



Kirsten Hvenegård-Lassen
"Viljen til valg - Kommunalt integrationsarbejde i Sverige og Danmark"
ur
Migration och tillhörighet: Inklusions- och exklusionsprocesser i Skandinavien (2007)

Serie: Centrum för Danmarksstudier nr 15, ISSN: 1651-775X

Upplaga för elektronisk publicering för forsknings-, utbildnings- och biblioteksverksamhet och ej för kommersiella ändamål.

Publicerad med tillstånd från Makadam förlag.

Tryckt utgåva finns i bokhandeln: ISBN 978-91-7061-0417

Makadam förlag, Göteborg & Stockholm

www.makadambok.se

Edition to be published electronically for research, educational and library needs and not for commercial purposes.

Published by permission from Makadam Publishers.

A printed version is available through book stores: ISBN 978-91-7061-0417

Makadam Publishers, Göteborg & Stockholm, Sweden

www.makadambok.se



Denna Creative Common-licens betyder att du som använder verket måste erkänna ovanstående som upphovspersoner; att spridning av texten är tillåten, men endast i icke-kommersiella sammanhang; att verket inte får bearbetas.

VILJEN TIL VALG

KOMMUNALT INTEGRATIONSARBEJDE I SVERIGE OG DANMARK

Kirsten Hvenegård-Lassen

Viljen til at træffe de rette valg ser på baggrund af en undersøgelse af det kommunale integrationsarbejde ud til at være central, når individer skal bringes til at praktisere medborgerskab i Danmark og Sverige. Viljen såvel som valget er således faktorer, der arbejdes med i den kommunale integrationsindsats, som har til formål at forvandle uintegrerede individer til medborgere. Denne artikel handler om, hvordan arbejdet med integration fremtræder i kommunale forvalteres italesættelse af organiseringen af, praksis med og målsætninger for integrationsarbejdet i to kommuner i Øresundsregionen. Fokus er rettet mod forskelle og ligheder mellem de to kommuner, mod de individuelle positioner, der åbnes for modtagere af integrationsforanstaltninger, og mod de relationer mellem individ og kollektiv, som sættes og forudsættes i den kommunale praksis.

Integrationsarbejdet i kommunerne er i artiklens analytiske optik en arena, hvor betydninger skabes og/eller sammenknyttes på bestemte måder, frem for en arena, der arbejder med allerede fastlagte problematikker. I den første del af artiklen udpeges nogle af de teoretiske forudsætninger og analytiske strategier, som har formet analysen af integrationsarbejdet i de to kommuner. Efter en kortfattet beskrivelse af organiseringen af arbejdet i kommunerne belyses først den individrettede praksis i integrationsarbejdet, hvor arbejde og kontraktlige forpligtelser træder frem som formende elementer i begge kommuner. I de statslige og kommunale målsætninger for integrationsarbejdet optræder imidlertid nogle forskelle i opfattelsen af samfundet mellem den svenske og den danske kommune, og disse forskelle er emnet for den sidste del af artiklen.

Integration og integranter

Artiklen bygger på en undersøgelse af det kommunale integrationsarbejde i Malmø og Frederiksberg foretaget i 2003–2004.¹ Det primære analysemateriale udgøres af interview med ansatte i forskellige forvaltningsafsnit i hhv. Malmø (11 ansatte) og Frederiksberg (13 ansatte) kommuner, dertil kommer også dokumenter om integrationsmålsætninger og -praksis produceret af den politiske og den administrative del af forvaltningen i de to kommuner. Interviewpersonerne optræder ikke med navn i artiklen, ligesom det af hensyn til anonymiseringen heller ikke altid er muligt at se, hvilket forvaltningsafsnit de er ansat i. Det er et principielt valg foretaget forud for interviewenes gennemførelse, som ikke peger mod, at de interviewede ikke vil stå inde for deres udtalelser.

De kommunale integrationsmedarbejdere repræsenterer et valg af udsigtspunkt, som primært afdækker forvaltningens logik, sådan som den formes af det yderste led i relationen mellem det offentlige og modtagerne af integration. Integrationsarbejdernes praksis er på den ene side formet af politiske reguleringer (love, forordninger, retningslinjer etc.) på statsligt og kommunalt plan, af den kommunale organisation, af professionsbetingede tilgange til arbejdet og af den lokale og den globale historie. På den anden side møder de medarbejdere, jeg har talt med, dagligt de mennesker, foranstaltningerne omfatter. Hensigten med at vælge dette udsigtspunkt har været at se på det, der i praksis præsenterer sig som 'systemets' logik i de konkrete møder mellem forvaltningen og integranterne. De kommunalt ansatte, jeg har talt med, har haft en tilgang til deres arbejde, som var drevet af et ønske om at skabe bedre vilkår for de mennesker, som er omfattet, ligesom der hele tiden er bestræbelser i gang for at forbedre indsatsen. Deres praksis og de positioner, der åbnes og lukkes for dem selv og for modtagerne af integrationsforanstaltningerne, er imidlertid indrammet af fastlagte opfattelser af, hvad bedre vilkår er, og hvordan de opnås. Opfattelser, der ikke er formet individuelt i den enkeltes tilgang til arbejdet.

Udvælgelsen af interviewpersoner har fulgt de to kommuners udpegning af, hvor i forvaltningen der arbejdes med integration, og hvem der gør det. Undersøgelsen følger altså kommunernes egen fastsættelse af, hvilken type af arbejde der hører til i katego-

1. Undersøgelsen er udført og finansieret inden for rammerne af Øresundsforskningsprojektet »Integration og Migration i Øresundsregionen« (IMIO). Den løbende diskussion i forskergruppen knyttet til IMIO har i høj grad bidraget til processen. Et tidligere udkast til artiklen fik gode kommentarer med på vejen ved et symposium afholdt af IMIO i marts 2006. Særlig tak til Mikkel Bo Madsen, som var opponert på artiklen og bidrog med konstruktive og tankevækkende kommentarer. Den endelige resultat og de fejl, der måtte forekomme, hæfter jeg naturligvis selv for.

rien 'integration'. Integration anskues med andre ord som en praksisform.² Den politiske, administrative og pædagogiske praksis, som sammenføjes under overskriften integration i de to kommuner, har en hel række historiske og aktuelle forudsætninger. Nogle af disse inddrages i analysen, for eksempel den statslige integrationspolitik rettet mod flygtninge og indvandrere og det sociale arbejdes udvikling i moderne liberale stater. Den analytiske bestræbelse har imidlertid været at forstyrre det givne ved integration. Det betyder, at jeg har anskuet integrationsbegrebet som tomt og herfra har fokuseret på, hvad det fyldes med i netop de kommunale praksisser, som undersøges. Det givne (teoretiske) udgangspunkt for denne analysestrategi er, at det kunne have været anderledes – at kategorier, betydninger og praksisser ikke har ontologisk givne fundamenter.

De mennesker, som er omfattet af kommunale integrationsforanstaltninger, betegnes i artiklen som *integranter*, og dette er også et led i bestræbelsen på at fremmedgøre eller forstyrre naturaliserede kategoriseringer. Integration er i dag i svensk såvel som dansk common sense en foranstaltning, som er rettet mod flygtninge og indvandrere. På min vej gennem de to kommunale forvaltninger viste det sig imidlertid, dels at der var forskellige indsnævring af denne kategori, som blandt andet bygger på lovregulering og økonomiske tilskudssystemer, men dels også at målgruppen nogle gange var bredere. Tendensen var, ikke overraskende, at jo mere et forvaltningsafsnit ensidigt fokuserede på arbejde og selvforsørgelse gennem arbejde, des bredere blev målgruppen defineret. Dette illustrerer, at integrationsarbejde er sammenfiltret med socialt arbejde i øvrigt, men peger samtidig også mod det faktum, at de grupper, som på forskellige måder er 'uden for' og derfor har behov for kommunens hjælp til at 'komme ind', både er ens og forskellige i kommunernes optik. Analytisk har jeg søgt at afdække, hvornår og hvordan enshed og forskelle træder frem.

Med integrantbegrebet søger jeg også at fremhæve, at der ikke er tale om en gruppe, der i udgangspunktet eksisterer uden om integrationsforanstaltningerne: Integranter er en administrativ kategori udpeget udefra. Modtagere af integrationsforanstaltninger udpeges således som følge af en administrativ kategorisering skabt i og af de statslige og kommunale reguleringer. Denne kategorisering er produktiv på en bestemt måde:

2. I negativ afgrænsning betyder dette, at integration hverken anskues som et normativt eller et teoretisk begreb. Den normative anskuelse er ofte forbundet med distinktionen mellem segregation, assimilation og integration (se fx Christian Horst, »Integration og Assimilation«, *Den flerkulturelle udfordring. Socialisation af børn fra etniske mindretal*, red. Christian Horst, København 1988; Charlotte Hamburger, *Assimilation eller integration. Dansk indvandrerpolitik og tyrkiske kvinder*, Århus 1989; Charlotte Hamburger, »Integration og lighed«, *Uddannelse af minoriteter*, red. Tove Skutnabb-Kangas, Anne Holmen & Robert Phillipson, København 1993). Teoretisk kan begrebet fx være systemteoretisk eller funktionalistisk.

As that which relies on categories that render individuals socially interchangeable with one another, regulation is thus bound up with the process of normalization. Statutes that govern, who the beneficiaries of welfare entitlements will be, are actively engaged in producing the norm of the welfare recipient.³

Reguleringen producerer således subjektpositioner. Den, der modtager velfærdsydelser, må indtræde i den foreskrevne position, fordi det er den, der berettiger til at modtage sådanne ydelser. Med dette udgangspunkt har undersøgelsen været orienteret mod at afdække, hvad der karakteriserer denne position, og hvad der samtidig i forvaltningens betragtning karakteriserer endemålet: det integrerede subjekt. Det er i forlængelse heraf den regulative og normaliserende positionering, der sættes institutionelt, som er i centrum for undersøgelsen. Undersøgelsen kan derimod ikke sige meget om, hvordan de udpegede mennesker påtager sig, forhandler eller undergraver de positioner, som åbnes for dem.

Biomagt og liberal regeringskunst

Den analytiske tilgang er inspireret af en række studier inden for feltet socialt arbejde, som er udført i Danmark og Sverige i det sidste tiår.⁴ Jeg trækker undervejs i analysen også mere direkte på resultaterne af denne forskning, der ligesom min egen analyse læner sig mere eller mindre op af den Foucault-inspirerede *governmentality*-tradition. Inden for denne tradition eller strømning har fokus været rettet mod de konkrete teknikker og rationaler i det sociale arbejde frem for de politiske ideologier og hensigts-erklæringer.

Betegnelsen *governmentality* er hentet fra en af Foucaults forelæsningsrækker og betegner studiet af de rationaler og teknikker, som fra slutningen af 1700-tallet i Vesten har været involveret i skabelsen af en regerlig befolkning, der samtidig består af frie individer.⁵ Modsat den traditionelle opfattelse af den liberalt demokratiske styreform, hvor det frie individ danner det naturlige ikke-politiske udgangspunkt, er der tale om

3. Judith Butler, *Undoing Gender*, New York 2004, s. 55.

4. Se fx Ingela Kåhl, *Socialarbetarkären – den lindansande professionen*, Lund, 1995; Karin Salomonsson, *Fattigdomens besværligheder. Visionära ideal och vardagliga realiteter i socialt arbete*, Lund 1998; *Det magtfulde møde mellem system og klient*, red. Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen, Århus 2002; *At skabe en klient*, red. Margaretha Järvinen & Nanna Mik-Meyer, København 2003; Signild Vallgård, *Folkesundhed som politik: Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*, Århus 2003; Nanna Mik-Meyer, *Dømt til personlig udvikling: identitetsarbejde i revalidering*, København 2004; Kaspar Villadsen, *Det sociale arbejdes genealogi: om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*, København 2004.

5. Den inddrekkende forelæsning findes i *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, red. Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller, Chicago 1991.

studier af, hvordan mennesker skabes og bringes til at opfatte og føre sig selv som rationelle, frie, lige og politiske borgere, og om hvordan de regulerer sig selv i dette billede og bliver regerbare. Den liberale regeringskunsts frie individ dannes gennem statslige og ikke-statslige institutioner, og det sociale arbejde og de videnssystemer, det læner sig op ad, spiller en væsentlig rolle her.

Under denne opfattelse ligger Foucaults bestemmelse af den moderne magtform som en produktiv *biomagt*, der (delvist) afløser den negativt definerede suveræne magt, som virker gennem lovens forbud og under truslen om suverænenes ret til *tage liv*. Biomagten eller magten over livet udvikler sig ifølge Foucault fra og med det 17. århundrede langs to poler, hvor den ene, og tidsmæssigt den første, udgøres af disciplineringen af det enkelte menneskes krop,⁶ mens den anden, som dukker op i slutningen af det 18. århundrede, udgøres af en regulerende kontrol af befolkningen (artens liv). De to poler foldes imidlertid sammen på forskellige måder i den konkrete styring af legemet og arten. Foucault fremhæver for eksempel, at barnets seksualisering i løbet af det 19. århundrede bliver koblet til betragtninger om racens sundhed.⁷ Det frie liberale individ og den selvbestemmende befolkning er blevet til gennem pædagogiske incitamenter og gennem tvang. Marianna Valverde påpeger, at den liberale regeringskunsts styring af andre har sin parallel i individets selvstyring, og at begge disse styringsprocesser involverer en despotisme, som snarere er konstituerende for den liberale regeringsform end et tilfældigt og forstyrrende element.⁸ Individets selvstyring drejer sig grundlæggende om at kontrollere de lavere og moralsk uønskede drifter og passioner, som i en victoriansk tilgang tillægges barnet og/eller den vilde, og som må kontrolleres livet igennem.⁹ Det er ifølge denne tankegang gennem den pædagogisk formidlede dannelse, at individer kan opnå den eftertragtede status som rationelt vælgende frie individer. Selvom denne tankegang ikke umiddelbart er gangbar i dag, fungerer nogle af de grundlæggende rationaler fortsat i bedste velgående:

The justification of 'good despots' by reference to a deficit of will, a failure of desire, is the key to 'workfare' programmes aimed at the remoralization of the long-term unemployed

6. Menneskelegemets politiske anatomi, som Foucault udtrykker det; Michel Foucault, *Viljen til viden. Sexualitetens historie 1*, Frederiksberg 1994, s. 143; se også Michel Foucault, *Discipline and Punish*, London 1977.

7. Foucault, *Viljen til viden*, s. 151.

8. Marianna Valverde, »'Despotism' and ethical liberal governance«, *Economy and Society*, vol. 25, nr. 3, 1996, s. 361.

9. Den vilde, som i denne sammenhæng er ensbetydende med den koloniserede, anses ikke nødvendigvis som mulig at reformere. Dermed bliver det også muligt på det kollektive plan at indskrænke den liberale regeringsform til de udvalgte racer og på det individuelle plan at fratage de uværdige deres liberale rettigheder. Overgangen mellem et racistisk skel, som er absolut, og en dannelsesforestilling, som er relativ, er ganske glidende.

and others whose 'habits' and whose very souls are perceived as requiring some combination of liberal-therapeutic, disciplinary and morally coercive techniques to bring them up to the level of liberal subjects.¹⁰

Nikolas Rose betegner nutidens regeringskunst i vor del af verden ikke bare som liberal, men som *advanced liberal* – en regeringskunst, som har valget i centrum af reguleringen af frihed:

Freedom is seen as autonomy, the capacity to realize one's desires in one's secular life, to fulfil one's potential through one's own endeavours, to determine the course of one's own existence through acts of choice.¹¹

Valget bliver på denne måde det definerende træk for det frie individ. Samtidig med dette er styringen rykket ind i det enkelte individ: Det enkelte individ er selv ansvarlig for sin egen dannelse (maksimet om 'ansvar for egen læring' er et nærliggende eksempel på denne logik). Denne 'fremskredne liberale' politiske anatomi kommer i høj grad til syne i integrationsarbejdet i de to kommuner, som er emnet for denne artikel.

De kommunale landskaber

Komparationen mellem de to kommuner, Malmø og Frederiksberg, har styret analysen på den måde, at ligheder såvel som forskelle mellem de to kommuner er kommet i forgrunden. Kommunerne er undersøgt hver for sig og med henblik på at etablere, hvilke logikker den kommunale forvaltning på integrationsområdet følger. Samtidig er figurer, der kan fremanalyses i den ene kommune, også blevet introduceret i analysen af den anden, og dermed har komparationen ført analyserne i en retning, som ville have været anderledes uden den komparative tilgang. De to kommuner kunne, hvad angår den analytiske tilgang, lige så vel have været placeret i den samme stat.

De to kommuner betragtes heller ikke som repræsentative – endsige gennemsnitlige – for alle kommuner i de to stater, og undersøgelsen er dermed ikke repræsentativ i sit sigte. Målet er i stedet at analysere de specifikke praksisser i to bestemte kommuner med henblik på at udskille, hvilke almene rationaler og teknikker der organiserer denne praksis. Derved kommer kommunerne i en anden forstand end den kvantitative alligevel til at repræsentere hhv. en svensk og en dansk praksis i integrationsarbejdet. De almene rationaler og teknikker, som er i omløb i den kommunale praksis, er således

10. Valverde, s. 361.

11. Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge 1999, s. 84.

ikke bare knyttet til en generaliseret (neoliberal) styringsform, men er specifikt formet blandt andet gennem de nationalstatslige institutioner, de juridiske reguleringer og det politiske felts karakter.

Det nationale niveau har været ganske dominerende i den komparative velfærdsforskning, *The Welfare Modelling Business*, som Peter Abrahamson kalder den.¹² Ifølge Esping-Andersens indflydelsesrige typologi tilhører Sverige og Danmark den samme velfærdsmodel: det socialdemokratiske velfærdsregime.¹³ Som det også påpeges af Abrahamson, afhænger modelbetragtningerne imidlertid af, *hvad* der mere konkret sammenlignes, og hvilket generaliseringsniveau sammenligningen befinder sig på. Hvis genstanden er social sikkerhed og økonomiske overførsler, og komparationen er global, havner Danmark og Sverige i samme model. Forskellene falder derimod i øjnene, hvis man rykker tættere på, og billedet ændrer sig også, hvis genstanden for undersøgelse ændres.¹⁴ Relationen mellem det svenske og det danske har været genstand for en række mere specifikke historisk komparative studier, som både udpeger systematiske forskelle i den historiske udvikling af velfærdsinstitutioner og lige så systematiske ligheder.¹⁵

Selvom valget af de to kommuner ikke følger en repræsentationslogik, er det dog ikke foretaget helt uden kriterier. Af hensyn til netop denne undersøgelses fokus var det vigtigt, at kommunerne havde en vis erfaring med integrationsarbejdet. Integration skulle være en del af den kommunale forvaltnings ordinære arbejde og helst have været det i en vis årrække. Samtidig blev det også prioriteret, at de to kommuner begge skulle have storbykarakter, fordi det institutionelle landskab dermed også fik nogenlunde samme volumen.¹⁶

I det følgende beskrives de to kommuner og deres integrationsarbejde kortfattet for at levere en nødvendig referenceramme for den analyse, som følger efter.

Malmø har ca. 260.000 indbyggere, mens Frederiksberg i runde tal huser 90.000 mennesker. Kommunernes befolkningssammensætning er noget forskellig, hvilket blandt andet skyldes, at efterkrigstidens indvandring startede noget tidligere i Sverige og dermed også i Malmø, og at antallet af indvandrere til dels som følge heraf er større. Pr. 1. januar 2003 kunne 12,7 % af befolkningen på Frederiksberg anbringes i den stati-

12. Peter Abrahamson, »The Welfare Modelling Business«, *Social Policy & Administration*, vol. 33, nr. 4, 1999.

13. Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

14. Abrahamson, s. 411.

15. Se fx Tim Knudsen & Bo Rothstein, »State building in Scandinavia«, *Comparative Politics*, 26:2, 1994; Anders Linde-Laursen, »Eksilets Konkretisering«, *Tidsskriftet Antropologi*, nr. 28, 1993; Ola Fransson, »Danska bönder och den svenska staten«, *Ord & Bild*, nr. 4-5, 1998.

16. 'Institutionelle landskab' skal her forstås meget bredt. Det drejer sig både om arbejdsmarkedets karakter, den kommunale forvaltnings størrelse og tilstedeværelsen af andre offentlige og private institutioner og organisationer.

stiske kategori indvandrere eller efterkommere af indvandrere, som er hovedmodtagerne af integrationsforanstaltninger i begge stater.¹⁷ 8 % af befolkningen i Danmark som helhed er statistisk opført i denne kategori. I Malmø er 32 % – altså godt en tredjedel af befolkningen – enten selv født uden for Sverige eller har forældre, som er det. Også landstallet for Sverige er i procent næsten dobbelt så højt som det danske med 15,8 %.¹⁸

Malmø er en mangeårig socialdemokratisk højborg, og Frederiksberg har et lige så langvarigt konservativt majoritetsstyre. Malmø er historisk en industriby, som blev hårdt ramt af 90'ernes økonomiske problemer i Sverige: 25 % af alle job i Malmø forsvandt i første halvdel af 90'erne. Arbejdsløsheden og erhvervsfrekvensen i Malmø er fortsat hhv. langt over og langt under gennemsnittet i Sverige – og også over/under de andre af landets større byer. Frederiksberg har haft mindre industrier, men dels kan kommunen og det lokale arbejdsmarked ikke ses løsrevet fra det København, som kommunen er omgivet af på alle sider, og dels har borgerlige erhverv og en relativt velstillet befolkning præget kommunen.

I begge kommuner foregår tilrettelæggelsen af integrationsindsatsen inden for rammerne af de statslige retningslinjer – og ikke mindst den statslige finansiering – på området. Det dominerende træk i begge stater er, at arbejde og selvforsørgelse står endog meget højt på dagsordenen. Arbejdet er både et mål i sig selv og et middel til integration i samfundet i almindelighed. Herved følger integrationspolitikken de socialpolitiske tendenser ('workfare'), som gælder for hele befolkningen, men i begge stater er integration altså et selvstændigt politikområde. I Sverige er spørgsmålet om segregerede boligområder desuden centralt i formuleringen af integrationsproblemer. Storstadssatsningen, som blev vedtaget som et særligt statsfinansieret tiltag i 1998, vidner om denne prioritering. Dette spørgsmål er under betegnelsen 'ghettoer' (som ikke anvendes i Sverige) også en del af den danske politik, men står ikke helt så centralt.

Målsætningerne for integrationspolitikken i de to stater er delvist forskellige. I Sverige er målsætningen delt mellem på den ene side at sætte individet i stand til at klare sig (selv) og på den anden side en samfundsmålsætning om *mångfald* (mangfoldighed), mens målsætningen i Danmark koncentrerer sig om individet: Der skal bidrages til, at den enkelte indgår i det danske samfund på lige fod med andre borgere. I begge stater ses i integrationspolitikken den generelle forskydning fra rettigheder til

17. Til sammenligning kan nævnes, at Ishøj er den kommune i Danmark, som med 25,8 %, huser den største andel indvandrere og efterkommere relativt i forhold til det totale befolkningstal. Alle tal kommer fra *Kommunale nøgletal om udlændinge 2003*, Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration, www.nyidanmark.dk/bibliotek/statistik/kommunale_noegletal/2004/Kommunale_noegletal_2003/index.htm. Personer født uden for Danmark af forældre uden dansk statsborgerskab registreres i statistikken som indvandrere uafhængigt af deres nuværende statsborgerskab. 'Indvandernes' børn registreres som efterkommere.

rettigheder og pligter, som også er karakteristisk for socialpolitikken efter det klassiske velfærdsregimes afmontering fra 1980'erne og fremefter.¹⁹ De centrale forskrifter for kommunernes tilrettelæggelse af den indledende del af integrationsindsatsen er i kraft af lovreguleringen i Integrationsloven (vedtaget 1998) noget mere finmaskede i Danmark end i Sverige.

Særlige indsats i forhold til flygtninge og indvandrere er i de to lande koncentreret i de første to–tre års ophold. Herefter lægges der i Sverige vægt på, at integrationsbetragtninger aktivt indarbejdes i de almene sociale mv. foranstaltninger. I Danmark opereres der ligeledes i Integrationsloven med en såkaldt almen integrationsindsats, som dog er uspecificeret.

Denne opsplitning mellem det indledende introduktionsforløb, hvor indsatsen er *særlig*, og en *almen* indsats, som er integreret i de øvrige sagsområder, afspejles delvist i kommunernes organisering af arbejdet. Der er dog i Malmø en del specialiserede forvaltningsfunktioner, som beskæftiger sig med den almene indsats, mens dette i mindre grad er tilfældet på Frederiksberg. Organiseringen er ikke overraskende mere forgrenet i Malmø. Her spiller befolkningssammensætningen ind, men også det faktum, at Malmø kommune er opdelt i ti bydele med eget politisk valgt bydelsråd.²⁰ I begge kommuner har der været omstruktureringer af indsatsen over tid – dog nok flere i Malmø end på Frederiksberg, hvor integration som et særligt spørgsmål først introduceres i den kommunale forvaltning med oprettelsen af Flygtningegruppen i 1993.

I begge kommuner varetages introduktionen – de første to–tre år af opholdet – af specialiserede forvaltningsafsnit og/eller specialiserede sagsbehandlere. I Malmø er Indvandrerservice i centralforvaltningen såvel som de ti bydelsforvaltninger involveret i administrationen af introduktionsperioden, desuden er selve introduktionsprogrammet (eller rettere introduktionsprogrammerne) udliciteret til en række udbydere, hvoraf Lernia er den største.²¹ De fleste af integranterne i Malmø går derfor på den samme skole, uanset hvilken bydel de bor i. Endelig er den kommunalt ansatte rek-

18. Tallene findes i *Malmö. Statistisk årsbok 2001–2003*, Malmö 2004.

19. I Danmark indgår disse formuleringer i Integrationsloven og alle betydende politiske dokumenter om integration siden dennes vedtagelse i 1998, i Sverige indføres 'skyldigheder' i integrationsmålsætningen med budgetpropositionen i 2001.

20. Decentraliseringen er dog kun betinget lokaldemokratisk, idet de ti bydelsråd alle afspejler mandatfordelingen i den centrale kommunalbestyrelse og ikke den lokale stemmefordeling – hensigten er, at medlemmerne af bydelsrådene skal bo i de respektive bydele, men dette er ifølge mine interview ikke altid tilfældet. Det politiske tilhørsforhold rangerer over den lokale tilknytning.

21. Lernia har en fortid som statslig styrelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen), som nu er omdannet til et aktieselskab, hvor staten ejer alle aktier. Lernia udbyder arbejdsmarkedsuddannelser, men også fx gymnasieuddannelser. Derudover varetager firmaet introduktionen i en del af de store svenske byer.

tor for Svenskundervisning för invandrare (SFI) involveret i styringen af sprogdelen af introduktionsprogrammet. På Frederiksberg er der ligeledes flere instanser involveret i introduktionen. Integrationsenheden (tidligere Flygtningegruppen) tager sig blandt andet af økonomiske ydelser, mens hhv. sprogskolen (som kort før undersøgelsen fandt sted var blevet en kommunal institution) og den kommunale afdeling, som bærer navnet Erhvervssektionen, tager sig af introduktionsprogrammerne. Hvis integranterne ikke kommer i arbejde i løbet af eller efter introduktionsperioden, overgår de til den almindelige socialforvaltning i begge kommuner og skifter dermed principielt kategori fra integrant til almindelig klient. I begge kommuner er der dog enkeltforanstaltninger, som ofte har projektkarakter, hvor flygtninge og indvandrere er den primære målgruppe.

I Malmø er der derudover et kontor i centralforvaltningen, Etniska relationer (ER), som beskæftiger sig 'med mødet', som en ansat udtrykker det. ER's virksomhed er altså rettet mod relationen mellem etniske grupper i samfundet og befinder sig dermed mere på samfundssiden af den politiske målsætning end på den individuelle side. Det samme gælder den politisk vedtagne rekrutteringspolitik for personale til kommunen, som handler om kommunen som arbejdsgiver snarere end om de individuelle integranter.

Umiddelbart før undersøgelsens gennemførelse var der endvidere blevet omstruktureret i centralforvaltningen i Malmø, og en Afdeling för integration och arbetsmarknad var blevet oprettet. Dette afspejler den centrale betydning, sammenkoblingen af arbejdsmarked og integration med henvisning til arbejdsløshedsstatistikernes overrepræsentation af flygtninge og indvandrere har fået i kommunen. Dertil kommer endelig, at der i tilknytning til Storstadssatsningen har været en række specialiserede projektstyrende og -koordinerende funktioner i forvaltningen. At sige, at aktiviteterne i forbindelse med Storstadssatsningen er særlige og ikke en del af den almene forvaltning, er diskutabelt, idet indsatsen i princippet retter sig mod udenforskab i almindelighed. Der er dog alligevel en klar tendens til, at integrationsspørgsmål, der har med befolkningssammensætningen at gøre, dominerer, og derfor har jeg valgt at kategorisere dem således. Det drejer sig fx om fire Arbets- og utvecklingscentra (AUC), som er oprettet i de fire bydele, som har modtaget penge fra Storstadssatsningen, og som jeg vender tilbage til i det følgende. Disse fire centre eksisterer fortsat, også efter at finansieringen fra Storstadssatsningen udløb.

På Frederiksberg er der ganske få specialiserede funktioner ud over de forvaltningsafdelinger, som tager sig af introduktionsperioden. Der er ansat en tosprogskonsulent, som har forskellige funktioner i forhold til folkeskolerne i kommunen, og der er nedsat et integrationsråd, som dog ikke har mange beføjelser i forhold til kommunens styre,

men i princippet skal rådgive dette i integrationsspørgsmål.²² I kommunens beskæftigelsessekretariat er der endvidere på tidsbegrænset basis ansat en række virksomhedskonsulenter, som ikke i almindelighed beskæftiger sig med integrationsspørgsmål, men i dette regi udføres der også projekter, som er specifikt rettet mod målgruppen. Frederiksberg kommune har diskuteret personalepolitikken, men har ikke vedtaget noget, og mine interviewpersoner griner gerne lidt, hvis spørgsmålet bringes på bane: Kommunen 'tager dem' villigt fx som praktikanter, eller hvis de i øvrigt er finansieret udefra (som regel af forskellige statslige arbejdsmarkedsmidler), siger én af dem.

Er integration noget særligt?

Integration er gennem oprettelsen af specialiserede forvaltningsafdelinger kategoriseret som et særligt arbejdsområde i de to kommuner, ligesom det i de to stater udgør et særligt politikområde. Når man forsøger at følge de to kommuners egen indholdsudfyldning af integration og udpegning af, hvor integrationsarbejdet finder sted, bliver billedet imidlertid mere modsætningsfyldt. Integrationsarbejdet og integranterne synes at være udspændt mellem noget særligt og noget alment.

Flygtninge og indvandrere er ligesom andre sociale klienter defineret ved at være uden for arbejdsmarkedet, samtidig med at de er særlige og uden for på en anden måde end andre, der også er uden for arbejdsmarkedet. En af de ansatte i Malmø udtrykker det på den måde, at indvandrere er uden for arbejdsmarkedet, *fordi de er indvandrere*, mens der for de svenske socialbidragsmodtagere ofte er en såkaldt 'tilstødende problematik' i form af fx misbrug eller psykiske problemer. Det er ikke i første række diskrimination på arbejdsmarkedet, der sigtes på her, om end det også inddrages perifert senere i interviewet. Det særlige ved indvandrerne er altså, at de er indvandrere; dette er tilsyneladende ikke en 'tilstødende problematik', men derimod en egenskab. På denne måde bliver indvandrere *særlige på en særlig måde* i den forvaltningsmæssige optik. Det er disse spørgsmål om særlighed vs. almenhed, der skal forfølges her – på den ene side kan integrationsindsatsen tydeligt læses ind i de logikker, som i øvrigt synes at dominere det sociale arbejde her omkring årtusindskiftet, og på den anden er der også noget andet på spil.

22. Integrationsråd er nedsat i kommunerne i henhold til Integrationsloven. Der er tale om rådgivende organer, hvis medlemmer dels er valgt blandt de flygtninge og indvandrergrupper, som er bosat i kommunen, og dels blandt diverse majoritetsorganisationer, fx arbejdsmarkedets parter. Oprindeligt var kommunerne forpligtede til at oprette integrationsråd, hvis mindst 50 borgere krævede dette. Dette er ikke længere lovpligtigt – kommunerne bestemmer selv.

Man farer let vild i den vrimmel af forskellige forvaltningsenheder og delvist lovflede kategoriseringer, som er i brug i de to kommuner. På det konkrete plan handler forvirringen om den måde, de to kommuner er organiseret på, om de forskellige love og styredokumenter, som indfanger varierende aspekter af integranternes liv på forskellige stadier af deres ophold, og om den måde, de statslige tilskuds- og refusionsordninger er sat op på. Samtidig træder integranternes såvel som forvaltningens udspændthed mellem særlighed og almenhed også frem af denne forvirring.

På Frederiksberg tilbydes i overensstemmelse med Integrationslovens forskrifter et treårigt introduktionsprogram til både flygtninge og indvandrere (hvilket vil sige familiesammenførte). For dem, som samtidig modtager økonomiske ydelser i form af starthjælp (som jeg vender tilbage til), er deltagelse i introduktionsprogrammet obligatorisk, og fravær sanktioneres med, at der trækkes i den økonomiske ydelse. Som udlændingelovgivningen i Danmark er skruet sammen, er en stor del af de familiesammenførte kommet til landet under betingelse af, at de forsørges af familien. De er altså ikke berettiget til starthjælp, og kategoriseres som selvforsørgende – dermed kan deres fravær fra introduktionsprogrammet heller ikke sanktioneres økonomisk.²³ At være selvforsørgende er i denne forstand en teknisk term, som blot betyder, at man ikke modtager offentlige ydelser. Samtidig var konsekvensen på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse også, at de familiesammenførte ikke indgår i den del af introduktionsprogrammet, som er beskæftigelsesorienteret, men primært er at finde i sprogindlæringsdelen af programmet på Frederiksberg Sprogcenter.²⁴ Dermed bliver de behov, der udpeges som genstand for offentlige foranstaltninger, ikke blot afhængige af, hvorvidt integranterne er uden for arbejdsmarkedet, men også – og i højere grad – betinget af indholdet af den (midlertidige) opholdstilladelse i Danmark.

I Malmø er det mængden og spredningen af forvaltningsafdelinger, som er involveret i det to-tre-årige introduktionsprogram, som springer i øjnene.²⁵ Nytilkommere til Malmø – eller rettere: personer, som har fået opholdstilladelse, og som i forvejen er bosat i Malmø²⁶ – skal henvende sig i Indvandrerservice i centralforvaltningen. I Sverige

23. Der kan dog i princippet ifølge lovgivningen opstå problemer med at opnå permanent opholdstilladelse, som afgøres af Udlændingestyrelsen efter indstilling fra kommunerne.

24. Dette kan henføres til de statslige refusionsordninger – hvem bringer med andre ord penge i kommunkassen. Sprogcentret benytter sig i øvrigt af en anden kategorisering og fremhæver, at selvforsørgende kursister er dem, som rent faktisk er i job.

25. Da undersøgelsen blev gennemført, var det netop blevet fastslået, at introduktionsperioden som udgangspunkt er to år med mulighed for forlængelse til tre år. Dette var primært en indskærpelse af de eksisterende regler, som hidtil var blevet administreret af bydelene som en automatisk treårig periode.

26. Dette er et stridspunkt. I Sverige har asylansøgere ret til at bosætte sig privat og i øvrigt også ret til at arbejde. Derfor får Malmø hele tiden nye indbyggere ad denne vej, på trods af at kommunen siden 1995 har haft

finansierer staten introduktionsprogrammer til flygtninge, og kommunen har besluttet at udstrække og finansiere tilbuddet til også at omfatte familiesammenførte. Integranterne 'hører til' Indvandrerservice i de to første måneder af deres ophold, og her foretages den indledende udredning af deres forhold (uddannelses- og erhvervsbaggrund, behov for familiesammenføring etc.), der udmåles ydelser, integranterne sendes ud for at tilmelde sig diverse institutioner m.m. (skole eller daginstitution til børnene, læge, tandlæge etc.), og endelig tilmeldes de et introduktionsprogram, som de undertiden står på venteliste til. Efter to måneder overgår ansvaret til de ti lokale bydelsforvaltninger, eller rettere: noget af ansvaret – det er nemlig stadig Indvandrerservice, som tager sig af den økonomiske side af sagen.²⁷ Samtidig betyder udliciteringen af introduktionsprogrammerne, at hele den pædagogiske del af introduktionen ligger hos de udbydere, som har vundet licitationen. Og i Lernia, der som nævnt er den største af udbyderne, er der en hel hær af forskellige rådgivere, vejledere og undervisere.

Integranterne er altså i introduktionsperioden omgivet af et helt persongalleri tilhørende forskellige instanser, som tager sig af forskellige aspekter af deres liv. Administrativt kompliceres billedet yderligere af, at myndighedsansvaret for den del af introduktionen, som omfatter Svenskundervisning för invandrare (SFI) og varetages af Lernia, ligger hos rektor, der er ansat i kommunen. Udliciteringen af introduktionsprogrammet, som tidligere blev varetaget af kommunens uddannelsesvirksomhed (Komvux) betyder samtidig, at der er opstået det problem, at SFI er blevet knyttet sammen med introduktionsprogrammet, og at de personer, som har ret til SFI, men ikke deltager i introduktionsprogrammet, derfor ikke umiddelbart har nogen tilbud.²⁸

Det, der således træder frem i Malmø, er ikke så meget integranternes modsætningsfyldte kategorisering, men snarere det faktum, at det er vanskeligt at indplacere integranternes særlighed i den organisatoriske struktur. En struktur, som samtidig er præget af forskellige overgange, der har med privatisering og decentralisering at gøre. Resultatet er, at integranternes liv splittes ud til granskning og indgriben i en hel række forskellige instanser.

en såkaldt nul-aftale med Migrationsværket, som derfor ikke forsøger at bosætte flygtninge, der har haft ophold i et asylcenter, i kommunen.

27. Det er den statslige finansiering, som udløser dette: Kommunen risikerer at miste refusionspenge, hvis den økonomiske forvaltning af den indledende modtagelse decentraliseres.

28. I Sverige har alle, der har svensk som andetsprog, en uindskrænket ret til gratis kurser i SFI.

Rettigheder og pligter

Den individuelle målsætning om at sætte den enkelte integrant i stand til at fungere i samfundet står i centrum i de to kommuners integrationsarbejde, og arbejde er, som fremhævet ovenfor, helt dominerende både som mål og som middel i de politiske såvel som de forvaltningsmæssige tiltag i de to kommuner. Det problem, integration skal løse, er således først og fremmest arbejdsløshed, og derved adskiller integration sig ikke fra kommunale sociale indsatser i øvrigt. Det dominerende rationale i de almene sociale indsatser begrundes i sammenhængen mellem rettigheder og pligter, og det gælder også i den overordnede integrationspolitik i de to stater og i kommunerne: Retten til at modtage ydelser er betinget af ydelsen af bestemte pligter. Retten til hjælp er ikke yderste instans, det er derimod pligten til at forsørge sig selv. For at blive eller være en rigtig borger skal man med andre ord forsørge sig selv. At modtage ydelser fra staten har siden det moderne sociale arbejdes udspecificering som en særlig sektor i løbet af 1800-tallet været defineret som subsidiært til selvforsørgelsen, men de rationaler og teknikker, der har domineret det sociale arbejde, er skiftet over tid.

I de sidste 10–15 år er en kontraktlig sammenbinding af ret og pligt blevet en dominerende teknik på det sociale område.²⁹ Det gælder også på integrationsområdet.³⁰ I det følgende handler det om arbejdslinjen og kontraktteknikker principielt, og sådan som det kommer til udtryk i de to kommuner.

Ganske mange af de embedsmænd, jeg har talt med i begge kommuner, er uddannet i den klassiske velfærdsperiode (1960'erne og til dels 70'erne), hvor rettigheder, rehabilitering og socialpsykologiske forklaringer på udfald fra den selvforsørgende norm var i højsædet. Det sociale arbejde havde til opgave at tage hånd om det hele menneske, »den rådvilde og sårbare klient« skulle vejledes.³¹ Denne 'arv' kommer glimtvis og lidt modsætningsfyldt til udtryk i interviewene, især i den danske del af undersøgelsen. I det følgende citat er det på den ene side pligt-ret-sammenhængen, som fremhæves, mens retten på den anden side opstilles som universel og *usammenhængende* med pligten:

Jeg oplever, hvis jeg kigger tilbage, at vi nok havde en laissez faire-holdning i '93, at vi var mere følende, end vi er i dag [...]. Og så passiviserer vi dem fuldstændig ved at give dem

29. Niels Åkerstrøm Andersen, *Borgerens kontraktliggørelse*, København 2003; Villadsen.

30. I Danmark hedder det regulært kontrakter i introduktionsperioden, mens det i andre sammenhænge og i Sverige går under andre navne. Det afgørende i analytisk forstand er imidlertid, at de varierende dokumenter har kontaktens form.

31. Villadsen, 142ff.

de her ydelser, uden at vi samtidig stiller nogen krav om, at de skal lave noget. Altså for mig handler det ikke om, altså ydelsen hænger ikke sammen med kravene for mig. Det er en rettighed, som alle har.

Generelt er holdningen hos embedsmændene i Frederiksberg Kommune, at de er blevet klogere. Det er dog ikke ensbetydende med, at de på alle punkter er enige i den politik, de er sat til at administrere. Mange er bekymrede over det politiske og administrative faktum, at et hvilket som helst slags arbejde altid skal gå forud for videreuddannelse og/eller sprogindlæring.³² I flere af interviewene påpeges således en fare for, at de nytillkomne risikerer at havne i samme situation som 'gæstarbejderne', der kom til Danmark i slutningen af 1960'erne og starten af 70'erne. Ligesom disse lærer nutidens integranter aldrig sproget, fordi det jobmarked, som er åbent for dem (fx rengøring eller avisomdeling), ofte er uden videre kontakt til andre mennesker. Man kommunikerer altså ikke nødvendigvis, selvom man går på arbejde. Den overordnede kursændring i, hvad socialt arbejde går ud på, synes imidlertid accepteret som bedre og mindre passiverende og klientgørende af de ansatte i de to kommuner.

Som Niels Åkerstrøm Andersen påpeger, er den nye socialpolitiske linje *ikke* ensbetydende med en afvikling af klientgørelse, den betyder snarere, at der er sket en forskydning af denne problematik. Det vil sige, at ændringen går fra én type af klientgørelse til en anden:

Det, der kendetegner socialpolitikken i den sidste form, er ikke den ydre afhængighedsgørelse af klienten over for socialforvaltningen, men snarere at politikken forsøger at krybe ind imellem klienten selv og klientens forhold til sig selv.³³

Udgangspunktet i denne socialpolitik er således, at individet, forstået som en almen eller universel størrelse, er autonomt, aktivt og frit. Hvis ikke det specifikke individ, der henvender sig til socialforvaltningen, demonstrerer disse egenskaber, handler det med Kaspar Villadsens ord om at 'befri' individet for de negative eller forkerte selvopfattelser, som spærrer for de universelle ressourcer.³⁴ Villadsen påpeger samtidig, at der opstår et styringsdilemma for socialforvaltningen, når individets frihed og autonomi står i centrum. Forvaltningens styringsbestrebelse cirkulerer således omkring bearbejdningen af individets vilje til frihed, men eftersom hverken viljen eller det, der står i vejen for den, kan iagttages 'objektivt' af socialforvaltningen, tenderer indgrebene til

32. Dette er ikke tilfældet i Malmø, som det også vil fremgå senere.

33. Åkerstrøm Andersen, s. 180.

34. Villadsen, s. 219ff.

at være vilkårlige. Derfor søges der også efter forskellige måder at objektivere styringen på – især gennem at føre den tilbage til individerne selv. Kontrakten udgør her en af de centrale teknikker.

Kontraktlogikken og de sanktioner, som følger af kontraktbrud, har været mere eksplicit indarbejdet i den danske socialpolitik (siden slutningen af 1990'erne) end i den svenske, i al fald som den udformes i Malmø Kommune. I den nyligt politisk vedtagne Vålfärd för alla-plan for Malmø er der dog et eksplicit fokus på kontraktformen.³⁵ Som det vil fremgå nedenfor, er kontraktteknikken dog en central del af den kommunale praksis på begge sider af Øresund.

Niels Åkerstrøm Andersen skriver om socialkontrakten, at den fordrer, at klienten såvel som forvaltningen skabes som 'mægtiggjorte' forhandlingspartnere – at altså forvaltningen og klienten af kontrakten sættes som ligeværdige subjekter:

Det helt særlige ved forvaltningsakten, når den tager socialkontraktens form, er at forholdet forvaltning/klient ikke længere går forud for akten, men skal skabes i akten. [...] Socialkontraktens form lader frihed genindtræde som en form for pligt. Socialkontrakten forpligter på frihed fra handlingens frihed til tankens reflektive frihed. [...] Individet er ikke længere i udgangspunktet fri. Det skal vælge sin frihed og socialkontrakten er en forpligtelse på dette valg.³⁶

Denne formning – en hyperliberal socialkontrakt, kalder Åkerstrøm Andersen det³⁷ – er udgangspunktet for, at kontrakten kan betragtes som et pædagogisk værktøj. Der ligger i kontraktlogikken en principiel fordring om en lige magtrelation mellem de kontraherende parter, som bryder med tidligere socialpolitiske forestillinger om ulige magtforhold mellem forvaltning og klient. I denne formning af kontrakten sættes styringen pædagogisk som selvstyring, samtidig med at der også gennem kontaktens indhold udstikkes en bestemt måde, hvorpå positionen som frit subjekt skal indtages. Frihed bliver på denne måde til inden for nogle ganske bestemte rammer.

35. Vålfärd för alla var til diskussion foråret 2004, hvor interviewene i Malmø også blev gennemført. Planen indeholdt en del kontroversielle betragtninger, som fx kravet om et indvandrerstop til kommunen. Malmø betaler en urimeligt stor del af udgiften for den statslige immigrationspolitik, er påstanden i planen. Det er værd at notere, at begrebet 'udenforskab' ligesom integration, som ellers har været flittigt anvendt i malmøske politikdokumenter, ikke optræder i planen. Vålfärd er det begreb, som træder i stedet.

36. Åkerstrøm Andersen, s. 181.

37. Ibid, s. 181.

Viljen til arbejde

Den mest entydige kontraktlogik praktiseredes ved undersøgelsens gennemførelse i Malmø, og nærmere bestemt i AUC-regi. Arbejds- og udviklingscentrene er som nævnt oprettet under Storstadssatsningen. De i alt fire centre fungerer en smule forskelligt, men organiseringen og sigtet er det samme. I centrene er den statslige Arbejdsformidling, den kommunale beskæftigelsesindsats og Forsikringskassen (som er en sygesikringsordning) samlet under samme tag. 'One-stop-shop', som en af de malmøske embedsmænd siger. Samarbejdet er dog ikke nødvendigvis vanvittigt tæt. Den kommunale projektleder i et af AUC'erne siger, at arbejdsformidlingen er en stor skude, som er bestemt af at skulle fungere på samme måde og med samme mål i hele Sverige, mens den kommunale del af centrene har større frihed til at eksperimentere og tilpasse virksomheden de lokale vilkår.

AUC's klienter er arbejdsløse og modtager ydelser fra en af de tre instanser, som er involveret i centerdannelsen. Der er altså i princippet tale om en almen arbejdsløshedsbekæmpende social indsats. Projektlederen i et af AUC'erne fortæller mig dog, at mellem 65 og 70 % af de klienter, som henvises fra socialforvaltningen, er indvandrede.³⁸ Målgruppen kunne således pege mod, at der er tale om en særlig (integrations)foranstaltning, men det er ikke dette rationale, der opereres med af forvaltningen. Der lægges i stedet vægt på arbejdsløshed som en universel størrelse og arbejde som definerende for en lige så universel normalitet, der (bør) tilstræbes af alle. Det er således karakteristisk, at der i AUC-regi ikke er noget særligt ved indvandrerne. Faktisk er et begreb om oprindelse en faktor som er fraværende i hele interviewet med projektlederen, bortset fra når jeg insisterer på at bringe det på bane. Integrantkategorien bliver på denne måde irrelevant, eller også udstrækkes den til at omfatte alle. Jeg spørger projektlederen, om han ville sige, at integration omfatter alle hans klienter, hvilket han bekræfter. Men det er tydeligt, at det ikke er sådan, han selv har tænkt det. Hans klienter er arbejdsløse, og uanset hvor de i øvrigt er født og af hvem, er det dette aspekt, han og AUC arbejder med. På Frederiksberg når virksomhedskonsulenterne, hvis funktioner i et vist omfang kan sammenlignes med AUC's i Malmø, til den omvendte konklusion. Selvom de ligesom AUC principielt kun forholder sig til klienternes arbejdsløshed og heller ikke skelner mellem forskellige slags arbejdsløse, anvender konsulenterne her

38. I arbejdsformidlingens statsligt vedtagne virksomhedsplan var planen ved undersøgelsens gennemførelse samtidig, at indsatsen i forhold til flygtninge og indvandrere skulle prioriteres, hvorved flygtninge-/indvandrerundersernes relative overvægt i AUC-regi må formodes at blive yderligere øget.

integration som betegnelse for det arbejde, de udfører, uanset hvilken oprindelse deres klienter har. Set fra de frederiksbergske virksomhedskonsulenters udsigtspunkt er integration og arbejdsløshedsbekæmpelse således synonymt, mens dette ikke nødvendigvis er tilfældet i AUC's optik.

I tre af Malmøs AUC'er arbejder den kommunale del af centrene med lidt forskellige konkrete udgaver af den såkaldte Skärholmsmodel, navngivet efter den kommune, hvor metoden blev undfanget. I AUC's vokabularium fungerer det på den måde, at socialsekretæren i den kommunale socialforvaltning *bestiller* – dvs. udformer en bestilling til AUC på vegne af en given socialbidragsmodtager. Projektlederen forklarer mig, hvordan Skärholmsmodellen fungerer i 'hans' center:

AUC-coaching – den är lösningsfokuserad och konsekvenspedagogisk. Det är väldigt tydligt vad som gäller. Du ska göra allt vad du kan för att bli självförsörjande, vi förväntar också att du tar ansvaret för ditt liv, och det innebär att man är självförsörjande. Om man då inte gör det – om man är negativ – så berättar vi, utan att nedlägga värderingar, att vi meddelar tillbaka till socialsekreteraren, som så kan stoppa utbetalningen. [...] Ofta är det så att den här personen, [...] att nu kan man börja att arbeta. Det är ju normalitet, du måste arbeta.

Der lægges stor vægt på, at der *ikke* må nedlægges vurderinger undervejs i processen. Der må altså ikke være nogen vilkårlighed forbundet med forvaltningens interaktion med klienten. Ved første besøg på AUC udfyldes et skema, hvor alle spørgsmål stilles helt præcist på samme måde, og hvor alle svar skrives ordret ned. Der spørges til, hvilken plan brugeren har for fremtiden, hvordan vedkommende tænker at forsørge sig, hvad der er gjort for at få arbejde ind til videre, og hvilken slags arbejde man er rede til at tage (herunder helt konkrete angivelser: sæsonarbejde, projektarbejde, natarbejde, weekendarbejde, arbejde, som kræver, at man pendler mv.). Klienten tager skemaet med tilbage til socialsekretæren, og her kommer vurderingen så ind: Hvis der er sagt nej til for mange af forslagene, ryger socialbidraget. En anden del af kortlægningen omfatter klientens vilje til at tage arbejde: Han eller hun bliver bedt om på en skala fra 1 til 10 at vurdere sin vilje, og:

Om de säger: jag har en vilja på 10, så säger vi: jättebra, då matchar vi dig. Vi tar dem på orden, vi kan inte veta vad denna här personen tänker. Det är ett sätt att visa respekt på. Vi har gjort för många värderingar under denna här offentliga sektorns era.

Her holdes et spejl op foran klienterne: Sådan siger du – det er dig. Men hvis denne spejling er 'negativ', falder socialsekretærens økonomiske hammer, og derfor er vur-

deringen nok flyttet ud af AUC's rammer, men vurderet bliver der. Udgangspunktet er samtidig også, at spejlbilledet kan være med til at afdække de ressourcer, alle ifølge Skärholmsmodellens tankesæt har:

Det handlar om att vara lösningsfokuserad, och det allra viktigaste är den överordnade metoden. Det viktigaste och värdegrundläggande förhållningssättet är ju att alla vill ta vara på sig själv. Alla har resurser. Alla vill försörja sig själv. Det är förväntningen.

Som det vil fremgå af citatet, sker der en glidning mellem *er* og *bør*. AUC forventer, at deres arbejdsløse brugere i udgangspunktet er mennesker på en bestemt måde. Afsættet er således, at de altid allerede er det, som forvaltningen skal gøre dem til, nemlig normale mennesker med ressourcer og vilje til at klare sig selv. Det er et vældigt tydeligt pædagogisk redskab, som nærmest blæser klientens selvforhold op på storskærm. Det er klienten selv, der skriver sin kontrakt og forvaltningen sættes som en projektor; den bliver til en objektiv registrant af det, klienten siger. Samtidig er kontraktens form sat af forvaltningen: Det, der registreres, er jo klienternes svar på forvaltningens spørgsmål, og derfor er de veje, der skal gås af, lagt på forhånd. Den frie vilje, som er definerende for det (neo)liberale subjekt, viser sig på denne måde at være bundet til en eksisterende norm, som om nødvendigt må sættes igennem ved hjælp af ganske uliberale midler. Eller sagt på en anden måde: Normen er forudsætningen for friheden.³⁹ Det er et karakteristisk træk, at forvaltningens styringsdilemma også håndteres gennem en organisatorisk opsplitning af funktioner. AUC tager sig af den pædagogiske iværksættelse af den arbejdsløses selvstyring, mens den disciplinerende (økonomiske) styring er overladt til et andet forvaltningsafsnit. Denne opsplitning genfindes i andre dele af forvaltningen i begge kommuner.

Integrationskontrakter

I begge kommuner er de første to til tre år af opholdet i landet som nævnt genstand for en særlig indsats. Her foregår der altså i princippet noget andet end i de almene sociale foranstaltninger. Kontraktteknikken optræder imidlertid også i denne periode, selvom den i princippet altså er knyttet til et andet rationale, til noget *særligt*.

I introduktionsperioden har de nytilkomne flygtninge og indvandrere i begge kommuner kontraktligt (hhv. introduktionsplan i Malmø og kontrakt på Frederiksberg)

39. Se også Valverde; Barbara Cruishank, »Revolutions within: self-government and self-esteem«, *Economy and Society*, vol. 22, nr. 3, 1993.

pligt til at følge den plan, som er udarbejdet sammen med forvaltningen. I modsat fald indskrænkes eller bortfalder den økonomiske ydelse. I begge kommuner er den økonomiske ydelse samtidig defineret som *særlig*.⁴⁰ Logikken i de to stater, nemlig *særlig gruppe – særlig ydelse*, ligner hinanden, men indholdet og til dels argumenterne er forskellige.

I Danmark er starthjælpen lavere end den sædvanlige kontanthjælp, og som nyttilkommen må man tage til takke med dette beløb i de første syv år af opholdet i Danmark, altså noget længere end den periode på tre år, hvor man er berettiget til et introduktionsprogram. Overordnet er sammenbindingen mellem introduktionsprogram og ydelse begrundet med ret-pligt-forholdet på den ene side og med integranternes særlighed i forhold til andre sociale klienter på den anden.⁴¹ Argumenterne rækker dog ud over denne logik. Dels argumenteres der for, at man ikke skal klientgøre de nyttilkomne, dels at der skal være et incitament for at blive selvforsørgende – og når man kan få mere eller det samme i kontanthjælp som i et lavtlønsjob, er dette incitament der ikke. Endelig er det et spørgsmål om, at man ikke har været en del af det (nationale) fællesskab, og at man derfor ikke har optjent/gjort sig fortjent til de sociale rettigheder gennem skattebetaling og deltagelse i øvrigt. Den nyttilkomne har således fortjent *mindre* end den 'oprindelige' borger. Eller sagt på en anden måde: Den nyttilkomne har mindre ret til understøttelse. Som jeg vender tilbage til nedenfor, synes nedtoningen af retten ikke at blive fulgt op af en tilsvarende nedtoning af pligten. Ret og pligt bliver således i dette tilfælde medieret af noget andet (relationen mellem løn og sociale ydelser, det nationale fællesskab etc.), som relativiserer sammenbindingen.

I Sverige er ydelsen (introduktionsersättning) tidsmæssigt knyttet til introduktionsprogrammets varighed – så længe man følger sit program, er det den ydelse, man er berettiget til. Ydelsen er i Sverige ikke lavere end det almindelige socialbidrag; i Malmø er den dog heller ikke højere, og ifølge de embedsmænd, jeg har talt med, adskiller den sig ikke væsentligt fra socialbidraget.⁴² Visse dele af ydelsen er faste, og dermed skal der ikke ansøges hver måned, men der skal alligevel hele tiden søges om diverse tilskud ud over grundydelsen. Grundtanken med ydelsen var, at den ikke skulle be-

40. Det er reguleret ved lov i Danmark og altså statsligt fastsat, mens kommunerne selv afgør, om de vil arrangere sig på denne måde i Sverige.

41. Den særlige ydelse blev gennemført under navnet introduktionsydelse i 1998. Den var udelukkende rettet mod nyttilkomne flygtninge og blev afskaffet i 2000. Ved genindførelsen i 2002 blev den tidligere kritik for diskrimination på baggrund af oprindelse omgået, idet starthjælpen også gælder for danske statsborgere, som har opholdt sig i Danmark (eller EU og Norden) mindre end syv år ud af de sidste otte år.

42. Reglerne findes i Lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Det er en rammeforordning, der bemyndiger kommunerne til at fastsætte størrelsen såvel som de nærmere regler for introduktionsersætningen.

høvsprøves, men udbetales som en fast månedlig 'løn'. Dermed skulle den afværge den klientgørelse, som i begge stater fremhæves som et af de væsentligste problemer ved det sociale system.

Ligesom det var tilfældet i AUC, er der mere generelt i begge kommuner skabt en særlig organisatorisk løsning i forvaltningen af introduktionsperiodens kontrakter: Myndighedsudøvelsen er organisatorisk frakoblet de instanser, som håndterer indholdet af kontrakterne. På Frederiksberg er det således Integrationsenheden, som står for hele økonomisiden (ydelserne), og dermed også den, der udfører sanktionerne, hvis kontrakterne ikke overholdes, mens Sprogskolen og Erhvervssektionen (som jo stadig er kommunale instanser) sammen med de omfattede integranter udfører den pædagogiske vejledning, undervisning og øvrige handling, som er fastsat i kontrakten. I Malmø ligger handlingsdelen af programmet hos Lernia (som ikke er en del af kommunen), mens sanktionerne/myndighedsudøvelsen ligger i den kommunale centraladministration og hos bydelsforvaltningerne.

Frakoblingen opfattes i begge kommuner i sig selv som et pædagogisk redskab. I Malmø anføres det dog, at det ikke rigtig fungerer i praksis:

Det hade varit mycket bättre om det var kopplat till individen, och kanske till och med skattepliktigt, att man får faktiskt utbetalning för de prestationerna man gör, va? Och kan man inte klara sig, så skulle man söka om kompletterande försörjelsestöd. Det är fel signal man sänder. Ibland så har vi till exempel väntetid på svenskundervisning, så kan det ju hända, att det är tre, fyra månader då man inte gör särskilt mycket, och så får man likaväl den fulla intro-ersättning, men den dag du har börjat studera och verkligen går i skolan, då får du avdrag. Det är många som har svårt att förstå det.

På Frederiksberg viser der sig at være noget andet på spil også. En af de ansatte i Integrationsenheden siger:

Hvis vi laver en kontrakt, der går på det arbejdsmæssige – vurderer, at de er parat til det, så er det gode ved Frederiksberg kommune, at så skal de samarbejde med Erhvervssektionen. Det gode er, at her sidder nogle mennesker, som kun fokuserer på arbejdsmarked eller erhverv, så hvis de så derovre hører, men der er også noget med min familie, der ikke kan komme til landet, eller jeg har ondt i mine tænder, så kan de sende det over til os. Hvis det hele var her, så kan man godt blive optaget af de der tænder eller bevilinger, og så forsvinder det andet. Vigtigt, at man har et fokus, at det ikke ryger ind i en socialforvaltning.

Der sker her en opsplitning, som ikke blot er en organisatorisk opdeling af den opdra-

gende eller pædagogiske funktion (reguleringen) på den ene side og den disciplinerende myndighedsudøvelse på den anden, men også går på aspekter ved integrantens liv og person. På den ene side er der et socialt arbejde, som handler om omsorg og det hele menneske, lige fra tænder til familie, og som tidsmæssigt peger bagud i retning af tidligere rationaler i det sociale arbejde. Her er den kommunale forvaltning langt inde i det såkaldt private domæne. På den anden side udpeges bestemte aspekter (de produktive potentialer), som kan gøres til genstand for bearbejdning, uden at man overtager ansvaret for hele integrantens person og privatliv. I den forstand kommer forvaltningen til at tale med to tunger: Socialt arbejde er på den ene side omsorg for den hele person, og på den anden side krav om forandring af dele af personen.⁴³

De to tungemål handler altså også om, hvem der udøver myndigheden eller magten. På Frederiksberg følges omsorgen og den økonomiske magtudøvelse ad, mens den pædagogiske (opdragende) del af forvaltningen, som 'bearbejder' de udvalgte dele af integrantens person, *ikke* har med magtudøvelsen og økonomien at gøre. Dette er dog på mange måder en løsning, som henviser til styringsdilemmaet og udmunder i en pædagogisk øvelse: Når der trækkes i starthjælpen af den myndighedsudøvende del af forvaltningen, sker dette med udgangspunkt i, at pligterne i den (be)arbejdende del af forvaltningen ikke bliver opfyldt. Her er der i begge kommuner indført enslydende procedurer, som fører ansvaret tilbage til integranten selv. Det er nemlig – i princippet i al fald – integranterne, som skal udfylde fraværssedler på hhv. sprogskolen (Frederiksberg) og i Lernia-regi (Malmø). En medarbejder på Frederiksberg Sprogcenter siger om dette:

De skal selv udfylde sedler og selv tage ansvar for – skal skrive, når de har været fraværende og hvorfor, og det har hjulpet på det. Vi skal alligevel kontrollere [...]. Det er rigtig fornuftigt, at folk ved, det har konsekvenser, at de bliver væk. [...] Ærgerligt, at vejen til det er gennem økonomi, men det er fint. Og fint, at det er folks eget ansvar.

I Malmø-udgaven lyder det således:

[...] vi har ju utformat elevkort, och där står [...], när man var frånvarande, och har man anmält sig som sjuk, så skriver man 'S' på – då blir det inget avdrag. Men det finns någonting som heter 'övrig frånvaro', så läraren behöver inte gå in i diskussion [...]. Och allt övrigt: så blir det avdrag. Och ska man inte dra pengar från det här, så måste de förklara sig för sin introduktionshandläggare. Om man godkänner det, så blir det inget avdrag.

43. Se også Villadsen, s. 214ff om magtformer og styring i det sociale arbejde i 1990'erne.

Så läraren skriver under. Och ibland blir det ju diskussion på skolan, men det måste man ju kunna hantera.

Fraværssedlerne får den dobbelte funktion, at forvaltningens kontrol og styring både bliver diffus og samtidig lokaliseres inde i det enkelte individ. Dem, der er i daglig kontakt med integranterne, har i princippet ikke noget med kontrol og sanktioner at gøre. Samtidig placeres integranten selv i centrum som fri, selvkontrollerende, vælgende og egenansvarlig gennem det forhold, at vedkommende kontrollerer sig selv.

Lernia og sprogcentret på Frederiksberg er rammen om indsatser, som indholdsmæssigt (andetsprogsundervisning og samfundsorientering) er særligt rettet mod nytillkommere. I Danmark og dermed på Frederiksberg er denne særlige del af introduktionen under nedprioritering til fordel for en øget fokusering på arbejde, dvs. en yderligere forskydning af indholdet af integrationsindsatsen over imod de almene sociale indsatser.

Det realistiske valg

Der kan ikke stå hvad som helst i en individuel kontrakt – og det kan der hverken i Malmø eller på Frederiksberg. Pointen med kontrakterne er jo, at de skal regulere integrantens forhold til sig selv i relation til udøvelsen af egen valgfrihed. Givet det forhold, at den nytillkomne ikke kender den på forhånd konditionerede vifte af muligheder (når jeg er sådan én, så kan jeg vælge det, men ikke det)⁴⁴ i hhv. Sverige og Danmark, så bliver denne almene normregulerende egenskab ved kontrakten måske særlig tydelig, når der er tale om en integrationskontrakt. En af de ansatte i Frederiksberg Kommune reflekterer over, hvad der karakteriserer en integreret person, på følgende måde:

Det er en person, som kan træffe nogle valg ud fra en viden om, hvad mulighederne er i dette samfund, og tage konsekvenserne heraf. Det behøver ikke at være en person, der er i arbejde, man kan sagtens stå og pakke plastickugler om natten uden at være spor integreret. De realistiske muligheder. Det er sådan set det at være voksen i sit eget samfund. Man ved, hvad man gør, hvorfor man gør det, og hvor man går hen. Ansvar for eget liv. Egne muligheder og begrænsninger og samfundets muligheder og begrænsninger – ellers kan man ikke træffe nogen valg.

At være integrant er således ensbetydende med ikke at være voksen i sit samfund, ikke

44. Jeg har tidligere beskrevet denne logik i et arbejdspapir om undersøgelsen, Kirsten Hvenegård-Lassen, *Realistic Grown-Ups?*, Aalborg 2005.

at være realistisk, ikke at besidde en relevant viden eller måske snarere i Pierre Bourdieus termer: en forkropsliggjort sans for det sociale spil, nemlig ikke at vide, hvor ens kapital tæller, og hvordan denne kapital rangerer i forhold til andre kapitaler, hvis den da overhovedet rangerer i hierarkiet. I denne forstand stilles integranterne nærmest på linje med børn, som er i gang med at lære sansen for spillet. Vanskeligheden er dog, at de har lært en anden sans, som betyder, at de ikke blot skal lære at være realistiske, men samtidig skal 'aflære' denne anden sans. I flere af interviewene optræder den manglende realisme som et problem, der skal overkommes i forbindelse med udformningen af kontrakterne. En projektmedarbejder ved en selvejende uddannelsesinstitution på Frederiksberg, som gennem tiden har haft en del af integranterne som kursister, fortæller således, at hun helst vil have, at integranterne selv skal finde frem til, at deres ønsker er urealistiske: »Det er ikke mig, der skal sidde og fortælle dem, hvad de ikke kan. Man kan godt gøre noget alligevel, så de selv kan finde ud af deres egne begrænsninger«, tilføjer hun og forklarer, at hun gerne sender kursisterne ud på uddannelsesstederne for at undersøge sagen selv. I Erhvervssektionen er denne proces lidt mere kontant:

X: De vil gerne tage fat, hvor de slap i deres flygtningeland. Men det kan man ikke – man må måske starte med et rengøringsjob og så arbejde sig op.

Y: Der er også mange, der kommer fra bushen og har haft måske tre års skolegang og så vil have stor uddannelse. Nu er jeg kommet til et land med alle mulige muligheder, hvem siger så, jeg ikke skal være professor? Men det er så ikke en realistisk plan.

KH-L: Hvad gør I så?

Y: Vi er ret kontante, men det er ikke, fordi vi vil bremse. Vi må lave en anden plan, som er realistisk. Men vi har også et forfærdeligt uddannelsessystem i Danmark.

På det konkrete plan er arbejdsmarkedsperspektivet, som det vil være fremgået, centralt i begge kommuner. Der synes dog at være flere hylder at vælge på i Malmø end på Frederiksberg. I Malmø er det således muligt at lave kontrakter i introduktionsperioden, der har uddannelse som perspektiv. Det betyder, at realisme og job-frem-for-alt ikke træder helt så tydeligt frem i introduktionsregi i Malmø (selvom arbejdsmarkedsperspektivet er styrende) som på Frederiksberg.

På Frederiksberg er det stort set blevet umuligt at opsætte kontrakter, der peger mod videreuddannelse. Formentlig fordi den statslige regulering er af nyere dato, optræder den i en del af interviewene som et dilemma, der skal håndteres:

Jeg har haft mange af mine siden 99, og der var holdningen en anden. Og det er også svært for nogle: Pludselig skifter man kasket – og så: Hvad, kan vi regne med dig? For

to år siden kunne de hvad som helst, og nu skal de pludselig tage det første det bedste rengøringsjob.

»Tidligere tillod vi dem at drømme lidt mere«, tilføjer interviewpersonen og fremhæver, at det, der skal håndteres, er forholdet mellem friheden til at vælge på den ene side og arbejdsmarkedets krav på den anden – vægtskålen er ved at tippe til fordel for arbejdsmarkedssiden.

Det forhold, som træder tydeligt frem her, er, at valgfriheden aldrig er en frihed ud i den blå luft, en frihed, hvis præmis er det autonome individ. Præmissen er snarere de muligheder, som åbnes og lukkes i samfundet. Dermed er valget aldrig alene et individuelt forehavende.⁴⁵ Samtidig ser det ud til, at integranterne skal *forsynes med* realisme og ikke *befris* for blokeringer af den produktive ressource, som det er tilfældet med andre sociale klienter. Men måske skal de alligevel også i samme bevægelse befris – for den sociale sans, der allerede er indoptaget, og som kan blokere for realismen?

Evnen og undertiden også muligheden for at vælge går igen i interviewene både på Frederiksberg og i Malmø som et centralt omdrejningspunkt i integrationsprocessen og -arbejdet. Jeg har ovenfor citeret en af de ansatte på Frederiksberg, som fremhæver dynamikken mellem egne muligheder og begrænsninger og samfundets muligheder og begrænsninger som elementer i det realistiske – og integrerede – valg. En ansat i Malmø fremhæver evnen og muligheden for at vælge det ikke-normale, det afvigende. At være integreret handler også om at kunne vælge at stille sig uden for, siger hun og tilføjer, at det er:

Någon slags medvetet val – om jag väljer det ena eller det andra. Jag kanske inte får välja, men det är liksom inte för att jag är arab, eller jag är kvinna eller man.

Der dukker en interessant dobbelthed op her, som er meget tydelig i netop dette interview, men som ved nærmere eftersyn træder frem i en stor del af interviewene i begge kommuner. På den ene side bekræftes eller reproduceres det frie vælgende individs universelle og forudsatte karakter. Forudsætningen for at vælge anderledes er således, at man har valgt at vælge, at den refleksive frie position er indtaget, og at man dermed har anbragt sig i det 'normale subjekts' position. På den anden side afbrydes dette også gennem det forhold, at valgfriheden i interviewene også fremstår som virtuel. Den 'fremskredne liberale' valgfrihed eksisterer ikke på nogen grundlæggende eller radikal måde: »Måske får jeg ikke lov at vælge«, som interviewpersonen siger i citatet ovenfor. I citatet drejes spørgsmålet derefter væk fra valgenes karakter og kommer i stedet til at

45. Se også Butler.

handle om at fjerne bestemte typer af forskelle mellem individer. Ingen vælger ud i den blå luft, men det er vigtigt, at valgenes begrænsninger ikke er betinget af netop oprindelse eller køn. Spørgsmålet bliver i den forbindelse, hvilke klassifikationssystemer der i et liberalt system udgør legitime begrænsninger af de frie valg. Eller måske skal spørgsmålet stilles mere konkret: Givet, at der altid er begrænsninger i valgfriheden, hvilke klassifikationer gælder så som legitime på et givet tidspunkt?

Særligt og alment

Det subjekt, som både forudsættes og søges iværksat i socialforvaltningernes praksis, hvad enten overskriften er integration eller ej, er universelt. Der er altså ikke a priori distinktioner inden for den menneskelige art, som står i modsætning til at kunne indtage positionen som et autonomt og realistisk vælgende individ. Alle har ressourcer, som projektlederen i det malmøske AUC formulerer det.

Subjektivering af integranterne som ikke-voksne og dermed som børn træder frem flere steder i interviewene på den danske side af Øresund, undertiden ganske eksplicit, som da en ansat ved en fortalelse, som hun griber sig selv i, kommer til at kalde lederne i kommunens aktiveringsværksted for 'de voksne'. Som andre undersøgelser viser, er barnliggørelsen imidlertid ikke en trope, som blot står klar til at indfange integranterne; den griber sociale klienter i almindelighed.⁴⁶ Det forhold, at det voksne realistiske subjekt er universelt og dermed udstikker en position, som kan indtages af alle, introducerer i sig selv barnet som en relevant figur at medtænke: Barnet er det ikke-færdigdannede subjekt, som er undervejs i processen med at tilegne sig de relevante selvstyrende evner. Barnet er dermed heller ikke som 'den vilde' eller fremmede i visse racialiserede udgaver udelukket fra forbedringens verden.⁴⁷

Når man som i det foregående fokuserer på integrationsarbejdets form, dvs. på de teknikker, der former arbejdet med integration, er forskellene mellem de to kommuner ubetydelige. Kontraktteknikken regulerer og disciplinerer med individets selvforhold som omdrejnings- og bearbejdningsspunkt i begge kommuner. Zoomer man derimod ind på indholdet – den specifikke regulering og normalisering – er der forskelle i, hvilke konkrete realistiske valg der er åbne for den enkelte integrant eller arbejdsløse. Der er altså en gradforskelle og ikke en artsforskelle mellem de to kommuners individrettede integrationsarbejde, der er knyttet til de samme grundlæggende teknikker og rationaler

46. Se fx Nanna Mik-Meyer, *Kærlighed og opdragelse i socialaktiveringen*, København 1999.

47. Se også Valverde.

omkring det individuelle frie individ.⁴⁸ Det er dog vigtigt ikke at underbetone gradforskellens betydning for de mennesker, som skal regulere sig selv i henhold til integrations- eller andre socialkontrakter: Antallet af mulige veje at gå ad og den økonomiske ydelses størrelse har ganske stor indflydelse på den enkeltes liv.

Den universelle forestilling om det integrerede normale individ, som optræder i de to kommuners praksis og i de ansattes refleksioner over integration, kan ikke løsrives fra det forhold, at det sociale rum (samfundet/kollektivet) er produceret og bliver re-produceret og transformeret på specifikke måder. Som nævnt tidligere er præmissen for det moderne autonomt vælgende individ ikke individet selv, men derimod det sociale rums mulighedsbetingelser.

Kaspar Villadsen foreslår, at det, der kan skimtes gennem udviklingen i det sociale arbejde, måske også er en transformation i forestillingen om medborgerskab, og at denne transformation blandt andet kan betegnes med det interessante begreb 'performativt medborgerskab'⁴⁹ Med dette henvises til det forhold, at nydelsen af rettigheder kontinuerligt er betinget af ydelsen af pligter. Man er ikke medborger en gang for alle, derimod performer og/eller opnår man sit medborgerskab igen og igen som modsvar til de pligter, man yder. Jeg er i tvivl om, hvorvidt det er nyt, at medborgerskab er bundet til det, man gør, frem for at være noget, man bare er. Måske er det blot blevet synligt og særlig synligt oven på den klassiske velfærdsperiodes fremhævelse af retten og tilsvarende nedtoning af pligten? At begrebssætte medborgerskabet som performativt åbner imidlertid for en analyse af de ujævnheder i medborgerskabet, som synes at manifestere sig i vores samtid.⁵⁰

Individ og samfund

Konklusionen i det foregående er dels, at integranter ikke adskiller sig fra andre sociale klienter, for så vidt angår den måde, de anskues på gennem forvaltningens teknikker,

48. Anders Linde-Laursen har en lignende pointe i forhold til den parallelle udvikling af de hygiejniske institutioner og deres opdragelse af henholdsvis den svenske og den danske befolkning i løbet af 1900-tallet: Rationaler og teknikker er de samme, men den praksis, der produceres, er afvigende. Anders Linde-Laursen, »Eksilets konkretisering«, *Tidsskriftet Antropologi* 28, 1993.

49. Villadsen, s. 250.

50. Tomas Hammar bruger begrebet 'denizens' til at beskrive denne situation, se Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Avebury 1990. At betegne medborgerskabet som performativt indebærer imidlertid noget andet: Performativiteten gælder ikke blot for ikke-statsborgere i formel juridisk forstand, men er derimod grundlæggende for den sociale praktisering af medborgerskabet for alle. Se i øvrigt også Giorgio Agamben, *Means Without End: Notes on Politics*, Minneapolis 2000.

og de rationaler, teknikkerne er koblet sammen med. Heller ikke mellem de to kommuner træder der afgørende forskelle frem. Men hvorfor så overhovedet operere med en særlig indsats? Mit bud er, at forklaringen kan hentes et andet sted end i den individuelt orienterede sociale indsats. Man kan derfor i en vis forstand sige, at forskelle ikke træder frem i det, der gøres (kontraktteknikken), men derimod i nogle af de andre rationaler, teknikkerne kobles med. Mens det foregående har koncentreret sig om de teknikker, der er rettet mod legemet – mod den individuelle krop – handler det i det følgende om befolkningen, om arten.

Sverige og Malmø har som nævnt flere gange en samfundsmålsætning om 'mångfald' (mangfoldighed) i tillæg til den individuelle målsætning om hjælp til tilpasning/deltagelse. Jeg har undervejs i interviewene spurgt, om der er forskel på den måde, der arbejdes med hhv. integration og mångfald. Det er hovedparten af interviewpersonerne lidt usikre på, hvad de skal sige til. Ofte nævnes, at mångfald-dimensionen blandt andet indeholder den kommunale personalerekrutteringspolitik, og undertiden også, at bekæmpelsen af diskrimination hører til under denne overskrift. Mångfald træder dog ikke specielt tydeligt frem i beskrivelsen af det daglige integrationsarbejde.

Malmø Kommune har som nævnt et særligt kontor, Etniska relationer, som har til opgave at arbejde med samfundsaspekter (dvs. de lokale sociale sammenhænge) og ikke med integranterne:

Vi jobbar med det här mötet [...]. Det här med att anpassa samhället till människan, kunskapsförmedling, information – vi har många föreläsningar och seminarier [...].

Samme interviewperson udlægger den svenske integrationspolitik således, at den programmatisk hensigt siden 1998 har været at flytte fokus fra indvandrere til samfundet,⁵¹ og fortsætter:

Så man säger klart och tydligt: Det är inte invandrarnas problem, det är samhällets problem. Samhället ska anpassas [till] befolkningen genom olika åtgärder, och sen ska man inte ha några speciella åtgärder utan under den allra första tiden [...]. I Danmark uppfattas det danska som statiskt, medan man i Sverige har det perspektivet att samfundet ändrar sig med människan, som kommer. Det svenska är inte hela tiden samma sak.

Samtidig pointerer hun også, at i praksis er der ganske mange 'åtgärder', som retter sig mod indvandrere – hvilket også burde være fremgået af de foregående afsnit – og peger fx på Storstadssatsningens projekter. Ganske mange af interviewpersonerne i

51. Den er fastlagt i Proposition 1997/98:16.

Malmø refererer mere eller mindre direkte til Danmark i interviewene: 'Her i Sverige er vi ikke så bange for, at staten sætter mål for samfundsudviklingen,' siger én fx med et grin til mig.⁵² Som jeg har prøvet at vise andetsteds, træder samfundet også tydeligt frem som en aktiv størrelse i Malmø-interviewene, når de interviewede skal forklare, hvad der karakteriserer en integreret person⁵³ – idet indholdet af denne karakteristik samtidig oftest står i en vis afstand til den øvrige del af interviewet, hvor det, der faktisk gøres, bliver beskrevet.

Når interviewene slår ind på de mere refleksive overvejelser over, hvad integration er eller bør være, begynder der at optræde forskelle mellem Danmark og Sverige. Samtidig med at disse forskelle ser ud til at være bundet til nogle politiske rationaler, er det også tydeligt, at de dukker op i forhold til betragtninger om befolkningen eller samfundet ('arten,' som Foucault kalder det).

For at se nærmere på disse forskelle griber jeg til en kortfattet analyse af to politikdokumenter, som vedtages næsten samtidig i de to kommuner. Kommunalbestyrelsen i Malmø vedtog således i december 1999 en »Åtgärdsplan för att främja integration i Malmö stad«. Forslaget til planen var udarbejdet af et politikerudvalg, Integrationsrådet, nedsat af kommunalbestyrelsen. På Frederiksberg nedsatte Magistraten i januar 2000 en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd til at analysere integrationsindsatsen på Frederiksberg og fremsætte forslag til fremtidig indsats og målsætninger.⁵⁴ Dokumentet går under det lidet sigende navn »Budgetanalyse. Flygtninge og indvandrere« og refereres ofte til af de embedsmænd, jeg har talt med, som 'det store dokument'. Der er to væsentlige programatiske forskelle mellem disse dokumenter.

For det første er synsvinklen i Budgetanalysen *indefra*, mens den i Åtgärdsplanen er *udefra*. Det vil sige, at udgangspunktet i Budgetanalysen er det, der varierende hedder samfundsmæssig sammenhængskraft og solidaritet mellem individer og grupper i samfundet, social integration og værdigrundlaget for det danske samfund. Udgangspunktet er med andre ord den eksisterende *inklusion*, og herfra går analysen over til at specificere, hvad delagtighed i denne inklusion kræver af individet, og hvor der skal hjælpes til fra samfundets side i denne proces. I Åtgärdsplanen er udgangspunktet, at integration ikke bare handler om at gøre mennesker med anden oprindelse end svensk delagtige i samfundet; det drejer sig om alle mennesker i 'udenforskab'. Dermed rykkes

52. En af de gennemgående referencer til Danmark handler om den stigende strøm af danskere, som flytter til Malmø for at kunne gifte sig og komme uden om den danske Udlændingelovs 24-års-regel. En mindre del af disse personer modtager faktisk sociale ydelser i Malmø. Og de familiesammenførte skal jo tilbydes introduktionsprogram.

53. Hvenegård-Lassen, *Realistic Grown-Ups?*

54. Der var samtidig tale om en opsamling af aktiviteterne efter Integrationslovens ikrafttræden året før.

fokus til den eksisterende samfundsmæssige *eksklusion*, til alle dem, som er udenfor. Som følge af dette udgangspunkt er det også den enkeltes muligheder for at deltage i samfundet og at påvirke samfundsudviklingen, som kommer i centrum, og ikke, som det var tilfældet i Budgetanalysen, de bærende principper for samfundets sammenhængskraft. Påpegningen af, at der er et behov for kommunikation og gensidig forståelse (dialog og åbenhed, som det hedder i Budgetanalysen), er dog en fælles konklusion på disse overvejelser, men mens denne dialog i Malmø-versionen er et middel til styrkelsen af den enkeltes muligheder for samfundsdeltagelse uden at opgive sin personlige identitet, så peges der i den frederiksbergske version på styrkelsen af social integration og videreudvikling af fællesskabet. Det kan med rette hævdes, at der ikke er nogen nødvendig modsætning mellem disse to måder at gå til *integration* på. Pointen er dog, at det ikke er tilfældigt, om det er individets muligheder eller samfundets sammenhængskraft, der fremhæves som udgangspunkt.

For det andet, og delvist sammenhængende med ovenstående, er integrationsmålet negativt formuleret i Budgetanalysen, det handler om *at undgå* marginalisering og polarisering i samfundet, mens det i den svenske udgave er positivt formuleret i form af begrebet om mangfoldighed.

I et overordnet blik på de to dokumenter er der nogle interessante forskelle, som gør sig gældende. Hvor det svenske dokument er formuleret af lokale politikere og opererer med politisk satte mål for samfundsudviklingen, er det danske formuleret af administrationen og lægger sig tæt op af de statslige politikformuleringer og lovgivningen, men uden at sætte positive mål for samfundsudviklingen. Den statslige styring er altså på det programmatisk mere direkte virkningsfuld på Frederiksberg end i Malmø. Den danske stat optræder dog primært som en størrelse, der *registrerer* eksistensen af en sammenhængskraft eller en social integration.

Som nævnt dukker disse forskelle mellem Danmark og Sverige også op i interviewene, især i de ansattes refleksioner over, hvad der karakteriserer en integreret person. Jeg har tidligere været inde på, at staten optræder som en aktiv medspiller i Malmø-interviewene, hvilket imidlertid ikke er tilfældet på Frederiksberg, hvor hverken samfundet eller staten figurerer som aktive størrelser. Til gengæld optræder integration som et gode, der blandt andet har at gøre med integranternes følelsesmæssige anknytning til samfundet (de er interesserede, er glade for deres job mv.).

Hvor individet således sættes som eneaktøren i relationen mellem de aspirerende medborgere og samfundet i Danmark, er dette mere tvetydigt i Sverige, fordi staten også fremstilles som en aktør, der medvirker i skabelsen af samfundets sammenhængskraft. Samtidig – og til dels modsatrettet – fremstår samfundet i den danske udgave

som en størrelse, det ikke går an at gøre noget ved. Det er uden for statens og dermed også uden for den medborgerlige relations rækkevidde, *samtidig med* at medborgerskabet alligevel skabes igennem den samfundsmæssige sammenhængskraft. Dermed kan medborgerskabet kun performes gennem tilvalget af den eksisterende samfundsnorm, der samtidig i princippet eksisterer uden for de forhandlingsrelationer, som den liberale regeringsform foreskriver, og som medborgerskabet giver adgang til. Samfundet bliver på denne måde til en distinkt uliberal størrelse.

Afrunding

Grundlæggende møder integranterne den samme individuelle styringslogik og -pædagogik i de to kommuner – en styringslogik, som i tråd med socialpolitikken i øvrigt arbejder på og med en individualisering, der har valg, frihed og selvregulering i centrum. Arbejde og selvforsørgelse er tilsammen den helt dominerende ramme omkring det, der skal vælges af de selvstyrende individer. I Danmark – og dermed på Frederiksberg – sætter dette fokus ind, så snart det er lykkedes at slippe igennem opholdstilladelsens efterhånden mikroskopiske nåleøje. I Malmø er den første opholdsperiode lidt mindre domineret af selvforsørgelsens imperativ, som for alvor sætter ind efter introduktionsperioden. Således har det integrerede subjekt på det individuelle niveau samme karakter i de to kommuner. Ligesom de teknikker, hvorigennem individet subjektiveres, ligner hinanden til forveksling.

Den anden side af relationen i det medborgerskabslige bånd er derimod forskellig. I Danmark optræder staten og det kollektive niveau i form af den forvaltende styring og en eksisterende inklusion, som bare er der. I Sverige optræder staten (og herunder kommunen) *både* som styringsinstans og som en aktør, der er *medskaber* af den kollektive inklusion. Denne forskellighed har imidlertid ikke nogen synlig konsekvens for den kommunale praksis, og den hænger sammen med en anden slags rationaler end dem, som former praksis i integrationsarbejdet og det øvrige sociale arbejde i kommunerne. Spørgsmålet – som denne undersøgelse rejser, men ikke kan besvare – er, om og hvordan den forskellige formning af stat og samfund gør en forskel for modtagerne af integrationsforanstaltninger?

Summary

The will to choose: Municipal integration work in Sweden and Denmark

Day to day practices of integration in the municipalities of Malmö in Sweden and Frederiksberg in Denmark follow similar techniques and rationalities: a governmentality centered on freedom (of choice) and self-regulation. The explicit goal of the enterprise is employment and self-support, and in this respect integration measures follow the same trend as social work in general - despite the isolation of integration as an independent field of policy and practice. Integration is, however, also toned in a specific way by the fact that the recipients of integration measures (the “integrants”) should learn to make *realistic* choices. The fact that free choice is conditioned and limited through “the conduct of conduct” inscribed in particular governmentalities thus becomes readily visible within the field of integration. This is most clearly seen on the Danish side of the Øresund, where the integrants’ choices are confined to jobs at the lowest end of the labour market, i.e. unskilled work, shifting working hours, and uncertain terms of employment.

On another level, however, there are also differences between the two municipalities. These differences concern the perception of how society is constituted. In the Danish municipality (civil) society is unmarked and conceived as a cohesive unit constituted on its own terms and existing beyond the reach of the state and the municipality; in Malmö, the state and the municipality are perceived as active agents in the creation of an inclusive society. These rationalities, however, have no impact on the day-to-day practices of integration.

These are some of the conclusions drawn on the basis of a study of integration in the two municipalities undertaken in 2003–04. The focus of the study was on municipal practice through interviews with employees; political and administrative documents were to a lesser extent also included in the study. While the study thus concludes on the municipal logics and the positions opened (and closed) for integrants, the question of how the integrants accept, reject and/or negotiate the positions offered to them cannot be answered on the basis of this study.

Referencer

- Abrahamson, Peter, »The Welfare Modelling Business«, *Social Policy & Administration*, vol. 33, nr. 4, 1999
- Agamben, Giorgio, *Means Without End: Notes on Politics*, University of Minnesota Press, Minneapolis 2000
- At skabe en klient*, red. Margaretha Järvinen & Nanna Mik-Meyer, Hans Reitzels Forlag, København 2003
- Butler, Judith, *Undoing Gender*, Routledge, New York 2004
- Cruikshank, Barbara, »Revolutions within: self-government and self-esteem«, *Economy and Society*, vol. 22, nr. 3, 1993
- Esping-Andersen, Gösta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990
- Foucault, Michel, *Discipline and Punish*, Allen Lane, London 1977
- Foucault, Michel, *Society must be Defended*, Penguin Books, London 2004
- Foucault, Michel, *Viljen til viden. Seksualitetens historie 1*, Det lille forlag, Frederiksberg 1994
- The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, red. Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller, The University of Chicago Press, Chicago 1991
- Fransson, Ola, »Danska bönder och den svenska staten«, *Ord & Bild*, nr. 4–5, 1998
- Hamburger, Charlotte, *Assimilation eller integration. Dansk indvandrerpå politik og tyrkiske kvinder*, Politica, Århus 1989
- Hamburger, Charlotte, »Integration og lighed«, *Uddannelse af minoriteter*, red. Tove Skutnabb-Kangas, Anne Holmen & Robert Phillipson, Danmarks Lærerhøjskole, København 1993
- Hammar, Tomas, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, Aldershot 1990
- Horst, Christian, »Integration og assimilation«, *Den flerkulturelle udfordring. Socialisation og børn fra etniske mindretal*, red. Christian Horst, Akademisk Forlag, København 1988
- Hvenegård-Lassen, Kirsten, *På lige fod. Samfundet, ligheden og Folketingets debatter om udlændingepolitik 1973–2000*, ph.d.-afhandling, Afdeling for Minoritetsstudier, Københavns Universitet 2002
- Hvenegård-Lassen, Kirsten, *Realistic Grown-Ups? A comparative analysis on how the formation of an integrated subject is conceived in Sweden and Denmark*, AMID Working Paper Series 44, Aalborg Universitet, Aalborg 2005
- Hvenegård-Lassen, Kirsten, »Velfærdsstatens Andre. In- og eksklusion i den moderne danske stat 1800–1980«, *Tidsskrift for Velferdsforskning*, nr. 4, 2006
- Knudsen, Tim & Rothstein, Bo, »State building in Scandinavia«, *Comparative Politics*, nr. 26:2, 1994

- Kommunale nøgletal om udlændinge 2003*, Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration, www.nyidanmark.dk/bibliotek/statistik/kommunale_noegletal/2004/Kommunale_noegletal_2003/index.htm
- Kåhl, Ingela, *Socialarbetarkåren – den lindansande professionen*, Bokbox, Lund 1995
- Linde-Laursen, Anders, »Eksilets Konkretisering«, *Tidsskriftet Antropologi*, nr. 28, 1993
- Det magtfulde møde mellem system og klient*, red. Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen, Aarhus University Press, Århus 2002
- Malmö. Statistisk årsbok 2001–2003*, Malmö stad, Malmö 2004
- Mik-Meyer, Nanna, *Dømt til personlig udvikling: identitetsarbejde i revalidering*, Hans Reitzels Forlag, København 2004
- Mik-Meyer, Nanna, *Kærlighed og opdragelse i socialaktiveringen*, Gyldendal, København 1999
- Rose, Nikolas, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 1999
- Salomonsson, Karin, *Fattigdomens besvärjelser. Visionära ideal och vardagliga realiteter i socialt arbete*, Historiska Media, Lund 1998
- Vallgård, Signild, *Folkesundhed som politik: Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*, Aarhus Universitetsforlag, Århus 2003
- Valverde, Marianna, »'Despotism' and ethical liberal governance«, *Economy and Society*, vol. 25, nr. 3, 1996
- Villadsen, Kaspar, *Det sociale arbejdes genealogi: om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker.*, Hans Reitzels Forlag, København 2004
- Åkerstrøm Andersen, Niels, *Borgerens kontraktliggørelse*, Hans Reitzels Forlag, København 2003