



Hvis paradigmeskiftet er “løsningen”, hvad er så “problemet”?

Problemrepræsentationen i paradigmeskiftet og implikationerne
for det sociale arbejde

af

Camilla Emilie THOMSEN
20171094

SPECIALE
April 2020

ANTAL ANSLAG
154.759

VEJLEDER
Søren JUUL

SOCIALT ARBEJDE
Kandidatuddannelse

Socialt Arbejde
Aalborg Universitet
A. C. Meyers Vænge 15
2450 København

Abstract

This paper takes on the *What's the problem represented to be* approach by Carol Bacchi, in order to study the policy of the paradigm change in Danish immigration policy. Although it is not a policy-analysis as most commonly seen, since this approach questions policy as problem solving rather than problem shaping. In order to investigate, how policy shapes problems we must not take “problems” for granted. The analysis, which follows the questions recommended by Bacchi, therefore starts by approaching the solutions presented within the policy – the paradigm change. From here on it works backwards, from the “solutions” recommended, which can be seen as which for something to change. This need of change indicates the problem, as it is represented to be within the policy. The analysis finds, that the “problem” is represented to be a lacking of refugees returning to their home country, when they should be perceived as temporary according to the policy. This leads to the next question, that takes upon an analysis of the discourses that creates meaning in the problem representation. The discourse within policy that affects the problem representation is dominated by a binary between refugees and other foreigners, where refugees are seen as temporary as opposed to others. Another contradiction is seen between the discourses of temporary and permanent residence permits. These discourses of refugees as temporary residence that must return home as soon as possible, creates dividing practices. Furthermore the analysis of the third question of this approach analyses the genealogic development within the latest years, in order to see how the problem representation has come about within the laws of immigration. The fourth question discusses what is not problematized, the limits within the defined problem representation which is related to the lack of insights into what consequences this policy problematization has for refugees conditions while living in Denmark. The fifth question goes on to explore this further by the effects this might have talking about three types: discursive, subjugated and lived effects. This analyses is hereaf-

ter discussed in relation to the voluntary social work in regards of what impacts on refugees might be seen from this perspective, and how are the volunteers themselves impacted. The conclusion is, that the paradigm change takes on a discourse regarding all refugees as temporary, when in fact this might not be the case. Such changes in the policy and in the discourse might have a negative effect on refugees whilst living in Denmark, and might also affect there possibility of being included in society even though having permanent residence.

Indhold

Abstract	iii
1 Indledning	1
1.1 Flygtninge og lovændringer	1
1.2 Flygtningekrisen og regeringens stramninger	3
1.3 Problemformulering	5
1.4 Problemformulering	6
1.5 Arbejdsspørgsmål	6
1.6 Afgrænsning	6
1.7 Begrebsafklaring	7
2 Teoretisk <i>framework</i>	9
2.1 Introduktion til WPR-tilgangen	10
2.2 Bacchis teoretiske og videnskabsteoretiske inspiration i WPR-tilgangen	12
2.3 WPR-tilgangen som teoretisk refleksion	17
3 Metode & Empiri	19
3.1 WPR-tilgangens seks spørgsmål	19
3.2 Metodisk refleksion over Bacchis anbefalinger	24
3.3 Dokument udvælgelse	26
3.3.1 Definition af dokumenter	27
3.3.2 Udvalgte dokumenter	28
4 Første Delanalyse	33
4.1 “Problemet” paradigmeskiftet repræsenterer	34
4.1.1 Hvad repræsenteres som “problemet” i en specifik policy?	34

4.1.2	Hvilke præmisser eller antagelser ligger til grund for repræsentationen af “problemet”?	42
4.1.3	Hvordan er denne repræsentation af “problemet” opstået?	48
4.1.4	Delkonklusion	53
5	Anden Delanalyse	55
5.1	<i>Silences</i> og effekter	56
5.1.1	Hvad er efterladt uproblematisk i denne repræsentation? Hvori består det der ikke tales om (silences)? Kan “problemet” tænkes anderledes?	56
5.1.2	Hvilke effekter producerer denne repræsentation af “problemet”?	60
5.1.3	Delkonklusion	62
6	Diskussion	63
6.1	Et nyt perspektiv gennem frivilliges erfaringer	64
7	Konklusion & Perspektivering	69
	Litteratur	71

Kapitel 1

Indledning

1.1 Flygtninge og lovændringer

I de senere år, særligt siden 2015, hvor den såkaldte flygtningekrise i Europa brød ud, har der været et øget udlændingepolitisk fokus på at foretage stramninger på udlændingeområdet. Dog har den danske udlændingepolitik længe forinden denne krise gennemgået mange ændringer, både stramninger og lempelser, dog primært førstnævnte. Siden Ungarn-krisen i 1956 og frem til nu har der løbende været tilstrømninger af flygtninge fra forskellige dele af verden, og i takt med disse tilstrømninger har der ligeledes været indført forskellige lovændringer på udlændingeområdet under de skiftende regeringer (Dansk Flygtningehjælp).

I 1970'erne nedsatte den daværende socialdemokratiske regering et udlændingelovudvalg til udarbejdelse af en ny udlændingelov i perioden fra 1977 til 1983, som efter dens vedtagelse løbende har gennemgået tiltagende stramninger, trods skiftende regeringer, dog med få undtagelser (Aarhus Universitet 2016). Med flygtningestrømmen i 1990'erne blev integrationsloven efterfølgende vedtaget i 1998 af den daværende SR-regeringen (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre) for at imødekomme den offentlige debat om flygtninge og ghettodannelser. I integrationsloven vedtog man blandt andet en lavere offentlig ydelse for flygtninge end andre personer i landet,

men få år efter blev den lavere introduktionsydelse afskaffet grundet skærpet kritik fra humanitære organisationer (Aarhus Universitet 2016).

Med VK-regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) der overtog magten fra SR-regeringen i 2001 frem til 2011 blev der lagt op til nye tiltag om en strammere udlændingepolitik. På baggrund af terrorangrebet den 11. September 2001 i USA, var udenrigspolitik i fokus, og asylpolitik var et af de emner regeringen og befolkningen var optaget af (Aarhus Universitet 2015). Antallet af asylansøgere blev under perioden fra 2001 til 2005 nedbragt (Venstres Landsorganisation). Man afskaffede blandt andet muligheden for at få opholdstilladelse som *de facto-flygtning* i Danmark, det vil sige uden henhold til Flygtningekonventionen. Derudover blev muligheden for ægtefællesammenføring og permanente opholdstilladelser strammet og muligheden for hjemsendelse forbedret (Regeringen 2003). Ved valget i 2005 var der fortsat en intention om at videreføre den stramme udlændingepolitik, og i 2007 blev det understreget i en tale til Folketinget af den daværende statsminister, at der fortsat skulle føres en "fast og fair asylpolitik" (Statsministeriet 2007).

Ved folketingsvalget i 2011, var valgkampen i langt mindre grad præget af udlændingepolitik end eksempelvis valget i 2001, dog fremgik det allerede i regeringsgrundlaget efter valget, at den nye socialdemokratiske ledede regering (SRSF-regeringen senere SR-regeringen) havde en intention om at foretage store ændringer på udlændingområdet. Særligt ønskede de: "(...) at skabe en ny balance i Danmarks integrations- og udlændingepolitik" (Regeringen 2011:51). Hensigten var at skabe en ny tilgang, som i højere grad blandt andet prioriterede integration, mere klare regler samt gennemsigtighed i den administrative praksis (Regeringen 2011:51). Med henblik på at styrke integrationen, skulle pointsystemet for tidsubegrænsede ophold afskaffes samt medborgerskabsprøven, samtidig med at udlændinge blev motiveret gennem krav om beskæftigelse og uddannelse. Desuden blev det muligt at opnå tidsubegrænsede opholdstilladelser efter 5 år i Danmark. I relation hertil ønskede regeringen at sende et signal om, at alle udlændinge i Danmark efter en årrække i landet med vellykket integration, har mulighed for at opnå statsborgerskab i Danmark (Regeringen 2011:53-54). Yderligere skulle de lavere og fattigdomsskabende ydelser til udlændinge, bedre kendt som starthjælpen, afskaffes (Regeringen 2011:51-53). Hermed blev der ændret og lempet på nogle af de stramninger der hidtil var gennemført.

I den efterfølgende regeringsperiode, under henholdsvis Venstre-regeringen og VLA-

regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) fra 2015 til 2019, har der igen været meget tale om stramninger på udlændingeområdet, og ifølge den daværende regering skulle der føres en: “ny, stram og konsekvent udlændingepolitik” (Regeringen 2015:23).

1.2 Flygtningekrisen og regeringens stramninger

I 2015 peakede flygtningekrise i Europa, da mere end 1 million mennesker flygtede fra konflikter og borgerkrige i blandt andet Syrien og Afghanistan (UN City Copenhagen 2015). I forbindelse med krisen og det stigende antal flygtninge i verden, opstod der nye udfordringer for de europæiske lande og et øget pres på det interne samarbejde mellem EU-landene om at modtage disse mennesker på flugt. Danmark var i denne situation forpligtet til at påtage sig en del af det fælles europæiske ansvar om at løse opgaven med at varetage flygtningenes asylansøgninger samt ansøgninger om familiesammenføring, ikke mindst grundet Danmarks tilslutning til blandt andet Dublin Forordningen, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN’s flygtningekonvention. Lovgivningen i forordningen og konventionerne omhandler henholdsvis, hvornår et EU-land er forpligtet til at tage ansvar for asylbehandlinger, overholdelse af menneskerettighederne samt en fælles forståelse af betegnelsen *flygtning* (Dansk Flygtningehjælp).

De internationale forpligtelser medførte således, at Danmark modtog flere asylansøgninger i 2015 end tidligere set. Over 21.000 flygtninge søgte om asyl, hvilket var en klar stigning sammenlignet med året forinden hvor ca. 14.000 ansøgte. Ligeledes fulgte der med det stigende antal asylansøgninger en stigning i antallet af ansøgninger om familiesammenføringer, som steg fra ca. 12.000 i 2014 til ca. 16.000 i 2015 (Fig. 1.1 og 1.2). På baggrund af det stigende antal ansøgninger, steg antallet af opholdstilladelser ligeledes, eftersom det i mange tilfælde ikke var muligt at afvise flygtningene og deres familier på baggrund af de internationale forpligtelser. I 2015 nåede antallet af opholdstilladelser derfor ligeledes sit højeste, hvor 10.849 flygtninge samt 11.645 familiemedlemmer fik tildelt ophold (Fig. 1.1 og 1.2).

Med denne stigning i ansøgninger såvel som opholdstilladelser fulgte der ligeledes

et øget udlændingepolitisk fokus på Danmarks håndtering af flygtninge. Ifølge den daværende regering og Dansk Folkeparti, var der lempet for meget på udlændingeområdet under den tidligere regering, hvilket i kølvandet på krisen krævede adskillige opstramninger (Dansk Folkeparti).

(A) Tabel 2: Historiske hovedtal på asylområdet mv.							
Kategori	Periode	2014	2015	2016	2017	2018	i alt pr. 30.09.2019
Asylområdet generelt							
Antal asylansøgninger (bruttoansøgertallet)		14.792	21.316	6.266	3.500	3.559	1.912
Antal opholdstilladelser meddelt på asylområdet mv. (alle sagstyper, alle myndigheder)		6.104	10.849	7.493	2.750	1.652	1.208
- heraf konventionsstatus		3.913	7.810	4.478	1.525	1.028	552
- heraf beskyttelsesstatus/ de facto status		1.774	1.325	406	392	187	422
- heraf midlertidig beskyttelsesstatus			1.068	2.475	789	406	211
Antal flygtninge fordelt til kommunerne		6.048	10.592	7.172	2.097	844	513
Tal for Udlændingestyrelsens del af asylsagsbehandlingen							
Antal asylansøgninger, der er overgået til realitetsbehandling (registreringstallet)		10.192	10.472	12.722	2.411	2.600	1.504
Anerkendelsesprocenten i asylsager i Udlændingestyrelsen		74%	85%	72%	36%	56%	53%

Note 1: Lov nr. 153 af 18. februar 2015 om midlertidig beskyttelse mv., der trådte i kraft 20. februar 2015, finder udelukkende anvendelse på ansøgninger om opholdstilladelse, som er indgivet fra og med den 14. november 2014.

Figur 1.1: Flygtninge (Udlændinge- og integrationsministeriet 2019a:4).

(B) Tabel 2: Historiske hovedtal på familiesammenføringsområdet mv.							
Kategori	Periode	Året 2014	Året 2015	Året 2016	Året 2017	Året 2018	Året 2019 pr. 30.09.2019
Familiesammenføring							
Antal personer, som har søgt om familiesammenføring *		12.307	16.017	8.789	6.689	6.321	3.530
Antal familiesammenføringstilladelser		5.727	11.645	7.679	7.015	4.601	2.273
- heraf ægtefæller og faste samlevere		3.410	5.233	3.825	4.127	3.225	1.534
Antal afslag på ansøgning om familiesammenføring		1.366	1.957	2.461	2.637	2.247	983
Øvrige opholdssager							
Antal tilladelser på det øvrige opholdsområde		516	493	470	775	633	355

* Der tages forbehold for, at der løbende kan forekomme efterkorrektioner til disse tal.

Figur 1.2: Familiesammenførte (Udlændinge- og integrationsministeriet 2019a:11).

Således igangsattes en længere række stramninger inden for udlændingeområdet med henblik på at sikre en nedbringelse i mængden af flygtninge og familiesammenførte i Danmark. Den målrettede indsats resulterede i stramninger i løbet af hele regeringsperioden fra 2015 og frem til valget i 2019 (Udlændinge- og integrationsministeriet 2019b). Formålet med de første stramninger der blev vedtaget var, at sikre, at færre flygtninge ville søge mod Danmark for at få asyl, hvilket skærpede krav og ydelser blandt andet skulle understøtte (Regeringen 2016b).

Som det fremgår af ovenstående figurer er antallet af flygtninge (Fig. 1.1) og familiesammenførte (Fig. 1.2) faldet siden 2015 og nåede i 2017 sit laveste siden 2008, altså i ni år (Udlændinge- og integrationsministeriet 2018). Ifølge den daværende regering kan det faldende antal ansøgninger direkte tilskrives stramningerne (Udlændinge- og integrationsministeriet 2018).

I finanslovsaftalen for 2019 blev der, trods nedgangen i antallet af flygtninge der søgte om opholdstilladelse i Danmark, vedtaget yderligere en række stramning på udlændingeområdet under betegnelsen paradigmeskiftet. Med paradigmeskiftet blev der indført en ny policy omhandlende hjemsendelse frem for integration af flygtninge i Danmark.

1.3 Problemformulering

Som følge af ovenstående antagelse om, at tiltag på udlændingeområdet løser problemer vedrørende antallet af asylansøgere, lader der til at være en forståelse af, at der er en sammenhæng mellem policy på den ene side, og problemer der skal løses, på den anden. Denne forståelse af policy som værende løsningen på “problemer”, mener Carol Bacchi (Professor Emerita i politik ved University of Adelaide), at der bør gøres op med. Dette skyldes ifølge hende, at policy er med til at konstruere “problemer”, som vi tager for givet, frem at løse dem (Bacchi 2009:x-xi).

Denne måde hvorpå policy skaber bestemte antagelser af “problemer”, forekommer gennem de løsningsforslag der fremsættes, som indikerer, hvad der ønskes ændret, og hvad der hermed antages at udgøre et “problem”. Derfor er det nødvendigt, at spørges ind til disse repræsentationer af “problemer”, frem for blot at antage, at de eksisterer, hvis vi vil forstå mere om, hvordan vi styres gennem problematiseringer frem for policy (Bacchi 2009:xi).

Ved at anvende Carol Bacchis WPR tilgang til policy-analyse af paradigmeskiftet, ses der nærmere på, hvordan den foreslåede “løsning” i paradigmeskiftet: *hjemsendelse af flygtninge* er med til at konstruere problematiseringer på området, som indeholder bestemte problemrepræsentationer. Årsagen til at undersøge problemrepræsentationerne er for dernæst at være i stand til at se nærmere på, hvilke diskurser der ligger

til grund herfor samt, hvilke effekter det skaber, særligt for paradigmeskiftets målgruppe. Indsigten i paradigmeskiftets problemrepræsentation(er) og effekterne heraf, kan ligeledes have en betydning for det sociale arbejde på området, som påvirkes af paradigmeskiftets policy problematiseringer. Bacchi tilgang til policy-analyse, *What's the problem represented to be?*, gør det således muligt at foretage en ny type policy-analyse, som spørger ind til problemrepræsentationer frem for at undersøge løsningerne (Bacchi 2009:x).

1.4 Problemformulering

Hvad repræsenteres som et problem i paradigmeskiftet på udlændingeområdet, og hvilken betydning kan denne problemrepræsentation have for den sociale indsats på området?

1.5 Arbejdsspørgsmål

1. Hvad er ”problemet” i paradigmeskiftet, og hvilke diskurser ligger til grund for problemrepræsentationen?
2. Hvilke “silences” og effekter afspejler problemrepræsentationen, og hvordan kan “problemet” betvivles?
3. Hvilken betydning problemrepræsentationen og effekterne heraf i det sociale arbejdes?

1.6 Afgrænsning

Dette speciale afgrænser sig til at foretage en diskursiv analyse ud fra Carol Bacchis WPR-tilgang, af den policy på udlændingeområdet der blev vedtaget i februar 2019

under betegnelsen *paradigmeskiftet*. Dermed afgrænses der til at undersøge problemrepræsentationen, som denne policy afspejler samt effekterne og betydningen heraf for det sociale arbejde.

Der afgrænses ligeledes til at inddrage det sociale arbejde i konteksten af det frivillige sociale arbejde, med inddragelse af en omfattende undersøgelse og rapport fra Dansk Flygtningehjælp, der udgør et empirisk materiale, der belyser effekterne af policy med henblik på flygtninge, samt betydningen for den frivillige indsats. Lignende undersøgelser i et kommunalt perspektiv har ikke været mulige at finde. Derudover har det ikke været muligt selv at indsamle empiri gennem interviews i samtlige adspurgte kommuner, med begrundelse i, at de ansatte der varetager indsatsen på det relevante område, ikke har ressourcer til at blive interviewet af studerende generelt.

1.7 Begrebsafklaring

Paradigmeskiftet & paradigme

I specialet skelnes der mellem *paradigmeskiftet*, som udgør den udvalgte policy der undersøges, mens *paradigme* referer til Den Danske Ordbogs definition: “samlet sæt af anskuelser og normer der ligger bag ved og bestemmer de fremherskende teorier og metoder inden for et bestemt (videnskabeligt) område” (Den Danske Ordbog).

Flygtninge

Indeværende speciale tager udgangspunkt i FN's definition af flygtninge i flygtningekonventionens artikel 1, eftersom Danmark i 1951 tiltrådte denne konvention, og dermed ligeledes anvender denne definition i den danske lovgivning. Af konventionen fremgår det at en flygtning defineres som en person der:

(...) som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret, og på grund af sådanne begivenheder befinder sig udenfor det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt ikke ønsker - at vende tilbage dertil. (Udenrigsministeriet 1955)

Policy

I specialet anvendes betegnelsen policy frem for politik, da der inddrages perspektiver som ligger både før og efter den politiske beslutningsproces. Policy antages sædvanligvis at være løsningen på problemer, hvilket der gøres op med i denne forståelse af policy, som derimod anser policy for problemskabende (Bacchi 2009:vii).

Kapitel 2

Teoretisk *framework*

I det følgende vil der redegøres for det teoretiske grundlag i specialet. Der tages udgangspunkt i Carol Bacchis "*What's the Problem Represented to be?*"-approach (WPR-tilgang) til policyanalyse, som udspringer af en socialkonstruktionistisk tilgang og med inspiration fra særligt den franske filosof Michel Foucault, og som anlægger et diskursteoretisk perspektiv på, hvordan policy repræsenterer bestemte forståelser af (sociale) problemer i samfundet. WPR-tilgangen vil derfor først blive introduceret med henblik på at tydeliggøre, hvad der særligt kendetegner Bacchis tilgang til policyanalyse og analysens formål. Dernæst redegøres der for udvalgte, væsentlige dele af det omfattende teoretiske grundlag, som Bacchis tilgang finder inspiration fra. Her vil der særligt være fokus på Foucaults begreber om *governmentality*, *diskurser*, *arkæologi* og *genealogi* samt den socialkonstruktionistiske tilgang. Afslutningsvist reflekteres over, hvilket bidrag WPR-tilgangen kan tilbyde i et teoretisk perspektiv til belysning af indeværende problemstilling. Det efterfølgende kapitel vil se nærmere på WPR-tilgangen som metodisk fremgangsmåde i dette speciale.

2.1 Introduktion til WPR-tilgangen

Carol Bacchi er Professor Emerita i politik ved University of Adelaide og har udviklet en “*What’s the Problem Represented to be?*” *approach* (WPR-tilgang) til policyanalyse (Bacchi). Tilgangen har til formål at bidrage med en ny måde at foretage policyanalyser på, som tager afsæt i Bacchis teoretiske overvejelser omkring, hvordan vi styres, med henblik på at muliggøre en kritisk retænkning af styringen (Bacchi 2009:47).

Ifølge Bacchi antages det sædvanligvis, at policy er noget positivt, som har til formål at skabe en forandring indenfor et område, hvilket kommer til udtryk i de ændringsforslag, der fremsættes i policy (Bacchi 2009:xi). Behovet for forandring afspejler, ifølge hende, hvad der anses for at være et “problem”, og formålet med en policy er således at løse dette “problem” gennem de fremlagte forslag (Bacchi 2009:ix:xi). Bacchi mener dog ikke, at policy er “løsningen” på “problemer”, eftersom vi først og fremmest ikke blot kan acceptere, at der eksisterer “problemer”, som skal løses. Derimod mener Bacchi, at ændringsforslagene et udtryk for, hvordan der i policy opstår en problematisering af “noget”, som findes nødvendigt at forandre, da det menes at udgøre et “problem” (Bacchi 2009:xi). Vi har derfor at gøre med repræsentationer af “problemer” i policy og bør undersøge disse frem for “problemer”.

Allerede her fremgår det, at Bacchi forholder sig anderledes til policyanalyse, idet hun ikke anser policy for at være et løsningsforslag. I WPR-tilgangen anses policy for at have indflydelse på, hvad der *antages* at være et “problem”. Ifølge Bacchi betyder dette at: “Policies *give shape* to *problems*; they do not *address* them” (Bacchi 2009:x).

I og med at policy skaber problemer gennem problematisering af “noget”, frem for at løse dem, indgår en regering, som fremsætter forslag til policy, i skabelsen og formningen af “problemer” ved at indikere behov for forandring (Bacchi 2009:xi-xii, 1). Dermed er det WPR-tilgangens sigte at undersøge problematiseringer ved at se på problemrepræsentationer, der tages for givet. Vi bør ikke tage sådanne “problemers” eksistens for givet, men derimod se nærmere på problematiseringer i policy, som skaber dem, gennem de problemrepræsentationer, de indeholder. Dette er et nyt perspektiv på policyanalyse (Bacchi 2009:xi,xiii). Bacchis tilgang giver dermed mulighed for at udforske de antagede “problemer” på en ny måde, hvor de ikke forstås som fikserede, men derimod som noget, der skabes i problematiseringsprocessen (Bacchi 2009:271).

Årsagen til at det er vigtigt for Bacchi, at vi analyserer policy-problematiseringer skyldes, at de udgør en stor betydning for spørgsmålet omkring, hvordan vi styres, hvilket er essentielt i WPR-tilgangen. Hun argumenterer for, at problematiseringer er helt centrale for policy, og derfor at: “(...) we are governed through problematisations rather than through policies” (Bacchi 2009:xi-xii). Hvis vi vil forstå, hvordan vi styres, må vi derfor undersøge problematiseringer i policy.

Selvom der er tale om repræsentationer af “problemer”, er det vigtigt at notere sig, at det ikke betyder, at vi ikke påvirkes heraf. Derimod har problemrepræsentationer betydning for styring materielt og symbolsk, fordi sådanne problematiseringer i policy: “ (...) take on lives of their own (...) ” (Bacchi 2009:263, xviii). Derfor skal problemrepræsentationer forstås som af betydning for vores liv, da vi styres herigennem (Bacchi 2009:xiii, 263). Dermed har problemrepræsentationer reelle implikationer for, hvordan vi lever vores liv, fx når de fører til lovgivning (Bacchi 2009:xviii).

Ifølge Bacchi kan man derfor antage, at vi styres af problematiseringer frem for policy. Som forsker eller studerende må man derfor problematisere (stille spørgsmålstegn ved) sådanne problematiseringer og effekterne heraf (Bacchi 2009:263). Dette gøres ved at se nærmere på de antagelser og præmisser (diskurser), der ligger til grund for og dermed muliggør bestemte problemrepræsentationer (Bacchi 2009:xix).

Formålet er således, blandt andet, at udfordre det eksisterende og herskende paradigme indenfor policyanalyser, hvor policy anses for at være “problemløsende”. Derimod anser Bacchi policy for at repræsentere “problemer” gennem antagelsen om, at der er noget, der skal løses (Bacchi 2009:1, ix). Bacchi sigter dermed mod at skabe et nyt paradigme indenfor policyanalyser: “ (...) from ‘problem’ *solving* to ‘problem’ *questioning*” (Bacchi 2009:vii), hvor der spørges ind til det, der problematiseres i en policy frem for blot at antage, at visse “sociale problemer” eksisterer (Bacchi 2009:vii, xvi, xiii).

Policy er med til at skabe problemrepræsentationer, som har virkelige effekter, der påvirker vores liv, og kan have skadelige effekter for visse grupper (Bacchi 2009:44-46). Derfor er hensigten med WPR-tilgangen: “to challenge problem representations that have these deleterious effects, and suggest that issues could be thought about in ways that might avoid at least some of these effects” (Bacchi 2009:44). Bacchis tilgang er således kritisk og normativ, idet den kan bidrage med et andet perspektiv på policy, som giver mulighed for at re-tænke og udfordre problemrepræsentationer,

som ellers tages for givet.

2.2 Bacchis teoretiske og videnskabsteoretiske inspiration i WPR-tilgangen

Carol Bacchi opstiller tre *propositions* (antagelser) i WPR-tilgangen, som danner rammen om det videnskabelige grundlag, der trækkes på. Det er således i form af disse tre antagelser, at Bacchi præsenterer måden, hvorpå WPR-tilgangen skal forstås i konteksten af den videnskabsteoretiske og teoretiske inspiration, som hun blandt andet finder fra Foucault samt socialkonstruktionismen.

I det følgende gennemgås Bacchis *propositions* i relation til nogle af de begreber, der har mest betydning for specialets analyse. De tre *propositions* omhandler at (Bacchi 2009:25):

1. Vi er styret gennem problematiseringer;
2. Vi må studere problematiseringer (gennem analyse af problemrepræsentationerne de indeholder), frem for “problemer”;
3. Vi må problematisere (forhøre) problematiseringerne der tilbydes gennem granskning af præmisserne og effekterne af problemrepræsentationerne de indeholder.

Eftersom teorien i høj grad omhandler og anvender begrebet *problematisering*, skal det først afklares, at betydningen heraf kan være to forskellige ifølge Foucault, hvilket Bacchi er enig i. I de to første *propositions* henviser Bacchi til problematiseringer som en måde, hvorpå noget antages at være et “problem”, ved at identificere de tænkemåder, der ligger til grund herfor (Bacchi 2009:30). I den sidste *proposition* er det derimod en anden definition af problematiseringer, som gør sig gældende. Her er der fokus på at analysere problematiseringerne, eller som Bacchi skriver: “(...) it is important to problematise (interrogate) the problematisations on offer in current policies” (Bacchi 2009:30). Man kan således tale om problematisering som bestemte tænkemåder, der ligger til grund for problemrepræsentationer, eller som den opgave vi forskere og studerende pålægges, når vi anvender WPR-tilgangen; nemlig stille

spørgsmålstegn ved problemrepræsentationer ved nærmere at undersøge diskurserne bag.

Den første *proposition* tager blandt andet udgangspunkt i Foucaults begreb *governmentality* med henblik på forskellige måder, hvorpå vi styres. Dernæst inddrages *socialkonstruktionismen* og yderligere teori fra Foucault, blandt andet om *diskurser* til at belyse, hvorfor Bacchi mener, at vi må studere problemrepræsentationer. Afslutningsvist inddrager hun blandt andet Foucaults begreber *arkæologi* og *genealogi*, som kan anvendes til analyse af henholdsvis antagelser og præmisser (diskurser) bag og effekterne af problemrepræsentationer.

Governmentality

Den første *proposition* om, at vi styres gennem problematiseringer, der tages for givet, inddrager Foucaults begreb *governmentality* (styringsmentalitet), som omhandler en magtform i samfundet, der særligt er rettet mod befolkningen: “population-focused form of governmentality” (Bacchi 2009:26). Governmentality udgør ifølge Foucault en særlig type af magt, som adskiller sig fra to andre typer af magt; nemlig *suveræn* og *disciplinær* magt. De suveræne og disciplinære magtformer sigter ikke mod at udøve magt over en befolkning som helhed, men henholdsvis et afgrænset territorium med dets subjekter (suveræn magt) eller individer i samfundet (disciplinær magt) (Bacchi 2009:26-28). Den suveræne magtform indebærer blandt andet brugen af lovgivning og vold, mens den disciplinære benytter sig af overvågning af individer til at opnå den ønskede adfærd (Bacchi 2009:27-29).

Governmentality anvender derimod socialpolitik og økonomisk politik til at foretage reguleringer af befolkningen (Bacchi 2009:27-28). Ifølge Foucault kan denne type af regulering fra regeringens side dog foregå på afstand ved at overlade ansvaret for skabelse af regulerende normer til andre grupper i samfundet, eksempelvis eksperter og forskere. Normerne bidrager til en selvregulering blandt befolkningen, uden direkte involvering fra regeringens side, hvilket betegnes som: “government at a distance” (Bacchi 2009:29). Denne type af styring finder ifølge Foucault ofte sted indenfor neoliberalismen (Bacchi 2009:27-29). Dog argumenterer Bacchi for, at magtformer i dag skal ses som hybrider, hvor governmentality og selvregulering indgår sammen med suveræn og disciplinær magt. Her henviser hun til Foucaults *triangle of rule*, som un-

derbygger, at governmentality ikke erstatter andre magtformer (Bacchi 2009:28-29). Dette kommer til udtryk i samfundet, hvor visse minoriteter ikke anses for at være i stand til at selvregulere, således at de lever op til normerne, og dermed i højere grad vil opleve at blive styret gennem fx love og overvågning (Bacchi 2009:29). Dette kan medføre *dividing practices*, som ifølge Foucault betyder, at: "The subject is either divided inside himself (sic) or divided from others" (Bacchi 2009:29). Der opstår således en splittelse, som kan have konsekvenser for minoriteter.

Dette er relevant i WPR-tilgangen, som undersøger og identificerer måder, hvorpå vi styres, gennem problematiseringer i policy. Dog adskiller Bacchi sig til dels fra Foucaults governmentality-tilgang, idet alle policyer ifølge Bacchis kan siges at være problematiseringer, hvorimod Foucault i højere grad ser problematiseringer som mere sjældne, da de opstår, når der stilles spørgsmålstegn ved regeringens ledelse (Bacchi 2009:31). Dermed adskiller WPR-tilgangen sig fra governmentality-tilgangen, når det kommer til forståelsen af problematiseringers betydning i policy og for styring. I tilknytning hertil tager Bacchi ligeledes afstand fra Foucaults antagelse om, at særlige faktorer fremprovokerer reaktioner fra regeringen, og at der dermed skulle forekomme en vis naturlighed i problematiseringer. Formålet med WPR-tilgangen er dog ikke at undersøge problematiseringer som naturligt forekommende, men derimod at spørgsmålstegn ved "problemerne" og undersøge, hvordan de opstår som repræsentationer af "problemer" i ændringsforslag i policy (Bacchi 2009:31). Derfor har Bacchis første *proposition* til hensigt at gøre os bevidste om, at "problemer" ikke blot eksisterer eller skal tages for givet, men at de opstår i de problematiseringer som *alle* policyer indeholder og er et udtryk for. Derfor må vi undersøge problemrepræsentationer med henblik på at belyse de antagelser og præmisser, der skaber en bestemt opfattelse af noget som værende et "problem" samt, hvordan problemrepræsentationer har virkelige effekter (Bacchi 2009:32).

Socialkonstruktionisme og diskurser

Bacchi griber dernæst fat i sin *proposition* om at undersøge, hvordan vi gennem problemrepræsentationer kan studere problematiseringer frem for "problemer" i policyanalyser. Her inspireres hun af en *socialkonstruktionistisk* tilgang, som blandt andet anser vores viden og forståelse af verden som formet af politiske processer, hvorfor regeringen har en aktiv rolle i at skabe de "problemer", policy repræsenterer (Bacchi

2009:33). Dette er ifølge Colebatch, som Bacchi refererer til, blot et ud af tre forskellige perspektiver på policyanalyse. De to andre perspektiver handler henholdsvis om at undersøge policy som løsning på problemer og at give et kvalificeret bud på, hvilken blandt flere mulige retninger, der er mest eftertragtet (Bacchi 2009:32). Begge disse perspektiver tilhører et *positivistisk* paradigme, hvor det er muligt at definere, hvad der udgør et problem og den bedst mulige løsning (*direction*) (Bacchi 2009:33). Social konstruktion, som udgør det tredje perspektiv, tilhører en post-positivistisk tilgang, som ved at opfatte viden som konstrueret udfordrer to de foregående perspektiver (Bacchi 2009:33). Det er denne opfattelse af viden, som Bacchi finder inspiration fra.

Ifølge Bacchis tilgang til socialkonstruktionismen har regeringer en særlig indflydelsesrig position i konstruktionen af problemrepræsentationer, idet den mening, der tilkendegives, kan udformes i lovgivning, hvilket betyder at: “(...) *problems take on lives of their own. They exist in the real*” (Bacchi 2009:33). Bacchi mener således, at problemrepræsentationer i policy bliver til virkelige problemer, hvor nogle grupper nyder fordel på andres bekostning (Bacchi 2009:xx, 33-34).

Dog er det ikke udelukkende regeringen der har betydning for, hvordan “problemer” skabes. Når der tales om magt og styring, er det ifølge Bacchi også væsentligt, at man i en WPR-tilgang ser udover og bagom regeringen. Andre aktører, som blandt andet forskere, eksperter og fagprofessionelle har også en betydning for konstruktionen af “problemer”. I ovennævnte om governmentality ses som eksempel, hvordan regeringen anvender andre aktører til at etablere normer, som derigennem regulerer befolkningens adfærd, således at de lever op til disse normer. I kampen om de forskellige problemforståelser har regeringen dog en mere fordelagtig rolle, og det er således de herskende politiske antagelser af “problemer” i policy, som har betydning for, hvordan vi styres (Bacchi 2009:33, 39).

I relation til at Bacchi anser problemrepræsentationer for at være socialt konstruerede, inddrager hun Foucaults begreb om *diskurser* til at belyse, hvad der har indflydelse på konstruktionen af problemrepræsentationer. Diskurser kan defineres på flere forskellige måder, men Bacchi betegner dem som: “(...) socially produced forms of knowledge that set limits upon what it is possible to think, write or speak about a *given social object or practice*” (Bacchi 2009:35). Diskurser begrænser således antagelser og præmisser for viden, hvad der forstås som “sandt”, hvilket i relation til WPR-tilgangen betyder, at vi må sætte spørgsmålstegn ved forståelsen omkring “problemer”, som noget der er sandt (Bacchi 2009:35).

Foucault antager at diskurser: “*form a practice which is articulated upon the other practices*”, og dermed har betydning for, hvordan vi styres (Bacchi 2009:35). Denne antagelse er Bacchi enig i og tilføjer, at diskurser således skaber handling og har virkelige effekter (Bacchi 2009:35). Derfor kan en analyse af diskurser bidrage til at forstå, hvilke antagelser der ligger til grund for en bestemt problemrepræsentation samt sætte spørgsmålstegn ved den viden (*knowledge*) i styring, som opfattes som sand og dermed forstærkes gennem non-diskursive praktikker som fx den praksis, der følger af lovgivningen (Bacchi 2009:35-36).

Arkæologi og genealogi

Den sidste *proposition* om policyanalyse i en WPR-tilgang retter sig mod at problematisere problematiseringer ved at undersøge, hvad der ligger til grund for problemrepræsentationerne samt effekterne heraf. Til at undersøge de præmisser og antagelser der skaber bestemte problemrepræsentationer i policy, anvender Bacchi Foucaults *arkæologiske* diskursanalyse, som gør det muligt at få indsigt i de præmisser og antagelser (diskurser), der ligger til grund for forskellige tænkemåder, som muliggør at “noget” kan bliver opfattet som et “problem” (Bacchi 2009:40, 43). En arkæologisk diskursanalyse kan dermed bidrage til, hvilke tanker der skaber bestemte problematiseringer (Bacchi 2009:5).

Udover at få indsigt i diskurserne der muliggør bestemte antagelser omkring “problemer”, er det ifølge Bacchi også nødvendigt at vurdere, hvad effekterne af problemrepræsentationer er, da de kan have konsekvenser for visse grupper i samfundet, og derfor bør WPR-tilgangen muliggøre en re-tænkning af problemrepræsentationer (Bacchi 2009:40, 43). Dette kræver, at vi anvender Foucaults begreb om *genealogi*, som lægger op til en diskursanalyse, der destabiliserer antagelsen omkring “problemer” ved at synliggøre de praktikker og processer, der har skabt den gældende forståelse (Bacchi 2009:45). Derfor skal problemrepræsentationen i en genealogisk analyse ses ud fra en historisk kontekst af, at særlige beslutninger har medført en bestemt retning (Bacchi 2009:10-11). Den genealogiske analyse er således rettet mod et bredere perspektiv vedrørende praksisser end den arkæologiske (Bacchi 2009:43). Ifølge Bacchi kan anvendelsen af både arkæologi og genealogi bidrage til en refleksion over, hvordan vi kunne styres anderledes, ved at problematisere de herskende måder at forstå “problemer” på (Bacchi 2009:46).

2.3 WPR-tilgangen som teoretisk refleksion

Dette speciale finder inspiration fra Bacchis teoretiske grundlag i WPR-tilgangen og anvender ligeledes tilgangen metodisk (jf. XX næste afsnit) til at foretage en policyanalyse med udgangspunkt i socialkonstruktivismen og diskursanalyse, der undersøger problemrepræsentationen i paradigmeskiftets policy. Formålet med at anvende Bacchis teoretiske udgangspunkt er, at undersøge netop problemrepræsentation frem for at antage, at der eksisterer et “problem”, som den udvalgte policy har til formål at løse. Således tilslutter dette speciale sig ligeledes Bacchis problem-*questioning*-paradigme, som finder det vigtigt at sætte spørgsmålstegn ved policy-“problemer”, idet sådanne problemrepræsentationer har effekter, der betyder, at nogle grupper i samfundet påvirkes heraf. Såfremt der finder en negativ påvirkning sted, er det hensigten med denne type af policyanalyse at tydeliggøre, at andre mulige styringspraksisser kunne have fundet sted, og dermed er den herskende ikke nødvendig. Det normative ideal består således, ifølge Bacchi, i at synliggøre, at nogle af konsekvenserne for visse grupper kan mindskes, såfremt problemrepræsentationen anskues anderledes.

Eftersom dette speciale ligeledes ønsker at belyse effekternes betydning for det sociale arbejde, vil analyse af problemrepræsentationen efterfølgende diskuteres i relation hertil. Ifølge Bacchi kan WPR-tilgangen anvendes til analyse af problemrepræsentationer i forskellige kontekster, både på tværs af kulturer, nationer og policy-områder samt til inklusion af andre typer styring end staten, som fx fagprofessionelle og forskere. Dette er relevant for diskussion, hvor der reflekteres over betydning af den analyserede problemrepræsentation i paradigmeskiftet for det sociale arbejde. Derfor inddrages WPR-tilgangens perspektiver på styring gennem problemrepræsentationer med henblik på at diskutere det sociale arbejdes rolle og betydningen for indsatsen på området.

Kapitel 3

Metode & Empiri

I det følgende vil jeg redegøre for den metodiske tilgang i dette speciale, der afspejler WPR-tilgangens seks spørgsmål udviklet af Carol Bacchi som konkret strategi til at foretage en policyanalyse i praksis. Først præsenteres disse seks spørgsmål og det udbydes, hvad de indeholder. Dernæst reflekteres der over, hvordan WPR-spørgsmålene rent metodisk kan anvendes, på baggrund af Bacchis anbefalinger. Afslutningsvist præsenteres det udvalgte empiriske materiale i form af dokumenter på baggrund af den metodiske tilgang.

3.1 WPR-tilgangens seks spørgsmål

Den metodiske tilgang i specialet tager udgangspunkt i at inddrage WPR-tilgangens seks spørgsmål, som besvares i analysen. De refererer alle til repræsentation af et “problem” i en udvalgt policy, og bidrager dermed til at besvare problemformuleringen, idet de åbner op for at se nærmere på paradigmeskiftets problemrepræsentation. De har til formål at synliggøre, hvordan noget, repræsenteres som et “problem” i en specifik policy gennem bestemte antagelser og præmisser, hvad der udelades i problemrepræsentationen (*silences*) samt effekterne heraf. WPR-spørgsmålene anvendes således til at foretage en analyse af problemrepræsentationen i paradigmeskiftets po-

licy med henblik på efterfølgende at diskutere betydningen for det sociale arbejde.

Spørgsmålene i WPR-tilgangen udgør en ramme, der systematisk kan anvendes til at inddrage en diskursteoretisk og socialkonstruktionistisk tilgang til policyanalyser, og dermed give en indsigt i de herskende diskurser og sociale konstruktioner der ligger til grund for en bestemt problemrepræsentation. Ifølge Bacchi er policy ikke problem-løsende, og derfor må vi spørge ind til ”problemerne”, for at undersøge, hvordan de konstrueres gennem diskurser. Yderligere muliggør WPR-tilgangen også en analyse af, hvordan vi påvirkes og styres af problemrepræsentationer ved at reflektere effekternes indflydelse samt retænke de antagede “problemer” i policy (Bacchi 2009:xv). WPR-tilgangen retter sig således mod at undersøge følgende seks spørgsmål (Bacchi 2009:2):

1. What’s the problem (...) represented to be in a specific policy?
2. What presuppositions or assumptions underlie this representation of the ‘problem’?
3. How has this representation of the ‘problem’ come about?
4. What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the problem be thought about differently?
5. What effects are produced by this representation of the ‘problem’?
6. How/where has this representation of the ‘problem’ been produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?

I indeværende speciale anvendes egen oversættelse af spørgsmålene:

1. Hvad repræsenteres som “problemet” i en specifik policy?
2. Hvilke præmisser eller antagelser ligger til grund for repræsentationen af “problemet”?
3. Hvordan er denne repræsentation af “problemet” opstået?

4. Hvad er efterladt uproblematisk i denne repræsentation? Hvori består det der ikke tales om (*silences*)? Kan “problemet” tænkes anderledes?
5. Hvilke effekter producerer denne repræsentation af “problemet”?
6. Hvordan/hvor er denne repræsentation af “problemet” blevet produceret, formidlet og forsvaret? Hvordan kunne det betvivles, forstyrres og erstattes?

Således refereres der eksempelvis til *præmisses* frem for *presuppositions* med hensyn til at færre fremmedord skaber færre forstyrrelser i teksten. Desuden medfører oversættelsen, at læseren ikke er i tvivl om, betydningen af de seks spørgsmål. Dog vil der sommetider i specialet refereres til visse begreber på engelsk, såfremt de er vanskelige at oversætte som eksempelvis *silences* i spørgsmål fire. WPR-spørgsmålene vil blive refereret til som WPR-spørgsmål et til seks, men i analysen anvendes ligeledes Q1 til Q6, såfremt en analytisk fortolkning bør ses i lyset af et eller flere specifikke WPR-spørgsmål.

Bacchi opstiller de seks spørgsmål i en kronologisk rækkefølge, dog er det vigtigt at understrege, at de kan anvendes på forskellige vis. Bacchi selv anvender dem både i den opstillede rækkefølge, men præsenterer ligeledes måder hvorpå, man kan foretage en WPR-analyse, hvor spørgsmålene anvendes integreret (Bacchi 2009:100-101, 128). I det følgende uddybes indholdet i hvert af de seks spørgsmål:

1. Hvad repræsenteres som “problemet” i en specifik policy?

Dette første spørgsmål tager udgangspunkt i en forståelse af policy som problematiseringer, der repræsenterer bestemte “problemer”, hvad at foreslå, hvad der bør gøre. I WPR-tilgangen arbejdes der således baglæns, når disse problematiseringer og problemrepræsentationer skal undersøges, ved først at se på forslaget og dernæst det antagede “problem”. Eftersom policy er komplekst, kan der være flere problemrepræsentationer i de forskellige forslag der fremsættes (Bacchi 2009:2-4, 128).

2. Hvilke præmisses eller antagelser ligger til grund for repræsentationen af “problemet”?

Dette spørgsmål er rettet mod at se nærmere på, hvilke antagelser og præmisser der tages for givet og er indlejret i problemrepræsentationen som det første analyse spørgsmål retter sig mod at afklare. Ifølge Bacchi bør der derfor spørges ind til den baggrundsviden som ligger til grund for problemrepræsentationen, og dermed muliggør forståelsen af "problemet" som meningsfuldt. På baggrund af dette spørgsmål foretages en arkæologisk diskursanalyse af hvordan mening skabes gennem diskurser ved at undersøge binære oppositioner, nøglekoncepter og kategorier, hvilket Bacchi refererer til som *conceptual logics* (Bacchi 2009:7).

3. Hvordan er denne repræsentation af "problemet" opstået?

I analysen af dette spørgsmål trækkes der på Foucaults genealogiske analyse. Formålet hermed er ifølge Bacchi at forstå den udvikling og de beslutninger, som har ledt os frem til den problemrepræsentation der fremkommer i en udvalgt policy. Yderligere er formålet, at betragte modstridende problemrepræsentationer, som betyder at der altid er mulighed for at udviklingen kunne have været anderledes (Bacchi 2009:10). Genealogisk analyse anvendes således til at *destabilisere* problemrepræsentationen, således at den ikke blot tages for givet, men at det bliver tydeligere, hvordan denne skabelse af "problemet" er blevet til (Bacchi 2009:11).

4. Hvad er efterladt uproblematisk i denne repræsentation? Hvori består det der ikke tales om (*silences*)? Kan "problemet" tænkes anderledes?

Her antager analysen er mere kritisk form og undersøger hvorledes problemrepræsentationen udgør begrænsinger, efter som der er visse *issues*, der ikke problematiseres (Bacchi 2009:12). Disse såkaldte *silences* som udelades i problemrepræsentationen, kan blandt andet undersøges ved at inddrage analysen i spørgsmål to om binære oppositioner samt analysen i spørgsmål tre af genealogien. Dette kan bidrage til at forstå simplificeringer som en måde hvorpå andre *issues* ikke repræsenteres samt konkurrerende forståelser, hvoraf nogle ekskluderes i problemrepræsentationen (Bacchi 2009:14).

5. Hvilke effekter producerer denne repræsentation af "problemet"?

Det antages i Bacchis WPR-tilgang, at problemrepræsentationer har virkelige effekter, som forfordeler visse grupper på bekostning af andre (Bacchi 2009:15). Disse effekter adskiller sig fra den forståelse af effekter som sædvanligvis gør sig gældende for policyanalyser, eftersom der ikke her refereres til resultater af en policy, men derimod effekter af problemrepræsentationer, som udgør tre overlappende punkter:

1. Diskursive effects: effects which follow from the limits imposed on what can be thought and said;
2. Subjectification (or 'subjectivisation') effects: the ways in which subjects and subjectivities are constituted in discourse;
3. Lived effects: the impact on life and death (Dean 2006) (Bacchi 2009:15);

De diskursive effekter kan have betydning for, hvilke sociale interventioner der er mulige, eftersom disse begrænses i henhold til diskurser, som gør det vanskeligt at tænke anderledes omkring et "problem" (Bacchi 2009:16).

De subjektiverende effekter er relateret til de diskursive, idet diskurser i policy muliggør og dermed konstruerer bestemte *subjekt positioner*, som påvirker, hvordan vi opfatter os selv og andre (Bacchi 2009:16). I relation til disse positioner inddrager Bacchi i dette spørgsmål Foucaults begreb om *dividing practices*, eftersom bestemte positioner kan være målgruppe for policy og dermed bliver disse subjekter splittet både fra andre men også i dem selv, idet der skabes et modsætningsforhold mellem grupper. Problemrepræsentationer i policy antager ofte, at målgruppen selv er ansvarlig for "problemet", og dermed bliver andre diskurser *silenced*. Det at målgruppen i sig selv udgør "problemet" har ligeledes betydning for, hvordan personer i disse positioner opfatter sig selv (Bacchi 2009:17).

De levede effekter er modsat de øvrige to mere direkte effekter af materiel karakter, som har indflydelse på menneskers liv. Problemrepræsentationen har således betydning for ens mulighed for adgang til forskellige ressourcer, som resulterer i materielle effekter (Bacchi 2009:17-18).

6. Hvordan/hvor er denne repræsentation af "problemet" blevet produceret, formidlet og forsvaret? Hvordan kunne det betvivles, forstyrres og erstattes?

Det sidste spørgsmål inddrager analysen af spørgsmål tre omkring, hvordan en problemrepræsentation er opstået, og tilføjer hertil en undersøgelse af, hvordan en problemrepræsentation når ud til de ønskede modtagere, og hvordan medierne eksempelvis spiller en rolle heri. Derudover skal forholdet mellem diskurser, afsender og modtager belyses i en institutionel kontekst. Den anden del af spørgsmål seks retter sig mod at undersøge, hvordan diskursers flertydighed kan anvendes til at foretage en reformulering af problemrepræsentationen.

Som et syvende punkt i WPR-tilgangen, anbefaler Bacchi, at man selv anvender de øvrige seks spørgsmål som en refleksion over sin egen problemrepræsentation. Efter som vi alle er under indflydelse af de *conceptual logics* der præger vores tid, er det ikke muligt at udtale sig neutralt om problemrepræsentationer, som sande. Derimod bør vi indse, at vi indgår i konstruering af problemrepræsentationer, og dermed undersøge begrænsningerne ved vores egne problemrepræsentationer. I specialet vil dette syvende punkt dog ikke udgøre en selvstændig analyse (Bacchi 2009:xix, 19, 45).

3.2 Metodisk refleksion over Bacchis anbefalinger

Dokumenterne til analysen udvælges på baggrund af, hvilke der findes mest egnede til at besvare de tre arbejdsspørgsmål (problemstillingen) i specialet med udgangspunkt i at anvende WPR-tilgangen og de seks tilhørende spørgsmål (WPR-spørgsmål). Derfor præsenteres dokumenterne og udvælgelsen heraf i relation til Bacchis anbefalinger og *guidelines*, i det efterfølgende afsnit. Først reflekteres over, specialets anvendelse af WPR-tilgangen på baggrund af Bacchis retningslinjer og anbefalinger.

Bacchi tilbyder praktiske retningslinjer for, hvordan man bør gribe WPR-tilgangen an rent metodisk, med henblik på at besvare de seks spørgsmål i hendes tilgang til policyanalyse. Indledningsvist bør der udvælges praktiske dokumenter som er centrale for den udvalgte policy samt implementeringen heraf (Bacchi 2009:20, 34). Denne type af dokumenter kan ifølge Bacchi være: “policy statements, public addresses, parliamentary debates, government reports, pieces of legislation, court decisions and the like” (Bacchi 2009:54).

Allerede når man udvælge policy og dokumenter, bør man være opmærksom på,

at der forekommer en fortolkning, som blandt andet kan afspejle ens egne interesser eller et emne som er meget omdiskuteret i offentligheden (Bacchi 2009:54).

Eftersom paradigmeskiftet på tidspunktet for specialets opstart endnu ikke var vedtaget og fyldte en del i den offentlige debat, forekom det relevant at undersøge nærmere, hvad denne policy kunne få af betydning på det sociale arbejdes felt. Yderligere har den personlige interesse for integrationspolitik længe fyldt meget i relation til min uddannelse i Sociale Arbejde. Dette har implikationer for, at specialet netop vælger at problematisere paradigmeskiftets policy på udlændingområdet.

På baggrund af interessen for integrationsindsatsen, opstår der en undren, når den nye policy, paradigmeskiftet, vil skifte kurs fra integration til hjemsendelse. Særligt retter min undren sig mod betydningen for de sociale arbejde. I de offentlige debatter om paradigmeskiftet blev der diskuteret effekter af sådanne ændringer, dog er det min oplevelse, at der forekom et fravær af debat om implikationerne for det sociale arbejde med integrationen. Hensigten med at foretage denne policyanalyse er således identificere problemrepræsentationen i paradigmeskiftet samt effekterne heraf og inddrage det sociale arbejde i relation hertil. Jeg er således bevidst om, at min uddannelsesbaggrund og interesse indenfor Socialt Arbejde har betydning for mit syn på problemstillingen i relation til paradigmeskiftets policy.

Foruden denne fortolkningsmæssige refleksion, anbefaler Bacchi, at man er opmærksom på, at problemrepræsentationer i sig selv indeholder andre problemrepræsentationer, *nesting*, hvilket betyder, at man i analysen af en problemrepræsentation igen må spørge ind til, hvorvidt denne indeholder nogle andre emner, som man bør anvende WPR-spørgsmålene på (Bacchi 2009:21). Et eksempel Bacchi giver herpå er i hendes analyse af lovgivningen *Work for the Dole*, som: "(...) creates the *problem* of unemployment among young people (...)" (Bacchi 2009:56). Dog er det her nødvendigt at reflektere over, hvordan denne problemrepræsentation indeholder andre antagede "problemer" - hvad er problemer med arbejdsløshed blandt unge mennesker?. Her er det ifølge Bacchi gruppen "unge" der repræsenterer et "problem", hvilket inddrages i analysen af den problemrepræsentation der indledningsvist blev identificeret (Bacchi 2009:56).

Denne refleksion udøves primært i den første analysedel som en del af identificeringen af problemrepræsentationen i paradigmeskiftet, men kan ligeledes anvendes løbende til refleksion. Dog betyder dette ikke, at såfremt der identificeres en problemrepræsentation *nested* i en anden, vil der påbegyndes en ny analyse ud fra

WPR-tilgangens seks spørgsmål. Derimod vil den, såfremt det bidrager til besvarelsen af problemformuleringen, inkluderes i den pågældende analyse.

Ifølge Bacchi, kan man anvende de seks WPR-spørgsmål i sin egen forskning på systematisk vis eller i en mere integreret udgave, hvor der trækkes på de forskellige spørgsmål løbende, hvilket blandt andet kan betyde færre gentagelser. Ligeledes er det ikke nødvendigvis alle spørgsmål som er lige relevante, såfremt man har en særlig interesse relateret til sit forskningsspørgsmål (Bacchi 2009:21, 100-101).

I dette speciale anvendes der tre arbejdsspørgsmål til besvarelse af problemformulering. Det første arbejdsspørgsmål udgør første analysedel og trækker på WPR-spørgsmål et til tre, efterfulgt af det andet arbejdsspørgsmål og anden analysedel som belyser WPR-spørgsmål fire til fem, hvormed fem ud af Bacchis seks WPR-spørgsmål anvendes relativt systematisk i analysen. Dog vil spørgsmål tre ikke omfatte en historisk genealogisk analyse, men derimod anvende genealogien til at se på implementeringen af problemrepræsentationen i lyset af større begivenheder og beslutninger truffet i nær relation til et nutidigt perspektiv. Det er således en afgrænset kort tidsperiode der inkluderes i den genealogiske analyse, hvorfor konkurrerende forståelser i et historisk perspektiv ikke analyseres, da indeværende speciale i højere grad beskæftiger sig med et nutidigt perspektiv, som kan anvendes til at diskutere nuværende implikationer for det sociale arbejde på området.

De to analysedele munder således ud i en diskussion som relaterer analysen til det sociale arbejdes felt, og undersøger hvilke implikationer problemrepræsentationen kan have for indsatsen på området. Afslutningsvist vurderes det ved at inddrage (anden del af) det sjette WPR-spørgsmål, hvordan man kritisk kan forholde sig til samt retænke problemrepræsentationen med henblik på at mindske nogle af de potentielt skadelige konsekvenser den kan have for målgruppen (Bacchi 2009:xv,19, 44-45).

3.3 Dokument udvælgelse

Dette speciale tager udgangspunkt i dokumenter, særligt policy dokumenter, som de empiriske grundlag. Det empiriske materialet udvælges med udgangspunkt i at besvare de tre arbejdsspørgsmål og dermed problemformuleringen, med anvendelse af Bacchis WPR-tilgang. Først beskrives en general definition af, hvordan dokumenter

kan forstås, og afslutningsvist præsenteres dokumentudvælgelsen i dette speciale samt refleksioner knyttet hertil.

3.3.1 Definition af dokumenter

Dokumenter kan defineres på flere forskellige måde, dog vil der typisk være tale om nedskrivning af sprog på et fikseret tidspunkt (Brinkmann og Tanggaard 2010:138). Det er ligeledes denne forståelse der ligger til grund for dokumenterne her. Derudover kan dokumenter defineres ud fra hvor tilgængelige de er for offentligheden, samt ud fra hvor tæt en relation de har til "begivenheden" de omhandler. Disse to faktorer kan give et indblik i produktionen af dokumentet samt den information det har til formål at bidrage med (Brinkmann og Tanggaard 2010:139).

Der tages i dette speciale udgangspunkt i *sekundære* dokumenter, det vil sige dokumenter der tidsmæssigt er udarbejdet i tæt relation til den policy der undersøges, og som er offentligt tilgængelige. Andre dokumenttyper kunne være *primære*, som ikke er offentligt tilgængelige, eller *tertiære*, som udarbejdes efter en begivenhed har fundet sted, altså med en stor tidsmæssig afstand. De *sekundære* dokumenter kan ofte forekomme som bl.a. lovttekster og regeringsrapporter udarbejdet tidsmæssigt tæt på en begivenhed og tilgængelige for offentlighed - dog uden nødvendigvis at have offentligheden som målgruppe (Brinkmann og Tanggaard 2010:138-139).

De sekundære dokumenter stemmer derfor godt overens med Bacchis anbefalinger til teksudvælgelse i hendes tilgang til policy-analyse, som anvendes i dette speciale. Bacchi anbefaler at udvælge eksempelvis lovgivning eller regeringsrapporter indledningsvist. Dog taler hun om dokumentudvælgelsen som fortløbende. Det kan derfor ikke på forhånd afvises, at andre typer af dokumenter, som de primære eller terciære vil kunne anvendes i analysen.

De sekundære dokumenter, lader dog umiddelbart til at være de mest relevante, da det netop er problemrepræsentationen/-repræsentationerne på det pågældende tidspunkt for paradigmeskiftets fremkomst i offentligheden, der findes interessant at undersøge.

Det er ligeledes væsentligt at de er udarbejdet af de partier, der står bag initiativet

til paradigmeskiftet, og dermed afspejler deres problemrepræsentation frem for andre problemrepræsentationer, der måtte eksistere på området blandt politiske partier, der eksempelvis måtte tage afstand til paradigmeskiftets policy.

3.3.2 Udvalgte dokumenter

Ifølge Bacchi, må man først udvælge og afgrænse sig til en specifik policy, for dernæst at arbejde baglæns, og se nærmere på, hvordan ændringsforslag heri repræsenterer “problemer” (Bacchi 2009:3). Derfor tages der først udgangspunkt i et konkret forslag i form af en policy - i dette tilfælde paradigmeskiftet på udlændingeområdet. Det er dog værd at notere sig, at Bacchi henviser til policies som sammenkoblede, og beder os være opmærksomme på, at en policy som i dette tilfælde umiddelbart synes at tilhøre udlændingeområdet, også relaterer sig til andre policyområder (Bacchi 2009:4, 54).

Med henblik på at undersøge problemrepræsentationen, udvælges nogle centrale dokumenter, som ifølge Bacchi, eksempelvis kan være lovgivning eller rapporter fra regeringen vedrørende den udvalgte policy (Bacchi 2009:20). Eftersom jeg udvælger paradigmeskiftet, som betegnelse for den policy jeg ønsker at analysere, er det nødvendigt at udvælge dokumenter der fremsætter forslag, hvoraf det fremgår, hvad der problematiseres i paradigmeskiftet.

I dette tilfælde har finanslovsaftalen for 2019 været startskuddet til paradigmeskiftet, hvilket betyder, at vi allerede her kan se sammenkoblingen mellem flere forskellige policyområder, både det udlændingepolitiske (socialpolitik) og det finanspolitiske (økonomisk politik) (Bacchi 2009:54). Det er i forbindelse med finansloven, at det for første gang defineres i et dokument, hvori betegnelsen *paradigmeskiftet* og det politiske indhold i denne policy egentlig skal forstås. Finanslovsaftalen foreligger i rapporten “Aftale om finansloven for 2019” fra oktober 2018, og denne rapport udgør således den første og mest centrale praktiske tekst til analysen.

“Aftale om finansloven for 2019” (Finanslovsaftalen)

Rapporten omhandler adskillige emner, hvoraf det særligt er afsnittet “Udlændinge” der omhandler paradigmeskiftet. Dog indeholder dette afsnit også andre emner og

tiltag som ikke opfattes som relevante for paradigmeskiftets problemrepræsentation. I dette afsnit inddrages de dele, som særligt peger på ændringsforslag der afspejler paradigmeskiftets policy.

Allerede i introduktionen til afsnittet “Udlændinge” præsenteres det, hvad baggrunden er for de nye initiativer, interventionen, hvilket ifølge Bacchi er udgangspunktet for en policyanalyse, da det dermed antages, at der eksisterer et “problem”, der må gøres noget ved. Det er netop disse “løsningsforslag” der er udgangspunktet for at forstå problemrepræsentationen i enhver policy. Derfor inddrages de dele af introduktionen i rapporten, som kan tydeliggøre, hvad der politisk opfattes som et “problem” i paradigmeskiftet. Derudover kan underafsnittet med overskriften “Fra integration til midlertidighed, selvforsørgelse og hjemsendelse” yderligere skabe indsigt i hvorledes politikerne bag paradigmeskiftet definerer denne policy. I dette afsnit bliver paradigmeskiftet for første gang eksplicit defineret, samt den række af initiativer der skal implementeres, for at skabe den ønskede forandring.

Rapporten er essentiel for at opnå indsigt i problemrepræsentationen, der etableres i paradigmeskiftet af den daværende regeringen og Dansk Folkeparti, som er afsender af finanslovsaftalen for 2019 og der vil således refereres til denne gennem de øvrige kapitler.

På baggrund af aftalen i finansloven blev der efterfølgende fremsat et lovforslag, L 140, med henblik på implementering af finanslovsaftalen (Folketinget 2019a). Bacchi anbefaler, at man inddrager andet empiri der relaterer sig til ens policy blandt andet med henblik på implementering af de forslag den udvalgte policy præsenterer (Bacchi 2009:55). Derfor udgør L 140 ligeledes væsentlig empiri for analysen.

“L 140 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love” (L 140)

Med henblik på at få gennemført den del af finanslovsaftalen som omhandlede udlændingeområdet - paradigmeskiftet - og de initiativer der krævede lovændringer, fremsatte regeringen i januar 2019 lovforslaget L 140 om ændringer i blandt andet: “(...) udlændingeloven, integrationsloven, lov om aktiv socialpolitik, repatrieringsloven og den kommunale og regionale valglov” (Folketinget 2019b). I fremsættelsen af dette lovforslag fremgår det, hvad formålet med disse ændringer består i, hvad der er

gældende ret forinden vedtagelsen, ministeriets overvejelser samt de nye ændringer. I fremsættelsestalen af dette lovforslag refereres der direkte til at formålet er, at gennemføre den del af finanslovsaftalen omhandlende udlændingeområdet. Derfor anses dette lovforslags vedtagelse at repræsentere den endelige vedtagelse af paradigmeskiftet, og der udvælges derfor dokumenter i det lovgivende materiale om L 140, særligt med henblik på lovforslaget som fremsat og den første behandling.

Henholdsvis finanslovsaftalen og L 140, vil udgøre de centrale dokumenter i analysens første del rettet mod problemrepræsentationen. Dog vil der ligeledes løbende inddrages empiri, om anden lovgivning til at belyse de øvrige spørgsmål i WPR-tilgangen.

“Vi tager jo drømmene fra dem”

Men hensyn til det sociale arbejde, som diskuteres afslutningsvist i specialet, udgøre rapporten fra Dansk Flygtningehjælp (DFH) “Vi tager jo drømmene fra dem” det empiriske materiale til at belyse, hvordan frivillige i det sociale arbejde med flygtninge oplever at flygtninge påvirkes af lovgivningen samt den policy der føres på området. Ydermere reflekteres der i rapporten over, hvordan frivillige selv påvirkes af blandt andet lovændringer. Rapporten diskuteres i relation til den forgående analyse, med henblik på at undersøge, hvordan problemrepræsentationen kan anskues anderledes, ud fra de frivilliges erfaringer.

Da det sociale arbejde er et væsentligt perspektiv, som ikke bør overses i dette speciale, vil netop de fagprofessionelle og frivillige som arbejder med paradigmeskiftets målgruppe, kunne bidrage med en mindre politisk og en mere praktisk tilgang til problemrepræsentationen. At belyse “problemet” fra et praktisk perspektiv giver mulighed for at tænke anderledes om det “problem” politikerne italesætter.

Det har ikke været muligt at foretage interviews med de fagprofessionelle i kommunerne, der har til opgave at implementere lovændringerne i L 140 i praksis. Bskeden fra kommunerne lyder, at de generelt ikke lader deres ansatte stille op til interviews med studerende, eftersom de er tilstrækkeligt pressede mht. deres arbejdsbyrde, til at kunne påtage sig flere opgaver. Ved dernæst at undersøge mulighederne for at opsøge information på det frivillige område, fremgik det hurtigt, at der allerede kort forinden dette speciales opstart, har været foretaget en omfattende undersøgelse blandt frivil-

lige på tværs af hele landet. Undersøgelsen er foretaget af Dansk Flygtningehjælp og omhandler ikke udelukkende paradigmeskiftet, men hele den policy og de tiltag der er blevet ført under regeringsperioden, som analyseres i spørgsmål tre, fra 2015 til 2019. Denne rapport er baseret på en omfattende datamængde, som ikke ville være muligt at komme i nærheden af på egen hånd. Derfor ses der et stort potentiale i at inddrage dette dokument til at belyse, de frivilliges syn på, hvad de opfatter som problematisk i relation til flygtningeområdet, og hvorledes det frivillige sociale arbejde repræsenterer en anden måde at tænke “problemet” på.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget L 140, er dette blevet sendt i høring blandt adskillige organisationer og foreninger, private som offentlige, der forventes at være berørte af ændringerne. Denne høringsrunde giver mulighed for, at der inddrages andre perspektiver i form af kommentarer som disse måtte have til det foreslåede. Foruden den indledende høring, kan udvalget indkalde eksperter til endnu en høring, i forbindelse med den udvalgsbehandling der finder sted efter “1. behandling” af lovforslaget. Disse eksperter repræsenterer en anden ikke-politisk måde at tænke på.

Kapitel 4

Første Delanalyse

Den første analysedel tager udgangspunkt i det første arbejdsspørgsmål:

Hvad er "problemet" i paradigmeskiftet, og hvilke diskurser ligger til grund for problemrepræsentationen?

Til besvarelsen af dette spørgsmål inddrages WPR-spørgsmål et til tre med henblik på at definere problemrepræsentationen i paradigmeskiftet, de diskurser der ligger til grund herfor samt hvordan de er opstået. Den første delanalyse er i høj grad rettet mod at belyse det første led i problemformuleringen, mens den anden delanalyse samt diskussionen retter sig mod det andet led, hvor det sociale arbejde inddrages samt diskuteres. Dermed er første delanalyse udgangspunktet for at kunne foretage anden delanalyse samt diskutere implikationerne af problemrepræsentationen for det sociale arbejde.

Først analyseres problemrepræsentationen i den udvalgte policy, eventuelt flere problemrepræsentationer kan forekomme, og vil blive reflekteret over løbende. Når vi har en større indsigt i, hvilket problem paradigmeskiftet repræsenterer (Q1), er det muligt dernæst at foretage en diskursanalyse af de præmisser og antagelser der muliggør og er meningsgivende til denne problemrepræsentation (Q2). Afslutningsvist reflekteres der over den udvikling og magtforhold, som har haft betydning for, at pro-

blemrepræsentation tog form som den gjorde, med henblik på at se andre muligheder (Q3).

4.1 “Problemet” paradigmeskiftet repræsenterer

4.1.1 Hvad repræsenteres som “problemet” i en specifik policy?

Ifølge Carol Bacchis tilgang, er det først WPR-spørgsmål rettet mod at se nærmere på, hvad der foreslås at ændres i en eller flere praktiske tekster, som er relevante for den udvalgte policy. Dermed arbejdes der baglæns, ved først at se på de tiltag (løsninger) der fremlægges i forbindelse med paradigmeskiftet og dernæst hvori “problemet” antages at bestå. Dette indebærer, at tiltagene i den udvalgte rapport “Aftale om finanslovsaftalen for 2019” må studeres nærmere. Af rapporten fremgår, at der er et særskilt afsnit udelukkende omhandlende udlændingeområdet, og herunder præsenteres paradigmeskiftet samt forslag til tiltag i underafsnittet “Fra integration til midlertidighed, selvforsørgelse og hjemsendelse” (Regeringen 2018:27-32). Det er på baggrund af denne finanslovsaftale at lovforslaget L 140 efterfølgende fremsættes med henblik på implementering.

Det skal hertil tilføjes, at afsnittet omhandlende udlændinge i finanslovsaftalen også inkluderer andre tiltag som ligeledes indgår i L 140. Dog analyseres primært de tiltag der præsenteres i ovennævnte underafsnit, da de menes at være mere centrale for paradigmeskiftets policy. Dette skyldes at paradigmeskiftets policy netop omhandler et skifte væk fra integration af flygtninge og ønsker et nyt fokus på midlertidighed, selvforsørgelse og hjemsendelse (Regeringen 2018:27). Paradigmeskiftets policy udgør et nyt rammevilkår for opholdstilladelser til nyankomne flygtninge, og henviser til at: “ (...) som flygtning er man på midlertidigt ophold i Danmark (...) man skal vende hjem, så snart muligheden foreligger” (Regeringen 2018:27). Andre tiltag i finanslovsaftalen på udlændingeområdet omhandler i mindre grad denne policy, da der her ikke er tale om flygtninge (eller familiesammenførte til flygtninge), men blandt andet udviste kriminelle, udlændinge på tålt ophold og øvrige grupper af udlændinge, eksempelvis familiesammenførte til danskere (Regeringen 2018:29,36). Således retter

paradigmeskiftets policy på udlændingeområdet sig mod en afgrænset målgruppe - flygtninge (og familiesammenførte til flygtninge).

I det problemløsende paradigme, hvilket ifølge Bacchi er det dominerende indenfor policyanalyse, opfattes de fremlagte tiltag eller forslag som nødvendige, for at løse problemer, som i dette tilfælde vedrører det udlændingepolitiske område. Mere konkret kan det allerede nu udledes, at der er flere forskellige grupper af udlændinge, og at tiltag i finanslovsaftalen vedrørende "En ny politik for midlertidigt ophold" særligt retter sig mod flygtninge, mens andre tiltag retter sig mod andre grupper af udlændinge (Regeringen 2018:3). I henhold til det problemløsende paradigme, har tiltagene i paradigmeskiftet således til hensigt, at løse det antagede "problem" vedrørende flygtninge. Ifølge Bacchi må vi, i det problemspørgende paradigme, ikke tage det for givet, at der eksisterer et "problem", men derimod spørge ind til, hvordan "noget", et *issue*, repræsenteres som et "problem" (Bacchi 2009:1).

Tiltagene i paradigmeskiftet

Indledningsvist i afsnittet om udlændinge lægges der vægt på, at der tidligere er gennemført tiltag under VLAK-regeringen i fællesskab med Dansk Folkeparti forud for finanslovsaftalen. Tiltagene beskrives som "en lang række stramning" der tilsammen har medført at færre asylansøgere anmoder om beskyttelse og opholdstilladelse (flygtningestatus) i 2018 end i de forgangne ti år, hvilket ifølge regeringen (VLAK) og Dansk Folkeparti bidrager positivt til at spare på de offentlige udgifter på området og investere mere i kernevelfærd og tryghed (Regeringen 2018:25-26). Der etableres her en forståelse af at færre asylansøgere, og dermed flygtninge med mulighed for anerkendt opholdstilladelse i Danmark, er ensbetydende med en positiv effekt af policy-tiltagene, idet pengene kan bruges på andre mere investerings-værdige områder. Formålet med de stramninger der har fundet sted forud for paradigmeskiftet synes dermed at være, at mindske antallet af flygtninge i Danmark.

Efter præsentationen af de tidligere tiltags succesfulde udfald, understreges det i finanslovsaftalen, at udlændingepolitikken trods alt må *udbygges* med flere *stramninger* (Regeringen 2018:25-26). Der indføres derfor yderligere " (...) initiativer som skal sikre, at den midlertidige beskyttelse i Danmark ikke bliver til en permanent tilværelse" (Regeringen 2018:26). Disse nye initiativer udgør dermed paradigmeskiftet, et skif-

te væk fra en udlændingepolitik der omhandler integration af flygtninge over til en der handler om midlertidighed, selvforsørgelse og hjemsendelse (Regeringen 2018:27). Dette tyder på en anden problematisering end den der allerede er "løst", nemlig at der var for mange flygtninge, der søgte om asyl i Danmark, hvilket skulle begrænses gennem stramninger på udlændingeområdet. Selvom paradigmeskiftet fortsat understøtter, den tidligere indsats om at begrænse antallet er personer der søger om asyl i Danmark, peger de nye tiltage om midlertidighed og hjemsendelse frem for integration i retningen af, at målgruppen udgøres af flygtninge (og familiesammenførte til flygtninge), som enten har opholdstilladelse eller fremadrettet får opholdstilladelse, i landet, og således vil være påvirket af paradigmeskiftet under opholdet (Regeringen 2018:26).

Da der i finanslovsaftalen tales om at *udbygge stramningerne*, skal den nye policy ses i forlængelse af den hidtil førte (Regeringen 2018:25-26). Der er således tale om en policy tilgang, der fortsat ønsker stramninger, men retter fokus mod hjemsendelse af flygtninge og familiesammenførte hertil, frem for at begrænse antallet af asylansøgere i Danmark.

Paradigmeskiftets primære formål er således ikke at begrænse antallet af flygtninge, der søger mod Danmark, men at hjemsende flygtninge gennem en række nye tiltag. Problemrepræsentationen må, ifølge WPR-tilgangen, defineres og afklares indirekte, ved at se nærmere på disse konkrete policy tiltag, eftersom "problemet" ikke formuleres direkte i finanslovsaftalen (Bacchi 2009:3,55). Der præsenteres i alt 11 tiltag til ændringer i finanslovsaftalen for 2019, som udgør paradigmeskiftets policy:

1. Opholdstilladelser til flygtninge skal fremover alene udstedes med henblik på midlertidigt ophold i Danmark;
2. Løbende information om opholdets midlertidige status;
3. Opholdstilladelser til flygtninge skal fremover altid inddrages, når det er muligt inden for Danmarks internationale forpligtelser;
4. Vægtning af børns selvstændige tilknytning til Danmark i inddragelsessager reduceres;
5. Justering af formålsbestemmelsen i integrationsloven;

6. Mål om selvforsørgelse og en forventning om midlertidigt ophold og hjemrejse;
7. Ophævelse af retskrav på permanent bolig til flygtninge;
8. Nedsættelse af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelse for forsørgere;
9. En styrket og udvidet repatrieringsordning;
10. Videreførsel af repatrieringskoordinatorer i 2022;
11. Styrket indsats i nærområderne (Regeringen 2018:27-32).

Det første initiativ der præsenteres i finanslovsaftalen omhandler, at alle opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge fremover skal ændres, således at der ikke gives mulighed for varigt ophold, men udelukkende midlertidige ophold til alle flygtninge uanset flygtningestatus (Regeringen 2018:27). Ligeledes understøtter det næste tiltag, at der skal være en mere klar kommunikation til flygtninge om disse midlertidige i opholdstilladelser. Længden af de midlertidige opholdstilladelser afhænger af, hvornår det er muligt for de danske myndigheder at inddrage eller nægte at forlænge opholdstilladelser. Her henvises til de internationale forpligtelser som Danmark har tilsluttet sig med hensyn til beskyttelse af flygtninge. Såfremt disse forpligtelser ikke overskrides, skal alle opholdstilladelser fremover inddrages, og dermed tillægges forskellige typer af tilknytning til og deltagelse i samfundet mindre betydning (Regeringen 2018:28). Desuden tillægges børns (under 8 år) tilknytning mindre betydning end hidtil.

Formålsbestemmelsen i integrationsloven ændres således, at det ikke længere er en del af formålet: “(...) at nyankomne udlændinge har kendskab til, at en vellykket integration er forudsætningen for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse” (Regeringen 2018:29). I tråd med at fokus på vellykket integration udgår, er den nye målsætning i paradigmeskiftet at flygtninge skal være selvforsørgende og forvente midlertidige ophold og dermed hjemrejse på et tidspunkt. Derfor ændrer integrationsprogrammet og integrationsydelsen navn til selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet samt selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen - hvad angår gruppen *nyankomne flygtninge* (Regeringen 2018:29-30). Derudover fjernes flygtninges retskrav på at få tildelt en permanent bolig af kommunen, som fremover kun behøver at tilbyde en midlertidig bolig.

Som det allerede fremgår, skal flygtninge være selvforsørgende og ligge samfundet mindst muligt til last, mens de opholder sig i Danmark, hvilket ifølge partierne bag finanslovsaftalen (VLAK-regeringen og Dansk Folkeparti) medfører at selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen nedsættes med 2000 kr. pr. måned for enlige forsørgere og 1000 kr. pr. måned pr. person for samboende og gifte forsørgere (Regeringen 2018:30). Med henblik på at sikre midlertidige opholdstilladelser, foreslås det yderligere at repatriering styrkes gennem kommunernes vejledning, økonomiske støtte samt et team af repatrieringskoordinatorer.

Afslutningvist er det hensigten, at øge indsatsen i nærområderne, hvilket bidrager til mere stabile forhold, og dermed både muliggør hjemvenden samt at færre har behov for at søge beskyttelse i fx Europa i fremtiden (Regeringen 2018:31-32).

Paradigmeskiftet udgør således en større mængde af tiltag, hvoraf visse af tiltagene retter sig mod at foretage ændringer, som har indflydelse på betingelserne for og under flygtninges ophold i Danmark (tiltag 1, 3, 4, 7 og 8), mens andre er rettet mod vejledning om midlertidighed og hjemrejse (tiltag 2, 9 og 10) og andre igen er ændringer og justeringer af adskillige formuleringer, således at de tilsvarende fremlagte policy (tiltag 5 og 6).

I finanslovsaftalen er formålet med disse nye initiativer at: “ (...) sikre, at den midlertidige beskyttelse i Danmark ikke bliver til en permanent tilværelse, når beskyttelsesbehovet ophører” (Regeringen 2018:25). Herigennem problematiseres det, at der hidtil *ikke* har været tilstrækkelig sikring af udelukkende midlertidig beskyttelse for flygtninge. Dette har paradigmeskiftets policy og ovenstående tiltag til formål at ændre på, hvilket blandt andet ses idet opholdstilladelse til samtlige flygtninge fremover vil være: “med henblik på midlertidige ophold i Danmark” (Regeringen 2018:27), frem for som tidligere at flygtninge med konventionsstatus og beskyttelsesstatus tildeles ophold: “med mulighed for varigt ophold” (Regeringen 2018:27). Derudover ændres formålet med integrationsloven til således, at følgende udgår: “ (...) en vellykket integration er en forudsætning for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse” (Regeringen 2018:29), og derfor ikke længere gør sig gældende.

Behovet for at vedtage paradigmeskiftets nye policy og ændringer begrundes blandt andet med en statistik om: “(...) at 9 ud af 10 flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, som er kommet i løbet af de seneste 20 år, fortsat er i Danmark”

(Regeringen 2018:27). Det antages således, på baggrund af disse tal, at der er en tendens til, at langt de fleste flygtninge ikke rejser hjem, og således bliver i Danmark, hvilket ikke stemmer overens med forståelsen i finanslovsaftalen af flygtninge som midlertidige, hvorfor der er behov for de ovenstående stramninger, således at flere flygtninge fremover rejser hjem (Regeringen 2018:27).

Problemrepræsentationen i paradigmeskiftet kan følgelig beskrives som værende: *at flygtninge (og familiesammenførte hertil) ikke i tilstrækkelig grad hjemrejser/er midlertidige, men derimod har mulighed for at blive i Danmark*. Heraf skal forstås, at flygtninge udgør målgruppen for problemrepræsentationen, idet manglende hjemrejser, og dermed midlertidige ophold, kun retter sig mod denne gruppe, idet andre udlændinge ikke er underlagt samme policy og forventninger om midlertidighed og hjemrejse.

Ifølge Bacchi, er en problemrepræsentation dog mere kompleks end som så, idet der indlejrer sig flere i hinanden (*nesting*), hvorfor man må spørge yderligere ind til problemrepræsentationen (Bacchi 2009:21,56). Spørger man ind til, hvad "problemet" er vedrørende flygtninges manglende hjemrejser må dette afsøges, ved at inddrage andre relevante emner, der relaterer sig hertil.

I og med at paradigmeskiftet udgør et skifte væk fra *integrations*-policy over til den nye *midlertidigheds/hjemrejse*-policy, tyder det på, at der i finanslovsaftalen ses en sammenhæng mellem *integration* af flygtninge (integrationsindsatsen) og den forhenværende mulighed for varige opholdstilladelser til flygtninge, hvilket kommer til udtryk da målsætningen i den nye policy om, at flygtninge skal være midlertidige og hjemsendes, forudsætter, at integration udgår af denne policy. Tiltagene der afspejler at den tidligere integrations-policy udgår er særligt: 3) Opholdstilladelser til flygtninge skal fremover altid inddrages, når det er muligt inden for Danmarks internationale forpligtelser, 5) Justering af formålsbestemmelsen i integrationsloven og 6) Mål om selvforsørgelse og en forventning om midlertidigt ophold og hjemrejse, som alle omhandler, hvordan integration tillægges mindre vægt, og ikke længere indgår som betegnelse for det program og den ydelse, der tildeles flygtninge (jf. de ovenstående tiltag i finanslovsaftalen for 2019).

Integrationen problematiseres således også i paradigmeskiftets policy, grundet forventningen om den deraf medfølgende mulighed for, at flygtninge tildeles tidsube-

grænsede opholdstilladelser. Flygtninges manglende hjemrejser udgør således en problemrepræsentation, hvori integration, som årsag hertil, udgør en anden. Der er således en problemrepræsentation indlejret eller *nested* i en anden (Bacchi 2009:21). Dermed udgør integration et vigtigt emne i paradigmeskiftets problemrepræsentation af flygtninge, og vil blive inddraget i den efterfølgende analyse. En formulering der forbinder disse to problemrepræsentationer til én er, at: *flygtninge ikke i tilstrækkelig grad rejser hjem/er midlertidige, som følge af integration.*

Anvender man her igen Bacchis begreb om *nesting*, kan dette lede til endnu engang at stille spørgsmålet: “hvad repræsenteres “problemet” som”, i ovenstående, og dermed spørge yderligere ind til, hvori “problemet” består vedrørende integration af flygtninge og varige opholdstilladelser?

De mange tiltag der lægges op til i finanslovsaftalen, og som berører flygtninge, tegner et billede af, at der generelt er tale om at minimere mængden af flygtninge i Danmark, samt de økonomiske omkostninger herved, dog ikke som tidligere ved primært at sikre, at færre søger mod Danmark, men ved i udstrakt grad at sende flere hjem (Regeringen 2018:25-26). De økonomiske omkostninger mindskes, såfremt der er færre flygtninge, hvilket blandt andet betyder, at der er færre, som potentielt kan modtage offentlige ydelser - som desuden sættes yderligere ned i den nye policy (jf. 8. tiltag). Derudover skal flygtninge være selvforsørgende, mens de er bosiddende i Danmark, hvilket ligeledes bidrager positivt til at mindske omkostningerne, samt at de er bedre i stand til at vende tilbage og genopbygge hjemlandet (Regeringen 2018:27). At mindske udgifterne til flygtninge betyder, at midlerne i stedet kan bruges på andre områder som kernevelfærd, hvilket er ensbetydende med velfærd til borgerne, som flygtninge ikke udgør en del af, idet de fremover skal være midlertidige og hjemsendes.

Mange af tiltagene i finanslovsaftalen problematiserer således flygtninge som værende en omkostning for samfundet, når de er bosiddende i Danmark, hvilket betyder, at der er færre midler til borgernes velfærd. Derfor er det nødvendigt, at særligt flygtninge, ikke får permanente opholdstilladelser, men derimod kun opholder sig midlertidigt i landet, og ikke mindst er selvforsørgende under opholdet.

Yderligere problematiseres det, at de regler der har gjort sig gældende inden tiltagene i paradigmeskiftet, er blevet anset for at give adgang til at bosætte sig i Danmark som flygtning, trods det at ens beskyttelsesbehov er ophørt (Regeringen 2018:26).

Dette betragtes som misbrug af den danske "gæstfrihed", som ifølge finanslovsaftalen er betinget af midlertidighed. Derfor er formålet med tiltagene ligeledes at sikre: "(...) øget kontrol [som] forventes at have en mærkbar effekt i forhold til antallet af (...) opholdstilladelser" (Regeringen 2018:27). Effekterne af den øgede kontrol forventes ligeledes at signalere, at: "(...) Danmark ikke tillader misbrug af sit asylsystem" (Regeringen 2018:27). Der antages således at eksistere et "problem" omkring det at være bosat varigt i Danmark, uden et beskyttelsesbehov, såfremt man er flygtninge, da dette betragtes som misbrug af det danske system.

Denne problemrepræsentation af flygtninges permanente opholdstilladelser som både et økonomiske "problem" samt et "problem" for systemet, der udnyttes, er medvirkende til at skabe en forståelse af, hvorfor integration ligeledes problematiseres, hvad angår flygtninge. Eftersom det antages, at vellykket integration kan medføre varigt ophold til flygtninge, bidrager ekskluderingen af flygtninge fra integrationsindsatsen positivt til at opnå den politiske målsætning om midlertidighed og hjemsendelse.

Opsamling

Således er problemrepræsentationen i paradigmeskiftets policy kompleks, og omfatter mange antagelser om "problemer" vedrørende flygtninge, blandt andet at, flygtninge bør defineres som midlertidige, og derfor skal hjemsendes, når dette er muligt, hvilket vil bidrage positivt til at mindske udgifterne på området, således at borgere kan blive prioriteret, gennem kernevelfærden. Yderligere har asylsystemet tidligere medført, at dette er blevet udnyttet af flygtninge, hvorfor det er nødvendigt med yderligere tiltag i paradigmeskiftet, som sender et signal til verden omkring, om at det ikke er muligt at bosætte sig i Danmark uden et beskyttelsesbehov, og når dette ikke længere gør sig gældende vil man blive sendt hjem, hvorfor opholdet i Danmark er midlertidigt. Overordnet knytter samtlige "problemer" der repræsenteres i paradigmeskiftets policy sig til at:

flygtninge skal være midlertidige og hjemsendes

4.1.2 Hvilke præmisser eller antagelser ligger til grund for repræsentationen af “problemet”?

Dette WPR-spørgsmål har til formål at synliggøre nogle af de konceptuelle logikker, *conceptual logics*, som, ifølge Bacchi, er etableret forud for problemrepræsentationen, og dermed muliggør og understøtter, at problemrepræsentationen giver mening (Bacchi 2009:5). Derfor foretages en *diskursanalyse*, med inspiration fra Foucaults *arkæologiske* diskursanalyse, af *præmisser* og *antagelser* der er indlejret i problemrepræsentationen ved først at identificere *binære* oppositioner, *nøglekoncepter* samt *kategoriseringer* i paradigmeskiftet og dernæst analysere, hvorledes disse er etableret som meningsgivende i paradigmeskiftets policy (Bacchi 2009:6-7).

Binære oppositioner

Paradigmeskiftet udgør som nævnt den policy der føres på udlændingeområdet i samarbejdet mellem den daværende regering og Dansk Folkeparti. Dog problematiserer denne policy ikke alle udlændinge, i den problemrepræsentation, som er fremanalyseret (jf. 4.1.1). Her opstilles et modsætningsforhold i finanslovsaftalen, mellem flygtninge (og deres familier) på den ene side og andre udlændinge på den anden, som ikke er underlagt samme policy i finanslovsaftalen og efterfølgende lovændringer i L 140. Flygtning udgør en specifik gruppe blandt udlændinge som repræsenteres som et “problem”, og dermed ekskluderes denne gruppe fra visse muligheder som andre udlændinge har. Det kan til eksempel ses i betingelserne for deres opholdsgrundlag, som ikke i samme grad indeholder mulighed for tidsubegrænsede opholdstilladelser ved udstedelsen, idet: “(...) opholdstilladelserne gives med henblik på midlertidigt ophold” (Folketinget 2019a). Dette gør sig ikke gældende for andre udlændinge, og der opstår således en splittelse mellem flygtninge og andre udlændinge, hvad angår midlertidighed, som kun pålægges flygtninge.

Yderligere opstår der et skel mellem flygtninge og andre udlændinge, hvad angår nogle af de forskellige tiltag i finanslovsaftalen, som kun omhandler flygtninge, eksempelvis fjernelsen af retskravet om permanente boliger, inddragelse af opholdstilladelser samt målet om selvforsørgelse og hjemrejse (jf. tiltagene i 4.1.1).

Det tyder således på, at andre udlændinge end flygtninge, findes mere værdi-

fulde i samfundet, idet de ved udstedelse af opholdstilladelse ikke pålægges samme forventning om at være midlertidige og hjemrejse, hvilket er tilfældet med flygtninge i den nye policy der præsenteres. Således er der et modsætningsforhold i problemrepræsentationen mellem flygtninge på den ene side og andre udlændinge på den anden. Dermed skabes der præmisser for, at flygtninge bliver betragtet som en særlig minoritetsgruppe, der er mindre værdsat i samfundet, som forventes og bør rejse hjem.

Endnu et modsætningsforhold der opstår i relation hertil er integration over for midlertidighed og hjemrejse, hvilket opstår da integration udgår af flygtningepolitikken og erstattes af den nye *midlertidigheds/hjemrejse*-policy. Dette fremgår blandt andet i finanslovsaftalen og den efterfølgende fremsættelse af lovændringerne i L 140, hvor *integrationsprogrammet* ændrer navn til et *selvforsørgelses- og hjemrejseprogram*, *integrationsydelse* ændrer navn til *selvforsørgelses- og hjemrejseydelse* og *integrationskontrakten* ændrer navn til *kontrakten*. Disse betegnelser for henholdsvis programmet og ydelsen gør sig kun gældende, hvad angår flygtninge, og ændrer navn til introduktionsprogram og overgangsydelse, hvad angår andre udlændinge (Folketinget 2019c:2).

Dette understreger, at paradigmeskiftets policy problematiserer integration, hvad angår flygtninge, som fremadrettet betyder, at integrationsindsatsen ikke længere må forventes at rette sig mod flygtning som målgruppe. Integration antages således potentielt at føre til permanent bosættelse, hvilket ikke ønskes, da alle flygtninge bør være midlertidige grundet deres flygtningestatus. Dermed udgør integration den negative modpol til midlertidighed, og disse kan derfor ikke sameksistere i paradigmeskiftets policy vedrørende flygtninges ophold i Danmark.

Problematiseringen af flygtninge kommer også til udtryk i finanslovsaftalen med hensyn til de offentlige udgifter, hvilket nævnes i ovenstående afsnit, hvor der skelnes mellem udgifter på udlændingeområdet og andre områder som eksempelvis kernevelfærden, hvor en øget mængde flygtninge i Danmark sidestilles med et øget udgiftspres, som betyder at skattekroner tages fra andre områder, som velfærden. Det binære forhold består dermed i, hvorvidt der ønskes at bruges offentlige udgifter på flygtninge (udlændingeområdet), som forventes at være højere i takt med et stigende antal flygtninge i landet, eller om det derimod er andre områder der bør prioriteres,

som kernevelfærden (Regeringen 2018:25-26). Der er således et binært forhold mellem udgifter til flygtninge og offentlige udgifter til blandt andet velfærden. Dermed anses ydelser til flygtninge for at have en negativ betydning for andre mere ønskværdige formål at anvende offentlige udgifter til. Her opstår således et modsætningforhold i de økonomiske prioritering mellem flygtninge på den ene side og borgere på den anden side, hvorved flygtninge afgrænses fra at være inkluderet som en del af samfundet.

Denne skellen mellem flygtninge og andre borgere (statsborgere), forekommer blandt andet også i den klare udmelding om midlertidighed, som ikke skaber forudsætninger for en fremtid i Danmark. Desuden italesættes det i finanslovsaftalen, at flygtninge skal rejse hjem igen, når det er muligt (Regeringen 2018:26). Dermed er der et binært forhold mellem flygtninge og borgere, hvor Danmark udgør et hjem for borgere (statsborgere og personer med tidsbegrænset opholdstilladelse), mens det land man oprindeligt kom fra, udgør ens hjem, såfremt man er flygtning. Dette etablerer en forståelse af flygtninge i paradigmeskiftets policy, som personer der ikke har tilladelse til andet end midlertidigt ophold i Danmark, idet de har et andet hjem. Det kan dog diskuteres, hvad der udgør et hjem, men eftersom betegnelse "hjemsendelse" anvendes i paradigmeskiftet, peger det på, at uanset længden af det midlertidige ophold, som er uvis, så udgør Danmark på intet tidspunkt et hjem for flygtninge. Derimod skal man: "rejse hjem, når det er muligt" (Regeringen 2018:27).

Nøglekoncepter

I politik anvendes der, ifølge Bacchi, adskillige *nøglekoncepter*, som formentlig derfor allerede er nævnt i ovenstående afsnit. Sådanne koncepter kræver dog en nærmere undersøgelse, da de ofte opfattes som havende en entydig mening. Denne mening er dog en konstrueret størrelse, som bunder i styringspraksissers anvendelse af disse koncepter (Bacchi 2009:8,60).

Et af de koncepter der spiller en stor rolle i paradigmeskiftet er *midlertidighed*, som ifølge den fremlagte policy er en definition af både flygtnings beskyttelsesbehov og opholdstilladelser (Regeringen 2018:26-29). Midlertidighed konstrueres dermed som et begreb, der anvendes i finanslovsaftalen til at indikere, den begrænsede længe af flygtnings ophold, som begrundet i det tidsmæssigt begrænsede behov for beskyttelse. Dermed anvendes begrebet om midlertidighed til at konstruere en forståelse af,

at alle flygtninge i Danmark er midlertidige. Dog afgrænses midlertidighed ikke til et vist antal år, men er betinget af tilstanden i hjemlandet, hvorfor det er vanskeligt at sige noget om, hvornår flygtninge kan rejse tilbage. Hvad der dog er vished om, er, at flygtninge har mulighed for at søge om permanent opholdstilladelse efter 8 års ophold i Danmark (Dansk Flygtningehjælp 2019a). Såfremt permanent opfattes som det modsatte af midlertidig, betyder det, at midlertidighed og et midlertidigt ophold kan afgrænses til et ophold på maksimalt 8 år. Dog må der sættes spørgsmål ved dette koncept *midlertidighed*, som i finanslovsaftalen gør sig gældende for samtlige flygtninge. Såfremt ens beskyttelsesbehov er længerevarende, længere end 8 år, er der lovgivningsmæssigt mulighed for, at flygtninge kan blive permanent bosat i Danmark, hvorfor flygtninge på et tidspunkt kan ophøre med at være midlertidige. Her tydeliggøres det, at midlertidighed konstrueres i policy til anvendelse af at opnå de politiske målsætninger om hjemrejse, inden den midlertidige opholdstilladelse bliver mulig at gøre varig.

Relateret til midlertidighed anvendes således *hjemsendelse/hjemrejse* også som et begreb, der gør sig særligt gældende for flygtninge (og deres familier). Hjemsendelse som koncept påpeger, at Danmark ikke er et hjem for flygtninge. Derimod er det land, som man oprindeligt flygtede fra ens hjem, også mens man er bosiddende i Danmark. I finanslovsaftalen lyder det, at: "Der må ikke være den mindste tvivl (...) om, at de [flygtninge] skal rejse hjem, når det er muligt" (Regeringen 2018:27). Det diskuteres altså ikke, hvorvidt Danmark kan udgøre et hjem for flygtninge, der har ophold i landet. Derimod er udgangspunktet for flygtninge, at de skal rejse tilbage til deres såkaldte hjemland, når dette er muligt, hvilket afhænger af omstændighederne i det pågældende land (Folketinget 2019c:31). På baggrund af ovenstående, udelukker hjemrejse således, at der tales om, hvordan Danmark potentielt kan komme til at udgøre et hjem, såfremt flygtninge har behov for beskyttelse længere end 8 år.

Integration indgår også som koncept i paradigmeskiftet, dog som et koncept der ikke længere ønskes anvendt med hensyn til den pågældende målgruppe. Integration tillægges således en negativ betydning, da der ses et modsætningsforhold mellem integration og målsætningerne om hjemsendelse, hvilket bunder i at vellykket integration tidligere har været en forudsætning for, at man kunne tildeles tidsubegrænset ophold. Derfor er det ikke længere hensigtsmæssigt at inkludere integrationen, som målsætning i den nye policy, når der ønskes midlertidighed frem for permanente ophold.

Dermed konstrueres integration som et koncept der er forbeholdt andre udlændinge, og ekskluderer flygtninge.

Kategorisering

Når der tales om kategorier i en arkæologisk diskursanalyse giver disse også en særlig mening til den problemrepræsentation der undersøges. Ifølge Bacchi kan der være tale om særlige personkategorier, som har betydning i den udvalgte policy (Bacchi 2009:9). Her er der tale om flygtninge som en konstrueret kategori, der har betydning for, hvordan “problemet” repræsenteres i paradigmeskiftet. Ifølge Bacchi kan en sådan kategori konstrueres ud fra forskellige måleteknikker og mekanismer, som kan bidrage med information om særlige grupper i samfundet, fx folketællinger (Bacchi 2009:9).

Konstruktionen af flygtninge som en særlig gruppe i samfundet er ikke ny, men kan spores tilbage til FN’s flygtningekonvention som Danmark tilsluttede sig i 1951, efter Anden Verdenskrig, hvori der etableres en universel forståelse af flygtninge (jf. specialets begrebsafklaringen af flygtninge). Antagelserne omkring flygtninge i paradigmeskiftet omhandler blandt andet, at de bør være midlertidige, eftersom de ellers udnytter systemet og udgør en omkostning for samfundet (jf. ovenstående afsnit 4.1.1). Kategoriseringen af flygtninge som midlertidige forekommer i finanslovsaftalen samt L 140, i tiltaget vedrørende opholdstilladelser, hvor alle flygtninge fremover udelukkende vil blive tildelt midlertidige opholdstilladelser. Dette er en kategorisering af flygtninge som midlertidige som adskiller sig fra andre. Denne betegnelse omkring midlertidighed fremgår ikke FN’s Flygtningekonvention, hvori den universelle beskrivelse af flygtninge defineres (jf. specialets begrebsafklaringen af flygtninge). I finansloven menes midlertidighed at være begrundet i, at beskyttelse er midlertidigt, jf. ovenstående analyse, og man er forpligtet til at vende hjem, når muligheden findes (Regeringen 2018:25-26). Eftersom beskyttelse af flygtninge er midlertidigt, skal samtlige opholdstilladelser til flygtninge ligeledes være det fremover. Hermed etableres der en antagelse om, at præmissen for at flygtninge er midlertidige, kan begrundes i beskyttelsens varighed. Således udgør kategoriseringen af flygtninge som værende midlertidige en diskurs, der ligger til grund for, at paradigmeskiftets problematisering af permanente opholdstilladelser og problemrepræsentationen, der følger heraf, giver mening.

I relation hertil anvendes førnævnte statistik om at 9 ud af 10 flygtninge, de seneste 20 år, fortsat er i landet, hvoraf det udledes, at flygtninge ikke vender hjem, som de bør. Set i lyset af Foucaults perspektiver på magt og styring, betyder dette, at flygtninge ikke besidder de nødvendige og ønskede egenskaber om selvregulering, eftersom de ikke lever op til normen og forventningen om, at de skal være midlertidige. Statistikken anvendes således som information omkring flygtninge, hvoraf det antages, at tallene er ensbetydende med, at en del af disse 9 ud af 10 ikke må forventes at rejse hjem, hvorfor det er nødvendigt med de nye tiltag og lovændringer.

Dette er et udtryk for, at der kan ses anvendelse af suveræn magt som styringsmentalitet i paradigmeskiftets policy, med henblik på at opnå den ønskede adfærd, nemlig at flere flygtninge rejser hjem, som reguleres ved at foretage lovændringer. Foucault taler i denne forbindelse om *dividing practices*, som fører til splittelse ikke blot mellem grupper i befolkningen, men også i individer. Denne kategorisering af flygtninge som målgruppen for paradigmeskiftet, kan have betydning for, hvordan flygtninge tænker om sig selv og andre, samt hvordan de opfattes af samfundet. Det væsentlige her er, at flygtninge således udgør målgruppen i problemrepræsentationen, og dermed faciliterer regeringens målsætningen i paradigmeskiftet (Bacchi 2009:58).

Disse antagelser omkring flygtninge er med til at forme, den *governmentality* rationalitet, som er et udtryk for den tænkning der ligger bag måden hvorpå der styres (Bacchi 2009:59). Som følge af ovenstående antagelser, afspejler paradigmeskiftet en *governmentality* styring som i inddrager suveræn magt gennem problemrepræsentationen af, at flygtninge ikke i tilstrækkelig grad vender hjem, hvilket de, ifølge normerne i den fremlagte policy, bør.

Flygtninge som kategori adskilles desuden fra andre grupper af udlændinge i de nye tiltag. Dette ses blandt andet i L 140, hvor der foretages en ny opdeling af målgrupper i integrationsloven; henholdsvis flygtninge, familiesammenførte til flygtninge og andre indvandrere. Dette skyldes, at visse bestemmelser, blandt andet vedrørende tiltaget om at betegnelse til selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet samt selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen, kun retter sig mod flygtninge og familiesammenførte til flygtninge (Folketinget 2019c:32). Dermed tydeliggøres det yderligere, at flygtninge som en afgrænset kategori er målgruppen for mange af de tiltag om midlertidighed der lægges op til i finanslovsaftalen og fremsættes i L 140.

Opsamling

De præmisser og antagelser, der har indflydelse på, hvordan flygtninge repræsenteres som et problem, bunder i en forståelse af flygtninge som adskilt fra andre udlændinge og borgere, idet de bør være midlertidigt bosatte i Danmark, til forskel fra øvrige i samfundet. Dette bunder en antagelse om, at flygtninge udgør en omkostning for samfundet, og derfor ønskes de ikke integreret, da dette tidligere har ført til varige opholdstilladelser, ifølge lovgivningen. Det er således særligt midlertidighed, hjemsendelse og integration der fremstår som de væsentligste koncepter, der anvendes i problematiseringen af flygtninge. Ligeledes afspejler disse koncepter, hvordan flygtninge konstrueres som en kategori der adskiller sig fra andre udlændinge, og som underlægges suveræn magt i form af lovændringerne i L 140.

4.1.3 Hvordan er denne repræsentation af “problemet” opstået?

Dette WPR-spørgsmål lægger op til en *genealogisk diskursanalyse* inspireret af Foucault, som har til formål at belyse, udviklingen, beslutninger og begivenheder der har fundet sted, og har haft betydning for problemrepræsentationen: *flygtninge skal være midlertidige og hjemsendes*. Desuden kan genealogiens historiske perspektiv også synliggøre andre konkurrerende problemrepræsentationer. Dermed sættes der spørgsmålstejn ved den udvikling der har fundet sted som værende naturlig og “problemet” tages ikke længere for givet (Bacchi 2009:10-11). I det følgende er det dog ikke intentionen at foretage en gennemgribende genealogisk diskursanalyse, som Foucault ville have foretrukket det. Dette findes dog ikke problematisk ifølge WPR-tilgangen, hvor Bacchi understreger, at man kan udelade visse af spørgsmålene, såfremt de ikke er væsentlige for problemstillingen. Dette er dog ikke tilfældet her. Den genealogiske analyse vil blot fokusere på udviklingen og begivenheder i de seneste år.

Til forskel fra specialets indledning, findes det således relevant at gå mere i dybden med begivenhederne omkring flygtningekrisen frem til paradigmeskiftets vedtagelse i relation til at belyse, hvordan etableringen af diskurserne, særligt med henblik på antagelser om flygtninge og midlertidighed samt flygtninge og integration, har fundet sted, og ført til den problemrepræsentation der ses i paradigmeskiftets policy.

I denne periode (fra 2015 til 2019), sad Venstre ved magten i samtlige af årene, først som en Venstre-regering med støtte fra partierne Dansk Folkeparti, Liberal Alliance samt Det Konservative Folkeparti, og senere (november 2016) som VLA-

regeringen, hvormed de tidligere støttepartier Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti blev en del af regeringen. Dansk Folkeparti fortsatte dog som støtteparti, og havde en betydning for, hvilke lovforslag der kunne vedtages, idet VLAK-regeringen ikke udgjorde et flertal i folketinget. Denne regering sad ved magten frem til valget i 2019.

De 114 stramninger samt paradigmeskiftet, hvis stramninger indgår i denne optælling, blev vedtaget under denne regeringsperiode, i kølvandet på flygtningekrisen. Paradigmeskiftet skal ses i kontekst heraf, og dermed anses begivenhederne omkring flygtningekrisen for at have stor betydning for den udvikling og de beslutninger, der har ført os i retningen af paradigmeskiftet. Dermed ikke forstået, at denne udvikling skal anses for at være naturlig, eftersom det er bestemte beslutninger, der præger udviklingen, hvilket en genealogisk analyse, netop har til formål at destabilisere, ved at pege på de magtforhold der muliggør, at en bestemt problemrepræsentation får succes med at blive konstrueret som noget, vi tager for givet (Bacchi 2009:10-11, 63, 65). Inspireret af Foucault, er det ligeledes interessant at se nærmere på, hvordan kategorier og koncepter som flygtninge/midlertidige flygtninge, midlertidighed og integration, er blevet indlejret i styringspraksisser, for herigennem at belyse, hvordan problemrepræsentationen omkring flygtninge, kunne have været anderledes, hvilket diskuteres nærmere efterfølgende (Bacchi 2009:65).

Eftersom *midlertidighed* vedrørende flygtninges ophold i Danmark, udgør et væsentligt begreb i paradigmeskiftets policy, er det interessant at se på, hvordan dette er opstået som en del af styring med henblik på gruppen flygtninge. Af finanslovsaftalen samt fremsættelsen af lovændringerne i L 140, fremgår det, at der eksisterer tre grupper af flygtninge i udlændingeloven: konventionsflygtninge (§ 7, stk. 1 og § 8, stk. 1), udlændinge med beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2 og § 8, stk. 2) samt udlændinge *med* midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3). De to førstnævnte grupper har haft tidsbegrænsede opholdstilladelser med mulighed for varigt ophold, permanente opholdstilladelser, hvilket i den nye policy skal ændres, således at alle tre grupper af flygtninge, inklusiv familiesammenførte til disse, tildeles tidsbegrænsede opholdstilladelse: "(...) med henblik på midlertidigt ophold", hvilket ellers blot har gjort sig gældende for flygtninge med ophold efter udlændingelovens § 7, stk. 3 (Regeringen 2018:27,28; Folketinget 2019c:14,25).

Det fremgår at der sker en udvidet brug i lovgivningen omkring midlertidige ophold som erstatning for at tale om mulighed for varige ophold. Dette forekommer ved

at anvende den allerede eksisterende betegnelse omkring midlertidighed, som gør sig gældende for flygtninge efter udlændingelovens § 7, stk. 3. Med genealogiens analytiske formål i mente, er begrebet omkring midlertidighed således allerede indlejret i den policy der føres forinden paradigmeskiftet. Med paradigmeskiftes lovændringer, indlejres diskursen om flygtninge som midlertidige som en del af styringspraksissen for yderligere to grupper af flygtninge, som førhen ikke har været omfattet af betegnelse omkring midlertidighed, selvom de dog har haft tidsbegrænsede opholdstilladelser. Den ovennævnte type af flygtninge (§7, stk. 3), som forinden paradigmeskiftet, var den eneste gruppe der blev betegnet som personer med midlertidig beskyttelsesstatus og midlertidige opholdstilladelser, har dog ikke altid eksisteret som en særlig gruppe i udlændingeloven. I udlændingeloven, blev det i februar 2015 vedtaget at indføre § 7, stk. 3, som følge af et lovforslag, L 72, om ændring af udlændingeloven (Folketinget 2015:7). Det var med denne vedtagelse, at midlertidig beskyttelsesstatus til visse flygtninge blev indført. Forinden vedtagelsen, gjorde midlertidig beskyttelsesstatus sig således ikke gældende for nogen af de tre grupper af flygtninge i udlændingeloven.

Lovforslaget L 72 blev fremsat allerede inden Venstre kom til magten i 2015, under den daværende SR-regering i november 2014 (Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre). Hensigten med lovændringerne som indførte midlertidige opholdstilladelser til bestemte grupper af flygtninge, blev af den daværende justitsminister Mette Frederiksen (S) begrundet i begivenhederne vedrørende flygtningekrisen (som peakede i 2015): “ (...) vi [har] henover sommeren [2014] (...) oplevet ekstraordinært mange asylansøgere komme til Danmark (...) Og antallet der kommer hertil er ikke ligegyldigt i forhold til vore evner til at kunne integrere” (Folketinget 2014b:13:57). Særligt blev der i L 72 lagt vægt på, at situationen i Syrien kan betyde, at man som udgangspunkt er i risiko ved sin tilstedeværelse i landet, således at der ikke er et individuelt beskyttelsesbehov, men at det er de generelle usikre omstændigheder i landet, som er baggrunden for beskyttelsesbehovet. Dette var der ifølge SR-regeringen ikke taget højde for, hvorfor det blev foreslået et vedtage § 7, stk. 3. Hertil blev de tilføjet omkring midlertidighed, at: “Denne gruppes behov for beskyttelse er generelt mere midlertidigt, idet beskyttelsen har baggrund i en generel situation, som vil kunne ændre sig” (Folketinget 2015:7). Hensigten med at indføre midlertidig beskyttelse for visse flygtninge, var således begrundet i, at de der ikke er individuelt forfulgt, med større sandsynlighed kan hjemsendes. Således vedrørte vedtagelsen af midlertidige opholdstilladelser ikke: “(...) flygtninge omfattet af flygtningekonventionen, jf. udlæn-

dingelovens § 7, stk. 1, eller udlændinge med beskyttelsesstatus i henhold til § 7, stk. 2, hvor der foreligger særlige individuelle omstændigheder" (Folketinget 2015:7).

Beslutning om at indføre mulighed for midlertidig beskyttelse, træffes i lyset af den særligt alvorlige situation som på daværende tidspunkt påvirkede flere lande, herunder Syrien. Dermed fik fx syrere der søgte om asyl i Danmark som følge af en generel risiko, mulighed for midlertidig beskyttelse i Danmark, som følge af vedtagelsen af L 72, til forskel fra andre typer af flygtninge med individuelt beskyttelsesbehov, som fortsat havde mulighed for varigt ophold.

Ved behandlingen af L 72 (1. behandling), blev desuden behandlet et beslutningsforslag fra Dansk Folkepartis side, nr. B 13, som med hensyn til opholdstilladelser pålagde regeringen følgende: "(...) at tidsbegrænsede opholdstilladelser efter udlændingelovens § 7 (konventionsflygtninge) og § 9 b (humanitært ophold) tildes for 1 år ad gangen", foruden regeringens eget forslag om at indføre midlertidig beskyttelse for visse flygtninge (Folketinget 2014a). Det var således Dansk Folkepartis intention at udvide midlertidige opholdstilladelser til at omfatte flere grupper af flygtninge, end den der blev lagt op til i L 72, og således gøre sig gældende for samtlige flygtninge, også dem med konventions og beskyttelsesstatus (Folketinget 2014b:13:57). Dette forslag blev dog forkastet af regeringen. Til gengæld blev lovforslaget L 72 vedtaget, og dermed blev midlertidige opholdstilladelser en del af udlændingeloven vedrørende flygtninge.

Af ovenstående fremgår det, at midlertidighed i relation til opholdstilladelser, som med paradigmeskiftet udvides i stil med hvad Dansk Folkepartis beslutningsforslag nr. B 13 lagde op til tilbage i 2014, første gang blev anvendt som betegnelse i lovgivningen i 2015. Det bliver således tydeligt, at midlertidighed ikke altid har gjort sig gældende, hvad angår forståelsen af flygtninge i udlændingepolitik. Derimod skal denne type af opholdstilladelser, ses som en politisk beslutning truffet første gang i relation til et stigende antal af flygtninge der med flygtningekrisen kom til landet.

I denne forbindelse har non-diskursive praktikker været anvendt til at styre, hvordan vi håndterer flygtnings opholdstilladelser. Ifølge Foucault er disse praktikker eksempelvis teknikker vedrørende konstruktionen af bestemte grupper i befolkningen, som kan være baseret på tal (Bacchi 2009:11). I dette tilfælde anvendes tal vedrørende en stigende mængde flygtninge forud for vedtagelsen af L 72, til at konstruere en ny

gruppe af flygtninge, som i højere grad er præget af en antagelse om midlertidighed end andre grupper, grundet en generel risiko frem for individuel. Konstruktionen af denne gruppe anvendes således i lovgivningen og har direkte indflydelse på, hvordan gruppen styres.

Ses dette i sammenhæng med problematiseringen af den daværende SR-regering, om at en stigende andel af flygtninge, kan have negativ indflydelse på integrationen, må det således antages, at den midlertidige gruppe af flygtninge, som i L 72 defineres ud fra § 7, stk. 3, ønskes samt forventes at kunne hjemsendes, således at evnen til at integrere øvrige flygtninge forbedres. Dermed ses allerede her en tendens til ekskludering af visse flygtninge fra integrationsindsatsen. Dog udgør dette ikke et mål med ændringerne i L 72.

På baggrund af ovenstående, bliver det hermed tydeligt, at forståelsen af flygtninge som midlertidige ikke altid har gjort sig gældende, hvilket viser, at den antagelse der kommer til udtryk i paradigmeskiftet, skyldes en problemrepræsentation af flygtninge, som adskiller sig fra den tidligere, hvor de fleste flygtninge ikke blev betraget som midlertidige, trods tidsbegrænsede opholdstilladelser, og ligeledes fortsat skulle indgå i integrationsindsatsen.

Når det antages, at alle flygtninge er midlertidige, som i paradigmeskiftet, kan det problematiseres, hvorvidt det er muligt at sende flygtninge hjem, som har individuel beskyttelse. Dette blev af SF-regeringen afvist, da de forkastede beslutningsforslaget fra Dansk Folkeparti om allerede i 2015 at indføre midlertidig beskyttelse for samtlige flygtninge. Fire år senere blev dette forslag fra Dansk Folkeparti dog vedtaget af VLAKE-regeringen med støtte fra Socialdemokratiet, som således må forventes at have ændret deres antagelser om, at visse flygtninge bør være midlertidige, mens andre skal have mulighed for varigt ophold gennem en vellykket integration. Hermed antydes det, problemrepræsentationen af alle flygtninge som værende midlertidige, kan problematiseres, eftersom det tidligere har været opfattelsen, at visse flygtninge (individuel beskyttelsesbehov) ikke kan forventes at hjemsendes på samme vis som andre (generelt beskyttelsesbehov).

Opsamling

Problemrepræsentationen i paradigmeskiftet af flygtninge som midlertidige er opstå-

et på baggrund af en udvidet brug af midlertidighed, til forskel fra tidligere, hvor kun en ud af de tre flygtningegrupper i udlændingeloven, var omfattet heraf. Således bliver det tydeligt, at flygtninge ikke altid har været omfattet af midlertidige opholdstilladelser, men i højere grad haft mulighed for varige ophold som følge af vellykket integration. Ydermere skal indførelsen af midlertidighed ses i lyset af, den oprindelig hensigt hermed, som var begrundet i, at flere flygtninge med et generelt beskyttelsesbehov ville komme til Danmark, hvilket kunne udfordre integrationen. Det kan således skabe en undre, at man udvider brugen af midlertidighed til at omfatte flygtninge med individuelt beskyttelsesbehov, som af den forhenværende regering, ikke blev opfattet som flygtninge, man kunne forvente at hjemrejse i sammen grad.

4.1.4 Delkonklusion

Hvad er "problemet" i paradigmeskiftet, og hvilke diskurser ligger til grund for problemrepræsentationen?

Første delanalyse har beskæftiget sig med de tre første spørgsmål i WPR-tilgangen, med henblik på at belyse, først og fremmest, hvordan der antages at eksistere et "problem", som paradigmeskiftet har til formål at løse. Denne problemrepræsentation omhandler flygtninges tilværelse i Danmark, som findes uønsket, og eftersom flygtninge selv, ifølge den daværende regering, hjemrejser i tilstrækkelig grad, må der foretages stramninger, som kan bidrage til hjemrejse. Disse stramninger indebærer, at der ikke længere kan være et fokus på integration af flygtninge, da integrationen antages at have været medvirkende til, at skabe mulighed for varigt ophold til flygtninge.

Dernæst har det efterfølgende spørgsmål taget fat i de antagelser og præmisser, som i en arkæologisk diskursanalyse, kan opfattes som diskurser der bidrager til at give mening til problemrepræsentationen. Her er det særligt binære oppositioner, nøglekoncepter og kategoriseringer vedrørende problemrepræsentationen, som analyseres. De væsentlige binære forhold består i en skelnen mellem flygtninge/udlændinge, flygtninge/borgere, midlertidighed/integration samt udgifter til flygtninge/udgifter til andre områder som velfærd.

Afslutningsvist analyseres, hvordan særligt diskurser om flygtninge som midlerti-

dige samt hjemsendelse er opstået i forbindelse med flygtningekrise, og implementeret lovgivningsmæssigt, samt hvordan dette har givet anledning til den problemrepræsentation der ses i paradigmeskiftets policy.

Kapitel 5

Anden Delanalyse

Den anden delanalyse tager udgangspunkt i det andet arbejdsspørgsmål:

Hvilke “silences” og effekter afspejler problemrepræsentationen, og hvordan kan “problemet” betvivles?

Til besvarelsen af dette spørgsmål inddrages WPR-spørgsmål fire og fem, med henblik på at analysere først nogle af de problematiseringer i relation til problemrepræsentationen, som ikke tales om (silences), og dernæst hvilke diskursive, subjektiverende samt levede effekter problemrepræsentationen kan have. Dette diskuteres i det efterfølgende kapitel i relation til det sociale arbejde.

5.1 *Silences* og effekter

5.1.1 Hvad er efterladt uproblematisk i denne repræsentation? Hvori består det der ikke tales om (*silences*)? Kan “problemet” tænkes anderledes?

Dette WPR-spørgsmål antager en kritisk position, idet der ses på begrænsninger i indeværende speciales problemrepræsentation. Begrænsninger forstås her som perspektiver, der ikke problematiseres, hvilket analysen har til formål at bidrage til, således at andre problemrepræsentationer kan synliggøres (Bacchi 2009:12-14). Indledningsvist kan analysen af WPR-spørgsmål to inddrages omhandlende de binære modsætningsforhold mellem flygtninge og andre udlændinge samt mellem flygtninge og danskere. Her konstrueres flygtninge som en særlig gruppe, der ikke har samme ret til mulighed for varigt ophold i Danmark, når de tildeles ophold, og desuden også udelukkes fra policy på udlændingeområdet med fokus på integration, hvilket er forbeholdt andre udlændinge. Desuden forventes flygtninge at rejse hjem, hvilket ikke forventes af andre udlændinge. Heraf tydeliggøres det, hvorledes flygtninge opfattes som “problemet” og således ekskluderes fra andre grupper, hvilket medfører *dividing practices*, som skaber splittelse. Dette kan have stor betydning for flygtnings egen selvopfattelse og opfattelse af andre i samfundet.

Dette modsætningsforholds betydning for flygtnings opfattelse af dem selv og andre problematiseres ikke i problemrepræsentationen. Der udelades således en diskussion af, hvad denne ekskludering af flygtninge i samfundet, kan have af betydning for dem med henblik på egen selvopfattelse. Det at gruppen opfattes som en minoritet og pålægges forventninger om hjemsendelse, kan blandt andet tænkes at have betydning for, hvorvidt flygtninge kan føle sig som en del af det omgivende samfund. Opstår der en splittelse mellem individet og samfundet, kan det tænkes at have konsekvenser for, hvordan flygtninge indgår og bidrager til samfundet, fx på arbejdsmarkedet. Fraværet af diskussionen omkring lovændringernes betydningen for flygtninge, mens de opholder sig i landet, medfører en manglende problematisering i finanslovsaftalen af, hvorvidt dette kan have implikationer for andet, end mængden af hjemsendelser.

Yderligere problematiseres adskillelse mellem flygtninge og andre udlændinge ikke i

indeværende problemrepræsentation, da det tages for givet, at flygtninge udgør et problem, som andre udlændinge ikke gør. Her henvises blandt andet til det økonomiske omkostninger, samt at flygtninge grundlæggende er midlertidige pr. definition, ifølge finanslovsaftalen.

Dog opstod denne midlertidighed i forbindelse med flygtningekrisen i 2014, med henblik på at give opholdstilladelse til flygtninge der ikke var personligt forfulgt (§7, stk. 3) til forskel fra konventionsflygtninge og flygtninge med beskyttelsesstatus (§7, stk. 1 og stk. 2). Dermed blev der skelnet således at midlertidige opholdstilladelser særligt omhandlede flygtninge i Danmark efter § 7, stk. 3. (ikke individuelt forfulgt, men i generel risiko).

Det efterlades ligeledes uproblematiseret i paradigmeskiftet, hvorfor den tidligere skelnen, mellem flygtninge (der er individuelt forfulgt eller truet, og flygtninge der er generelt i risiko grundet hjemlandets alvorlige situation) ikke længere bør gøre sig gældende, hvad angår opholdstilladelser - hvorvidt nogle forhold har ændret sig således, at det forventes at være lettere for flygtninge med individuel beskyttelse at vende hjem, end tidligere.

Årsagen til at midlertidighed tilbage i 2015, kun blev indført for en særlig gruppe af flygtninge i L 72, skyldtes ifølge den daværende regering, at man i højere grad kunne forvente at hjemsende disse personer, eftersom årsagen til at man flygter (en generel risiko i hjemlandet) har betydning for, hvornår man kan vende hjem - hvilket må antages at være hurtigere for flygtninge efter § 7, stk. 3, som er i generel risiko, hvilket udgjorde målgruppen for lovændringerne i L 72 (Folketinget 2014b:13-57).

På baggrund af ovenstående, kan det problematiseres, at problemrepræsentationen, begrænser sig til én opfattelse af alle flygtninge, uanset opholdsgrundlag, og ikke længere skelner mellem flygtninge der er individuelt forfulgt og flygtninge der er generelt i risiko, hvad angår anvendelsen af midlertidighed.

Det er uvist, om flygtninge der er individuelt forfulgt (konventionsflygtninge og flygtninge med beskyttelsesstatus), i et større omfang end tidligere kan betegnes som midlertidige grundet øgede muligheder for at sende dem hurtigere hjem. I finanslovsaftalen diskuteres dette ikke, men det forventes, at den nye policy vil have indflydelse på mængden af hjemsendelser, som generelt forventes øget (Regeringen 2018:27). Dog fremgår det af L 140, at det forventes: “ at de flygtninge, der er meddelt beskyttelsesstatus under henvisning til de generelle forhold i hjemlandet, som hovedregel oftere vil

blive omfattet af de foreslåede ændringer, end de flygtninge, der er meddelt beskyttelse under henvisning til individuelle forhold.” (Folketinget 2019c:24). Denne antagelse om effekterne af paradigmeskiftet, adskiller sig ikke fra den tidligere policy på området, da det fortsat er den samme gruppe af flygtninge, der i størst udstrækning forventes af rejse hjem. Trods at der ikke umiddelbart ses en forandring i muligheden for at hjemsende flygtninge, gør de lovændringer sig gældende for samtlige flygtninge, og forventes at løse “problemet” med, at for mange flygtninge ikke rejser hjem.

Antagelsen omkring, at flygtninge ikke lever op til forventningerne om hjemrejse og deres status som midlertidige, begrundes både i finanslovsaftalen samt i behandlingen af L 140 i, at 9 ud af 10 flygtninge, som er ankommet i løbet af de sidste 20 år, fortsat er bosat i Danmark. Det kan dog betvivles, hvorvidt disse tal er ensbetydende med, at flygtninge ikke rejser hjem. I statistikken fortælles der ikke noget om, hvor stor en andel af de 9 ud af 10 der er ankommet de seneste år, eksempelvis i forbindelse med flygtningekrisen i 2015, eller om størstedelen ankom for 20 år siden. Dermed er det muligt, at en andel af de 9 ud af 10 ikke har været i Danmark i ret mange år, og derfor stadig må betegnes som midlertidige, uden permanente opholdstilladelser, som først er muligt efter 8 år. Dertil skal det tilføjes, at midlertidighed ikke er tidsmæssigt afgrænset, men afhænger af tilstanden i det land, hvorfra man ankom til Danmark. Tilstanden skal være grundlæggende ændret og de internationale forpligtelser skal overholdes (Folketinget 2019c:24), før man kan hjemsendes. Det er således vanskeligt at afgøre, på baggrund af de tal der præsenteres, om mange flygtninge bliver i landet permanent, hvilket udgør “problemet” i paradigmeskiftet. Det kræver en nærmere redegørelse for, hvor mange år flygtninge i gennemsnit er bosat i Danmark, samt om størstedelen eksempelvis får permanent opholdstilladelse.

Med paradigmeskiftet ændres som nævnt ikke på mulighed for at søge om permanent opholdstilladelse efter 8 års ophold i Danmark som flygtning, dog er ansøgningen betinget af, at det oprindelig grundlag om behov for beskyttelse i ens opholdstilladelse, fortsat gør sig gældende. Heri opstår en undren, som består i, hvorvidt det kan forventes, at et beskyttelsesbehov varer i 8 år eller længere. I tilfælde heraf, vil det da være muligt for flygtninge, såfremt de vælger det, at søge om permanent opholdstilladelse (Dansk Flygtningehjælp 2019b). Dermed er det muligt, at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, men ændrer dette ved den generelle antagelse i paradigmeskiftets problemrepræsentation: at alle flygtninge er midlertidige? Dette er en diskussion som ikke belyses i indeværende problemrepræsentation, men som kan have betydning for,

hvordan flygtninge der ikke længere har midlertidigt ophold, kan have vanskeligt ved at blive betraget som en borger i samfundet, hvilket kan skabe udfordringer for den permanente tilværelse i Danmark.

Med hensyn til de økonomiske udgifter, er det formålet med paradigmeskiftet, at begrænse den samlede andel af flygtninge i landet, således at offentlige udgifter hertil også holdes nede. Dette er endnu et modsætningsforhold der nævnes tidligere i analysen, hvor der er forskel i prioriteringen af de offentlige udgifter. Offentlige udgifter til flygtninge er mindre ønskværdige end til eksempelvis kernevelfærden. Eftersom flygtninge bør være midlertidige og er en ekskluderet gruppe, problematiseres udgifter til denne gruppe. Dog opstår der *silence*, da det ikke problematiseres, hvad det har af betydning for flygtninge, hvis der bruges færre økonomiske midler. En måde hvorpå udgifterne nedsættes i paradigmeskiftet er eksempelvis ved at nedsætte ydelser til flygtninge der er forsørgere. Dette har således direkte økonomiske effekter for flygtninge, hvilket ikke problematiseres som en del af problemrepræsentationen. I det efterfølgende afsnit, uddybes effekterne yderligere.

Det er således sket en udvikling i synet på integration, hvor vellykket integration problematiseres i relation til flygtninge, da det antages at have medfølgende effekter i form af permanent ophold, hvilket ikke længere ønskes. Dog problematiseres det ikke i paradigmeskiftet, hvorledes integration og permanente opholdstilladelser udgør et større "problem" end tidligere, således at det findes nødvendigt at vedtage paradigmeskiftet og erstatte målsætningen om vellykket integration med midlertidighed og hjemsendelse. Ydermere kan udelukkelse af flygtninge fra integrationsindsatsen, som andre udlændinge tilbydes, skabe splittelse mellem flygtninge og det omkringværende samfund (*dividing practices*). Denne eksklusion kan dermed medføre nogle effekter, som ikke problematiseres, *silences*, i paradigmeskiftets problemrepræsentation.

Generelt er der en tendens til, at den analyserede policy ikke problematiserer effekter af den vedtagne policy, foruden med henblik på, hvorvidt det er muligt at opnå det ønskede resultat om flere hjemsendelser, en forståelse af effekter som *outcome*. Bacchis forståelse af effekterne som diskursive, subjektiverende og levede vil det efterfølgende afsnit komme nærmere ind på.

Disse *silences* kan ligeledes omhandle det sociale arbejde med flygtninge, som førhen har omhandlet integration af gruppen i det danske samfund. Dette udelades

ligeledes i indeværende problemrepræsentation, hvor betydningen af de lovgivningsmæssige ændringer for integrationsindsats både blandt fagprofessionelle og frivillige ikke problematiseres. Det er således uvist om det trods udskrivningen af integration i lovgivningen vedrørende flygtninge, fortsat forventes af det sociale arbejde at varetage samme opgaver som hidtil.

5.1.2 Hvilke effekter producerer denne repræsentation af “problemet”?

I analysen af effekterne er hensigten problematisere og vurdere problemrepræsentationens skadelige virkninger på flygtninge i højere grad end andre grupper af udlændinge eller i det hele taget andre befolkningsgrupper i samfundet. Ifølge Bacchi opstår der særligt tre typer af effekter, som ikke kan adskilles fra hinanden, men overlapper: diskursive effekter, subjektiverende effekter og levede effekter (Bacchi 2009:15). Målet er at foretage en kritisk vurdering af disse effekter, med henblik på at inkludere dem i en efterfølgende diskussion af det sociale arbejdes indsats med flygtninge, som ligeledes påvirkes af paradigmeskiftets problemrepræsentation.

Med de diskursive effekter refererer Bacchi til, hvordan diskurser er med til at definere en problemrepræsentation og samtidig begrænser, hvordan der ellers kan tænkes om “problemet” (Bacchi 2009:16). I indeværende analyse er nogle af de dominerende diskursive forståelser omkring flygtninge præget af antagelser om, at flygtninge i sig selv udgør et problem ved deres tilstedeværelse i Danmark, som blandt andet er en omkostning for samfundet. Ydermere bør flygtninge derfor kun opfattes som midlertidige, hvorfor der antages at eksistere et problem, såfremt flygtninge ikke vender hjem, når dette er muligt. Det er således flygtninge og deres tilstedeværelse i landet der udgør et problem i indeværende problemrepræsentation, hvorfor der i mindre grad rettes opmærksomhed mod, hvordan flygtninge påvirkes af den styring, der finder sted i paradigmeskiftets problematisering af denne gruppe.

Diskurserne bag problemrepræsentationen etablerer en mening omkring alle flygtninge som midlertidige, hvilket har en indflydelse på det sociale arbejdes indsats, idet midlertidigheden ligeledes fører til en antagelse omkring opholdet som midlertidigt, hvorfor der ikke længere er behov for integration af flygtninge. Dette kommer ek-

sempelvis til udtryk i finanslovsaftalen, hvor det foreslås at ændre det nuværende integrationsprogram i kommunerne til et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram (Regeringen 2018:29). Yderligere bliver kommunerne tilskyndet til at understøtte repatriering i endnu højere grad, og er fremover kun forpligtet at tilbyde en midlertidig bolig til flygtninge, frem for permanente (Regeringen 2018:30, 31). Dette afspejler at diskurserne har effekter som får betydning for, hvordan den sociale indsats tænkes fremadrettet, når flygtninge udelukkende skal opfattes som midlertidige, og hjemsendes.

Disse diskurser kommer ligeledes til udtryk i de subjektpositioner der muliggøres i paradigmeskiftet. Således har diskurser betydning for subjektiverede effekter, idet der skabes modsætninger i befolkningen, de førnævnte *dividing practices*, hvilket ifølge Foucault betyder, at minoriteter bliver målgruppe for stigmatisering (Bacchi 2009:16). Det er således ikke muligt for flygtninge indtage en subjektposition som borger, men de bliver derimod underlagt diskurserne i problemrepræsentationen, og produceret som midlertidigt bosatte. Det forventes således, at de lever op til normerne og forventningerne herom, og dermed vende hjem, så snart de har mulighed for det, hvilket dog er betinget af tilstanden i hjemlandet. Således udgør flygtninge der fortsat opholder sig i Danmark et antaget "problem" (jf. problemrepræsentationen), indtil de er rejst hjem.

Dette skyldes blandt andet økonomiske omkostninger for staten, ved at udbetale ydelser til flygtninge der ikke er i beskæftigelse, hvilket ligeledes problematiseres i paradigmeskiftet, idet ydelser til flygtninge sættes yderligere ned. Dette kan have økonomiske, levede, effekter for de der påvirkes heraf og sætte grænser for deres formåen sammenlignet med andre borgere, der modtager en betydeligt højere ydelse, eksempelvis kontanthjælp. Ligeledes kan de levede effekter komme til udtryk i, at flygtninge ikke længere har krav på en permanent bolig, hvilket kan påvirke deres levestandard.

På baggrund af de ovennævnte effekter, kan problemrepræsentationen af flygtninge som midlertidige få betydning for deres velbefindende og levestandard, mens de opholder sig i Danmark, eftersom de ikke betragtes som en inkluderet del af befolkningen, og ligeledes ikke har mulighed for at få samme grad af økonomisk støtte i tilfælde af arbejdsløshed. Desuden kan paradigmeskiftets policy i værste tilfælde presse visse

flygtninge til at rejse hjem til et land, som endnu ikke er sikkert for dem at opholde sig i, grundet den uvished der knytter sig til en opholdstilladelse med henblik på midlertidighed, og den splittelse de oplever mellem dem selv og andre borgere. Ydermere kan de have konsekvenser for de flygtninge der får permanent opholdstilladelse i Danmark, at de indgår, eller førhen har indgået i en kategori, hvor de blev betegnet som midlertidige. Det er dog ikke umuligt at skifte subjektposition, dog lader det ikke til at paradigmeskiftet, inkluderer andre opfattelser af flygtninge som permanente, trods muligheden for at få permanent opholdstilladelse efter 8 år, består uændret i den nye policy.

5.1.3 Delkonklusion

Hvilke “silences” og effekter afspejler problemrepræsentationen, og hvordan kan “problemet” betvivles?

I anden delanalyse undersøge spørgsmål fire og fem i WPR-tilgangen, som først omhandler en analyse af, det der udelukkes fra problemrepræsentationen, og således ikke opfattes som et problem, hvilket kan have betydning i form af konsekvenser for målgruppen. Yderligere kan problemrepræsentationen have andre effekter end de der tilsigtes fra politisk side, hvilket i WPR-tilgangen består i diskurse, subjektiverende og levede effekter. Problemrepræsentationen skaber diskursive effekter, som gør det vanskeligt at opfatte flygtninge som andet end midlertidige, hvilket også har betydning for, hvordan de opfatter sig selv. Dermed er det ikke muligt for flygtninge at blive opfattet som borgere i samfundet og indtage denne subjektposition. Yderligere har kommer de levede effekter til udtryk rent økonomisk, da flygtninges ydelser sættes ned, hvilket har direkte indflydelse på deres levestandard. Yderligere bliver det vanskeligere for flygtninge at tilegne sig en permanent bolig, da de ikke længere har krav herpå, grundet et af tiltagene i paradigmeskiftet

Kapitel 6

Diskussion

I dette kapitel diskuteres ovenstående to analysedeles resultater i relation til det sociale arbejde med målgruppen flygtninge, med henblik på at besvare det tredje arbejdsspørgsmål:

Hvilken betydning har problemrepræsentationen og effekterne heraf i det sociale arbejde?

Denne diskussion tager udgangspunkt i det frivillige sociale arbejde, som oplever påvirkningen af problemrepræsentationens effekter i deres indsats på området. Her inddrages en rapport fra DFH, som findes relevant for at belyse, implikationerne af problemrepræsentationen i paradigmeskiftet, for det frivillige sociale arbejde.

Afslutningsvist reflekteres der over det sjette WPR-spørgsmål, med henblik på, hvordan problemrepræsentationen kan betvivles, forstyrres og erstattes.

6.1 Et nyt perspektiv gennem frivilliges erfaringer

Med henblik på at diskutere, ovenstående analyse af problemrepræsentationen i lyset af det sociale arbejde, inddrages rapporten “Vi tager jo drømmene fra dem”, som udgør en undersøgelse foretaget af Dansk Flygtningehjælp (DFH). Undersøgelsen er foretaget blandt frivillige i DFH og omhandler lovændringer fra 2015 på integrations- og udlændingeområdet, med særligt henblik på at belyse en bekymring blandt de frivillige for flygtninges vilkår i Danmark og derigennem øge opmærksomheden på, hvilke konsekvenser sådanne lovændringer kan have for flygtninge samt den frivillige indsats (Dansk Flygtningehjælp 2019b:3).

Rapporten er udarbejdet sideløbende med den offentlige debat om paradigmeskiftet, som følge af finanslovsaftalen i oktober 2018, og udkom i januar 2019, kort inden den endelige vedtagelse af paradigmeskiftet. Dog afspejler rapporten, en påvirkning af det, på daværende tidspunkt, meget omtalte paradigmeskifte, som allerede var vedtaget i finansloven. Rapporten kan således bidrage til at belyse, hvordan både flygtninge og det frivillige sociale arbejde påvirkes i praksis af problemrepræsentationen i indeværende speciale: *flygtninge skal være midlertidige og hjemsendes*, samt med andre perspektiver på problemrepræsentationen, gennem de frivilliges erfaringer i praksis.

Først vil der tages udgangspunkt i, hvordan indeværende problemrepræsentation i analysen, afspejles i rapporten, ved at diskutere midlertidige opholdstilladelser, inddragelse og lavere ydelser. Dermed diskuteres det ligeledes, hvordan forståelsen af flygtninge som midlertidige der skal rejse hjem, kan anskues anderledes i lyset af de frivilliges viden og perspektiv på konsekvenser.

Midlertidige opholdstilladelser

I ovenstående analyse præger diskursen om, at alle flygtninge er midlertidige - med midlertidige beskyttelsesbehov og midlertidige opholdstilladelser, antagelsen om, hvad der udgør et “problem”, nemlig når flygtninge ikke lever op til disse forventninger, ved at hjemrejse. Med henblik på, hvordan denne problemrepræsentation kommer til udtryk i praksis gennem de frivilliges erfaringer med målgruppen, må der ses nærmere på, hvordan midlertidighed påvirker flygtninge.

I rapporten fremgår det, at der er foretaget en undersøgelse af midlertidige opholdstilladelser indflydelse på flygtninge. På tidspunktet for denne rapport, var det fortsat kun flygtninge med generelt beskyttelsesbehov efter udlændingelovens § 7, stk. 3, der fik tildelt midlertidige opholdstilladelser, og ikke alle flygtninge, hvilket blev indført med paradigmeskiftet. De frivillige blev adspurgt, ud fra forskellige aspekter, hvordan flygtninges integration påvirkes af denne type opholdstilladelser.

Med henblik trivsel som det ene aspekt, er det iøjefaldende, at et flertal (63 %) af de frivillige, som er i kontakt med flygtninge, mener, at flygtninge påvirkes i nogen grad, i høj grad eller i meget høj grad, af deres midlertidige opholdstilladelser. Det fremgår af rapporten, at det skyldes, at flygtninge oplever en usikkerhed omkring, hvordan fremtiden ser ud, hvilket også har betydning for deres uddannelse, arbejde og sociale liv (Dansk Flygtningehjælp 2019b:16-17).

Udover usikkerhed om fremtiden nævnes adskillige andre konsekvenser, som følge af de midlertidige opholdstilladelser, blandt andet: frygt for inddragelse af opholdstilladelse og at blive sendt hjem til en ustabil situation, usikkerhed om at leve op til kravene om permanent opholdstilladelse, bekymringer omkring børnenes fremtid samt manglende motivation for at komme i beskæftigelse og lære dansk (Dansk Flygtningehjælp 2019b:17-19). Frivilliges gengivelser af deres oplevelser med flygtninge, peger således på en række negative konsekvenser, som flygtninge med midlertidige opholdstilladelser oplever.

Dette perspektiv adskiller sig fra problemrepræsentationen i analysen, som først og fremmest ikke inddrager, hvordan flygtninge påvirkes af midlertidighed, mens de opholder sig i Danmark, og dernæst anser midlertidighed som værende positivt, da midlertidige opholdstilladelser bidrager til, at man vender hjem. Dog udtrykker de frivillige, at de oplever, at flygtninge frygter, at de vil blive sendt hjem *for* hurtigt, mens der stadig er usikkert i hjemlandet, hvilket kan skabe frygt og angst (Dansk Flygtningehjælp 2019b:17). Der er således en frygt for, at der ikke er en overensstemmelse mellem ens egen vurdering af, hvorvidt det er sikkert at vende hjem, og myndighedernes vurdering heraf, til trods for at myndighederne fortsat skal overholde de internationale forpligtelser, og dermed ikke må hjemsende flygtninge, med mindre der er en fundamental ændring af forholdene i hjemlandet. Dog udføres der en praksis på området, hvor flygtninge med midlertidige opholdstilladelser løbende får vurderet, hvorvidt det er muligt at inddrage deres opholdstilladelse, hvilket skaber usikkerhed. Med den udvidede anvendelse af midlertidighed som følge af L 140, må det således forventes, at den frygt, som de frivillige oplever hos nogle flygtninge med midlertidige

opholdstilladelser, kan ses udbredt yderligere. Processen vedrørende revurdering af beskyttelsesbehov, kan have konsekvenser i form af splittelse i individet, da men er i perioden processen tager, som ifølge de frivillige kan være lang, ikke ved, hvor ens fremtid ligger (Dansk Flygtningehjælp 2019b:17-18). Frygten for at blive sendt hjem har således: “(...) store menneskelige omkostninger, for de personer, det drejer sig om” (Dansk Flygtningehjælp 2019b:17).

Således kan flygtninge forventes efter vedtagelsen af paradigmeskiftet i endnu højere grad at blive påvirket, når der gennemføres yderligere tiltag om midlertidighed og revurdering af beskyttelsesbehovet og inddrage opholdstilladelser, så vidt det er muligt i overensstemmelse med de internationale forpligtelser.

De frivillige taler om, hvordan midlertidig opholdstilladelse kan medføre omkostninger på det menneskelige plan, hvilket adskiller sig fra problemrepræsentationen, hvori det antages for værende positivt, at flygtninge er midlertidige, eftersom det mindsker potentielle økonomiske omkostninger på området, hvis flere flygtninge er her kortere og vender hjem. De frivilliges erfaringer med de flygtninge, der har midlertidige opholdstilladelser, medvirker til en anden opfattelse af problemrepræsentationen, hvor et mindre økonomisk og mere menneskeligt syn på effekterne af de midlertidige opholdstilladelser inddrages. Dette belyser nogle af de *silences*, problemrepræsentationen indeholder, ved ikke at problematisere betydningen af midlertidighed for flygtnings tilværelse og trivsel i Danmark. I rapporten er det således midlertidighed frem for varighed der problematiseres, hvad angår flygtnings ophold i Danmark.

Ydelser til flygtninge

Yderligere problematiserer de frivillige økonomiske omkostninger for flygtninge, af ikke at blive tildelt samme ydelse om andre borgere, i tilfælde af arbejdsløshed. Dette har betydning for flygtnings trivsel, idet de menes at være påvirket af mange bekymringer omkring deres økonomiske situation. Sådanne bekymringer kan blandt andet bunde i, at man ikke kan deltage på lige fod med andre i sociale, kulturelle og fritidsaktiviteter, hvilket kan have en betydning for integrationen, i form af at skabe en barriere for deltagelse i samfundet. Særligt har den økonomiske situation blandt flygtninge betydning for børn og unge i familien, som ikke har samme muligheder som andre, og derfor udgrænses socialt (Dansk Flygtningehjælp 2019b:9-13).

Ved at anskue de økonomiske konsekvenser, det har for flygtninge, særligt børn

og unge, at blive tildelt en lavere ydelse end andre borgere, som på tidspunktet for rapporten var højere end efter vedtagelsen af L 140 (ydelsen blev nedsat for forsørgere), kan det problematiseres, at det vil have yderligere negative konsekvenser for målgruppen i paradigmeskiftet, at der er vedtaget yderligere nedsættelse af ydelser til forsørgere. Heraf fremgår det, at der er begrænsninger ved problemrepræsentationen, hvori det ikke synliggøres, at nedsatte ydelser kan resultere i mistrivsel blandt flygtninge der har opholdstilladelse i Danmark, omend det er midlertidigt. Dette opstår der manglende italesættelse af, da det i paradigmeskiftet ikke repræsenteres som et problem, at flygtninge modtager lavere ydelser, som betyder flere midler til eksempelvis kernevelfærden, på bekostning af flygtninges levevilkår. I finanslovsaftalen, repræsenteres dette ikke som et problem, omvendt udgør det et problem, såfremt flygtninge modtager ydelser, eftersom det er en del af målsætningen i finanslovsaftalen, at flygtninge skal være selvforsørgende, mens de er bosat i Danmark. Heraf forekommer endnu en *silence* omkring, vilkårene under flygtninges ophold i landet, såfremt de *ikke* er selvforsørgende, hvilket forventes af dem, og dermed ikke problematiseres yderligere. Dermed bidrager rapporten til et perspektiv på, hvordan flygtninge splittes fra samfundet, særligt når de har midlertidige opholdstilladelser eller modtager ydelser, idet det her opleves af de frivillige, at visse personer mister motivationen for at finde arbejde samt bliver mindre socialt aktive (Dansk Flygtningehjælp 2019b:19).

Den frivillige indsats

I relation til det sociale arbejde spiller frivillige organisationer som DFH en stor rolle, da de i samarbejde med det offentlige kan understøtte kommunernes arbejde på velfærdsområdet. De frivillige indsatser retter sig således mod, at støtte personer gennem forskellige indsatser som kan omhandle boliger, integration, repatriering eller anden vejledning og rådgivning (xx). En organisation som DFH har fx varetaget opgaven om at rådgive udlændinge om muligheden for repatriering, på vegne af kommunen. Yderligere anerkendes den frivillige indsats i det sociale arbejde, i serviceloven § 18, hvoraf det fremgår, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at samarbejde med frivillige organisationer som DFH, samt at støtte det frivillige sociale arbejde økonomisk (xx). Den indsats de frivillige således udfører i det sociale arbejde med flygtninge i DFH, er derfor af stor betydning for disse personers mulighed for at få den støtte de har behov for med henblik på at sikre deres velfærd.

Dog opstår der vanskeligheder for de frivillige, hvilket ifølge DFHs rapport, skal ses som en konsekvens af udviklingen i lovændringer siden 2015, i takt med de stramninger der blev gennemført i lyset af flygtningekrisen. Det har blandt andet betydning for relationen mellem de frivillige og flygtninge, idet den vejledning og rådgivning der ydes, skal tage hensyn til løbende ændringer af loven. Set i lyset af ændringerne i L 140, kan det forventes, at den usikkerhed der måtte udbrede sig blandt målgruppen i forbindelse med midlertidige opholdstilladelser, pålægger de frivillige en endnu større opgave med henblik på vejledning om love og regler. Dog lader udgangspunktet herfor til at være påvirket af mistillid til de frivillige, som må ændre deres vejledning, således at den tilsvarende lovgivning (Dansk Flygtningehjælp 2019b:25).

I relation til problemrepræsentationen af flygtninge, fremgår det i rapporten fra DFH, at de frivillige er påvirket af andre antagelser om praksis på området, og derfor ikke ved, hvorvidt de skal forvente, at praksis fremover kommer til at leve op til de forventninger der præsenteres i den nye policy. Dette afhænger af erfaringer, som på tidspunktet for rapporten, endnu ikke fandtes, da den endelige vedtagelse af lovændringer endnu ikke havde fundet sted.

Betydningen af lovændringerne for den frivillige indsats påvirker de frivillige på et personligt plan, idet de oplever negative konsekvenser for flygtninges tilværelse i landet, hvilket skaber en barriere for at lykkes med den sociale indsats de udøver. Dette tyder på, at både de frivillige og flygtninge oplever en øget polarisering, som følge af regeringens tiltag, som kan føre til splittelse (*dividing practices*). Dette ses blandt andet i rapporten, idet frivillige opgiver deres indsats i DFH (Dansk Flygtningehjælp 2019b:26). Dette kan have store konsekvenser for flygtninge, som netop har behov for bedre levevilkår, mens de er bosat i Danmark.

På baggrund heraf kan problemrepræsentationen således betvivles, da der ikke tages hensyn, til de menneskelige konsekvenser den førte policy har for målgruppen - flygtninge (og familiesammenførte til flygtninge). Baseres på de frivilliges oplevelser, bør problemrepræsentationen erstattes af en ny, som i højere grad problematiserer midlertidige opholdstilladelser, inddragelse af opholdstilladelser samt lavere ydelser til flygtninge.

Kapitel 7

Konklusion & Perspektivering

Hvad repræsenteres som et problem i paradigmeskiftet på udlændingeområdet, og hvilken betydning kan denne problemrepræsentation have for den sociale indsats på området?

Dette speciale har været inspireret af Carol Bacchis WPR-tilgang til policy-analyse, med henblik på at undersøge, hvordan paradigmeskiftet repræsenterer et problem på flygtningeområdet, frem for blot at antage at denne policy er løsningen. På baggrund af besvarelsen af de tre arbejdsspørgsmål i analysedel et og to samt diskussionen, kan følgende konkluderes.

Problemrepræsentationen i paradigmeskiftets policy er kompleks og omfatter flere problematiseringer, som dog samlet bundes i en antagelse af, at problemet består i, at flygtninge ikke i tilstrækkelig grad vender hjem, hvilket de ifølge den policy der føres i paradigmeskiftet, bør, eftersom alle flygtninge skal forventes at være midlertidige. Problemet begrundes i at 9 ud af 10 flygtninge de seneste 20 år stadig er i landet, og derfor antages det at yderligere stramninger på området kan medvirke til at flere sendes hjem. Dette bidrager positivt til velfærden. De præmisser og antagelser der ligger til grund for, at flygtninge udgør et problem bundes i, at såfremt alle flygtninge er midlertidige, er det en udnyttelse af systemet samt en økonomisk omkostning, hvis de ikke rejser hjem. Dermed udgør flygtninge en særlig kategori til forskel fra andre

flygtninge som ikke pålægges disse forventninger om midlertidighed. Flygtninge har dog ikke altid været at opfatte som midlertidige, derimod er blev midlertidig beskyttelsesstatus første gang indført i 2015, hvilket med paradigmeskiftet blev udvidet til at gå fra at omhandle en gruppe af flygtninge til samtlige. Dette muliggør, at problemrepræsentationen kan opfattes anderledes, idet det bliver tydeligt, at dette er en forholdsvis ny betegnelse vedrørende flygtninge.

I anden delanalyse er det undersøgt, hvad der udelukkes fra problemrepræsentationen, og således ikke opfattes som et problem, hvilket kan have betydning i form af konsekvenser for målgruppen. Yderligere kan problemrepræsentationen have andre effekter end de der tilsigtes fra politisk side, hvilket i WPR-tilgangen består i diskurse, subjektiverende og levede effekter. Problemrepræsentationen skaber diskursive effekter, som gør det vanskeligt at opfatte flygtninge som andet end midlertidige, hvilket også har betydning for, hvordan de opfatter sig selv. Dermed er det ikke muligt for flygtninge at blive opfattet som borgere i samfundet og indtage denne subjektposition. Yderligere kommer de levede effekter til udtryk rent økonomisk, da flygtninges ydelser sættes ned, hvilket har direkte indflydelse på deres levestandard. Yderligere bliver det vanskeligere for flygtninge at tilegne sig en permanent bolig, da de ikke længere har krav herpå, grundet et af tiltagene i paradigmeskiftet

Litteratur

- Aarhus Universitet. *Folketingsvalget 2001*, 2015. URL <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/folketingsvalget-2001/>. [besøgt 2020-02-08].
- Aarhus Universitet. *Indvandring til Danmark, efter 1945*, 2016. URL <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/indvandring-til-danmark-efter-1945/>. [besøgt 2019-06-25].
- Carol Bacchi. About. URL <https://carolbacchi.com/>. [besøgt 2020-03-11].
- Carol Bacchi. *Analyzing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Australia, 1st edition, 2009.
- Brinkmann og Tanggaard. *Kvalitative metoder - en grundbog*, volume 4. Hans Reitzels Forlag, 1. edition, 2010.
- Dansk Flygtningehjælp. *Til flygtninge i Danmark - Information om ny lovgivning*, 2019a. URL https://flygtning.dk/media/5307344/lovgivning_flygtninge.pdf. [besøgt 2020-04-10].
- Dansk Flygtningehjælp. *Vi tager jo drømmene fra dem*, 2019b. URL https://flygtning.dk/media/5133282/vi-tager-jo-droemmene-fra-dem-undersoegelse_lovaendringer_2019.pdf. [besøgt 2019-05-04].
- Den Danske Ordbog. URL <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=paradigme>. [besøgt 2019-07-27].
- Folketinget. *Forslag til folketingsbeslutning om ændring af asyl- og udlændingepolitikken - beslutningsforslag som fremsat*, 2014a. URL <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20141BB00013>. [besøgt 2020-04-02].

- Folketinget. *L 72 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven - 1. Behandling*, 2014b. URL <https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/L72/BEH1-22/forhandling.htm>. [besøgt 2020-04-01].
- Folketinget. *L 72 Fremsat den 14. november 2014 af justitsministeren (Mette Frederiksen) - som fremsat*, 2015. URL https://www.ft.dk/ripdf/samling/20141/lovforslag/172/20141_172_som_fremsat.pdf. [besøgt 2020-04-01].
- Folketinget. *L 140 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, 2019a. URL <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L140/index.htm>. [besøgt 2019-02-20].
- Folketinget. *Skriftlig fremsættelse (15. januar 2019)*, 2019b. URL <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/1140/fremsaettelsestale.htm>. [besøgt 2019-03-25].
- Folketinget. *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love*, 2019c. URL https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/1140/som_fremsat.htm. [besøgt 2019-03-28].
- Regeringen. *Regeringens integrations- og udlændingepolitik - status marts 2003*, 2003. URL <https://www.regeringen.dk/media/6010/aftale-om-finansloven-for-2019.pdf>. [besøgt 2019-11-20].
- Regeringen. *Et Danmark der står sammen - Regeringsgrundlag - Regeringsgrundlag oktober 2011*, 2011. URL http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf. [besøgt 2020-03-01].
- Regeringen. *Sammen for fremtiden - regeringsgrundlag*, 2015. URL http://stm.dk/multimedia/Sammen_for_fremtiden_-_Regeringsgrundlag.pdf. [besøgt 2020-04-12].
- Regeringen. *En udlændingepolitik, der virker*, 2016b. URL <https://www.regeringen.dk/nyheder/2016/flygtningekrisen/en-udlaendingepolitik-der-virker/>. [besøgt 2020-04-10].
- Regeringen. *Aftale om finansloven for 2019*, 2018. URL <https://www.regeringen.dk/media/6010/aftale-om-finansloven-for-2019.pdf>. [besøgt 2020-04-10].
- Statsministeriet. *Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget den 27. november 2007*, 2007. URL http://www.stm.dk/_p_7563.html. [besøgt 2020-03-05].

- Udlændinge- og integrationsministeriet. *Danmark fik i 2017 det laveste antal asylansøgere i ni år*, 2018. URL <http://uim.dk/nyheder/2018/2018-01/danmark-fik-i-2017-det-laveste-antal-asylansogere-i-ni-ar>. [besøgt 2019-03-29].
- Udlændinge- og integrationsministeriet. *Tal på udlændingeområdet pr. 30.09.2019*, 2019a. URL <https://uim.dk/filer/indrejse-og-ophold/tal-pa-udlaendingeområdet/2019/tal-paa-udlaendingeomraadet-30-sep-2019.pdf>. [besøgt 2020-02-02].
- Udlændinge- og integrationsministeriet. *Gennemførte stramninger på udlændingeområdet*, 2019b. URL <http://uim.dk/gennemførte-stramninger-pa-udlaendingeområdet>. [besøgt 2019-06-12].
- UN City Copenhagen. *Flere end 1 million flygtninge ankom til Europa ad søvejen i 2015*, 2015. URL https://un.dk/da/dk_news-and-media/number-of-refugees-arriving-in-europe-in-2015-passes-1-million. [besøgt 2019-08-10].
- Venstres Landsorganisation. *Venstres Historie*. URL <https://www.venstre.dk/partiet/venstres-historie>. [besøgt 2020-03-03].