

# *Ret og pligt til integration*

## SOCIALDEMOKRATIET OG INTEGRATIONSLOVEN 1998

AF

HEIDI VAD JØNSSON

Udlændinge- og integrationspolitik blev ved folketingsvalget i 2001 et stort tema,<sup>1</sup> der – sammen med efterlønsreformen i 1999 – endte med at koste Socialdemokratiet regeringsmagten.<sup>2</sup> Partiets indvandrerpolitik fremstod diffus og uklar, og der var tegn på konflikter mellem folketingskandidaterne og de socialdemokratiske kommunalpolitikere.<sup>3</sup> Indvandrere og flygtninge havde været et vigtigt tema i 1990'ernes velfærdspolitiske debatter, og regeringen havde oven på flere års strid søgt en samlet løsning med den integrationslov, der blev vedtaget i 1998. I denne artikel undersøges reformens tilblivelse gennem en bred politisk-historisk analyse af lovens indhold og tilblivelse, med særlig vægt på de socialdemokratiske aktører.

Socialdemokratiet står centralt af to årsager. For det første var partiet i 1990'erne hovedaktør i moderniseringen af velfærdsstaten.<sup>4</sup> For

1 Anniken Hagelund, Marjukka Weide, Mai Hostrup Brunse og Klaus Petersen har læst og kommenteret artiklen. Henning Grelle, Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, har fremskaffet det relevante arkivmateriale fra Socialdemokratiet. Jeg skylder dem alle en stor tak.

2 Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.) 2003, *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Systime, 23-25. Se også Johannes Andersen & Hans Jørgen Nielsen, »Kapitel 20: Indvandrere og indvandrerpolitik«, i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.) 2003, *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Systime, 23-46.

3 Dette blev forstærket af, at der blev holdt kommunevalg og folketingsvalg samme dag.

4 Michael Baggesen Klitgaard 2005, »Velfærdsstatens markedstilpasning: Socialdemokratiets forsvar for den universelle velfærdsstat«, *Arbejderhistorie*, 4, 54-67; Gerd Callesen, Steen Christensen & Henning Grelle (red.) 1996, *Udfordringer og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1999*, Fremad; Lars K. Christensen, Søren Kolstrup & Anette Eklund Hansen 2007, *Arbejdernes historie i Danmark 1800-2000*, SFAH, 318-346; Niels Finn

det andet var der inden for Socialdemokratiet markante uenigheder om udlændingepolitikken.<sup>5</sup> Begge dele fik konsekvenser for partiets mandattal.<sup>6</sup> Dette blev særlig tydeligt ved valget i 2001, men konflikterne begyndte meget tidligere. En undersøgelse af politikudviklingen i 1990'erne og særligt integrationslovens tilblivelse leverer en mere nuanceret forståelse af partiets problemer med udlændingepolitikken ved 2001-valget. Samtidig skabes der et grundlag for at forklare sagens politiske substans, dvs. hvordan og hvorfor regeringen forsøgte at løse »udlændingeproblemet«.

### *Integrationsloven i forskningslitteraturen*

Den første danske integrationslov har ikke overraskende påkaldt sig stor opmærksomhed i både historisk og samfundsvidenskabelig forskning. Nogle har været optaget af enkelte elementer i lovgivningen, fx den nye introduktionsydelse, mens andre især har behandlet lovgivningens tilblivelsesproces. I debatanalyser som Lars Jørgensens *Hvad sagde vi ... om de andre* ses loven som en konsekvens af ønsket om adgangspolitiske stramninger og en presset socialdemokratisk regering. Introduktionsydelsen, boligplaceringsregler m.v. beskrives som stramninger forårsaget af pres fra den politiske højrefløj.<sup>7</sup> Lærke Klitgaard Holm har forklaret integrationsloven som et resultat af, at ret og pligt udgjorde kernen i 1990'ernes diskursive hovedstrømninger.<sup>8</sup> Diskursanalyser kan levere et godt overblik over, hvordan udlændinge- og integrationspolitik er blevet diskuteret. Til gengæld er det vanskeligt at

Christiansen & Klaus Petersen 2004, »Velfærd med vilje - men hvis?«, i Niels Ploug, Ingrid Henriksen & Niels Kærgård (red.), *Den danske velfærdsstats historie*, SFI, 142-170; Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen (red.) under udgivelse 2013, *Dansk velfærdshistorie. Velfærdsstat i tidehverv*. bd. V, Syddansk Universitetsforlag, kapitel 2; Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen (red.) under udgivelse 2014, *Dansk velfærdshistorie: Hvor glider vi hen?*. Bd. VI, Syddansk Universitetsforlag, kapitel 2.

5 Udviklingen af Socialdemokratiets integrationspolitik er undersøgt i Heidi Vad Jønsson 2013, »Socialdemokratiets indvandrerpolitik. Politisering og debat under Anker Jørgensens formandsperiode (1979-1987)«, *Arbejderhistorie*, 1, og Heidi Vad Jønsson under udgivelse 2013, »Socialdemokratiets indvandrerpolitik (del II). Svend Aukens formandsperiode (1987-1992)«, *Arbejderhistorie*, 2.

6 Jørgen Goul Andersen & Ole Borre 2003; Christoph Arndt 2012, »Velfærdsreformernes elektorale konsekvenser for Socialdemokraterne«, *Politica* 44, 3, 416-434.

7 Lars Jørgensen 2006, *Hvad sagde vi ... om de andre? Folketingets debatter om udlændingepolitikken 1961-1999*, RUC (upubliceret Ph.d. afhandling), 284ff.

8 Lærke K. Holm 2007, *Folketinget og Udlændingepolitikken – diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973-2002*, AMID (upubliceret ph.d.-afhandling), 187. Se også Kirsten Hvenegaard-Lassen 2002, *På lige fod*. Københavns Universitet, (upubliceret Ph.d. afhandling).

forklare ændringerne med denne metode, medmindre man tillægger debatscenen og retorikken en afgørende, fuldt selvstændig betydning, på bekostning af bagvedliggende perceptioner, interesser og strategier.

En tendens i den eksisterende forskning er, at mediernes, specielt den trykte presses, kritiske opmærksomhed på udlændinge indgår som en væsentlig drivkraft i politikudviklingen.<sup>9</sup> Det er både tilfældet i diskursanalyser og i mere specifikt fokuserede mediedebatanalyser som Jacob Gaarde Madsens *Mediernes konstruktion af flygtninge og indvandrerspørgsmålet*.<sup>10</sup> Grundlaget for at tilskrive medierne en afgørende rolle forklares med faldende partimedlemskab, og at aviserne fra 1970'erne blev mindre bundet til partierne.<sup>11</sup> Medierne er derved blevet et partipolitisk uafhængigt bindeled mellem politikere og Folketinget og landets borgere.<sup>12</sup>

Der er ingen tvivl om, at mediedækningen er et vigtigt element i den politiske historie om integrationsloven (og udlændingepolitikken i almenhed), men integrationsloven kan ikke af den grund reduceres til en mekanisk politisk reaktion på mediedebatten. Dens historie bør inkludere hele lovpakken – der også omfattede ændringer i udlændingeloven – og ikke mindst de politiske aktører og institutioners aktive bidrag til lovenes tilblivelse.

Bent Østergaard har i sin brede fremstilling af dansk indvandringshistorie peget på det såkaldte »borgmesteropgør« fra midten af 1990'erne som en væsentlig faktor.<sup>13</sup> Debatten og splittelsen i de politiske partier, især Socialdemokratiet, indgår her som et afgørende led i politikudviklingen.<sup>14</sup> Den partipolitiske faktor er også undersøgt systematisk i Christoffer Green-Pedersens *Partier i nye tider*, hvor hovedfokus er på partiernes bidrag til formningen af den politiske dagsorden.<sup>15</sup> På grundlag

9 Lars Jørgensen 2006, 284-304; Bent Østergaard 2007, *Indvandrerne i Danmarks historie. Kultur- og religionsmøder*, Syddansk Universitetsforlag, 375-381. Se også Morten Uhrskov Jensen 2008, *Et delt folk. Dansk udlændingepolitik 1983-2008*, Lysias, 225-247.

10 Jacob Gaarde Madsen 2004, *Mediernes konstruktion af flygtninge og indvandrerspørgsmålet*, Århus Universitetsforlag.

11 Jacob Gaarde Madsen 2004, 14-16. se også Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård 2004, *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*, Århus Universitetsforlag, 130ff.

12 Særligt Ekstrabladets rolle er fremhævet i Morten Ejernæs 2001, »Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerskab«, *AMID Working Paper Series*, 1.

13 Bent Østergaard 2007, 361-379. Se også Lars Jørgensen 2006, 195-205.

14 Se også Bent Jensen 2000, *De fremmede i dansk avisdebat, 1870'erne til 1990'erne*, Spektrum, 480-501.

15 Christoffer Green-Pedersen 2011, *Partier i nye tider*, Århus Universitetsforlag, 34-36, 84-92; Christoffer Green-Pedersen 2005, »Dør lægen nødvendigvis, og lykkes operationen nu også så godt?« *Arbejderhistorie*, 4, 27-3; Christoffer Green-Pedersen 2006, »Long-

af en analyse af bl.a. valgprogrammer konkluderer Green-Pedersen, at flygtninge- og indvandrerpolitikken kom på den partipolitiske dagsorden i 1990'erne som følge af ændringer i den parlamentariske situation. Da Det radikale Venstre udgik af regeringen i 1990, fik Venstre og de konservative mulighed for at gøre udlændinge til et politisk tema. Det blev især tilfældet efter 1993, hvor en alliance mellem Det radikale Venstre og de borgerlige blev udelukket.

Mens ovennævnte forskningsbidrag hovedsagelig omhandler de udlændingepolitiske debatter, har Louise C.L. Clausen og Marianne Hovmann med kandidatspecialet *Integrationsansvar i brud*, undersøgt den politiske beslutningsproces, der førte til, at integrationsansvaret for flygtninge og indvandrere blev ændret. Indtil 1998 var Dansk Flygtningehjælp ansvarlig for integration af flygtninge i de første 18 måneder, hvorefter ansvaret overgik til flygtningens bopælskommune. Denne ordning blev ændret således, at både flygtninges og øvrige indvandreteres integration blev et kommunalt myndighedsansvar. Specialet analyserer således et særligt aspekt af integrationsloven. Selvom kommunaliseringen af integrationsområdet var en vigtig institutionel ændring, var det langtfra den eneste politiske nyskabelse. Integrationsloven og regeringens udlændingepakke udgjorde en samlet reform, der bl.a. betød, at alle nytilkomne fra lande uden for Norden og EU fik ret og pligt til at deltage i introduktionsprogrammer. Loven indeholdt endvidere en ny ydelse, introduktionsydelsen, ligesom flygtninges boligplacering ved myndighedernes mellemkomst blev berammet til en treårig periode.<sup>16</sup>

Frem for at undersøge sådanne enkelte dele af lovens bestemmelser anlægges i denne artikel et bredere perspektiv, idet sigtet er at blotlægge den proces, hvorigennem reformen blev til. På den baggrund forklares, hvordan regeringen søgte at ordne »udlændingeproblemet« betragtet som en helhed, og hvorfor netop dette problem var så vigtigt at løse for den socialdemokratiske regering.

### *Teori og kilder*

Empiriske analyser viser, at enhver politisk beslutning har sit eget unikke forløb præget af forskellige aktører og kontekster.<sup>17</sup> Ikke desto

term Changes in Danish Party Politics: The Rise and Importance of Issue Competition«, *Scandinavian Political Studies*, 29, 3, 219-235.

16 For en kortlægning af integrationslovens indhold, se nedenstående afsnit.

17 Politisk beslutningsprocesanalyse er et særdeles omfattende felt i samfundsvidenskaben, og ovenstående er alene en skitsering. Se Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius 2004, *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og*

mindre skelner politologisk teori mellem fire typiske hovedfaser:<sup>18</sup>

- Initiativfase (politisering, dagsordensfastsættelse, udformning af løsningsmodeller)
- Lovforberedende fase (løsningsmodeller omsættes til lovforslag)
- Beslutningsfase (vedtagelse af lovgivning)
- Implementeringsfase (udførelse, evt. revision og ændring)

Hver fase kan have kortere eller længere varighed, og en lovgivning eller politisk løsning på et givet problem kan over en længere periode skifte mellem de forskellige niveauer. I initiativfasen defineres »udlændingeproblemet«, og løsningsmuligheder og -forslag formuleres. I denne fase har aktører udenfor regeringen og Folketinget størst mulighed for at påvirke de politiske beslutninger. I den sammenhæng indgår mediedebatten og befolkningens holdninger som en vigtig faktor, ligesom forskellige interesseorganisationer og ikke mindst partierne er særligt centrale aktører.<sup>19</sup> Første led i en analyse af integrationslovens tilblivelsesproces er derfor at undersøge, hvad »udlændingeproblemet« var.<sup>20</sup> Dertil kommer, at valgstrategiske overvejelser spiller en rolle for de politiske beslutninger.<sup>21</sup> Der var som nævnt konflikter i Socialdemokratiet om udlændingepolitikken, dvs. politikudviklingen skete både som en forhandling mellem partierne og internt i Socialdemokratiet.<sup>22</sup> Sidstnævnte aspekt dækker konkret Socialdemokratiets hovedbestyrelse og forretningsudvalg samt partiets flygtninge- og udlændingeudvalg. Kildematerialet omfatter for det første klassisk politisk materiale,

*politiske beslutninger*, Århus Universitetsforlag; Jørn Henrik Petersen 2006, *Den danske lov om alderdomsforsørgelse 1891-1933 – fra skøn til ret*, Syddansk Universitetsforlag, 37-173; Aage Frandsen 2008, *Lovgivningsprocessen i praksis*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 23ff.

18 Et eksempel på en politisk historisk analyse på grundlag af politisk beslutningsproces-teori ses i Klaus Petersen 2011, *Bastarden. Historien om efterløn – Tilblivelsen 1975-1979*, Syddansk Universitetsforlag. Hovedfaserne er skitseret s. 27.

19 Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius 2004, 19-44. Se også Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard 2012, *Demokrati, magt og politik i Danmark*, 2. udgave, Gyldendal, 259-281.

20 Carol Lee Bacchi 2009, *Analysing Policy: What's the problem presented to be?*, Pearson.

21 Se Gijs Schumacher 2012, *Modernize or Die? Social Democrats, Welfare State Retrenchment and the Choice between Office and Policy*, Vrije Universiteit, 9-14; Jørgen Goul Andersen & Ole Borre 2003, 20-23.

22 Gijs Schumacher 2012; Heidi Vad Jønsson 2013; Heidi Vad Jønsson under udgivelse 2013. Se også Heidi Vad Jønsson 2013, *I velfærdsstatens randområde. Socialdemokratiets integrationspolitik 1960'erne til 2000'erne*, Syddansk Universitet (artikelbaseret ph.d.-afhandling.)

herunder betænkninger, Folketingstidende og avisartikler.<sup>23</sup> Dertil kommer arkivmateriale fra Socialdemokratiet i form af referater fra hovedbestyrelsen og forretningsudvalget samt en række mødereferater fra partiorganisationens relevante udvalg.<sup>24</sup> Det parlamentariske, ministerielle og partipolitiske materiale er blevet suppleret med samtaler med nøgleaktører. Henrik Grunnet, formand for integrationsudvalget, ministrene Thorkild Simonsen og Birte Weiss samt Per Madsen, der var borgmester i Ishøj, har bidraget med interviews og kortere samtaler.

*Regeringens udlændingepakke 1998: En sammenhængende adgangs- og velfærdspolitik*

Integrationsloven og ændringer i udlændingeloven udgjorde en egentlig reform, ikke blot ad hoc-tiltag eller ændringer indenfor de eksisterende rammer.<sup>25</sup> Statens, kommunernes og den enkelte borgers (udlændings) ansvar, ret og pligt blev fastlagt, og integration blev et nyt redskab i den velfærdspolitiske værktøjskasse. Integrationsloven, vedtaget d. 26. juni 1998, tilvejebragte en konkret, bindende model for, hvordan den danske velfærdsstat skulle modtage nye flygtninge og familiesammenførte. Det nye regelsæt omfattede en amtskvoteordning, der sikrede en spredning på amts- og kommuneplan. Lovens boligplaceringsbestemmelse betød, at flygtninge i udgangspunktet skulle blive i den kommune, de var blevet boligplaceret i, under hele integrationsperioden.<sup>26</sup> Boligplaceringen var knyttet sammen med et introduktionsprogram, der indeholdt sprogundervisning og beskæftigelsesinitiativer. Under integrationsforløbet var udlændinge berettiget til en introduktionsydelse. Dermed bortfaldt nytilkomnes ret til bistandshjælpens grundbeløb, mens der fortsat var mulighed for særlige tilskud og

23 Det har ikke været muligt at fremskaffe materiale fra Indenrigsministeriets integrationsudvalg, fordi materialet endnu ikke er indleveret til Rigsarkivet. Materialet er efterlyst i de nuværende ministerier: Indenrigs- og Økonomiministeriet, Social- og integrationsministeriet samt Sundhedsministeriet uden held.

24 I forhold til det partipolitiske skal det bemærkes, at det ikke har været muligt at få adgang til den socialdemokratiske folketingsgruppes protokoller for perioden efter 1992.

25 Om politiske reformer, se Jørn Henrik Petersen 2006, s. 51. Se også Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen (red.) 2005, *13 Reforme af den danske velfærdsstat*, Syddansk Universitetsforlag, 9-28; Christian Albrecht Larsen & Jørgen Goul Andersen 2004, *Magten på borgen: en analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*, Århus Universitetsforlag.

26 Der var undtagelser, idet flygtninge kunne anmode om at få flyttet integrationsprogrammet til en anden kommune. Introduktionsydelsen kunne beskæres eller falde bort, hvis den boligplacerede besluttede at flytte uden modtagerkommunens accept af at overtage integrationsprogrammet.



bevillinger indenfor rammerne af gældende sociallov.<sup>27</sup> Kommunerne blev ansvarlige for integrationsindsatsen, hvormed integration af udlændinge blev et myndighedsansvar. Dansk Flygtningehjælp, som hidtil havde forestået integration af flygtninge i de første 18 måneder, kunne fortsat blive inddraget i den praktiske tilrettelæggelse af integrationsforløbet, men kommunerne havde ansvaret.<sup>28</sup> Dermed gjorde integrationsloven op med det lidt kuriøse system, som havde kendetegnet den tidligere model, hvor Dansk Flygtningehjælp med statstilskud havde varetaget sagsbehandlingen af alle nytilkomne flygtninge.<sup>29</sup>

Integrationsloven blev fremsat og behandlet sammen med forslag til ændringer af udlændingeloven; de to lovgivninger udgjorde tilsammen regeringens udlændingepakke. Den mest markante ændring i udlændingeloven var, at aktiv deltagelse i integrationsprocessen blev en af betingelserne for at få permanent opholdstilladelse.<sup>30</sup> I praksis betød princippet om én sammenhængende udlændingepolitik, at både flygtninge og familiesammenførte skulle integreres eller vise vilje til integration, før de kunne kategoriseres som indvandrere med tidsubegrænset opholdstilladelse. Den treårige periode, hvor opholdstilladelsen var midlertidig, og hvor der var mulighed for udvisning, blev til en kvalifikationsrunde, hvor ansøgere skulle opbygge sprogkompetencer, uddannelse, beskæftigelse osv. Herefter kunne der ansøges om permanent opholdstilladelse.<sup>31</sup> Dette var grundstenen i den udlændingepakke, som blev vedtaget i juni 1998.

Integrationsloven løste ikke »alle eksisterende problemer for udlændinge i Danmark«,<sup>32</sup> men med den nye lovpakke, blev det set fra regeringens perspektiv lettere for flygtninge og familiesammenførte at finde beskæftigelse og blive selvforsørgende. Dermed blev loven også

27 Med vedtagelsen af Lov om aktiv socialpolitik i 1998 blev bistandshjælp erstattet med kontanthjælp. Se Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen (red.) under udgivelse 2014.

28 Om myndighedsansvar i forbindelse med integration, se Mette C.L. Clausen & Marianne Hovmand 2001, *Integrationsansvar i brud*, Institut for Statskundskab Københavns Universitet (upubliceret kandidatspeciale).

29 Heidi Vad Jønsson & Klaus Petersen 2010, »Danmark – den nationale velfærdsstat møder verden«, i Grete Brochmann & Anniken Hagelund (red.), *Velferdens grænser*, Universitetsforlaget, 161-162, 186.

30 Peter Christensen 2010, »Udlændingeloven 1983-2009«, i Torkild Bak, Mette Bock & Jens Holger Schjørring, *Grænser for solidaritet*, Anis, 104.

31 Andre ændringer var, at asylansøgere først kunne indgå ægteskab tre år efter, at de havde fået fast opholdstilladelse. Det betød, at der ville gå seks år, fra en flygtning fik asyl, til denne kunne blive viet. Dette skulle modvirke proformaægteskaber og tvangsægteskaber.

32 Folketingstidende, 1997-98. 2. samling. *Folketingets forhandlinger*, 2587.

en institutionalisering af 1990'ernes dominerende velfærdspolitiske idé om ret og pligt, den såkaldte aktivlinje.<sup>33</sup> Opmærksomheden skal nu rettes mod, hvordan denne nye lovgivning blev til. Først præsenteres det socialdemokratiske udlændingepolitiske udgangspunkt og overtagelsen af regeringsmagten i 1993. Derefter undersøges, hvordan 1990'ernes »udlændingeproblem« blev diskuteret.

*Socialdemokratiets indvandrerpolitik 1987-92: en stærkere integrationsindsats*

I 1987 havde et internt socialdemokratisk partiudvalg med Vibeke Storm Rasmussen som udvalgsformand foreslået, at antallet af flygtninge og indvandrere skulle begrænses til 5000 nytilkomne pr. år, mens den velfærdspolitiske indsats – integrationen – skulle optimeres. Forslaget om kvoter blev modtaget med skepsis i den socialdemokratiske ledelse og gav anledning til en intern konflikt i partiet. Integrationselementet blev til gengæld en hovedkomponent i partiets indvandrerpolitik. Formuleringen fra det dengang aktuelle arbejdsprogram rummede ikke desto mindre en indrømmelse af sammenhængen mellem integrationens succes og modtagekapaciteten:

Antallet af flygtninge og indvandrere, der kan komme til Danmark, afhænger af den hastighed, hvormed integrationsprocessen kan gennemføres. Integration af de nye i det danske samfund, hvad angår uddannelses-, arbejds- og boligforhold, må sikres bedre vilkår.<sup>34</sup>

1988-programmet dannede baggrund for, at Socialdemokratiets løsning på »udlændingeproblemet« blev defineret som en målrettet og mere omfattende velfærdspolitisk indsats – en integrationspolitik.<sup>35</sup> Denne linje blev fulgt op i partiets folketingsgruppe med formuleringen af beslutningsforslag om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling. Efter flere forsøg og forhandlingsrunder blev forslaget vedtaget i Folketinget den 18. juni 1992. Selvom Schlüter-regeringen langtfra var enig med Socialdemokratiet om, at der skulle laves en statslig integrationsindsats, endte regeringen med at stemme for forslaget.

33 Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen (red.) under udgivelse 2014, kapitlerne 2 og 3.

34 Socialdemokratiet 1988, *På menneskets vilkår. Socialdemokraternes arbejdsprogram 1988-92*, Socialdemokratiet, 17.

35 Om socialdemokratiets indvandrerpolitik se Heidi Vad Jønsson 2013 samt Heidi Vad Jønsson under udgivelse 2013.



Årsagen hertil var, at Socialdemokratiet havde stemt for regeringens forslag om stramninger i udlændingeloven.<sup>36</sup> Med beslutningsforslaget skulle regeringen således fremsætte et forslag »til en sammenhængende politik med henblik på at styrke indvandrernes integration og deres retsstilling som ligeværdige borgere med samme pligter og rettigheder som danskfødte«. <sup>37</sup>

Det socialdemokratiske beslutningsforslag dannede grundlag for politikudviklingen i den efterfølgende periode. Det blev dog ikke Schlüter-regeringen, der endte med at omsætte forslaget til praksis, for et halvt år efter vedtagelsen lå højesteretsdommer Mogens Hornslets rapport om Tamilsagen klar.

*Fra opposition til regering: den parlamentariske situation i 1990'erne*

Socialdemokratiet havde været oppositionsparti i ti år, da undersøgelsesrettens kritiske konklusioner blev fremlagt i januar 1993. Både den tidligere justitsminister, Erik Ninn-Hansen og statsminister Poul Schlüter blev udpeget som hovedansvarlige i en sag om administrativ slytning af en gruppe tamilske flygtnings retskrav på familiesammenføring. Effekten var, at Schlüter valgte at træde tilbage uden at udskrive valg.<sup>38</sup> Den 25. januar 1993 kunne den socialdemokratiske partiformand Poul Nyrup Rasmussen præsentere en ny regering bestående af Socialdemokratiet, Det radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Regeringsskiftet betød, at partierne fik adgang til embedsapparatet og dermed erobrede initiativretten, dvs. det blev muligt at formulere sammenhængende lovforslag, nedsætte kommissioner osv.<sup>39</sup> Socialdemokraterne fortsatte i regering sammen med Det radikale Venstre indtil 2001, mens Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne udtrådte i henholdsvis 1994 og 1996. I udlændingepolitikken havde både Det radikale Venstre og Centrum-Demokraterne markeret sig med en humanitær og imødekommende – nogle ville sige løs –

36 For en analyse af forløbet forud for forliget i udlændingepolitikken 1992, se Heidi Vad Jønsson & Klaus Petersen, »Immigration og integration«, i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen (red.) under udgivelse 2013, *Dansk Velfærdshistorie*, bd. 5.

37 Beslutningsforslag B65, som vedtaget den 18. juni 1992. Folketingstidende 1991/1992, *Tillæg C*, 1425.

38 Se Lars Bille 1998, *Dansk Partipolitik 1987-1998*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 146-158; Søren Hein Rasmussen 2004, *Grænser forsvinder 1985-2000. Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie*, bd. 16, Gyldendal og Politiken, 48-59, 65-67.

39 Aage Frandsen 2008, 23-37.

udlændingepolitik.<sup>40</sup> De to midterpartier argumenterede således for, at udlændingeloven skulle være retskravsbaseret, og at kravene skulle tage vidtgående menneskelige hensyn.<sup>41</sup> Udlændinge skulle ikke hindres i sammen med deres familier at skabe sig et liv i det land, de var flyttet til frivilligt eller ufrivilligt. Regeringssamarbejdet satte således nogle rammer for, hvilke udlændingepolitiske ændringer det var muligt og ønskeligt at indføre. De borgerlige partier markerede sig til gengæld i stigende grad efter 1993 med krav til en restriktiv udlændingelov, som kunne begrænse stigningen i antallet af nytilkomne udlændinge i Danmark sammen med en hårdere linje overfor kriminelle indvandrere.<sup>42</sup>

*Ressortomlægning: Indenrigsministeriets nye opgaver*

Poul Nyrup Rasmussen udpegede Birte Weiss til indenrigsminister. Hele flygtninge- og udlændingområdet blev overført til dette ministerium, der nu fik ansvaret for udlændingeloven, som tidligere havde sorteret under Justitsministeriet. Samtidig skulle Indenrigsministeriet koordinere den social- og velfærdspolitiske del, der havde været delt ud på flere ministerier, herunder især Socialministeriet. Konsekvensen var, at udlændingepolitikens adgangsaspekt blev ministerielt sammenlagt med den velfærdspolitiske side, dvs. integrationspolitikken.<sup>43</sup>

I de første regeringsår var flygtninge det største og mest presserende problem. Det drejede sig primært om krigsflygtninge fra eks-Jugoslavien, især bosniere, men også mindre grupper af flygtninge fra den somaliske borgerkrig prægede med tiden debatten.<sup>44</sup> Udlændingepolitikken var en del af regeringsgrundlaget fra 1993, *En ny start*. Regeringen ville både arbejde for at give flygtninge mulighed for at »vende tilbage til deres land efter krigsafslutningen« (repatriering) og sikre, at de flygtninge, der var midlertidigt i landet, kunne fordeles jævnt: »Der må i Danmark sikres en geografisk spredning af asylcentre og økonomisk byrdefordeling«. Kommunerne skulle inddrages mere i løsning af forskellige flygtningerelaterede opgaver, fordi der også

40 Lærke K. Holm 2007, 179-192. Se også Christoffer Green-Pedersen & Jesper Krostrup 2008, »Immigration as a political issue in Denmark and Sweden«, *European Journal of Political Research*, 46, 622-623.

41 Retskrav dækkede for eksempel familiesammenføring og betød, at når de i loven opstillede betingelser var opfyldt, havde man ret til at få sin familie (børn, ægtefælle, forældre) til landet. Partierne afviste ligeledes, at antallet af nytilkomne skulle begrænses.

42 Se Christoffer Green-Pedersen 2011, 87-92.

43 Interview med Henrik Grunnet den 10. september 2012 samt Thorkild Simonsen 17. september 2012. Se også Heidi Vad Jønsson & Klaus Petersen 2010, 180-193.

44 Morten Uhrskov Jensen 2008, 207-215. Se også Bent Østergaard 2007, 370-384.

var behov for at »skabe de bedst mulige forhold mellem flygtninge og lokalbefolkningen«. <sup>45</sup> Der var lagt op til en gradvis kommunalisering af udlændingeområdet, hvorfor det faldt naturligt at gøre udlændinge til en del af Indenrigsministeriets ressort.

Flygtningepolitikken og flygtninges integration var dog kun én del af indenrigsministerens ansvarsområde, for samtidig skulle ministeriet koordinere den generelle integrationsindsats, som fortsat var lagt ud til de relevante ministerier. Denne såkaldt »almindelige integrationsindsats« var dog langtfra uproblematisk, og det er karakteristisk for 1990'erne, at der var en grundlæggende uklarhed – og uenighed – om udfordringer og løsninger på udlændingeområdet. <sup>46</sup> Derfor blev der i de efterfølgende år nedsat forskellige ministerielle udvalg, som skulle belyse delemler knyttet til udlændinges integration. Disse udvalg skulle afdække »udlændingeproblemet« omfang og karakter og kom til at spille en central rolle i initiativfasen. Udover at udvalgene skulle levere en grundigt overblik over problemer og udfordringer, blev jorden gødet for reformer på området. Regeringen gav sig så småt til at forberede befolkningen på den kommende tids politiske initiativer. <sup>47</sup>

#### »Udlændingeproblemet« i 1990'erne

Allerede i anden halvdel af 1980'erne havde Socialforskningsinstituttet (i dag SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd) lavet forskellige undersøgelser af udfordringer, som udlændinge enten mødte eller skabte i det danske samfund. Det handlede bl.a. om, hvordan de offentlige systemer, især kommunerne, kunne varetage den særlige indsats, som skulle sørge for, at den meget varierede gruppe af udlændinge kunne indgå i samfundet på lige fod med resten af befolkningen. <sup>48</sup> I forlængelse heraf tog SFI og formanden for Sygekassernes Helsefond Hans Jørgen Jensen i starten af 1990'erne initiativ til et projekt, der skulle »opsamle viden om de fremmede i Danmark«. <sup>49</sup> Resultatet af undersøgelserne blev præsenteret i rapportserien *De fremmede i Danmark*.

<sup>45</sup> *En ny start: regeringsgrundlag 1993*, s. 20.

<sup>46</sup> Denne opdeling af integrationsområdet i en særlig integrationsindsats og en almindelig integrationsindsats blev fremhævet af Integrationsudvalget i Henrik Grønnet 1997, *Integration*, Indenrigsministeriet, 105-107, 192.

<sup>47</sup> Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørregaard & Niels Chr. Sidenius 2004, 21-23, 297-306.

<sup>48</sup> Eszter Körmendi & Marianne Melchior 1987, *Medgang og modgang – overgangen fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne*, SFI.

<sup>49</sup> Mai Heide Ottosen 1992, *Kan de få arbejde? De fremmede i Danmark*, 1, SFI, 3.

Der var fem hovedudfordringer: 1) Arbejdsmarkedstilknnytning, 2) kulturkonflikter/holdningsændringer, 3) undervisning, skole og uddannelse, 4) de sociale systemer, og ikke mindst 5) ghettoisering og boligpolitiske problemer.<sup>50</sup> Udlændinge var overrepræsenteret i ledighedsstatistikkerne, havde vanskeligheder i uddannelsessystemet og boede overvejende i socialt belastede almennyttige boligområder. Disse områder, med Vollsmose, Gjellerupparken, Ishøjplanen og Mjølnerparken som fremtrædende eksempler, synliggjorde kulturkonflikter og sociale udfordringer.

Undersøgelserne blev fulgt op i en række ministerielle udvalg fra begyndelsen af 1990'erne. Som en konsekvens af det socialdemokratiske beslutningsforslag fra 1992 blev der under Schlüter-regeringens arbejdsministerium nedsat et udvalg, som skulle undersøge, hvordan udlændinges beskæftigelsesfrekvens kunne øges. Det såkaldte Barriereudvalg afgav rapport efter regeringsskiftet i 1993 og konstaterede, at der var en række barrierer for udlændinges adgang til arbejdsmarkedet. Personkredsen var dog meget sammensat, og for nogle grupper af udlændinge var beskæftigelsesproblemerne mere udtalte end for andre: »For de tyrkiske indvandrere ligger ledigheden eksempelvis helt oppe på 50 %; halvdelen af de ledige tyrkere er i øvrigt under 30 år«. <sup>51</sup> Det var et alvorligt arbejdsmarkeds- og velfærdspolitisk problem. Samtidig kunne udvalget konstatere, at de udlændinge, der var i beskæftigelse, fortsat overvejende var ansat indenfor lavtlønsområder som rengøring, vaskeri og persontransport eller havde mindre virksomheder, typisk grønhandlere, kiosker o.l.. Andre havde fundet ansættelse som tosprogede medarbejdere indenfor offentlige serviceerhverv, men generelt tegnede der sig et billede af, at udlændinge var marginaliseret på arbejdsmarkedet, og tendensen gjorde sig også gældende for næste generation.<sup>52</sup> Udlændingeproblemet handlede bl.a. om lav social mobilitet. Udvalget foreslog en række løsninger, herunder en optimering af sprogundervisningen og særlige målrettede kurser, som kunne forbedre udlændinges arbejdsmarkeds kvalifikationer og styrke gruppens mobilitet på arbejdsmarkedet. Konkret foreslog udvalget,

50 Se Mai Heide Ottosen 1992; Mai Heide Ottosen 1993, *Os og dem – gensidig tilpasning? De fremmede i Danmark*, 2, SFI.; Kirsten Just Jeppesen 1993, *Skolen – en nøgle til integration? De fremmede i Danmark*, 3, SFI.; Kirsten Just Jeppesen 1994, *Minoriteter og det sociale system. De fremmede i Danmark*, 4, SFI.; Kirsten Just Jeppesen 1994, *Etniske minoriteter i boligområder. De fremmede i Danmark*, 5, SFI.

51 Kaj Westergaard 1993, *At møde barrierer. Rapport afgivet af udvalg nedsat af arbejdsministeren vedrørende nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, 10.

52 Kaj Westergaard 1993, 10, 48-54.

at der skulle laves særlige integrationsprogrammer for indvandrere i stil med de programmer, som flygtninge havde mulighed for at følge i Dansk Flygtningehjælps regi. Det blev i den forbindelse påpeget, at kommunernes integrationsindsats var for differentieret og varieret, og at der i stedet skulle tilrettelægges ensartede arbejdsmarkedsmæssige integrationsprogrammer, som kunne lette indvandreres adgang til arbejdsmarkedet.<sup>53</sup> Udvalget understregede desuden behovet for en generel holdningsændring i tillæg til de politiske initiativer.<sup>54</sup>

Udover den særlige arbejdsmarkedspolitiske indsats skulle et andet udvalg, Kvindeudvalget, udrede de køns- og ligestillingspolitiske udfordringer ved integration af udlændinge. Udvalget fokuserede på to ting. For det første var der forhold omkring udvisning, som skulle undersøges. Udlændinge, der blev ægtefællesammenført med en herboende, kunne med udlændingeloven af 1992 udvises, hvis ægteskabet blev opløst indenfor en treårig periode mod tidligere to år. Denne bestemmelse skulle modvirke proformaægteskaber, men havde også den konsekvens, at voldsramte kvinder risikerede at blive fastholdt i et voldeligt ægteskab, fordi en skilsmisse kunne medføre udvisning.<sup>55</sup>

For det andet skulle udvalget undersøge udenlandske kvinders integrationsmuligheder i det danske samfund mere generelt.<sup>56</sup> Arbejdsmarkedsdeltagelse og en styrkelse af danskundervisningen, tilpasset de etniske minoritetskvinders behov, var en gennemgående pointe, men det blev samtidig understreget, at der manglede forskning på området. Kvindeudvalget konstaterede, at etniske minoritetskvinders integration skulle gå gennem arbejdsmarkedet, men der var brug for yderligere viden om barrierer for arbejdsmarkedsdeltagelse.<sup>57</sup> Betænkningen, der først kom efter integrationslovens vedtagelse, præsenterede en række anbefalinger til forbedring af de etniske minoritetskvinders deltagesmuligheder, men ikke i form af lovændringer. Det handlede overvejende om, at der for nogle indvandrerkvinder var særlige vanskeligheder i forbindelse med deres sociale og politiske medborgerskab.<sup>58</sup>

53 En komparativ, historisk analyse af den beskæftigelsesorienterede del af integrationspolitikken findes i Karen Nielsen Breidahl 2012, *Når staten lærer*, CCWS, Ålborg Universitet (upubliceret ph.d.-afhandling).

54 Kaj Westergaard 1993, 15.

55 Claes Nilas 1997, *Delbetænkning I vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling*, Indenrigsministeriet, 33-18.

56 Claes Nilas 1997, 1-2.

57 Claes Nilas 1998, *Delbetænkning II. Etniske minoritetskvinders integration og retsstilling i Danmark*, Indenrigsministeriet, 29-35.

58 Se fx Yasemin Nuhoglu Soysal 1994, *Limits of Citizenship*, University of Chicago Press; Birte Siim & Anette Borchorst 2009, »Mångkulturella utmaningar i den danska välfärdsstaten«, i Janet Fink & Åsa Lundqvist (red.), *Välfärd, genus och familj*, Liber, 173-198.

Løsningen på dette problem var oplysningskampagner, undervisning og, som nævnt, en styrkelse af kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse.

Umiddelbart efter regeringen tiltrådte, nedsattes også et tværministerielt byudvalg, som skulle igangsætte en »samlet indsats over for sociale problemer og kriminalitet m.v. i boligområderne, og ... mindske koncentrationen af socialt truede danskere og af indvandrere i bestemte bebyggelser«. <sup>59</sup> Udvalget skulle både kortlægge problemernes karakter og omfang og foreslå tiltag, som kunne bidrage til at løse dem. Udfordringerne grundede i den ensidige beboersammensætning i en række almennyttige boligområder, stigende kriminalitet og social marginalisering. Indvandrere havde hovedsageligt bosat sig i de store almennyttige boligområder, som var blevet opført i 1960'erne og -70'erne, ligesom flygtninge primært var blevet boligplaceret i disse områder. <sup>60</sup> Det betød, at der ved begyndelsen af 1990'erne var boligområder med en stærk koncentration af ressourcetsvage og socialt udsatte. På initiativ af dette udvalg blev en række boligforbedringstiltag gennemført i perioden 1994-97, baseret på to hovedstrategier. For det første en nærmiljøstrategi, hvor hovedsigtet var at forbedre »vilkår og muligheder for socialt svage og for flygtninge og indvandrere«. <sup>61</sup> Indsatsen for at skabe bedre vilkår og muligheder i nærmiljøet skulle ske gennem en række forskellige fælles, sociale aktiviteter i boligområderne. <sup>62</sup> For det andet omfattede indsatsen en konkurrenceevnestrategi, der handlede om at forbedre boligområdernes image ved renovering og fysisk opgradering af boligområderne. Formålet var at tiltrække »andre beboergrupper end kun indvandrere og socialt svage«. <sup>63</sup>

I relation til den såkaldte »almindelige integrationsindsats«, skete der således en kortlægning af problemerne, ligesom de første regeringsår bød på en række forslag til nye initiativer, som skulle fremme integration af indvandrere og flygtninge med hensyn til arbejdsmarkedsdeltagelse og uddannelse samt på boligområdet. Det skete både som led i et intensiveret integrationsarbejde og som en effekt af det

59 Hans Skifter Andersen 1999, *Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering*, SBI, 9.

60 Om den kommunalpolitiske dimension, se Carl Ulrik Schierup 1993, *På kulturrens slagmark*, Sydjysk Universitetsforlag. Se også Heidi Vad Jønsson (under udgivelse), »Immigrant policy development in Copenhagen and Ishøj in the 1970s«, *Scandinavian Journal of History*.

61 Hans Skifter Andersen 1999, 9.

62 Et udpluk af disse initiativer er belyst i Hedvig Vestergaard, Lars Benjaminsen, Gunvor Christensen & Birgitte Mazanti 1999, *Byudvalgets boligsociale aktiviteter – 20 eksempler*, SBI.

63 Hans Skifter Andersen 1999, 9.



pres i retning af arbejdsmarkedsdeltagelse, der udgjorde kernen i regeringens velfærdspolitiske moderniseringsprojekt.<sup>64</sup> Med afsæt i Byudvalgets konklusioner blev der under Indenrigsministeriet nedsat et særligt integrationsudvalg i 1994. Mens de andre udvalg skulle se på enkeltområder, skulle Integrationsudvalget undersøge både den særlige og den almindelige integrationsindsats. Udvalget fik derfor til opgave at »komme med forslag til en samlet og overordnet politik for integration af flygtninge og indvandrere i det danske samfund«.<sup>65</sup>

Udvalget inkluderede stort set alle de organisationer og myndigheder, som havde interesse i og ansvar for udlændingeområdet: Arbejdsmarkedets parter (LO og DA), Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen samt repræsentanter fra relevante ministerier (kultur-, finans-, bolig-, arbejds-, undervisnings- og socialministerierne). Dertil kom en række organisationer og forvaltningsorganer, herunder Dansk Flygtningehjælp, Mellemløst Samvirke, Dansk Røde Kors og Rådet for Etniske Minoriteter samt Udlændingestyrelsen og Socialdirektoratet.<sup>66</sup> Den brede sammensætning betød, at et politisk udspil fra regeringen på dette område ville få en større grad af legitimitet og konsensus. Udvalgets opgaver faldt i to hoveddele. For det første skulle integrationsmulighederne for en større gruppe bosniske krigsflygtninge undersøges, og for det andet skulle udvalget som nævnt levere et udspil til en samlet integrationspolitik.

### *De bosniske krigsflygtninge*

Fra midten af 1990'erne var der fra regeringen lagt op til, at der skulle formuleres en samlet integrationspolitik på længere sigt, men der var også akutte problemer. Det mest presserende var de bosniske krigsflygtninge. Denne gruppe, der omfattede ca. 18.000 flygtninge, havde med »Jugoslaverloven« 1992 fået midlertidig beskyttelse i Danmark, men kunne i medfør af samme lov ikke søge asyl efter udlændingelovens bestemmelser.<sup>67</sup> Disse flygtninge var blevet indkvarteret i lejre og blev fastholdt i en venteposition i flere år. Socialdemokraterne, de radikale

64 Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen (red.) under udgivelse 2014, kapitel 2; se også Asbjørn Sonne Nørgaard 2005, »Reformpolitik som fodboldkamp. Spillet om Arbejdsmarkedsreformens 3. fase i 1998«, i Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen (red.) 2005, 217-232.

65 Henrik Grønnet 1997, Bilag 1: Kommissorium.

66 En fuldstændig liste over repræsentanter i udvalget findes i Henrik Grønnet 1997, 24-27.

67 Bent Østergaard 2007, 376-378. Se også Lærke K. Holm 2007, 296-307.

og venstrefløjen havde været særdeles kritiske overfor den politik, den borgerlige regering førte overfor disse flygtninge. Med regeringsmagten fulgte i 1993 ansvaret for krigsflygtningene, og det var denne arv fra den tidligere regering, Integrationsudvalget i første omgang skulle forsøge at finde en løsning på. Problemet var, at krigen i det tidligere Jugoslavien trak ud, hvorfor flygtningene ikke kunne vende hjem. I 1994 forsøgte regeringen at løse dette humanitære problem med en lovændring, der bemyndigede indenrigsministeren til administrativt at give alle bosniske krigsflygtninge asyl.<sup>68</sup> Konkret ville det betyde, at flygtningene kom ud af lejrene og indgik i Dansk Flygtningehjælps integrationsprogrammer, boligplacering m.v. Eftersom der var tale om et stort antal flygtninge, blev der desuden lagt op til, at kommunerne kunne varetage integrationsindsatsen umiddelbart efter asylsagsbehandlingen.<sup>69</sup>

Regeringens lovforslag gav anledning til en heftig debat, hvor Folketinget blev delt i to. På den ene side stod regeringen, der sammen med venstrefløjen ville give de bosniske krigsflygtninge mulighed for at få opholdstilladelse. På den anden side stod en borgerlig opposition, der modsatte sig bosnierloven, fordi den store gruppe flygtninge, lovforslaget omfattede, ville få mulighed for at opnå permanent opholdstilladelse efter tre år.<sup>70</sup> Da lovforslagene blev sat til andenbehandling den 15. december, markerede de borgerlige partier sig med en skarp kritik af, at de 18.000 flygtninge, som Venstres Birthe Rønn Hornbech formulerede det, »uden videre gøres til indvandrere«. <sup>71</sup> Ved denne folketingsdebat brød de borgerlige partier for alvor med midterpartierne og regeringens politik. Venstrefløjen og regeringen svarede igen med anklager om manglende humanisme og medmenneskelighed. »Så usle

68 Se Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og lov om social bistand (Opstramning i åbenbart grundløs-proceduren m.v.), L85, Folketingstidende 1994/1995, *Tillæg A*, 895-942; Forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v., udlændingeloven og lov om social bistand (Behandling af asylansøgninger fra personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse m.v.), L86, Folketingstidende 1994/1995, *Tillæg A*, 943-956. For yderligere oplysninger om de bosniske krigsflygtninge fra 1990'erne, se Østergaard 2007, 376-378. Se også Birte Weiss & Karsten Fledelius 2001, *Vanviddets vidner*, Gyldendal, hvor krigen på Balkan, flygtningenes tilværelse og forhold i Danmark beskrives ud fra et flygtningeperspektiv.

69 Dette spor vedrørende kommunalisering er belyst i Mette C.L. Clausen & Marianne Hovmand 2001.

70 Debatten om begge lovforslag (L85 og L86) var lang og præget af dyb uenighed i forbindelse med førstebehandlingen den 6. december 1994. Se Folketingstidende 1994/1995, *Folketingets forhandlinger*, 1453-1489. Se særligt Venstres ordfører, Birthe Rønn Hornbechs kritik, Folketingstidende, *Folketingets forhandlinger*, 1466-1467.

71 Folketingstidende 1994/1995, *Folketingets forhandlinger*, 1819.

er danskerne ikke – vil jeg godt sige til V og K – det er ikke jer, der har danskerne på jeres side, det har vi andre«, lød det fra SF's Steen Gade.<sup>72</sup> Diskussionerne drejede sig om, hvorvidt krigsflygtningene skulle have asyl eller ej, og om hvor lang tid opholdstilladelser skulle være midlertidige. Regeringen og venstrefløjen fastholdt en treårig periode for tidsbegrænsede opholdstilladelser (med mulighed for udvisning), mens de borgerlige ville have forlænget perioden til syv år. Dertil kom en konfliktlinje omkring udlændinges integration. Socialdemokratiets ordfører Dorte Bennedsen understregede, at debatten »handler ikke om bosnierne. Den handler om nogle problemer omkring integration af udlændinge i vort samfund, og det er godt, at den debat er kommet op, [fordi] det bliver klart for befolkningen, hvad der faktisk er sket af tiltag på dette område med Byudvalgets initiativer«.<sup>73</sup> Birthe Rønn Hornbechs svar var ikke til at tage fejl af: »Det er dér forskellen er; vi ønsker ikke, at de skal integreres«.<sup>74</sup>

Den skingre og polariserede folketingsdebat gik ikke ubemærket hen. Pressen talte om »hadets dag«, fordi de kritiske røster nu havde fået frit løb.<sup>75</sup> Udlændinge var med eftertryk blevet sat på den politiske dagsorden, og de borgerlige partier havde i dette spørgsmål lagt klar afstand til regeringen.<sup>76</sup>

Regeringens lovforslag blev vedtaget, og Dansk Flygtningehjælp og enkelte kommuner, bl.a. Århus, skulle nu sørge for boligplacering, sprogundervisning, bistand m.v. til denne ganske store gruppe flygtninge. For Integrationsudvalget var tiden nu inde til at arbejde med en samlet integrationspolitik. Parallelt med dette forløb var der internt i Socialdemokratiet blevet nedsat en række partiudvalg, som skulle behandle udlændingepolitikken. De borgerlige partier markerede sig efter debatten om de bosniske krigsflygtninge fortsat med krav om stramninger, og udlændinge blev fra midten af 1990'erne et vigtigt politisk tema. Der var lagt i kakkellovnen til debat og konflikt mellem regeringen og oppositionen.<sup>77</sup> Problemet for Socialdemokratiet var imidlertid, at der også var uenighed på de indre linjer om udlændingeproblemets karakter og løsninger. Hvidovresagen og det såkaldte borgmesteroprør

72 Folketingstidende 1994/1995, *Folketingets forhandlinger*, 1825.

73 Folketingstidende 1994/1995, *Folketingets forhandlinger*, 1828.

74 Folketingstidende 1994/1995, *Folketingets forhandlinger*, 1830.

75 Se Jakob Elkær, »Hadets dag i Folketinget«, *Berlingske Tidende*, 16. december 1994, 6; »Hadets Dag«, *BT*, 17. december 1994, 2.

76 Christoffer Green-Pedersen 2011, 87-92.

77 Christoffer Green-Pedersen 2011, 89-92; Christoffer Green-Pedersen & Jesper Krogstrup 2008, 622-623; Lærke K. Holm 2007, 291-321.

viste med al tydelighed, at Socialdemokratiet fortsat var præget af konflikter i udlændingepolitikken.

### *Hvidovresagen og oprør i Socialdemokratiet*

I foråret 1993 besluttede byrådet i Hvidovre med den socialdemokratiske borgmester Britta Christensen i spidsen at undlade at tildele bolig til flygtninge, som stod forrest i køen. Det blev en sag med stor mediebevågenhed, fordi den dels viste splittelsen i Socialdemokratiet, dels illustrerede, at kommunerne krævede en ændret politik i forhold til flygtninges boligplacering og en løsning på ghettoiseringsproblemet. Diskussionen om fordeling af flygtninge og indvandrere havde været der siden 1970'erne, men Hvidovre-sagen blev særligt problematisk, fordi den i medierne blev udlagt som et partiinternt oprør mod Nyrup-regeringen.<sup>78</sup>

I hovedbestyrelsen og forretningsudvalget blev sagen naturligvis ikke vel modtaget, idet »vore tillidsfolk skal være garanter for, at landets love overholdes«,<sup>79</sup> men sagen tydeliggjorde et problem, som partiet og regeringen måtte forholde sig til. Poul Nyrup Rasmussen konstaterede, at »der er en tendens til, at man i en trekant (befolkningen – kommunen – Folketinget) i de nederste led skyder ansvaret fra sig, således at problemet ender hos landspolitikerne«. <sup>80</sup> Selvom partiledelsen og regeringsrepræsentanterne var enige om, at »Problemerne skal løses så tæt som muligt ved deres udspringssted«, <sup>81</sup> viste Hvidovresagen, at flygtninge-, indvandrer- og integrationspolitikken blandt befolkningen og kommunerne forventedes klaret af Folketinget. Kommunerne havde ansvaret for den generelle integrationsindsats, men ønskede mere statslig regulering af både fordeling og adgangspolitik.<sup>82</sup>

78 Bent Jensen 2000, 480-503. Kort tid efter besluttede Gentofte Kommune, at heller ikke denne velhaverkommune ville modtage flygtninge med begrundelsen, at der ikke var ledige boliger og ikke noget socialt boligbyggeri i kommunen. Gentofte-sagen forstærkede indtrykket af, at der var splid ikke kun internt i Socialdemokratiet, men også generelt mellem kommunerne og regeringen i udlændingespørgsmålet. Se Lars Jørgensen 2006, 260-261.

79 Referat af hovedbestyrelsesmøde, den 14. august 1993, s. 2. ABA: 500 Socialdemokratiet, kasse nr. 1569.

80 Referat af hovedbestyrelsesmøde, den 14. august 1993, s. 2. ABA: 500 Socialdemokratiet, kasse nr. 1569.

81 Referat af hovedbestyrelsesmøde, den 14. august 1993, s. 2. ABA: 500 Socialdemokratiet, kasse nr. 1569.

82 En analyse af kommunernes integrationsindsats efter integrationslovens vedtagelse findes i Martin Bak Jørgensen 2012, »The Divergent Logics of Integration Policy-making at National and City Level«, *International Migration Review*, 46, 1. Se også Rinus Penninx 2009, »Decentralizing Integration Policies. Managing migration in cities, regions and localities«, *Policy Network Paper*.

Flygtningeproblematikken var et vedblivende tema også i partiorganisationen. Den største udfordring var ikke i første omgang, at den borgerlige opposition anlagde en strammere linje overfor udlændinge, men at socialdemokratiske borgmestre havde forholdt sig kritisk til bosnierloven.<sup>83</sup> Konkret drejede det sig om Vestegnens borgmestre, men endnu vigtigere var det, at Thorkild Simonsen fra Århus kom på banen med en udtalelse, der blev brugt i pressen i forbindelse med dækningen af bosnierlovens vedtagelse. Simonsen havde ifølge flere aviser udtalt, at »Glistrup er ved at få ret i sine advarsler om udviklingen i antallet af indvandrere og flygtninge i Danmark«.<sup>84</sup> Glistrup havde været og var også i 1990'erne yderligtgående i sine udmeldinger om udlændinge. Thorkild Simonsen var ikke på vej over i Glistrups lejr. Han erkendte imidlertid, at de forsøg, der havde været i 1970'erne og 1980'erne på at diskutere indvandringens problemstillinger, var blevet kvalt, især i hans eget parti.<sup>85</sup>

Den manglende debat og det begrænsede rum for meningsudveksling var problematisk. Samtidig havde den indvandrerkritiske retorik, som især højrefløjens populistparti, Fremskridtspartiet, havde anvendt, tilsyneladende styrket danskeres mistro overfor udlændinge.<sup>86</sup> Simonsen pegede især på behovet for en åben debat og for at begrænse tilgangen til de kommuner, der havde mange udlændinge.<sup>87</sup>

Borgmestrene har ingen adgang til de tre instrumenter, der regulerer strømmen til landet, til kommunerne og inden for den enkelte kommune. Folketinget må overveje, om vi for tiden kan tage flere udefra. Men det er noget af det værste, man kan sige til Folketinget, for medlemmernes humanistiske holdning siger, at der fortsat skal komme nye grupper til.<sup>88</sup>

83 Bent Østergaard 2007, 376-379.

84 Citat fra *Jyllands-Posten* den 11. december 1994, her citeret fra Bent Jensen 1999, »30 års avisdebat om »de fremmede« i Danmark«, i David Coleman & Eskil Wadensjö, *Indvandringen til Danmark, internationale og nationale perspektiver*, Spektrum, 381.

85 Se også Christoffer Green-Pedersen 2005, s. 30-33. Dette knytter an til den amerikanske politolog Gary P. Freemans »anti-populist norm«-tese. Se Gary P. Freeman 1995, »Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States«, *International Migration Review*, 24, 4, 881-902; Diane Sainsbury 2012, *Welfare States and Immigrant Rights. The Politics of Inclusion and Exclusion*, Oxford University Press, 136-138, 256-266.

86 Øystein Gaasholt og Lise Togeby lavede i midten af 1990'erne en holdningsanalyse, og denne bog satte sit præg på de politiske vurderinger af befolkningens holdninger til udlændinge. Se Øystein Gaasholt & Lise Togeby 1995, *I syv sind*, Politica.

87 Bent Jensen 1999, 381. Thorkild Simonsens rolle i dansk politik er blevet beskrevet biografisk i Teddy Petersen 1997, *Det finder vi ud af*, Forlaget Tommeliden.

88 »Århusborgmester: Glistrup er ved at få ret«, *Ritzaus Bureau* 10. december 1994. Henvisninger til denne udtalelse: Lars Jørgensen 2006, 265; Bent Jensen 2000, 488; Bent Østergaard 2007, 377; Morten Uhrskov Jensen 2008, 174.

Udtalelsen og samstemmende udtalelser fra Vibeke Storm Rasmussen, amtsborgmester i Københavns Amt, og Anders Bak, borgmester i Høje Taastrup, blev af pressen betragtet som endnu et oprør i Socialdemokratiet og er i forskningen blevet udpeget som en mulig årsag til, at den socialdemokratiske regering i de efterfølgende år anlagde en strammere kurs.<sup>89</sup> I partiorganisationen blev udtalelserne ikke vel modtaget, fordi det var endnu et eksempel på, at partiets tillidsfolk brød med partidisciplinen. I sin nytårstale 1995 adresserede Poul Nyrup Rasmussen emnet:

Diskussionen må ikke strande på, om der i Danmark er plads til at bosætte nødstedte flygtningefamilier. I stedet skal vi nu have afklaret, hvordan vi kan placere og hjælpe flygtninge i Danmark og i det øvrige Europa – indtil de, der har mulighed for det, kan rejse tilbage til deres eget land.<sup>90</sup>

Statsministeren lagde afstand til partifællernes kritik og understregede, at antallet ikke var hovedproblemet. Flygtninge skulle beskyttes og hjælpes. Nytårstalen indeholdt dog også en pointering af, at hjælpen kun var af midlertidig karakter. Kritikernes pointe var imidlertid, at selvom flygtninge ikke var kommet til landet som indvandrere, så ville de reelt blive det på grund af udlændingelovens bestemmelser, der betød, at udlændinge efter tre års ophold fik tidsubegrænset opholdstilladelse og ikke kunne udvises.<sup>91</sup> Derfor skulle antallet af nytilkomne indgå i drøftelserne.

Thorkild Simonsens udtalelser blev også debatteret på både foretningssudvalgets og hovedbestyrelsens første møder i 1995. Aarhusborgmesteren påpegede ved den lejlighed, at det var vigtigt, at »flygtningedebatten ikke kun foregår i lukkede kredse. En åben debat er at foretrække«. Indenrigsminister Birte Weiss mente samstemmende, at »ingen emner er for farlige at diskutere både i hovedbestyrelsen og udadtil«.<sup>92</sup> Selvom der således øjensynligt var vilje til at debattere udlændinge, var det dog i høj grad et farligt emne for Socialdemokratiet. Integrationsindsatsen var knyttet sammen med flygtningespørgsmålet,

89 Se Lars Jørgensen 2006, 261.

90 Statsministerens nytårstale den 1. januar 1995. citeret fra Berlingske Tidende, <http://www.b.dk/danmark/statsministerens-nytaarstale-1995>, lokaliseret den 26. juli 2013.

91 Se Lærke K. Holm 2007, 280-290.

92 Referat af hovedbestyrelsesmøde den 6. februar 1995, s. 3. Se også referat af foretningssudvalgs møde den 6. januar 1995. ABA: 500 Socialdemokratiet, kasse 1569.



og ved en orientering om de ca. 18.000 bosniske krigsflygtninges situation pointerede Birte Weiss, at de, der havde passeret treårs-grænsen for asyl »kan under ingen omstændigheder mod deres vilje sendes retur. De har retten til at blive i Danmark«. <sup>93</sup>

De borgerlige oppositionspartier markerede sig nu skarpere i debatten end tidligere. Dette hang sammen med, at midterpartierne med deres humanistisk motiverede indvandrerpolitiske profiler ikke ville støtte en eventuel borgerlig regering. Både CD og Det radikale Venstre havde dannet regering med Socialdemokratiet. <sup>94</sup> Dertil kom, at Dansk Folkeparti gjorde sin entre i dansk politik senere samme år. Dette parti tydeliggjorde, at den klassiske højre-venstre-akse i dansk politik ikke længere var tilstrækkelig til at definere partiernes placering i forhold til hinanden. <sup>95</sup> Siden midten af 1990'erne har Dansk Folkeparti markeret sig som et anti-indvandrings- og pro-velfærdsparti. Dette var en helt ny politisk konfiguration. Vælgerne ændrede desuden adfærd og stemte i højere grad efter emner (*issue voting*) frem for klasses tilhørsforhold. <sup>96</sup> Derfor kunne det få mandatmæssige konsekvenser for socialdemokraterne, såfremt udlændingepolitik blev et stort valgtema.

Med bosnierloven kunne kommunerne som nævnt overtage integrationsindsatsen umiddelbart efter, at flygtninge fik meddelt opholdstilladelse. <sup>97</sup> Denne ordnings muligheder og udfordringer blev ligeledes drøftet internt i Socialdemokratiet, og i løbet af sommeren 1995 holdt Birte Weiss en række møder med kommunalpolitiske repræsentanter. Her fik de socialdemokratiske borgmestre mulighed for at drøfte kommunernes modtagelse af de bosniske krigsflygtninge, men det gav ligeledes anledning til at debattere det gamle spørgsmål om fordeling og spredning af udlændinge. Vestegnskommunerne rejste således spørgsmålet, »om det er muligt at friholde kommuner, herunder Ishøj og Brøndby kommuner, som i forvejen har mange indvandrere, for at få en yderligere koncentration af flygtninge«. <sup>98</sup> Birte Weiss' kommentar hertil var, at det »ikke var en anden farve, at det ikke var en anden nationalitet eller religion, men alene var mangelen på at kunne tale dansk

<sup>93</sup> Referat af hovedbestyrelsesmødet den 25. november 1995. ABA: 500 Socialdemokratiet, kasse nr. 1569.

<sup>94</sup> Christoffer Green-Petersen 2011, 87-92.

<sup>95</sup> Diane Sainsbury 2012, 136-138.

<sup>96</sup> Christoffer Green-Petersen 2005, 28-31.

<sup>97</sup> En analyse heraf findes i Mette C.L. Clausen & Marianne Hovmand 2001, 21-37, 40-46.

<sup>98</sup> Referat fra møde i Ballerup, den 13. juni 1995, s. 1. Socialdemokratiet, Kommunalpolitisk afdeling, Flygtninge-/indvandrer-møder. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalg.

og manglen på øvrige sociale relationer«, der var problematisk.<sup>99</sup> Birte Weiss lagde vægt på at opretholde en humanistisk profil og fastholdt, at det for regeringen var vigtigt, at marginaliserede danskere og udlændinge ikke blev isoleret i bestemte boligområder. Dette problem skulle løses, og ministeriernes byudvalg havde leveret en række forslag, som også omfattede en inddragelse af kommunerne.

Der var dermed ikke principielle forskelle på regeringens og kommunernes opfattelse. Udlændinge havde sociale problemer, og de skulle løses med socialpolitiske virkemidler. Men lokalpolitikere var retog ikke kun partiets, men også de særlige kommunale interesser. I den sammenhæng var udlændinge blevet udpeget som en socialt og økonomisk vanskelig gruppe. Uenigheden bestod i, om dette problem skulle løses ved de kvoteordninger, som Vestegnen havde argumenteret for siden 1970'erne. Birte Weiss understregede, at der »måske var behov for en lille centralistisk tvang, således at kommuner med meget få lejeboliger og få indvandrere, som eksempel Hørsholm, blev tvunget til at oprette flygtningecentre«.<sup>100</sup> De rige nordsjællandske kommuner skulle også trække deres del af læsset, men det fritog ikke kommunerne på den københavnske vestegn eller de større provinsbyer.

Der var flere forsøg på at skabe ro i partiet i forhold til indvandrerpolitikken. Efter Hvidovresagen og debatterne om bosnierloven havde partiledelsen og regeringen forsøgt at skabe bedre relationer til de kritiske kommuner, dog uden at gå på kompromis med de værdimæssige grundprincipper. Den megen debat og interne strid var et parti- og valgstrategisk problem, som ledelsen og regeringen tilsyneladende forsøgte at løse ved at åbne for debat indenfor partiorganisationens rammer. Udover møder med kommunerne blev der således også oprettet parti-interne udvalg, hvor indvandrerpolitikken kunne drøftes.

### *Intern debat og oprustning*

I foråret 1995 havde partisekretær Steen Christensen foreslået, at partiets eksisterende ad hoc-flygtningeudvalg blev nedlagt og erstattet af en

99 Referat fra møde i Ballerup, den 13. juni 1995, s. 1. Socialdemokratiet, Kommunalpolitisk afdeling, Flygtninge-/indvandrer-møder. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalg. I Birte Weiss & Karsten Fledelius 2000, 127, er den daværende indenrigsministers holdning til de kritiske kommuner tydelig.

100 Referat fra møde i Ballerup, den 13. juni 1995, s. 3. Socialdemokratiet, Kommunalpolitisk afdeling, Flygtninge-/indvandrer-møder. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalg. Tvangsforanstaltningerne var en henvisning til den skrivelse, som Birte Weiss senere sendte til kommunerne om, at alle skulle modtage flygtninge, og at kommuner, som ikke deltog, ville blive pålagt at finde bolig til flygtninge af Indenrigsministeriet.

arbejdsgruppe: »Flygtningeudvalgets kommissorium er udtømt. Som en konsekvens af dette ... nedsættes en ad hoc Flygtninge-arbejdsgruppe, der får til opgave at følge byudvalgets arbejde«. <sup>101</sup> Det var udtryk for, at hvor flygtningespørgsmålet og primært de bosniske krigsflygtninge havde været det vigtigste udlændingepolitiske tema i de første regeringsår, var indvandrere og den almindelige velfærdspolitiske integrationsindsats nu hovedemnet. Arbejdsgruppens kommissorium tyder dog på, at det også var partiorganisationens forsøg på at dæmme op for den interne kritik og skabe et forum, hvor udlændingepolitikken kunne drøftes. <sup>102</sup>

Ved det første møde i partiets flygtningeudvalg gav Birte Weiss udtryk for, at udvalget skulle være »handlekraftig[t] og kunne påtage sig en række politiske opgaver [samt] forestå praktisk erfaringsindsamling og være meningsdannende«. <sup>103</sup> Udvalget kunne ligeledes enes om, at det »er vigtigt, at der er socialdemokratisk stemmeføring i den lokale og den landspolitiske debat. At partiets solidaritet med fremmede er partiets ideologi og hermed også partiets eksistensberettigelse«. <sup>104</sup> Det nye udvalg skulle – endnu en gang – forsøge at samle partiet i forbindelse med det kommende kommunevalg, så udlændingepolitik ikke udviklede sig til et ukontrollerbart valgteama.

Den største trussel kom fra Dansk Folkeparti, som med kommunevalget skulle stå sin prøve. Fra partifællerne i Oslo forlød det, at Arbejderpartiet havde tabt terræn til det norske Fremskridtsparti, fordi det norske broderparti havde »valgt at holde lav profil i dette spørgsmål frem for at tage konfrontationen med Fremskridtspartiet«. <sup>105</sup> Øystein Gaasholt og Lise Tøgebys undersøgelse af holdningsændringer, *I Syv Sind*, havde ifølge flygtningeudvalget vist, at befolkningens holdnings-skred i forhold til udlændinge kunne få tilsvarende konsekvenser for Socialdemokratiet i Danmark. Dansk Folkeparti blev med andre ord vurderet som en reel trussel. Oven i købet havde Socialdemokratiet udsigt til at skulle kæmpe mod to »fremskridtspartier, der utvivlsomt vil konkurrere om at være mest fremmedfjendtlig. Vi kan derfor forvente

101 Referat af forretningsudvalgsmøde den 8. april 1995. s. 4. ABA: 500 Socialdemokratiet, kasse 1569.

102 Referat af forretningsudvalgsmøde den 8. april 1995. s. 4. ABA: 500 Socialdemokratiet, kasse 1569.

103 Referat af møde den 30. august 1995. s. 1. Kommunalpolitisk Afdeling, Ad hoc Flygtningeudvalget. Arbejdsgruppen. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalg.

104 Referat af møde den 30. august 1995. s. 3. Kommunalpolitisk Afdeling, Ad hoc Flygtningeudvalget. Arbejdsgruppen. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalg.

105 Referat af Socialdemokratiets flygtningeudvalg den 15. august 1996. s. 3. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalg.

os en meget hadsk kampagne fra disse to partier«,<sup>106</sup> noterede Birte Weiss. Der var endvidere en forventning om, at også Venstre ville markere sig med krav om en strammere udlændingepolitik. Kommunalvalget var vigtigt for de partifæller, der skulle vælges ind i kommunalbestyrelserne og sikre socialdemokratisk repræsentation, men også fordi udfaldet kunne give en pejling om vælgernes stemmeafgivelse ved et kommende folketingsvalg. Partiet skulle være dagsordensættende og gøre velfærd til det dominerende valgtema.<sup>107</sup>

Mens partiorganisationen oprustede, satte tre begivenheder i foråret og sommeren 1997 gang i den politiske debat om indvandrere og integration. For det første kom Indenrigsministeriets integrationsudvalg med sin betænkning, *Integration*. For det andet satte Ekstrabladets artikelseerie *De fremmede* i den grad emnet på dagsordnen, og for det tredje formulerede de borgerlige partier slagkraftige krav om en strammere udlændingepolitik. På den baggrund kom der nu gang i den politiske beslutningsproces på integrationsområdet.

#### *Forslag til en integrationslov*

Den 20. maj 1997 præsenterede Birte Weiss ved et pressemøde Integrationsudvalgets hovedresultater og lagde op til, at der skulle laves en samlet integrationslov. Af betænkningen fremgik, at udvalget fastlagde integrationspolitikken på grundlag af to hovedprincipper: Retslig ligestilling og særlige tiltag med henblik på lige muligheder for deltagelse og kulturudvikling og -bevaring for den indvandrede.<sup>108</sup> Ret og pligt i forening var kerneelementet i udvalgets anbefalinger. Dette lå på linje med 1990'ernes almindelige modernisering og reformering af velfærdsstaten.<sup>109</sup> Udvalgets ideer havde flere inspirationskilder. Ifølge

106 Referat af Socialdemokratiets flygtningeudvalg den 15. august 1996, s. 3. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalg.

107 K-Valg, 1997. Oversigt over temaer fra partiorganisationen. ABA: 500 Socialdemokratiet, Kommunevalg 1997, Hovedbestyrelsens og forretningsudvalgets kommunevalg-udvalg. Se også Christoffer Green-Pedersen 2011, 28-36; Christoffer Green-Pedersen 2005, 30-31.

108 Henrik Grunnet 1997, 48-89. Betænkningen henviser i øvrigt til følgende værker som videnskabeligt funderet inspirationsgrundlag for udvalgets arbejde: Charlotte Hamburger 1989, »Assimilation som et grundtræk i dansk indvandrerpolitik«, *Politica*, 22, 3; Carl Ulrik Schierup 1993; Bashy Quraisy 1995, »Dansk integration set med brune øjne«, i Anne Grete Uldall & Torben Hamann Hansen, *De var fremmede*, Assistentens Kirkegårds Formidlingscenter. Charlotte Hamburger var suppleant og sad som repræsentant for Boligministeriet i udvalget og deltog i udvalgets arbejde, se Henrik Grunnet 1997, 26. Endvidere interview med Henrik Grunnet den 10. september 2012.

109 Der findes en omfattende litteratur om Socialdemokratiets modernisering af

kommissoriet skulle udvalget søge inspiration fra de nordiske lande, men også andre nationale modeller, herunder især den hollandske, blev undersøgt.<sup>110</sup>

Holland var ligesom andre europæiske lande optaget af integrationspolitiske muligheder i 1990'erne. I slutningen af årtiet blev der i flere lande indført nye, mere vidtrækkende integrationsprogrammer.<sup>111</sup> I Holland var denne udvikling blevet sat i gang med det socialdemokratiske parti, PvdA's overtagelse af regeringsmagten i 1994.<sup>112</sup> Den model, der var under opbygning, da det danske integrationsudvalg afsøgte feltet, bevægede sig væk fra minoritetspolitik – særlige rettigheder for bestemte grupper – og over mod en integrationspolitik med vægt på mulighed for og pligt til at blive en del af det hollandske samfund. Kommunerne skulle levere introduktionsprogrammer, som var tilpasset hver enkelt indvandrer, mens indvandrerer på sin side var forpligtet til at deltage i programmet. I betænkningen blev dette obligatoriske element i den hollandske model fremhævet: »... deltagelse bør, om nødvendigt, være obligatorisk for personer, der får offentlig støtte, så de forhindres i at give op, før de påbegynder integrationen ...«<sup>113</sup>

Udvalgets arbejde med at samle den særlige integrationsindsats i ét lovforslag byggede på den hollandske model. Målgruppen omfattede flygtninge og nytilkomne indvandrere. Flygtninge var allerede omfattet af Dansk Flygtningehjælps programmer, men noget lignende gjaldt ikke for andre indvandrere. Udvalget konstaterede, at »den nuværende integrationspolitik ... kan på mange måder karakteriseres

velfærdsstaten i 1990'erne. Se fx Niels Finn Christiansen 1996, »Velfærd. Vision og Virkelighed«, i Gerd Callesen, Steen Christensen & Henning Grelle (red.), *Udfordring og omstilling*, Fremad, 134-139; Michael Baggesen Klitgaard 2005, »Velfærdsstatens markeds-tilpasning. Socialdemokratiet forsvar for den universelle velfærdsstat«, *Arbejderhistorie*, 4, 54-67; Urban Lundberg & Klaus Petersen 2005, »Socialdemokratiet og velfærdsstaten i et nyt politisk landskab?« *Arbejderhistorie*, 4, 6-26.

110 Interview med Henrik Grunnet den 10. september 2012. Da arkivmateriale fra udvalget ikke har været tilgængeligt, har det ikke været muligt at undersøge udvalgets idéudvikling. I Karen Nielsen Breidahl 2012, 207-212 findes en komparativ analyse af de skandinaviske landes integrationspolitik med særligt henblik på beskæftigelsessporet. I den forbindelse indgår en analyse af udredningsarbejdet og idéudviklingen.

111 I Elizabeth Onasch & Marjukka Weide 2013, »Teaching integration in France and Finland: A comparison of national discourses within civic integration programmes«, i Heidi Vad Jønsson, Elizabeth Onasch, Saara Pellander & Mats Wickström (red.), *Migrations and welfare states. Policies, discourses and institutions*, NCoE NordWel Studies in Historical Welfare State Research No. III undersøges og sammenlignes integrationsprogrammer i Frankrig og Finland.

112 Den hollandske regering kom fra 1994 til at bestå af D66 (socialliberale), PvdA (arbejderparti/socialdemokratisk parti) og VVD (liberale). Se Gijs Schumacher 2012, 86.

113 Henrik Grunnet 1997, 65-66.

som pragmatisk«. <sup>114</sup> Pointen var, at forvaltningsområdet var præget af enkeltstående løsninger, diffuse intentioner og mange aktører med forskellige interesser.

Integrationsudvalget foreslog en reform med en samlet integrationslovgivning, der indeholdt en tydeligt defineret målgruppe, nemlig flygtninge og familiesammenførte, og præcise retningslinjer for, hvordan man skulle modtage og integrere nytilkomne udlændinge. Integrationsindsatsen skulle »tage udgangspunkt i den enkelte[s]... individuelle ønsker, behov og forudsætninger«, ligesom indsatsen skulle »respektere den enkelte[s] ... kulturelle identitet«. Ydermere havde integrationsindsatsen til formål at bidrage til forståelse af »det danske samfunds grundlæggende værdier og normer«, og indvandrere og flygtninge fik pligt til at deltage. <sup>115</sup> Anbefalingen var formuleret som et udkast til lov, dog endnu uden de senere anbefalinger om omlægning af integrationsområdet fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne. Den eksisterende ramme på 18 måneder for integrationsprogrammerne blev ligeledes fastholdt, men gjaldt nu en bredere personkreds. Idéerne var ikke nye. Integrationsprogrammer for alle nytilkomne var blevet formuleret som en indvandrerpolitisk løsning i Socialdemokratiet allerede i 1980'erne. <sup>116</sup> Til gengæld var det nyt, at idéerne kom fra et ministerielt udvalg med en bred sammensætning. Det tydede på, at der var støtte fra ikke-statslige aktører som organisationer og foreninger til at lave en samlet integrationsindsats for nytilkomne. Udover at opsamle og bearbejde ideer, fungerede Integrationsudvalget også som et forum for opbygning af et nationalt kompromis mellem regeringen og de mange andre aktører på området. <sup>117</sup>

### *Ekstrabladets kampagne*

Regeringen fik med Integrationsudvalgets udspil et grundlag for at formulere et egentligt lovforslag. I mellemtiden bragte pressen løbende kritiske indlæg om indvandrere og flygtninge. <sup>118</sup> I foråret 1997 lancerede Ekstrabladet artikelserien *De fremmede*. Den handlede om kulturkonflikter og velfærdspolitiske udfordringer knyttet

114 Henrik Grunnet 1997, 48.

115 Henrik Grunnet 1997, 516-517.

116 Heidi Vad Jønsson 2013 samt Heidi Vad Jønsson under udgivelse 2013.

117 Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørregaard & Niels Chr. Sidenius 2004, 21-23; 297-306.

118 Se Bent Jensen 2000, 484-503.



til udlændinge.<sup>119</sup> Da avisen den 23. maj 1997 kunne berette om en somalisk »storfamilie« på Lolland, som modtog 631.724 kr. om året i bistand, blev debatten endnu skarpere end før.<sup>120</sup> Statsminister Poul Nyrup Rasmussen understregede efterfølgende, at »[v] i må sige stop for det ekstremt urimelige«. <sup>121</sup> Denne sag gav indtryk af, at nogle udlændinge direkte udnyttede det danske velfærdssystem. På baggrund af de politiske udmeldinger om at ændre systemet er historien om Ali på Lolland senere blevet udpeget som en hovedårsag til, at den lave introduktionsydelse blev indskrevet i integrationslovforslaget.<sup>122</sup>

De radikales Henrik Svane argumenterede for lavere ydelser med den begrundelse, at udlændinge skulle have lov til at supplere deres overførselsindkomst med lønnet arbejde:

Ideen er, at arbejdsgivere med løntilskud skal lokkes til at ansætte flygtninge og indvandrere i halvtidsjobs, og oveni yder det offentlige et tilskud på niveau med SU. På den måde presses udlændinge væk fra kontanthjælpen og over i aktivt arbejde – med både pisk og gulerod. Klientgørelsen – brugen af bistandshjælp – er næsten invaliderende for de mennesker, som bare sættes i venteposition. Det er langt bedre, at de kommer ud på arbejdsmarkedet og samtidig følger et sprogkursus.<sup>123</sup>

De radikale forestillede sig et lærings- og uddannelsesforløb. En særlig introduktionsydelse skulle fungere som compensation for den tid, udlændinge brugte på sprogundervisning. Derfor skulle introduktionsydelsen modsvare Statens Uddannelsesstøtte. Regeringspartierne var dog ikke enige på dette punkt. Birte Weiss støttede arbejdslinjen og talte for, at beskæftigelse skulle kobles sammen med introduktionsprogrammer som uddannelsesforløb, men hun gik ikke ind for en lavere ydelse.<sup>124</sup> Pointen er, at idéerne om en ny ydelse ikke var tænkt som

119 Se bl.a. Sven Ove Gade, »Danskerne og de fremmede«, *Ekstrabladet* den 31. marts 1997, 10; »Systemets tyranni«, *Ekstrabladet*, den 13. april 1997, 15.

120 Ulla Dahlerup, »Får 631.724 kr. om året i bistand«, *Ekstrabladet*, den 23. maj, 1997, 6.

121 Marianne Nielsen, »Nyrup vil have Ali-loft«, *Ekstrabladet*, 29. maj 1997, 8.

122 Det er bl.a. tilfældet i Morten Ejernæs 2001.

123 Marianne Krogh Andersen, »Radikal: Udspil ligner oplæg til valg«, *Jyllands-Posten*, 6. oktober 1997, 6.

124 Troels Mylenberg, »Weiss: Arbejde er den bedste integration«, *Berlingske Tidende*, 21. juli 1997, 1. sektion, 5; Nina Lauritsen, »Selvhjulpne flygtninge«, *Politiken*, 2. oktober 1997, 2. Se også Sidse Stausholm, »Mange bud på strammere flygtningekurs«, *Berlingske Tidende*, 1. oktober 1997, 8.

en løsning på det problem, Ali-sagen bragte på bane, men den senere indførelse af den lavere introduktionsydelse – efter kampagnen – blev tolket som en forholdsregel rettet mod udnyttelse af de sociale systemer. Der var på i den forstand tale om en løsning, der fandt et problem.

Ali-sagen skabte debat, og *Ekstrabladets* artikelserie gav skyts til Dansk Folkepartis kritik af udlændingepolitikken. Kunne det være rigtigt, at nyttilkomne flygtninge havde bedre forhold end fx folkepensionister, som havde bidraget til samfundet et helt liv? Udlændingediskussionerne handlede ikke længere kun om adgangskriterier, sprogundervisning osv., men i højere grad også om adgang til velfærdsstatens ydelser.<sup>125</sup> Skellet mellem værdige og uværdige trængende vendte tilbage til de danske velfærdspolitiske diskussioner, og udlændinge var i den sammenhæng de mindst værdigt trængende. Dette var et af Dansk Folkepartis mest slagkraftige argumenter for en strammere udlændingepolitik.<sup>126</sup> For Socialdemokratiet blev situationen forværret af, at flere socialdemokratiske kernevælgere så ud til at støtte kritikken.<sup>127</sup>

Problemerne for Socialdemokratiet med mediernes kritiske historier om udlændinge blev forværret af, at danske socialdemokratiske kernevælgere oplevede regeringens velfærdsreformer som forringelser. Samtidig var der kritik og oprør internt i Socialdemokratiet både i forhold til partiets midtsøgende kurs – med multiple vælgerappeller og såkaldt trianguleringseffekt – og i forhold til partiets indvandrerpolitik. Dette kunne få alvorlige vælgermæssige konsekvenser for partiet.<sup>128</sup>

#### *De borgerlige partier i offensiven*

I forlængelse af Ali-sagen stillede Dansk Folkeparti krav om en »kulegravning af de nuværende muligheder for på samme tid at modtage forskellige typer af offentlig hjælp«. <sup>129</sup> Fremskridtspartiet fremsatte forslag om »afholdelse af folkeafstemning om Danmarks Udlændinge«. <sup>130</sup> Skarpe udmeldinger fra disse partier var forventeligt. For Socialdemokratiet var det mere problematisk, at Venstre og de konservative lancerede et tipunkts-forslag til stramninger af udlændingeloven. <sup>131</sup> De

125 Jf. Andrzej Marcin Suszycki 2011, »Introduction«, i Andrzej Marcin Suszycki (red.), *Welfare citizenship and welfare nationalism*, NCoE NordWel Studies in Historical Welfare State Research II, 9-25.

126 Se bl.a. Kristian Thulesen Dahl, Søren Espersen & Anders Skjødt 2001, *Danmarks fremtid. Dit land – dit valg*, Dansk Folkeparti, 26-27.

127 Karl Hjortnæs 2006, *Socialdemokrater under pres*, Gyldendal, 133-141.

128 Christoph Arndt 2012, 416-434. Se også Jørgen Goul Andersen & Ole Borre 2003.

129 Folketingstidende 1996/97, *Folketingets forhandlinger*, 8195.

130 Folketingstidende 1996/97, *Tillæg A*, 1214; *Folketingets forhandlinger*, 1581.

131 Se også Jesper Krogstrup & Christoffer Green-Pedersen 2008, 622-623.

to borgerlige partier formulerede en udlændingepolitik med pligt til integration (danskundervisning og arbejdsmarkedsdeltagelse) og en stramt reguleret adgangspolitik som de vigtigste punkter.<sup>132</sup> Disse forslag var gennemskuelige og lettere at formidle til vælgerne end regeringens »bløde« socialpolitiske model med ret og pligt til integration. Forslaget til en skærpelse af udlændingeloven blev fremsat i foråret og genfremsat i en opdateret udgave i efteråret 1997, kort før kommunalvalget.<sup>133</sup>

Forslagene omfattede følgende ti punkter: 1) midlertidig opholdstilladelse for flygtninge i 7 år, 2) løbende vurdering af grundlaget for opholdstilladelse, 3) ophævelse af retskrav på familiesammenføring, 4) forkortet sagsbehandlingstid for asylansøgere, 5) afskaffelse af Dansk Flygtningehjælps vetoret mod fremskyndet sagsbehandling, 6) omgående udsendelse ved afslag på asyl, 7) forbedrede fingeraftryksregler, 8) forstærket indsats mod »fupasylsøgere«, 9) skærpet kurs overfor kriminelle udlændinge med større mulighed for udvisning, 10) udvidelse af strafferammen for menneskesmugling. Disse punkter blev fremsat som beslutningsforslag i foråret 1997 og igen i efteråret samme år i en ændret udgave, men med samme budskab om stramninger. I det seneste forslag var enkelte punkter fjernet, mens nye elementer var kommet til: om at overdrage integrationsområdet til kommunerne, at fjerne retskrav på de facto flygtningestatus og at indføre egenbetaling for tolkebistand, modersmålsundervisning og ikke mindst danskundervisning.<sup>134</sup> De borgerlige partier lagde med deres tipunkts-forslag tydelig afstand til den integrationsmodel, som regeringen barslede med.

Regeringen og især Socialdemokratiet var også presset af Dansk Folkeparti.<sup>135</sup> I Socialdemokratiets politisk-økonomiske afdeling (PØ-afdelingen) blev der gjort flere forsøg på at få klarhed over, hvor Socialdemokratiet stod i forhold til de borgerlige oppositionspartier og Dansk Folkeparti.<sup>136</sup> Konklusionen talte sit tydelige sprog:

132 Folketingstidende 1996/97, *Tillæg A*, 4421, *Folketingets forhandlinger*, 5841ff.

133 Forslagene blev både fremsat som beslutningsforslag i Folketinget og optrykt i danske aviser. Se B55: Folketingstidende 1997/1998. 1. samling, *Tillæg A*, 1558-1564. 1. behandling, *Folketingets forhandlinger*, 3239-3301. Forslaget blev behandlet sammen med regeringens udlændingepakke og fire beslutningsforslag fra Fremskridtspartiet.

134 Se Folketingstidende 1996/1997, *Tillæg A*, 4421-4427 samt Folketingstidende 1997/1998. 1. samling, *Tillæg A*, 1558-1564.

135 Christoffer Green-Pedersen 2011, 89-92.

136 Partiets PØ-afdeling på Christiansborg var blevet oprettet i august 1986 med henblik på at styrke partets analyse- og udredningsarbejde. PØ-afdelingen er blevet beskrevet som et »alternativt bureaukrati«, som partiets folketingsgruppe kunne benytte i den oppositionsperiode, hvor der ikke var direkte adgang til ministeriernes embedsfolk. Se Socialdemokratiet 1996, *Kongresberetning 1996*, 56.

Dansk Folkeparti har med stort held markeret sig på udlændingepolitikken. Deres anstødssten er blandt andet: Der er for mange flygtninge og indvandrere i Danmark, de er dyre for samfundet, de burde sendes hjem. Skal man tage meningsmålingerne for gode varer, synes disse holdninger at have en vis appel til dele af den danske befolkning.<sup>137</sup>

Frem for at løse »udlændingeproblemet« via adgangspolitiske stramninger fastholdt Socialdemokratiet, at en mere reguleret og målrettet integrationsindsats var vejen.<sup>138</sup> Flygtninge og familiesammenførte skulle have ret og pligt til integration og derved kvalificere sig til permanent opholdstilladelse.<sup>139</sup>

#### *Ministerrokade og kommunalvalg, efteråret 1997*

Selvom der i efteråret tegnede sig et billede af, at regeringen havde formuleret en løsning på udlændingeproblemet, var det langt fra problemfrit at få gennemført denne politik. På den ene side stod indenrigsminister Birte Weiss som en stærk og markant modstander af de forslag, der havde været om at indføre den lave introduktionsydelse. Ministeren havde også højt og tydeligt erklæret, at der ikke skulle strammes yderligere i udlændingelovens bestemmelser.<sup>140</sup> Det synspunkt ændrede hun ikke.<sup>141</sup> Birte Weiss har karakteriseret sig selv som en »driftsikker humanist«, der hverken lod sig rokke af den borgelig oppositions kritik eller af de interne socialdemokratiske argumenter for stramninger.<sup>142</sup>

På den anden side tegnede der sig blandt socialdemokratiske borgmestre og ikke mindst vælgerne den holdning, at udlændingeproblemet ikke kunne løses alene ved bedre integration; adgangen måtte også begrænses. I et brev til ministeren underskrevet af fire socialdemokratiske borgmestre – og en venstreborgmester – var budskabet klart:

137 Skrivelse fra Socialdemokratiets Politisk-økonomiske afdeling, 5. november 1997, Dansk Folkeparti og Udlændingepolitikken. ABA, 500 Socialdemokratiet, SNT og PØ afdelingen, 1997.

138 Se også Socialdemokratiets Politisk-Økonomiske afdeling, Synspunkter i Udlændingebatten. 31. oktober 1997. ABA, 500 Socialdemokratiet, PØ-afdelingen 1997.

139 Se Socialdemokratiets nyhedstjeneste, december 1997. 10 afgørende justeringer af udlændingepolitikken. ABA, 500 Socialdemokratiet, SNT, 1997.

140 Hans Mortensen 2005, *De fantastiske fire*, Gyldendal, 205-206; Hans Mouritzen 2004, *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*, Århus Universitetsforlag, 130.

141 Se også Birte Weiss & Karsten Fledelius 2001, 119-140.

142 Korrespondance med Birte Weiss den 29. september 2012.

Den nuværende udlændingepolitik er medvirkende til, at de integrationspolitiske målsætninger vanskeligt kan opfyldes. Et afgørende punkt i debatten er altså sammenhængen mellem udlændingepolitikken på den ene side og integrationspolitikken på den anden. Udlændingepolitikken er afgørende for den fremtidige tilstrømning af nye flygtninge, mens integrationspolitikken er afgørende for, hvilke muligheder vi giver de flygtninge, der har fået opholdstilladelse. De fem kommuner henstiller i forlængelse heraf til regeringen, at der tages yderligere initiativer i retning af at begrænse antallet af flygtninge, der kommer til Danmark.<sup>143</sup>

Fra borgmestrenes perspektiv var det ikke nok at regulere integrationsprocessen, eftersom selve antallet af udlændinge var et problem. Selvom regeringen sammen med Dansk Flygtningehjælp havde forsøgt at fordele flygtninge i alle kommuner, var der en klar tendens til, at flygtninge og indvandrere flyttede til de større byer. Det var særdeles vanskeligt at regulere bosætningsmønstret, og fra kommunalt hold var den umiddelbare løsning at begrænse antallet, samtidig med at integrationsindsatsen skulle styrkes. Med et voksende pres på den socialdemokratiske regering og et umiddelbart forestående kommunevalg blev det de kritiske stemmer, der denne gang trak det længste strå.

Den 20. oktober 1997 blev Birte Weiss erstattet af Thorkild Simonsen i Indenrigsministeriet, for at skabe ro i partiet og undgå et opgør om udlændingepolitikken.<sup>144</sup> Dette er blevet fremstillet som en højredrejning på udlændingeområdet, men det var sandsynligvis nok så meget et forsøg på at vise vilje til handling forud for kommunevalget en måned senere.<sup>145</sup> Samtidig havde regeringen med sine forlig med venstrefløjten i forbindelse med bosnierloven gjort det vanskeligt at gennemføre stramninger på området. Thorkild Simonsen havde været fortaler for, at regeringen i stedet burde søge et bredt forlig i udlændingepolitikken også med de borgerlige partier:

I et så kompliceret spørgsmål nytter det ikke at indgå forlig alene med SF og Enhedslisten. Hvad enten regeringen kan lide det eller ej, så er det ikke i første omgang den [venstrefløjten], men

143 Underskriverne var Kaj Kjær, Johnny Sættrup, Anker Boye, Keld Hüttl, Thorkild Simonsen. Se »Kære Birte Weiss«, *Information* den 21. oktober 1997.

144 Jf. korrespondance med Birte Weiss. Se også Hans Mortensen 2005, 205-206.

145 Bent Østergaard 2007, 375-379.

Venstre og de konservative, som vi arbejder tæt sammen med ude i kommunerne.<sup>146</sup>

Med Simonsen som Indenrigsminister var der således lagt op til, at regeringen ville stramme udlændingepolitikken, indføre en omfattende regulering af integrationsindsatsen og om muligt gøre det sammen med de borgerlige.

En måned efter ministerrokaden fik Dansk Folkeparti en stor valgsejr i de kommuner, hvor partiet havde opstillet kandidater til kommunalvalget.<sup>147</sup> For Socialdemokratiet viste der sig bekymrende tegn på, at Dansk Folkeparti ikke kun trak stemmer fra Fremskridtspartiet, men også fra det gamle arbejderparti. Selvom Socialdemokratiet havde forsøgt at tale om velfærd frem for om udlændinge, forblev udlændingepolitikken et tema i valgkampen.<sup>148</sup>

#### *Forsoning i Socialdemokratiet*

Internt i Socialdemokratiet betød ministerrokaden, at Thorkild Simonsen overtog Birte Weiss' plads i Socialdemokratiets flygtningeudvalg. Ishøj-borgmester Per Madsen kom nu også med til forhandlingsbordet.<sup>149</sup> Om denne ændring skyldtes en bevidst strategi fra partiorganisationen med henblik på at inkludere »kritikerne« direkte i arbejdet, er vanskeligt at afgøre, men det var en generel tendens i efteråret 1997, at de oprørske socialdemokratiske borgmestre blev inddraget både i regeringens og i partiorganisationens udvalg. Efter kommunalvalget blev der oprettet et »særligt udlændingenetværk« bestående af borgmestre fra kommuner med mange indvandrere samt statsministeren og indenrigsministeren.

På det første møde i det særlige udlændingenetværk, blev udlændingepakken – integrationsloven og ændringerne i udlændingeloven – vurderet som positive tiltag.<sup>150</sup> Britta Christensen, Hvidovres borgmester, konstaterede, at »oplægget viste, at der havde været lyttet til kommunerne«, ligesom Leif Geertsen (formand for flygtningeudvalget)

146 »Simonsen opfordrer til flygtningedebat«, *Ritzaus Bureau* den 12. december 1994.

147 Lars Bille 1998, 266.

148 Se Villy Stig Andersen, *K-97 valg*, 8. december 1997, 2. ABA, 500 Socialdemokratiet, Kommunevalg 1997.

149 Referat af møde i flygtningeudvalget, den 4. december 1997. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalget.

150 Referat af møde den 4. december, Socialdemokratiet, Særlig Udlændingenetværk. ABA: 500 Socialdemokratiet, Flygtningeudvalg.



refererede Per Madsen, som »fandt, at det var et godt oplæg«. I forlængelse heraf fremsatte Geertsen forhåbninger om, at »der kunne blive tale om et bredt forlig«. Poul Nyrup Rasmussen konstaterede på den ene side, at udlændingepakken ville betyde, at Danmark havde en lovgivning, der var på linje med lovene i Sverige og Tyskland, men slog samtidigt fast, at der »vedrørende de fremlagte stramninger var foretaget ændringer, som var det maksimale af, hvad partiet ville kunne stå inde for«. Partiledelsen ville ikke forlænge perioden med midlertidige opholdstilladelser til de syv år, som de borgerlige foreslog.

Dette møde var skelsættende i udviklingen af indvandrer- og integrationspolitikken i 1990'erne, fordi der nu så ud til at komme ro på de indre linjer i hvert fald for en stund. Striden blussede op igen senere og særligt i forbindelse med folketingsvalget i 2001, men kampen mellem Christiansborgs socialdemokratiske folketingsgruppe, partiledelsen og de socialdemokratiske borgmestre så i det sene efterår 1997 ud til at være foreløbigt afsluttet.<sup>151</sup>

Dermed indledtes en ny fase i den politiske beslutningsproces, hvor Folketinget udgjorde den primære ramme. Næste skridt var at fremsætte lovforslagene i Folketinget, men det viste sig at blive en ganske lang og vanskelig proces med omfattende debatter og en lang udvalgsbehandling.

#### *Forhandlinger i Folketinget*

Selvom en stor del af det lovforberedende arbejde var blevet gennemført i Birte Weiss' ministerperiode, satte Thorkild Simonsen også sit aftryk på loven. Den lave introduktionsydelse blev bl.a. indskrevet i lovforslaget.<sup>152</sup> Den integrationslov, Thorkild Simonsen præsenterede for Folketinget i december 1997, byggede på Integrationsudvalgets forslag, men både hvad angår myndighedernes ansvarsfordeling og de økonomiske ydelser, var integrationslovforslaget blevet væsentligt ændret og udvidet. Introduktionsydelsen blev indført, og introduktionsprogrammet berammet til tre år, ligesom hele ansvaret for integration af nytilkomne blev lagt i kommunerne, der efter eget valg kunne samarbejde – eller lade være – med Dansk Flygtningehjælp og andre organisationer om integrationsopgaverne. Derved mistede Dansk Flygtningehjælp sin

<sup>151</sup> Vedr. 2001-valget se Jørgen Goul Andersen & Ole Borre 2003.

<sup>152</sup> Se Forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven). Optrøkt i Indenrigsministeriet, *Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998*. bd. 2, pkt. 16. Desuden interview med Thorkild Simonsen 17. september 2012.

historiske rolle som hovedaktør i forhold til flygtninges integration. Boligplacering var ligeledes indskrevet som en kvoteordning, der skulle forhandles mellem stat (Udlændingestyrelsen), amter og kommuner. Samtidig blev boligplaceringen berammet til en treårig periode for nyttilkomne flygtninge.

Integrationslovforslaget blev sat til forhandling sammen med et forslag til lov om ændring af udlændingeloven. Ændringer af den gældende adgangspolitik omfattede bl.a. begrænsning i asylansøgers mulighed for at indgå ægteskab. I forhold til integrationsloven var den vigtigste ændring dog, at aktiv deltagelse i integrationsforløbet blev indskrevet som en forudsætning for permanent opholdstilladelse.<sup>153</sup>

Med de to lovforslag kom forhandlingerne til at handle om begge sider af udlændingepolitikken. Adgangspolitikken var et vigtigt emne for Venstre og de konservative, og udlændingelov-ændringerne kom derfor til at fylde meget i folketingsdebatten. Mens udlændingelovdebatten handlede om, hvor meget der skulle strammes, var diskussionerne om integrationsloven i højere grad præget af usikkerhed om virkningerne af at løfte udlændinges integration ud af de eksisterende love og institutionelle rammer og gøre området til et særligt tema indenfor velfærdsstatens overordnede ramme.

For det første indeholdt integrationslovforslaget en række bemyndigelsesbestemmelser, som blev problematiseret, fordi de ville give den siddende minister og Udlændingestyrelsen ganske betydelig beslutningsmagt.<sup>154</sup> For det andet kritiserede både Venstre og Enhedslisten den såkaldte bopælspligt med paralleller til 1700-tallets stavnsbånd.<sup>155</sup> Spørgsmålet var, om staten gennem Udlændingestyrelsen skulle have mulighed for at træffe beslutninger på lokalt kommunalpolitisk niveau og dermed indskrænke det kommunale selvstyre. Særligt Venstre og de konservative holdt i den sammenhæng det kommunale selvstyre i hævd, ikke mindst fordi det var kommuner med borgmestre fra disse partier, der ville blive berørt af ændringerne.

Efter førstebehandlingen blev de to lovforslag henvist til behandling i Folketingets retsudvalg, og det viste sig hurtigt, at loven ikke kunne få den hurtige behandling, som regeringen håbede på.<sup>156</sup> Med udsigt til

153 I partiorganisationen formulerede Socialdemokratiets Nyhedstjeneste en ti-punktoversigt med hovedændringerne. Se Socialdemokratiets Nyhedstjeneste, 10 afgørende justeringer af udlændingepolitikken. December, 1997. ABA: 500 Socialdemokratiet, SNT 1997.

154 Dette gjaldt bl.a. i forhold til fordeling af flygtninge. Folketingstidende, 1997/1998. 1. samling. *Folketingets forhandlinger*, 3249ff.

155 Folketingstidende, 1997/1998. 1. samling. *Folketingets forhandlinger*, 3254-56.

156 Folketingstidende, 1997/1998. 1. samling. *Folketingets forhandlinger*, 3253.

et folketingsvalg indenfor det næste år ville det være en fordel for regeringen, hvis udlændingsespørgsmålet var afklaret med et bredt forlig.<sup>157</sup> Allerede ved førstebehandlingen stod det dog klart, at både venstre og højre side af folketingssalen havde store betænkeligheder.

SF og Enhedslisten vendte sig sammen med Centrum-Demokraterne mod stramningerne af udlændingeloven og argumenterede mod kernelementer i integrationsloven, herunder koblingen mellem boligplacering, integrationsprogram og introduktionsydelse. Venstre og Konservative understregede til gengæld, at udlændingelovændringerne ikke var vidtgående nok, ligesom partierne ikke ønskede, at flygtninge skulle integreres. Venstre ordfører Birthe Rønn Hornbech formulerede dette ganske præcist:

For os ser det ud som om man gennem lovgivning nu opgiver ethvert forsøg på at få flygtninge til at vende tilbage til deres hjemland. I Venstre mener vi ... at flygtninge skal have midlertidig opholdstilladelse de første 7 år. Det er vor tankegang, at flygtninge skal hjælpes så længe de er på flugt, men derefter skal de tilbage til deres hjemland ...<sup>158</sup>

Dansk Folkeparti var naturligvis heller ikke tilfreds med regeringens initiativer og kritiserede sammen med Fremskridtspartiet lovens alt for slappe kurs overfor udlændinge.<sup>159</sup> Sidstnævnte partier var dog ikke sandsynlige alliancepartnere i dette eller andre spørgsmål for SR-regeringen. Udlændingepakken fremme blev yderligere hæmmet af, at regeringen modsat vanlig praksis havde besluttet at fremsætte lovforslaget, inden det havde været i høring. Selvom Integrationsudvalget havde gødet jorden for reformer, var der sket så omfattende ændringer i det endelige lovforslag, at integrationslovforslaget gav anledning til massiv kritik. Amnesty International støttede integrationslovens intentioner, men vurderede, at lovforslaget indeholdt en række diskriminerende bestemmelser.<sup>160</sup> Særligt introduktionsydelsen var et problem. Vurderingen var fra flere sider, at introduktionsydelsen var direkte i strid med FN's flygtningekonvention. Dansk Flygtningehjælp

<sup>157</sup> I Hans Mortensen 2005, 205 forklares hastværket med, at Poul Nyrup Rasmussen og Mogens Lykketoft ønskede at lukke emnet hurtigt, så det økonomiske projekt kunne fortsætte.

<sup>158</sup> Folketingstidende, 1997/1998. 1. samling. *Folketingets forhandlinger*, 3253.

<sup>159</sup> Folketingstidende, 1997/1998. 1. samling. *Folketingets forhandlinger*, 2340-3301.

<sup>160</sup> Høringssvar fra Amnesty International, dateret 19. januar 1997, 3. Indenrigsministeriet, *Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998*. bd. 4.

kom med tilsvarende indvendinger, om end denne organisation også så loven som en positiv nyskabelse, bl.a. hvad angår den udvidede integrationsperiode.<sup>161</sup> Det Danske Center for Menneskerettigheder, Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination (DRC) samt Mellemløst Samvirke leverede ligeledes kritiske høringsvar, mens fagbevægelsen (Specialarbejderforbundet i Danmark – det nuværende 3F), Dansk Røde Kors og Kommunernes Landsforening støttede regeringens initiativer. Introduktionsydelsen var dog et gennemgående kritikpunkt i stort set alle 202 indkomne høringsvar.<sup>162</sup>

Kritikken omfattede i hovedtræk diskriminering, problemer med den demokratiske beslutningsproces, hvor interesseorganisationer traditionelt har haft indflydelsesmulighed, og ikke mindst usikkerhed om, hvorvidt integrationsloven og ændringer i udlændingeloven kunne løse de aktuelle »udlændingeproblemer«.<sup>163</sup> Det sidstnævnte punkt blev påpeget af Boligselskabernes Landsforening, der konstaterede, at en særlig integrationsindsats »slet ikke kan hamle op med de dynamiske sociale og etniske markeds kræfter, som fører til en negativ spiral i de mest belastede boligområder«.<sup>164</sup> En treårs integrationsperiode med bopælspligt ville blot udskyde udlændinges tilflytning til områder som Gjellerupparken og Vollsmose. Modvirkning af ghettodannelse og de socialpolitiske konsekvenser heraf var blandt lovens hovedformål.

Efter fremsættelsen og den foreløbige udvalgsbehandling stod det klart, at det ville blive særdeles vanskeligt at skabe flertal for regeringens lovpakke. »Det var ikke muligt at få den lov igennem«, har Thorkild Simonsen forklaret. »Så udskriver vi valg«, skulle Poul Nyrup Rasmussens have konkluderet.<sup>165</sup> Problemerne med udlændingepakken var givetvis ikke den eneste årsag til, at statsministeren valgte at udskrive valg til Folketinget den 11. marts 1998, men en ny parlamentarisk sammensætning kunne åbne for lovens vedtagelse. I en valgkamp ville regeringen på grund af manglende reformer på området risikere at fremstå handlingslammet. Forslaget om udlændingepakken kunne dog også sende et signal om, at regeringen havde et bud på, hvordan udlændingeproblemet kunne løses. Og tiden var ved at rinde ud for statsministeren.

161 Høringsvar fra Dansk Flygtningehjælp dateret den 12. januar 1998, s. 3, Indenrigsministeriet, *Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998*, bd. 4.

162 Høringsvarene er optrykt i Indenrigsministeriet, *Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998*, bd. 4.

163 Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørregaard & Niels Chr. Sidenius 2004, 21-23; 297-306.

164 Høringsvar fra Boligselskabernes Landsforening dateret den 22. december 1997, Indenrigsministeriet, *Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998*, bd. 4.

165 Interview med Thorkild Simonsen, den 17. september 2012.

*Folketingsvalg 1998*

Valget i 1998 kom til at handle om efterløn. Emnet optog de socialdemokratiske vælgere, som nærede mistanke om, at ordningen ville blive forringet af Nyrup-regeringen – dette var anledningen til den såkaldte efterlønsgaranti.<sup>166</sup> Efterlønnen og velfærdsstaten dannede nok hovedsporet i 1998-valgkampen, men også udlændingepolitikken forventedes at blive et vigtigt emne. Dette skyldtes ikke mindst Dansk Folkeparti. I Socialdemokratiets PØ-afdeling blev der lavet en række forskellige analyser og interne notater, som skulle anvendes i den forestående valgkamp. Materialet indbefattede nogle betragtninger over de vigtigste punkter på den udlændingepolitiske dagsorden. Her var især antallet af udlændinge et emne. Både de borgerlige, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet krævede begrænsninger.

Socialdemokratiets linje i valgkampen var en stram, men humanistisk udlændingepolitik, som kombineret med en omfattende og sammenhængende integrationspolitik skulle sikre, at udlændinge kunne indgå i samfundet på lige fod med alle andre. Derfor blev partiets politik formuleret som »Ret og pligt til integration«.<sup>167</sup> Det handlede om at stille krav til udlændinge, men også – og især – om, at udlændinge skulle have ret til at blive integreret. Det var i den socialdemokratiske optik statens opgave at stille de nødvendige rammer og redskaber til rådighed for de nye borgere, som på deres side havde pligt til at følge integrationsprogrammer m.v. Integration var Socialdemokratiets løsning på udlændingeproblemet, fordi »den manglende integration af udlændinge kan gå hen og blive en trussel mod velfærden. Det er det virkelige problem«.<sup>168</sup>

Valgstrategisk handlede det om at gøre op med antallet som et problem og i stedet få drejet debatten over mod det velfærdspolitiske område, hvor Socialdemokratiet var på hjemmebane.<sup>169</sup> Partiet skulle væk fra den defensive rolle, som det i nogen grad havde fået med det borgerlige tipunkts-udspil, og i stedet forklare vælgerne, at Venstre ikke kunne løse udlændingeproblemet, men derimod ville underminere den socialdemokratiske velfærdsstat. »Også her er Venstre på kollisionskurs med velfærdssamfundet« lød hovedbudskabet.<sup>170</sup>

166 Ritzau Bureau, »Nyrup vil give efterlønsgaranti til alle, når de fylder 60«, *Ritzau* 6. marts 1998. Valget er undersøgt i Andersen & Borre 2003.

167 Socialdemokratiets Politisk-Økonomisk Afdeling på Christiansborg, Talepunkter om Socialdemokratiets Udlændingepolitik. ABA: PØ-afdelingen.

168 Socialdemokratiets Politisk-Økonomiske Afdeling på Christiansborg, Talepunkter om Socialdemokratiets Udlændingepolitik. ABA: PØ-afdelingen.

169 Christoffer Green-Pedersen 2005, 28.

170 Talepunkter om Socialdemokratiets udlændingepolitik, 3. marts 1998. Socialdemokratiets Politisk-Økonomiske afdeling. ABA: 500 Socialdemokratiet, PØ.

Venstre skulle besejres på velfærdspolitikken, mens kampen mod Dansk Folkeparti skulle vindes ved at markere, at med dette parti var »al anstændighed ... hørt op«. <sup>171</sup> Projektet lykkedes i nogen grad, men CD's udmelding om, at midterpartiet ville pege på en borgerlig regering og samtidig kræve en humanistisk udlændingepolitik havde andel i succesen. De borgerlige og især Venstre havde på den baggrund vanskeligt ved at føre en aggressiv valgkamp om udlændingepolitikken. <sup>172</sup> Af samme grund blev det gjort klart, at Dansk Folkeparti som parlamentarisk støtteparti for en VK-regering ikke skulle have indflydelse på udlændingepolitikken. <sup>173</sup>

På valgdagen så prognoserne dystre ud for SR-regeringen. Poul Nyrup Rasmussen, socialdemokraterne og de radikale så ud til at tabe regeringsmagten til Uffe Elleman Jensen. Det endte dog med en kneben sejr til den siddende regering. <sup>174</sup> Dansk Folkeparti gentog succesen fra kommunevalget året før og kunne mønstre hele 13 mandater, hvorved partiet sammen med SF blev det fjerdestørste parti i Folketinget. <sup>175</sup> Med valgsejren fik det nye parti ikke direkte indflydelse på regeringens politik, men Socialdemokratiet – og de øvrige gamle partier – måtte erkende, at der i befolkningen var holdninger, som stemte overens med Dansk Folkepartis politik. Dansk Folkeparti argumenterede for en særdeles restriktiv udlændingepolitik og kulturel tilpasning og for mere velfærd til ældre, familier og børn. Det sidste var et problem for Socialdemokratiet, hvis rolle som velfærdsstatens primære forsvarer blev sat på spil. <sup>176</sup>

Da Poul Nyrup Rasmussen skulle sammensætte sin nye regering, blev Thorkild Simonsen atter indenrigsminister. <sup>177</sup> Udlændingepakken, der fortsat bestod af en ny integrationslov og en revideret udlændingelov, blev genfremsat, men heller ikke i det nye Folketing fik loven en venlig behandling. Det var til gengæld blevet tydeligt, at en ret betydelig del af befolkningen ønskede en strammere kurs overfor udlændinge.

171 Dansk Folkepartis oplæg til ny udlændingepolitik, Socialdemokratiets Politisk-økonomiske afdeling. 3. marts 1998. ABA: 500 Socialdemokratiet, PØ.

172 Denne pointe indgår også i Poul Nyrup Rasmussens selvbiografi *Magten*, forventes udgivet efteråret 2014. Se også Notat, CDs dilemma i flygtningepolitikken, Socialdemokratiets Politisk-Økonomiske afdeling. ABA: PØ-afdelingen.

173 Lars Bille 1998, 269-284.

174 Hans Mortensen 2005, 214-222.

175 Lars Bille 1998, 279-284.

176 Urban Lundberg & Klaus Petersen 2005, 11-15.

177 Thorkild Simonsen valgte ikke at lade sig opstille til Folketinget. Interview med Thorkild Simonsen, 17. september 2012.



*Genfremsættelse og debat i Folketinget*

Den 16. april 1998 blev de to love genfremsat i Folketinget med mindre ændringer. Thorkild Simonsen forsøgte efter bedste evne at sælge pakken, men hverken de borgerlige eller venstrefløjten kunne stemme for lovene i den form, de havde. Venstre og de konservative ville hæve grænsen for permanent opholdstilladelse fra de foreslåede tre til syv år og krævede en afskaffelse af de facto-princippet. Det skulle kun være muligt at få asyl efter flygtningekonventionens bestemmelser. I forhold til integrationsloven, var den mest markante kritik, at kommunerne kunne tvinges til at modtage flygtninge. Venstre og især de konservatives ordfører Bendt Bendtsen argumenterede fortsat for, at fordelingen af flygtninge skulle ske efter frivillige aftaler mellem staten og kommunerne.<sup>178</sup> En lignende kritik lød fra Dansk Folkeparti, mens SF på den anden side argumenterede mod indførelsen af introduktionsydelsen, der blev betragtet som diskriminerende og konventionsstridig. Samtidig undrede SF's ordfører Pernille Frahm sig over, at Integrationsudvalgets ideer om kulturbevarelse og ligebehandling ifølge SF var stort set forsvundet fra regeringens lovforslag.<sup>179</sup>

Efter andenbehandlingen blev loven igen henvist til behandling i Folketingets retsudvalg. Der var fortsat stor usikkerhed overfor centrale dele af integrationsloven, og der blev rejst en række spørgsmål vedrørende integration af dem, der ikke var omfattet af loven, f.eks. anden-generationsindvandrere.<sup>180</sup>

Efter en lang og omfattende udvalgsbehandling blev der afgivet en betænkning, som afspejlede saglige så vel som partitaktiske betragtninger hos udvalgsmedlemmerne. En række ændringsforslag skulle vurderes og evt. indarbejdes, inden loven igen kom til behandling i Folketinget.

*Retsudvalgets betænkning*

Det var langtfra et enigt retsudvalg, der afgav betænkning den 23. juni 1998, og selvom et flertal i udvalget stemte for indførelse af en række mindre ændringer i regeringens lovforslag, forblev det uvist, om loven i sidste ende kunne blive vedtaget i Folketinget. Venstre og de konservative ville først ved tredjebehandlingen redegøre for deres indstilling

<sup>178</sup> Folketingstidende, 1997/1998. 2. samling. *Folketingets forhandlinger*, 977-979; 986-989.

<sup>179</sup> Folketingstidende, 1997/1998. 2. samling. *Folketingets forhandlinger*, 993-995.

<sup>180</sup> Jf. spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg. Optryk i Indenrigsministeriet, *Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998*. bd. 1, pkt. 5. sprg. nr. 118 og 167.

til regeringens samlede udlændingelovpakke: »Dette standpunkt findes mest hensigtsmæssigt, efter at regeringens chef, statsminister Poul Nyrup Rasmussen, efter ønske fra Det radikale Venstre har beordret indenrigsministeren til at annullere et til mindretallet givet løfte om at stille et ændringsforslag om passende bolig som betingelse for at opnå familiesammenføring for indvandrere«, hed det i betænkningen.<sup>181</sup>

For de to borgerlige partier var en stramning af udlændingeloven som nævnt afgørende. Dette var blevet markeret flere gange, dels i partiernes tipunks-program ved den første forhandlingsrunde inden valget, dels ved folketingsdebatten efter valget. Birthe Rønn Hornbech opsummerede oppositionens kritik ved forårets folketingsdebat:

Det er som om regeringen har opgivet ethvert forsøg på at dæmme op for det, som vi synes er hovedproblemet, nemlig tilstrømningen af personer, der søger asyl, men ikke har krav på flygtningestatus.<sup>182</sup>

Thorkild Simonsen og regeringen havde forsøgt at gennemføre udlændingepakken med støtte fra de borgerlige, og der var ved flere forhandlinger mellem Indenrigsministeren og Venstres ordfører blevet søgt et bredt forlig. Problemet var dog, at især Det radikale Venstre ikke ville indføre flere stramninger i udlændingeloven. Udlændingområdet var særdeles vanskeligt, fordi den parlamentariske sammensætning, med ti repræsenterede partier, betød, at en hel række mindretal kunne gøre sig gældende. Dette blev tydeligt i Retsudvalget, hvor fire mindretalsgrupper indstillede forslaget til forkastelse, mens et mindretal bestående af regeringen indstillede forslaget til vedtagelse. Det sidste mindretal, V og K, ville, som nævnt, ikke meddele deres indstilling, hvilket betød, at udlændingepakkens vedtagelse forblev ukendt indtil tredjebehandlingen.<sup>183</sup>

#### *Vedtagelse med et snævert flertal*

Den 26. juni 1998 blev regeringens udlændingepakke sat til tredjebehandling i Folketinget med fortsat uvished om dens vedtagelse. Sagen

181 Retsudvalgets betænkning. Optryk i Indenrigsministeriet, *Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998*. bd. 2, pkt. 9.

182 Folketingstidende, 1997/1998. 2. samling. *Folketingets forhandlinger*, 978.

183 Retsudvalgets betænkning. Optryk i Indenrigsministeriet, *Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998*. bd. 2, pkt. 9.

blev dog afklaret, da Venstres ordfører Birthe Rønn Hornbech meddelte, at Venstre kunne tilslutte sig regeringens forslag til ændring af udlændingeloven, men ville undlade at stemme om integrationsloven. Den samme beslutning var blevet truffet i den konservative folketingsgruppe. Dermed kunne der skabes flertal for begge love, men reformen blev ikke det brede forlig, som Socialdemokratiet havde håbet på. Ved samme lejlighed tordnede Venstres ordfører Birthe Rønn Hornbech mod Det radikale Venstres rolle i sagen:

Det [er] i den grad ... lykkedes den radikale folketingsgruppe at udstille regeringens elendighed og ydmyge statsministeren og dermed styrke oppositionen. Både statsministeren og indenrigsministeren har sat megen prestige ind på, at de to udlændingelove vedtages med et bredt flertal som et nationalt kompromis. Ja, jeg har bemærket, at statsministeren i går gik så vidt, at han tryglede V og K om at være med til at stemme for det næstbedste.<sup>184</sup>

Efter adskillige måneders forhandlinger, styrkeprøver og magtdemonstrationer fra regeringen og den borgerlige opposition, var det lykkedes for Thorkild Simonsen at fuldføre den opgave, han var blevet pålagt et halvt år tidligere. Udlændingepolitikken og integrationsloven demonstrerede, at der ikke alene i Folketinget, men også i Socialdemokratiets partiorganisation var vedvarende konflikter. Samtidig havde lovpakken fået en blandet, men langt hen kritisk modtagelse hos en række interesseorganisationer. Mens nogle interesseorganisationer argumenterede for, at regeringen havde strammet for meget på udlændingeområdet, lød der samtidig en kritik af, at lovpakken ikke leverede en effektiv løsning af det udlændingeproblem, der omfattede stort set hele velfærdsområdet. Det handlede om ghettodannelse, kriminalitet, social marginalisering, manglende social mobilitet, kulturkonflikter, intolerance og stigende skepsis i befolkningen generelt, også hos Socialdemokratiets kernevælgere. Integrationsloven og udlændingepakken løste ikke »udlændingeproblemet« på kort sigt, men med denne reform havde Socialdemokratiet leveret sit bud på, hvordan problemet skulle løses: I partiets selvforståelse gennem en humanistisk, men fast udlændingepolitik og en særlig velfærdspolitisk indsats overfor udlændinge. Målet var, at alle skulle have mulighed for at bidrage til samfundet, og midlet var ret og pligt til integration.

184 Folketingstidende, 1997/1998. 2. samling. *Folketingets forhandlinger*, 2580.

*Konklusion: Integrationsloven mellem partipolitisk strategi og velfærdspolitisk reform*

Ret og pligt til integration var blevet formuleret som Socialdemokratiets løsning på udlændingeproblemet allerede i slutningen af 1980'erne. Rettighedsdelen var mest markant i den tidlige fase, mens pligtsiden, som på andre velfærdsområder, blev mere udtalt i løbet af 1990'erne. Integrationslovens tilblivelse kan opdeles i følgende hovedfaser:

1. Initiativfase, 1993 til foråret 1997: Udredningsarbejde og tematiske undersøgelser af udlændingeproblemet omfang, karakter og mulige løsning. I denne fase spillede især de ministerielle udvalg en vigtig rolle, ligesom udvalgene havde en bred sammensætning.
2. Lovforberedende fase, foråret 1997 til efteråret 1997: Lovforberedelse i Indenrigsministeriet på baggrund af betænkninger. Debat mellem regeringspartier og mellem socialdemokratiske kommunal- og landspolitikere.
3. Første beslutningsforsøg, december 1997 til marts 1998: Lovfremsættelse, behandling i Folketingets Retsudvalg, men uden succes. Der kunne ikke skabes flertal for reformen.
4. Andet beslutningsforsøg, april 1998 til juni 1998: Genfremsættelse af udlændingepakken og fornyede forhandlinger. Loven vedtages med snævert flertal.

En række faktorer satte skub i den politiske debat og kickstartede den lovforberedende fase: En omfattende betænkning fra Integrationsudvalget, kritisk medieomtale af udlændinges adgang til velfærdsstatens ydelser og sikringsordninger (Ali-sagen), samt den borgerlige oppositions tipunkts-udspil til stramninger af udlændingeloven. Venstre og Det Konservative Folkeparti formulerede et markant alternativ til regeringens og Socialdemokratiets integrationsmodel ved at kræve, at adgangen til Danmark skulle begrænses, udvisningsmulighederne udvides og perioden for midlertidig opholdstilladelse forlænges. I de eksisterende diskurs- og debatanalyser er mediernes kritiske dækning blevet fremhævet, men integrationsloven var ikke kun en mekanisk reaktion på nye diskursive hegemonier eller en mere kritisk presse. Dette ses endnu tydeligere for perioden fra efteråret 1997 til lovens vedtagelse i juni 1998.

Ved kommunalvalget i november 1997 kunne Dansk Folkeparti blive en trussel mod Socialdemokratiet. Reaktionen internt i Socialdemokratiet var at forsøge at sætte velfærd højere op på dagsordenen, på bekostning af udlændinge. Samtidig blev de såkaldt kritiske borgmestre og andre socialdemokratiske lokalpolitikere inkluderet mere direkte. Det blev særlig tydeligt, da Poul Nyrup Rasmussen skiftede Birte Weiss ud som indenrigsminister med den tidligere Aarhusborgmester Thorkild Simonsen. Socialdemokratiets øverste ledelse forsøgte samtidig at samle partiets kommunale og landspolitiske grupperinger omkring en fælles linje i integrations- og udlændingepolitikken.

Thorkild Simonsens entre er med rette blevet tolket som en stramning på baggrund af, at Simonsen og andre socialdemokratiske kritikere af den førte politik var blevet symboler i debatten. Det drejede sig dog også om substans: Birte Weiss ønskede ikke en mere restriktiv udlændingelov, ligesom hun havde erklæret sin modstand mod at indføre lavere ydelser til nytilkomne flygtninge og indvandrere i form af en introduktionsydelse. Ministerrokaden skulle signalere, at regeringen og især Socialdemokratiet havde en løsning på udlændingeproblemet.

Der var flere grunde til, at udlændingeproblemet var så vigtigt at løse for Socialdemokratiet. For det første gjorde valgstrategiske hensyn sig gældende ved både kommunal- og folketingsvalg. Dannelsen af Dansk Folkeparti og de borgerlige partiers offensive strategi krævede et modspil for at undgå omfattende stemmetab. For det andet var der partistrategiske hensyn. Den konflikt, der fortsat eksisterede i Socialdemokratiet mellem kommunale aktører og folketingsgruppen, skulle løses. For det tredje var der policy-hensynet, dvs. spørgsmålet om sagens substans. Udredningsarbejdet havde vist, at udlændinge var en marginaliseret gruppe med lav beskæftigelsesfrekvens, høj kriminalitetsrate i forhold til resten af befolkningen og lav uddannelsesgrad. Deres sociale mobilitet var lav. Dette var et velfærdspolitisk problem, som appellerede til Socialdemokratiet og krævede et nyt velfærdspolitisk redskab: integrationsloven.

## SUMMARY

*A right no less than a duty ...*

*The Social Democrats and the Immigrant Integration Act, 1998*

The Danish Integration Act, effective as from January 1 1999, lays down binding rules and guidelines for municipal authorities. These are entrusted with ensuring the capability of refugees and reunified family members to adapt themselves to Danish society, be it in terms of language skills, labour market participation or simply familiarity with Danish norms and institutions. Means to that effect – incentives as well as obligations on the part of the immigrant – are spelled out; indeed, to this day, the field is centrally regulated in a strong degree.

The present article explains the genesis of the Act. It was a response from the ruling Social Democratic Party – and even a broader political and societal welfare coalition – towards the so-called ‘foreigner issue’: the fact that a growing proportion of the electorate considered resident aliens a strain on local communities and a drain on public coffers. Whereas the Social Democrats and their coalition partners opted for better, more dedicated efforts to promote integration, right-leaning parties spoke in favour of a restrictive immigration policy that might slow down the influx of people from non-OECD countries.

However, the Social Democratic Party was riven by internal strife. One faction, well represented among local politicians who felt the pressure from local problems, opinions and sentiments, called for a more robust and determined approach. During the nineteen nineties, no settlement occurred; rather, the lines of division became deeper and more complicated both within the Social Democratic Party and the governing coalition, and across the political spectrum.

The Social Democrats had shaped the basic components of their integration policy already in 1988. Nevertheless, it lasted a full decade before those principles were translated into legislation. Gradually, the critical voices that wanted to put a limit to humanitarian idealism as the all-dominant guideline won more attention from the party leadership and some concessions were made, symbolized by the promotion in 1997 of the outspoken, but at the same time moderate Thorkild Simonsen, the former mayor of Aarhus, to Minister of the Interior. After this reconciliation, the legislative process entered the phase of closure. Ultimately, a small parliamentary majority passed the bill. The major centre-right parties chose to abstain from voting on this issue in order not to obstruct the passing of the important Aliens Act that came bundled with the bill on integration.

Until that point, integration had been a particularly conflict-ridden part of general welfare policy. Over a full decade, especially the Social Democrats had to strike suitable balances between differing forces and opinions, internally and externally, and between on the one hand staying in power and on the other hand safeguarding ideological principles.