

Gitte Sommer Harrits og Marie Østergaard Møller

Velfærdens målgrupper: Sociale kategorier og politisk legitimitet i indsatsen mod negativ social arv

Tidligere undersøgelser af politiske målgrupper har vist en sammenhæng mellem sociale konstruktioner, politikdesign og politisk legitimitet. Teoriene bag disse danner rammen om en eksplorativ analyse af politiske målgrupper på et relativt nyt politikområde, nemlig indsatsen mod negativ social arv. Analysen er baseret på en kvalitativ indholdsanalyse af forskellige politiske dokumenter. Resultaterne peger for det første på, at målgrupperne i de nye forebyggende politikker på sundhedsområdet, dagtilbudsområdet og skoleområdet er forholdsvist diffuse og især afgrænses af beskrivelser af sociale grupperinger (dvs. sociale konstruktioner) og sociale problemer. For det andet tyder resultaterne på, at politisk legitimitet i indsatsen mod negativ social arv er tæt knyttet til målgruppernes afgrænsning og forskellen mellem ”alle børn” og ”nogle børn”, dvs. børn med problemer. Endelig vises for det tredje en tendens til, at de velfærdspolitiske løsninger ud over hjælp og bistand består af adfærdskorrekationer, hvilket hænger sammen med både beskrivelser af problemadfærd og et generelt mål om lige muligheder.

Indledning: Velfærd til hvem?

Velfærdspolitik handler om at (om)fordele goder og sociale risici i samfundet, og beslutninger om indhold såvel som omfang af velfærd er derfor centrale. Lige så vigtigt som hvad og hvor meget er dog spørgsmålet om, til hvem velfærden skal gives. Tidligere studier har vist, hvordan forestillinger om fortjenstfuldhed har stor betydning for borgernes velfærdspolitiske holdninger (van Oorschoot, 2007; Petersen et al., 2007), og andre studier tyder på, at sociale stereotyper påvirker sådanne forestillinger (Petersen, 2012). Schneider og Ingram går skridtet videre og viser, hvordan stereotype opfattelser af grupperes egenskaber og adfærd spiller en væsentlig rolle i selve den proces, hvor policy udformes og tilskrives legitimitet (Schneider og Ingram, 1991, 1993b, 2005).

I en dansk kontekst er indsatsen mod negativ social arv et eksempel på, hvordan målgrupper og politisk legitimitet afgrænses og tilskrives i en og samme kontekst (Regeringen, 2007). Indsatsen mod negativ arv er en forholdsvist ny indsats, der betoner tidlig forebyggelse af sociale og sundhedsrelaterede problemer, og dette fokus på forebyggelse introducerer – som vi vil demonstrere –

en ny relation mellem politiske kategorier og politisk legitimitet. I regeringens programmerklæring fra 2007 hedder det således blandt andet:

Langt de fleste børn i Danmark vokser op i gode og trygge omgivelser. De har forældre, som støtter dem gennem opvæksten. [...] Nogle børn er ikke lige så heldige. De får ikke den nødvendige støtte hjemmefra. [...]. Det er derfor vigtigt med en særlig indsats i forhold til [disse] børn. [...] De skal have mulighed for at udvikle personlige ressourcer på linje med alle andre børn (Regeringen, 2007: 7).

Her ses, hvordan beskrivelsen af problemet (manglende forældre støtte) såvel som af den politiske løsning (en særlig indsats) hænger tæt sammen med målgruppen: De fleste børn har det godt, men nogle børn har problemer, og derfor må vi gøre noget for, at de nogle børn kan få samme muligheder som de fleste børn. Begrundelsen for og legitimiteten af den politiske indsats hentes direkte fra forholdet mellem målgruppen med problemer og den store gruppe af borgere med almene muligheder.

I denne artikel undersøger vi forholdet mellem målgruppers sociale konstruktion og udformningen såvel som legitimiteten af aktuelle velfærdspolitikker på tre områder, nemlig sundhedsområdet, dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet, der tilsammen indgår i den tværgående indsats mod negativ social arv. Formålet med artiklen er således at bidrage til viden om målgrupper i dansk velfærdspolitik. Tidligere danske undersøgelser har ikke i nævneværdig grad systematisk undersøgt målgrupper i velfærdspolitikker, idet fokus typisk har været sektorspecifikt (fx Järvinen et al., 2002; Järvinen og Mik-Meyer, 2003; Gulløv og Bundgaard, 2008a, 2008b; Møller, 2009).

Teorier om målgruppers sociale konstruktion

Teorien om målgruppers sociale konstruktion og betydningen for politikken udformning og legitimitet introduceredes i amerikansk policy-forskning af Schneider og Ingram (1991, 1993a, 1993b). Målgrupper forstås her som de personer, grupper eller virksomheder, som beskrives og afgrænses i politiske programmer, love, bekendtgørelser mv., og som dermed gøres til genstand for politiske interventioner enten i form af bestemte ydelser, services eller som reguleringer og sanktioner (Schneider og Ingram, 1991: 334).

Sådanne målgrupper kan, fortsætter Schneider og Ingram, være bærere af sociale konstruktioner, forstået som stereotype forestillinger om gruppernes egenskaber og adfærd, og disse sociale konstruktioner indgår som en vigtig forudsætning for politikken design (Schneider og Ingram, 1993b: 335). For

det første kan man forvente, at målgruppernes sociale konstruktion og stereotype beskrivelse som fortjenstfulde eller ikke-fortjenstfulde har betydning for valget af politiske løsninger (fx tilkendelsen af ydelser, hjælpeforanstaltninger eller sanktioner). Og for det andet vil målgruppernes sociale konstruktion som nævnt forventeligt ske samtidig med tilskrivelsen af politisk legitimitet og dermed have betydning for de rationaler, den politiske legitimitet udgøres af (fx effektivitet, retfærdighed eller beskyttelse) (Schneider og Ingram, 1993b: 339-340).

Den oprindelige formulering af teorien om målgruppers sociale konstruktion lider dog af et noget firkantet begreb om sociale konstruktioner. Teorien bygger således blandt andet på antagelsen om, at netop fortjenstfuldhed og politisk magt er de to væsentligste karakteristika ved målgruppers sociale konstruktioner, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet. Problemet er, at forståelsen af sammenhængen mellem sociale konstruktioner og politiske målgrupper bliver unødigt fastlåst (*ex ante*) og ikke genstand for empiriske undersøgelser (Lieberman, 1995; Harrits og Møller, 2011). Nogle forskere peger videre på, at konstruktionen af målgrupper er midlertidig, og at politiske målgrupper ikke kun påvirkes af, men også påvirker de sociale konstruktioner, blandt andet gennem policy-læring (Yanow, 2003; Soss, 2005, 1999). Andre understreger, hvordan det ikke kun er fortjenstfuldhed og magt, men også kausalhistorier om adfærd og ansvar, der er af betydning for målgruppers sociale konstruktion (Camou, 2005; Soss et al., 2011).

I stedet for at overtage forståelsen af målgruppers sociale konstruktion som alene angivet ved graden af den adresserede fortjenstfuldhed og den perciperede målgruppemagt, fastholder vi i denne artikel, at det må bero på en empirisk undersøgelse, hvilke elementer der i det konkrete politiske program afgrænser velfærds målgruppen. Derfor anvender vi teorien om målgruppers sociale konstruktion som en ramme for eksplorative undersøgelser af sammenhængen mellem målgrupper, sociale konstruktioner og politikdesign. Ved politikdesign forstås her politikens sammensætning af problemopfattelser, mål, politikinstrumenter og politisk legitimitet i betydningen retfærdiggørelser af en given intervention (Winther og Lehmann, 2008: 41; Schneider og Ingram, 1993a).

Samtidig betragter vi undersøgelsen af målgruppers sociale konstruktion som en del af traditionen for policy-centrerede og fortolkende analyser (Soss et al., 2007; Yanow, 2000; Stone, 2002; Fischer, 2003; Wagenaar, 2011). I det policy-centrerede perspektiv betragtes politiske beslutninger (*policy*) og politiske konflikter (*politics*) som gensidigt afhængige (fx Pierson, 1993; Hacker, 2002; Soss et al., 2007), mens den fortolkende policy-analyse fokuserer på det sæt af mening, symbolske relationer og institutioner, som policy indgår i og

samtidig skaber (Edelman, 1967; Yanow, 2000: 10-17; Fischer, 2003: 141-144; Wagenaar, 2011).

I nærværende analyse er det første forskningsspørgsmål derfor, hvordan målgrupper afgrænses og konstrueres diskursivt i policy blandt andet ved at trække symbolske og diskursive relationer til forskellige sociale konstruktioner. Vi har andetsteds argumenteret for, at man her bør sondre begrebsligt mellem politiske og sociale kategorier (Harrits og Møller, 2011). Politiske kategorier bruges således i stedet for begrebet om målgrupper til betegnelse af de grupper, der afgrænses og konstitueres i de politiske tekster, mens sociale kategorier henviser til kategorier, der konstitueres alle steder og især uden for den politiske sfære (fx køn, alder, status, livsstil og etnicitet). Karakteristisk for disse er, at de kan være mere eller mindre velafgrænsede, stabile og stereotype, idet vi ved stereotyp her forstår sammenfattende eller ensidige beskrivelser af adfærd og egenskaber, der tilskrives individer i kraft af et givet gruppertilhørsforhold (fx Anthias, 1998: 518). Hermed bliver spørgsmålet, i hvilken grad og hvordan politiske kategorier konstrueres ved at trække på forskellige sociale kategorier, samt i hvilken grad dette indebærer brugen af stereotyper.

I forlængelse heraf er det for det andet interessant at undersøge, hvordan de politiske og sociale kategorier får betydning for policy-designet og politikens legitimitet. I tråd med traditionen for fortolkende policy-analyser er vi ikke primært interesserede i, hvad der kommer først, men i stedet optaget af at forstå den samlede mening, som produceres og fremstilles i de politiske tekster. Der er altså tale om en deskriptiv-fortolkende analyse snarere end en forklarende analyse. Endvidere skal det bemærkes, at vi ikke tager udgangspunkt i en hypotese om specifikke sammenhænge mellem politiske og sociale kategorier, eller mellem disse kategorier og policy-design og legitimitet.

Præsentation af den empiriske case: Indsatsen mod negativ social arv

Begrebet om negativ social arv stammer oprindeligt fra den svenske samfundsforsker Gustav Jonsson, der argumenterede for, at afvigende adfærd (som fx kriminalitet og narkotikamisbrug) videregives gennem en social arv fra forældre til børn (Jonsson, 1969; SFI, 1999; Ploug, 2005, 2007). Jonssons begreb er blevet kritiseret flere steder (fx Ejrnæs, 1999), men alligevel kommer det i Danmark fra slutningen af 1990'erne til at fungere som overskrift for politiske diskussioner om udsatte børn og unge. I januar 1999 nedsatte den daværende Nyrup-Rasmussen-regering et regeringsudvalg om negativ social arv bestående af socialministeren (formand), sundhedsministeren og undervisningsministeren, hvilket blandt andet resulterede i nedsættelsen af en ekspertgruppe om

negativ social arv og finansiering af et forskningsprogram ved SFI Det Nationale Center for Velfærd fra 1999 til og med 2005 (SFI, 1999). Formålet med forskningsprogrammet var at undersøge social ulighed, marginalisering og eksklusion med fokus på især den intergenerationelle transmission af ressourcer og problemer (Ploug, 2005).

Siden har det været en gennemgående målsætning for også den borgerlige regering 2001-2011 at bekæmpe den negative sociale arv, hvilket blandt andet fremgår af regeringsgrundlaget i 2005 (Regeringen, 2005), af flere politiske programmer (Regeringen, 2006, 2007) og beslutninger, senest vedtagelsen af Barnets Reform i 2010 (Regeringen, 2010; LOV 628), og af vedtagelsen og finansieringen af en række målrettede initiativer og forsøg som led i finanslovsforhandlingerne og forhandlingerne om fordelingen af SATS-puljemidlerne (fx Socialministeriet, 2006).

Den empiriske case, der analyseres her (indsatsen mod negativ social arv), udgøres således af et forholdsvis afgrænset velfærdspolitisk område, der går på tværs af socialpolitik, sundhedspolitik og uddannelsespolitik. Denne case er interessant, idet der er tale om et nyt politisk indsatsområde, der reformulerer og reorganiserer traditionelle velfærdspolitikker blandt andet ved at understrege forebyggelse og selektive tilbud. Samtidig betyder valget af case, at generaliseringspotentialet muligvis er begrænset. Vi er derfor her kun interesserede i at demonstrere, hvordan der i den aktuelle politik opstår interessante politiske kategorier og relationer mellem kategorier og politisk legitimitet.

Metode og datagrundlag

Som understreget er der her tale om en eksplorativ og deskriptiv fortolkende policy-analyse, der med udgangspunkt i politiske tekster undersøger den diskursive konstruktion af politiske og sociale kategorier og deres betydning for policys udformning og legitimitet. Metodisk betyder det, at vi især gør brug af kvalitativ indholdsanalyse, hvor data kodes med henblik på sortering og fortolkning (Ginger, 2006; Jakobsen og Harrits, 2010).

Analysens datagrundlag udgøres af politiske tekster, og fordi vi er interesseret i policy-design, legitimitet og den mening, de politiske tekster konstruerer og kommunikerer, analyserer vi ikke kun lovtekster, men også bekendtgørelser og vejledninger såvel som politiske aftaler og programerklæringer samt relevante ministerielle publikationer. Teksterne er fundet dels ved en systematisk søgning på www.retsinfo.dk, dels ved søgning på de relevante ministeriers hjemmeside (se tabel 1).

Dette brede tekstgrundlag er karakteriseret ved intertekstualitet (Fairclough, 2003: 39-61), idet teksterne delvist bygger på og inddrager hinanden.

Det gælder selvsagt relationen mellem love, bekendtgørelser og vejledninger, men også fx mellem politiske strategier og aftaler og mellem disse strategier og vejledninger, hvor tekststykker og formuleringer bliver genbrugt direkte eller lettere omskrevet. Dette understreger, at der er tale om en samlet politisk diskurs.

Tabel 1. Dokumenter der udgør analysens datagrundlag

| | |
|---------------------------------------|--|
| Tværgående dokumenter | <i>Regeringsudvalget om social arv, 1999</i> <i>Regeringen 2006, 2007, 2010</i> LOV 628, 210 |
| Sundhedsforebyggelse for børn og unge | LBK 913, 2010 BEK 1344, 2010 <i>Sundhedsstyrelsen 2005, 2007*</i> |
| Dagtilbud | LOV 501, 2007* VEJ 31, 2009 SKR 9137, 2011 SKR 9535, 2010 |
| Folkeskole | LBK 998, 2010 BEK 356, 2006; BEK 320, 2009; BEK 750, 2009; BEK 885, 2010 VEJ 4, 2008; VEJ 9171, 2008 <i>Undervisningsministeriet 2006a, 2006b, 2009</i> |

* Her findes et nyere dokument, der dog ikke indgår i analysen.

Angivelserne refererer til www.retsinfo.dk. De kursiverede tekster findes i artiklens litteraturliste.

Alle tekster er indledningsvist kodet åbent med henblik på identifikation af relevante tekstpassager, idet der i de fleste dokumenter findes en del tekst, der ikke er relevant for analysen, herunder regulering af andre områder (fx store dele af sundhedsloven, der regulerer den samlede sundhedspolitik) eller beskrivelser af finansiering. Den åbne kodning er gennemført af én koder og kontrolleret af en anden koder, hvilket kun førte til få korrektioner. Herefter er teksten kodet lukket (se tabel 2) af én koder. For at højne reliabiliteten og stabiliteten af kodningen er der for dagtilbudsområdet gennemført interkodning af yderligere én koder. Dette førte til diskussion og tilpasning af flere af koderne, hvorefter de resterende tekster er kodet af én koder. Endelig er det kodede materiale afslutningsvis bearbejdet og sammenfattet i et display (Larsen, 2002, 2010; Miles og Huberman, 1994) (se tabel 3).

Table 2. Kodeliste for den lukkede kodning

| Kode | Beskrivelse |
|----------------------------|--|
| Politisk kategori | Afgrænsning af grupper og personer, som er inkluderet (eller ekskluderet) af lovgivningen. |
| Social kategori | Betegnelser og beskrivelser af grupper eller personer, der ikke er defineret af politikken. Stereotype angivelser af egenskaber, karakteristika og adfærd. <i>Bemærk at der kan være sammenfald mellem politiske og sociale kategorier.</i> |
| Problemopfattelse (risiko) | Beskrivelse af de problemer, der skal løses af den pågældende politik, herunder problemer som skal løses af forebyggelsespolitikker. Beskrivelse af problemernes årsager. |
| Policy-instrumenter | Beskrivelse af de politiske løsninger og konkrete policy-instrumenter, herunder beskrivelser af medarbejderens opgaver med individuelle og strukturelle indsatser såvel som konkrete faglige vurderinger og beskrivelse af procedurer i forbindelse med de forskellige instrumenter. |
| Politisk målsætning | Beskrivelse af de mål, politikken tænkes at skulle/kunne opnå, herunder beskrivelser af almene målsætninger, målsætninger for barnet og barnets generelle status. |
| Politisk legitimitet | Begrundelser for iværksættelse af politikken, herunder de mere overordnede mål, som iværksættelse af politikken og opnåelse af politikken målsætninger tænkes at kunne/skulle bidrage til. |

Politiske og sociale kategorier i indsatsen mod negativ social arv
 Som det fremgår af tabel 3, findes der en række politiske kategorier på området for indsatsen mod negativ social arv. Især i de tværgående tekster er der tale om ret åbne og ikke nærmere definerede kategorier som ”udsatte børn” eller ”risikobørn”, der fungerer som tomme betegne (Laclau og Mouffe, 2001) for politikken målgrupper, dvs. som et løst omdrejningspunkt, der udfyldes af andre dele af den politiske diskurs. Dette gælder også på de tre politikområder, hvor vi blandt andet finder den næsten ubestemmelige kategori ”børn i risiko for at blive udsatte” (VEJ 31, 2009), men samtidig er der her typisk én politisk kategori, der anvendes langt hyppigere end de andre. For sundhedsområdet er det ”børn med særlige behov”, for dagtilbudsområdet ”børn med behov for støtte” og for folkeskoleområdet ”elever hvis udvikling kræver særlig hensyntagen eller støtte”. Karakteristisk for disse udbredte politiske kategorier er dog også, at de fungerer som tomme betegne. De defineres intetsteds og opnår deres afgrænsning i den beskrivelse af problemer (fx manglende forældre støtte)

og angivelse af forskellige sociale kategorier (fx børn med kriminelle forældre), som også findes i de forskellige tekster.

Fælles for næsten samtlige politiske kategorier er endvidere, at der forholdsvis entydigt tales om målgrupper, der har behov for hjælp, dvs. målgrupper der konstrueres som både afhængige og fortjenstfulde i Schneider og Ingrams originale forstand (1993b). Herudover optræder få andre ikke-fortjenstfulde politiske kategorier, fx elever, der har en uhensigtsmæssig adfærd (BEK 320, 2009).

Hvad angår de sociale kategorier, er det værd at bemærke, at der på alle områder optræder en tydelig forskel mellem kategorien ”alle børn” og kategorien ”nogle børn”, forstået som de børn, der har behov for hjælp, ligesom der (om end lidt mindre tydeligt) optræder en forskel mellem ”barnet” og ”familien” eller ”forældrene”. Herudover er der en tydelig forskel mellem teksterne på folkeskoleområdet og alle andre tekster, idet folkeskoleområdet præges af den sociale kategori ”eleven”, mens de andre områder præges af den noget bredere sociale kategori ”barnet”. Dette tolker vi som udtryk for, at skolen i sig selv er en historisk stærk diskurs eller en uddifferentieret social institution, der producerer stabile sociale kategorier, som politikken kan trække på (Harrits og Møller, 2011). Samtidig kan brugen af forskellige sociale kategorier have betydning for omfanget af den politiske intervention, idet ”barnet” angiver en total livssituation, mens ”eleven” angiver en (funktionelt specifik) delmængde af barnet.

Videre er det tydeligt, at der optræder både en række almene sociale kategorier og en række mere specifikke sociale kategorier. I de tværgående tekster er de almene sociale kategorier især kategorier for alder, køn og etnicitet, men også snævrere kategorier som unge mødre, børn fra udsatte boligområder eller børn der lider af overvægt og fedme. De mere specifikke sociale kategorier synes at være defineret ved særlige problemer, og i de tværgående tekster er der tale om en mere eller mindre løst beskrevet kategori af børn, der vokser op i familier med problemer, hvad enten disse problemer er generelle (fx manglende støtte) eller specifikke (fx misbrug eller kriminalitet). Samtidig optræder den almene kategori for etnicitet også som en ”problemkategori”, idet etniske minoriteter (der nogle gange betegnes tosprogede) beskrives som havende særlige problemer, herunder sprogsproblemer og problemer i skolen.

På sundhedsområdet optræder de samme almene og specifikke sociale kategorier som i de tværgående dokumenter, idet også kategorien ”overvægtige børn” her er meget tydelig. Også køns-kategorien er meget udbredt som en angivelse af to forskellige normsæt for, hvordan børn kan udvikles normalt, hvilket kædes sammen med en medicinsk eller neurobiologisk diskurs om hormonelle forskelle og hjernens udvikling (Sundhedsstyrelsen, 2005). Endvidere forbindes etniske minoriteter her med både sociale problemer som på det tvær-

gående område, og medicinske (fx D-vitaminmangel) såvel som kulturelle problemer (fx andre seksualnormer eller sundhedsopfattelser).

Endelig findes der på sundhedsområdet også en række specifikke kategorier defineret ved problemer (fx misbrug og kriminalitet), ligesom der her optræder en meget fremtrædende social kategori af ”syge”, dvs. en kategori der defineres og afgrænses af en medicinsk diskurs, idet den angiver forskellige sygdomme, diagnoser eller symptomer (fx adfærdsproblemer eller hyperkinetiske diagnoser som DAMP og ADHD).

De samme kategorier dominerer dagtilbudsområdet, især kategorien børn der vokser op med problemer (generelle eller specifikke) og kategorien børn der har forskellige sygdomme eller symptomer. Samtidig er kategorien etniske minoriteter i særlig grad her relateret til tilstedeværelsen af sprogproblemer, og blandt andet optræder den særlige delkategori, der betegner etniske minoriteter, der lever afsondret fra det danske samfund, dvs. ikke har deres børn i dagtilbud og ikke har en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

Endelig er der på folkeskoleområdet tale om en noget svagere tilstedeværelse af sociale kategorier. Generelt dominerer en ikke nærmere bestemt sondring mellem fagligt stærke og fagligt svage elever, ligesom kategorien af børn med sygdomme næsten udelukkende omtales som ”børn med handicap”. Gruppen af etniske minoriteter omtales konsekvent som tosprogede og beskrives primært som havende sprogproblemer. Dog er der for ”elever med uhensigtsmæssig adfærd” tale om en række forskellige sociale kategorier, der relateres til og beskriver den politiske kategori, herunder fx ”drengene” eller ”elever med emotionelle problemer”.

Hvad angår brugen af stereotype beskrivelser af egenskaber og adfærd, er dette særligt udbredt i de tværgående dokumenters beskrivelser af problemadfærd, fx manglende opbakning, manglende struktur i hverdagen og manglende hjælp til lektielæsning. Også hvad angår de snævre sociale kategorier, er der tale om stereotype beskrivelser af problemadfærd, fx af børn der bor i udsatte boligområder som nogen, der er i risiko for at ”hænge ud på gaderne” og blive ”involveret i kriminalitet” (Regeringen, 2006: 15).

På sundhedsområdet er der en tilsvarende udbredt anvendelse af stereotyper, idet mange af disse er tæt knyttet til den medicinske diskurs, fx beskrivelserne af forskellene mellem kønnene, hvor drengene beskrives som havende en manglende situationsfornemmelse og indføling, mens pigerne beskrives som værende ”overkontrollerende og konfliktsky” (Sundhedsstyrelsen, 2005: 63-64). Uanset at disse stereotype beskrivelser er funderet i videnskabelige resultater, så fungerer henvisningerne til, hvad ”drengene gør”, og hvad ”piger gør”, her

Tabel 3. Sammenfattende display for tværgående tekster, sundhedsområdet, dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet

| | Tværgående tekster | Sundhedsforebyggelse | Dagtilbud | Folkeskole |
|-----------------------------------|---|---|--|---|
| Politiske kategorier | Forskellige ligestillede kategorier som fx udsatte børn, børn med problemer, truede familier, risikobørn, og omsorgssvagede børn. | En dominerende kategori: børn med særlige behov og flere mindre udbredte kategorier, fx svagt stillede børn og personer, som erfaringsmæssigt er særligt udsatte for sundhedsproblemer. | En dominerende kategori: børn der har behov for støtte og flere mindre udbredte kategorier, fx børn med behov for særlig støtte, børn der er i risiko for at blive udsatte, og børn der ikke er i dagtilbud. | En dominerende kategori: elever hvis udvikling kræver særlig hensyntagen eller støtte og flere mindre udbredte kategorier, fx elever med behov for sprogstøtte og elever med uhensigtsmæssig opførsel |
| Sociale kategorier og stereotyper | Mange sociale kategorier: almene kategorier (alder, etnicitet, køn) og specifikke kategorier defineret ved problemer (fx misbrug, kriminalitet). En del stereotyper beskrives af egenskaber og problemadfærd. | Mange sociale kategorier: almene kategorier (alder, etnicitet, køn, overvægt), specifikke kategorier defineret ved problemer (fx misbrug, kriminalitet) og specifikke kategorier defineret ved diagnoser. Stereotyper beskrives især af sundhedsadfærd samt køn og etnicitet. | Mange sociale kategorier: almene kategorier (især sprog), specifikke kategorier defineret ved problemer (fx misbrug, kriminalitet) og specifikke kategorier defineret ved sygdom/diagnoser. Stereotyper beskrives især af sprogadfærd. | Ikke mange sociale kategorier, dog tosprøgede børn og børn der skaber uro. Stereotype beskrivelser især af børn der skaber uro. |

- fortsætter -

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| Problem-opfattelse og risikoforståelse | Generel beskrivelse af problemadfærd i familien (manglende forældre støtte) og specifik problemadfærd (fx misbrug, kriminalitet). Understregning af problemerne som nye (fra materielle problemer til individuelle trivselsproblemer). | Beskrivelser af problemer i sundhedsadfærd og specifikke sundhedsproblemer/sygdomme, udviklingsproblemer og problemer knyttet til etniske minoriteter. Understregning af nye sundhedsproblemer (trivsel). | Generel beskrivelse af negativ social arv og af specifikke sprogproblemer og udviklingsproblemer samt problemer knyttet til skoleparathed. | Især beskrivelse af faglige problemer, læsevanskeligheder, problemer med tosprogethed og disciplinære problemer. |
| Policy-instrumenter | Sondring mellem generel og målrettet indsats. Forskellige instrumenter som hjælp/støtte, vejledning, behandling og læring. Understregning af tidlig indsats, opsporing og tværfaglighed. Understregning af evidens. | Sondring mellem generel og individorienteret indsats og mellem indsats for alle og for børn med behov. Forskellige instrumenter som forebyggende undersøgelser, vejledning, undervisning, lokale politikker og tvang. Understregning af sundhedsplejerskens særlige kendskab. | Sondring mellem generel indsats (pædagogiske aktiviteter/lærplaner), støtte (dagtilbudsloven) og særlig støtte (serviceloven). Understregning af sprogstimulering (inkl. sanktion), tidlig indsats og tværfaglighed samt af personalets særlige kendskab. | Sondring mellem undervisning (inkl. prøver/test) og specialundervisning, der foregår i klassen eller adskilt fra klassen. Udrødning af problemer er stærkt reguleret via PPR. Mulighed for disciplinære foranstaltninger. |
| Politisk legitimitet og rationaler for retfærdiggørelse | Især lighed/lige muligheder for personlig udvikling og beskyttelse af børn. Sammenhængskraft optræder endvidere som rationale, men er ikke udbredt. | Især alles mulighed for en sund opvækst og en udviklingsværelse samt udvikling af evnen til mestring. Understregning af det brede sundhedsbegreb (trivsel). | Især alles mulighed for trivsel, udvikling, læring og sundhed samt lige muligheder (forebyggelse af negativ social arv). Herudover fleksibilitet i familie- og arbejdssituation, integration, beskyttelse af barnet samt sikring af skoleparathed. | Især alles kundskaber og færdigheder og forberede til videre uddannelse, alle elevs alsidige udvikling samt demokrati. Hertil optræder periferet forebyggelse af negativ social arv og sikring af integration. |

som stereotyper, idet de forbliver ensidige beskrivelser af bestemte typer adfærd udelukkende med henvisning til et bestemt gruppetilørsforhold.

Også kategorien etniske minoriteter er præget af brugen af stereotyper, selv om forskelle mellem forskellige etniske minoriteter påpeges, og generelt beskrives etniske minoriteter som havende en anden opfattelse af sundhed og sygdom og en anden opfattelse af krop og seksualitet (Sundhedsstyrelsen, 2005: 137, 267). På både dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet er brugen af stereotype beskrivelser mere begrænset og findes især i beskrivelsen af den politiske kategori "elever med u hensigtsmæssig adfærd".

Ud over disse tydelige stereotype beskrivelser kan man sige, at nogle af de snævre sociale kategorier i sig selv implicit bærer eller konnoterer stereotyper, som skabes og udbredes i offentligheden og i kraft af medierne. Dette gælder især de "unge mødre", der næsten uvægerligt leder tankerne hen på Kanal 4's tv-program af samme navn, men også den sociale kategori "overvægtige", hvis stereotype adfærd (manglende selvkontrol, dårlige madvaner og manglende motion) fremstilles og forsøges ændret i forskellige tv-programmer som DR1's *By på skrump* eller TV3's *Ekstremt fed* (se også Wood og Skeggs, 2008).

Policy-design i indsatsen mod negativ social arv

De forskellige politiske tekster er yderligere præget af en række beskrivelser af de problemer, politikken er rettet imod, og det er karakteristisk for alle områder, at disse problembeskrivelser hænger tæt sammen med især de sociale kategorier. Det er altså både de sociale kategorier og beskrivelsen af problemerne, der giver indhold til de politiske kategorier, og de tre elementer indgår i en samlet diskurs, hvor de gensidigt forstærker hinanden. Som det var tilfældet for de sociale kategorier, er der tale om forskellige typer problemer, dels generelle og vagt beskrevne sociale problemer med især manglende forældre støtte, dels specifikke sociale problemer som misbrug og kriminalitet samt problemer, der er defineret i en medicinsk diskurs, dvs. som sygdoms- eller sundhedsproblemer.

Videre er det værd at bemærke, at problemerne især i de tværgående politiske dokumenter beskrives som "nye" og i modsætning til "gamle" eller tidligere problemer med især dårlige materielle og økonomiske levevilkår. Dermed fremstilles problemerne som individuelle og især relateret til marginalisering og manglende personlige ressourcer og netværk (Regeringsudvalget om social arv, 1999: 12-15; Regeringen, 2007: 3). Også på sundhedsområdet fremhæves "nye problemer" med trivsel og psykosomatiske lidelser (Sundhedsstyrelsen, 2007: 11).

Samtidig ses en tendens til, at problemerne på sundhedsområdet beskrives både med henvisning til aktuell problemadfærd og bagvedliggende årsager (genetiske, strukturelle og politiske) (Sundhedsstyrelsen, 2005: 18-19), mens problemerne på de tre andre områder især beskrives som adfærdsrelaterede og individuelle. Endelig ses en tendens til, at de omtalte problemer på folkeskoleområdet næsten udelukkende relaterer sig til læring, mens problemerne på de andre områder er noget bredere, hvorved vi genfinder forskellen mellem de to sociale kategorier "barnet" og "eleven" i problemopfattelserne.

Ser man på policy-instrumenter, er mange af disse relateret til en eller anden form for hjælp eller bistand, hvilket stemmer overens med den generelle politiske kategori af fortjenstfulde og ressourcetsvage børn med behov for hjælp. Men samtidig præsenteres en række andre policy-instrumenter, der handler om korrektion af problemadfærd (vejledning, behandling, læring). Dette må efter vores opfattelse tolkes i sammenhæng med de sociale kategorier og problembeskrivelser, der udfylder de politiske kategorier, og som tilsammen skaber et billede af en politisk målgruppe, der ikke kun skal hjælpes men også ændres.

I forlængelse af denne mulighed for ændring lægges der på de fleste områder (med undtagelse af folkeskoleområdet) vægt på det, der gennemgående betegnes som en "tidlig indsats", og som især handler om opsporing og tidlig problemidentifikation samt tidlig handling. På sundhedsområdet og dagtilbudsområdet følges den tidlige indsats af en betoning af sundhedsplejerskerens og dagtilbudspersonalets tætte kendskab til børnene som et selvstændigt, vigtigt redskab til identifikation af de problemer, som kan være svære eller umulige at beskrive præcist. Om sundhedsplejersken hedder det således, at hun "gennem sit kendskab til barnet og dets hjemlige miljø [skal] medvirke til at eventuelle afvigelser opspores og behandling iværksættes" (BEK 1344, 2010: § 21), mens det om personalet i daginstitutionerne hedder, at de "i kraft af deres kendskab til barnet eller den unge [er] centrale ressourcpersoner i forhold til at opdage et behov for støtte efter dagtilbudsloven hos et barn eller en ung på et tidligt tidspunkt" (VEJ 31, 2009: afsnit 6.2). Samtidig betragtes sundhedsplejersken og dagtilbudspersonalet som redskaber for de mindre indgribende foranstaltninger, der har til formål at ændre problematisk adfærd (fx ekstra besøg af sundhedsplejersken eller "støtte" i dagtilbudslovens forstand), og disse kan iværksættes uden om de forholdsvis tunge procedurer, som præger især serviceloven og folkeskoleområdets specialundervisning.

Der optræder også – om end i mere begrænset omfang – elementer af tvang og sanktioner, som (i tråd med forventningerne hos Schneider og Ingram, 1993b) rettes mod politiske kategorier, der beskrives som en trussel, eller som i udpræget grad er karakteriseret ved stereotype beskrivelser af problematisk

adfærd og egenskaber. Det gælder elever med uhensigtsmæssig adfærd, over for hvem der præsenteres en række disciplinære sanktioner, gravide alkoholmisbrugere, der af hensyn til fostrets beskyttelse kan tvangstilbageholdes, og gruppen af etniske minoriteter uden arbejdsmarkedstilknøytning hvis børn ikke går i dagtilbud, over for hvem økonomiske sanktioner (tilbageholdelse af børnetilskud) kan blive aktuelle i tilfælde af manglende overholdelse af aftaler om sprogstimulering.

Endelig er der på alle fire områder tale om en udpræget spænding mellem tilbud rettet mod alle og tilbud rettet mod den særlige gruppe af børn med behov, en spænding der paralleliserer de nævnte generelle sociale kategorier "alle" og "nogle børn".

Denne spænding er samtidig karakteristisk for den måde, politikken legitimeres og retfærdiggøres på. Det gælder således for især de tværgående dokumenter, men også delvist for sundheds- og dagtilbudsområdet, at politikens mål er lige muligheder for alle til at skabe sig et godt liv, hvilket på flere områder følges af mål som integration, deltagelse og demokrati. Dermed er politikken legitimeret i forskellen mellem alles muligheder og nogles muligheder og i denne forskels fremtidige afvikling. Dette suppleres af et mål om udvikling og læring på alle tre politikområder, dels direkte omtalt, dels i den måde politikområderne peger frem mod eller hen til hinanden på: sundheds- og dagtilbudspolitikken mod skolestart og folkeskolepolitikken mod videre uddannelse. Samtidig kan man sige, at disse mål om udvikling også knytter an til beskrivelsen af problemadfærd, som på de fleste områder synes at være det, der adskiller "alle børn" fra "nogle børn". Som nævnt ovenfor er politikken således ikke kun orienteret mod at hjælpe, men også mod at korrigere og forandre denne adfærd, hvilket legitimeres af både ønsket om udvikling og ønsket om lige muligheder. Opsummerende kan det altså siges, at både problemopfattelsen, politikinstrumenterne og ikke mindst den politiske legitimitet er kædet tæt sammen med de politiske og især de sociale kategorier.

Til sammenligning af de aktuelle politiske kategorier med situationen før iværksættelsen af indsatsen mod negativ social arv kan dagtilbudsområdet tjene som eksempel. Forud for vedtagelse af dagtilbudsloven i 2005 var området reguleret i serviceloven (LBK 844, 2001), og de primære politiske kategorier var her "alle børn" og "børn med særlig behov for støtte", dvs. børn med "nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne" (LBK 844, 2001: § 4). I sammenligning med dagtilbudsloven (LOV 501, 2007) er der i den tidligere udgave af serviceloven tale om to forskellige og adskilte politiske kategorier med tilsvarende adskilte tilbud, henholdsvis en almen indsats og særforanstaltninger. Disse særforanstaltninger (og kategorien "børn med særlig behov for støtte") eksiste-

rer stadig som en del af serviceloven, men samtidig introducerer dagtilbudsloven (og indsatsen mod negativ social arv i det hele taget) kategorien ”børn med behov for støtte”. Denne kategori tilbydes – som vist i analysen – hjælp og foranstaltninger inden for rammerne af normaltilbuddene med henblik på at forebygge, at egentlige særforanstaltninger bliver nødvendige. Dermed introducerer indsatsen mod negativ social arv altså en politisk kategori, der bliver en slags ”gråzone” mellem ”alle børn” og ”børn med særlige behov”, en gråzone der alt andet lige er mere uklar og svær identificerbar end de tidligere politiske kategorier.

Afsluttende diskussion og konklusion

Vi har i artiklen undersøgt tilstedeværelsen af politiske og sociale kategorier i indsatsen mod negativ social arv og betydningen af disse for policy-design og legitimitet. Som beskrevet indledningsvis var formålet med artiklen at gennemføre en eksplorativ analyse, idet vi betragtede teorien om målgruppers sociale konstruktion som et for snævert og problematisk udgangspunkt.

Analysen peger da også på, at de forskellige elementer er noget mere flydende, end hvad Schneider og Ingram beskriver, idet de ser ud til at indgå i gensidige diskursive relationer, hvor de enkelte elementer giver mening til og gensidigt understøtter hinanden. Dele af analysen peger dog på, at teorien om målgruppers sociale konstruktion kan være relevant også i en dansk kontekst, idet vi finder en forholdsvis tydelig overensstemmelse mellem de politiske og sociale kategoriers fortjenstfuldhed og politikinstrumenternes karakter af hjælp eller sanktion. Samtidig finder vi tegn på nye policy-instrumenter, der relateres til de sociale kategorier og beskrivelsen af problemerne som problemadfærd.

Af særlig interesse for fremtidige undersøgelser er for det første, at de politiske kategorier i indsatsen mod negativ social arv fungerer som tomme betegnelser, dvs. som relativt undefinerede kategorier, der gives indhold af både de sociale kategorier og problemopfattelserne. Det er således bemærkelsesværdigt, hvor stor en rolle det professionelle skøn kan komme til at spille for afgrænsningen af de politiske kategorier i indsatsen mod negativ social arv. Dette kan ses i sammenligning med andre politiske kategorier og målgrupper, som fx ”folkepensionister” eller ”ledige”, hvor en relativ simpel teknisk definition er med til at afgrænse målgruppen (fx over eller under 65 år, eller med eller uden job og til rådighed eller ikke-til rådighed for arbejdsmarkedet). Uanset at vores materiale også peger i retning af en række konkrete sociale kategorier og problemer, der afgrænser målgruppen (fx gravide alkoholmisbrugere eller børn af kriminelle), så er disse konkrete kategorier eksempler, hvorfor den samlede politiske kategori forbliver diffus og afhængig af et professionelt skøn.

Som analysen har vist, betyder denne mangel på tydelig afgrænsning, at de politiske kategoriers indhold må findes i de (delvist stereotype) sociale kategorier og i problembeskrivelserne, hvilket dog ikke nødvendigvis giver mere klarhed. Fremtidige studier kan således med fordel undersøge konsekvenserne af denne manglende klarhed nærmere (se fx også Yanow, 2003: 12-13; Yanow og van der Haar, 2010: 7-8). For det første finder vi, at de uklare politiske kategorier følges af en fremhævelse af professionelle som redskaber til identifikation af problemerne i kraft af deres ”kendskab” til børn og familier. Samtidig finder vi nogle interessante forskelle mellem politikområderne, idet fx folkeskoleområdet forholdsvis veletablerede kategorier og procedurer (for fx tildeling af specialundervisning) synes at udfylde de politiske kategorier noget mere entydigt, end hvad vi finder på fx dagtilbudsområdet.

For det andet peger analysens resultater mod, at politikens legitimitet knyttes til især de politiske og sociale kategorier, idet politikens målsætning om lige muligheder relaterer sig direkte til den udbredte forskel mellem ”alle” og ”nogle”, hvilket legitimerer ret vidtgående foranstaltninger for at afvikle denne forskel. Dette forstærkes muligvis af, at der her generelt er tale om en fortjenstfuld og ressourcetsvag politisk kategori, nemlig ”børn”. Her kan det således være interessant nærmere at undersøge, om denne generelle politiske legitimitet, som optræder i de politiske tekster, også ”driver” konkrete beslutninger i kommunerne og blandt professionelle. Det er nemlig karakteristisk for politisk legitimitet, at så snart den er der, så kan den ”bevæge sig frit” fra et politisk programniveau til en given praksis ved at udgøre begrundelsen for konkrete beslutninger om fx iværksættelse af forebyggende foranstaltninger eller anbringelser uden for hjemmet.

For det tredje og sidste peger analyserne på, hvordan de sociale kategorier og problembeskrivelser fokuserer på problematisk adfærd, og hvordan dette ser ud til at relatere sig til policy-instrumenter, der søger at korrigere eller ændre adfærd i familierne og blandt børnene. Sammen med politiske målsætninger om udvikling og læring og med den specifikke karakteristika af problemerne som ”nye” forstærker dette legitimiteten af en temmelig vidtgående politisk intervention.

Samlet peger analysen i retning af velfærdsstatens udvikling og forandring. Her er det interessant, at introduktionen af forebyggende politikker og indsatsen mod negativ social arv synes at intensivere et spændingsforhold mellem selektive tilbud rettet mod særlige behov og universelle tilbud rettet mod alle borgere, idet de to kategorier nu kobles tydeligere sammen. Velfærdspolitikken skal således tilsyneladende ikke længere ”kun” løse forskellige behov hos forskellige målgrupper men også forebygge, at nogle målgrupper bliver for store

eller i det hele taget bliver aktuelle. Dette hænger tæt sammen med analysens påpegning af ”adfærdskorrektion” som vigtigt policy-instrument, der kan ses i lyset af det, fx Petersen (2011) har kaldt konkurrencestaten. Her er den altdominerende politiske målsætning udvikling og integration af borgerne på arbejdsmarkedet, hvilket blandt andet medfører nye politiske tiltag og et øget politisk beslutningsrum for velfærdsstatens ansatte (se også Torfing, 2004).

Det giver anledning til at rejse spørgsmålet, om vi med politikker som fx indsatsen mod negativ social arv er vidne til fundamentale ændringer, ikke kun i velfærdens målgrupper, men også i velfærdens indhold og omfang, og måske i det hele taget i den måde, velfærdsstaten fungerer på, både hvad angår forholdet mellem det universelle og det selektive og i forhold til spørgsmålet om konkurrencestatens mulige fremvækst.

Litteratur

- Anthias, Floya (1998). Rethinking Social Divisions: Some Notes towards a Theoretical Framework. *The Sociological Review* 46 (3): 505-535.
- Camou, Michelle (2005). Deservedness in Poor Neighborhoods: A Morality Struggle, pp. 197-218 i Anne Schneider og Helen Ingram (red.), *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- Ejrnæs, Morten (1999). Social Arv – et populært men tvivlsomt begreb. Arbejdsrapport. SFI – Det nationale Center for Velfærd.
- Edelman, Murray (1967). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Fairclough, Norman (2003). *Analysing Discourse*. New York: Routledge
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Ginger, Clare (2006). Interpretive Content Analysis. Stories and Arguments in Analytical Documents, pp. 331-348 i Dvora Yanow og Peregrine Schwartz-Shea (red.), *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Gulløv, Eva og Helle Bundgaard (2008a). *Forskel og fællesskab. Minoritetsbørn i daginstitution*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gulløv, Eva og Helle Bundgaard (2008b). Children of Different Categories. Educational Practice and the Production of Difference in Danish Day-Care Institutions. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 32 (1): 145-155.
- Hacker, Jacob (2002). *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Harrits, Gitte Sommer og Marie Østergaard Møller (2011). Categories and Categorization: Towards a Comprehensive Sociological Framework. *Distinktion. Scandinavian Journal of Social Theory* 12 (2): 229-247.
- Jakobsen, Mads Leth og Gitte Sommer Harrits (2010). Kvalitativ analyse: kodning og dybdegående tekstanalyse, pp. 173-191 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jonsson, Gustav (1969). *Det sociala arvet*. Stockholm: Tidens förlag. Folksam.
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2003). At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha, Jørgen Elm-Larsen og Nils Mortensen (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Laclau, Ernesto og Chantal Mouffe (2001). *Hegemony and Socialist Strategy*, 2nd ed. London: Verso.
- Larsen, Peter Dahler (2002). *At fremstille kvalitative data*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Larsen, Peter Dahler (2010). Display, pp. 192-214 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lieberman, Robert C. (1995). Social Construction (Continued). *American Political Science Review* 89 (2): 437-441.
- Miles, Mathew B. og A. Michael Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis*, 2nd ed. London: Sage.
- Møller, Marie Østergaard (2009). *Solidarity and Categorization. Solidarity Perception and Categorization Practices among Danish Social Workers*. Aarhus: Politica.
- Petersen, Michael Bang, Rune Slothuus, Rune Stubager og Lise Tøgeby (2007). Hvem fortjener velfærd? Danskernes syn på kontanthjælp til unge, ældre og indvandrere. *Politica* 39 (1): 31-48.
- Petersen, Michael Bang (2012). Social Welfare as Small-Scale Help: Evolutionary Psychology and the Deservingness Heuristic. *American Journal of Political Science* 56 (1): 1-16.
- Petersen, Ove Kaj (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pierson, Paul (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics* 45 (4): 595-628.
- Ploug, Niels (2005). Social arv. Sammenfatning. København: SFI
- Ploug, Niels (red.) (2007). *Social arv og social ulighed*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Regeringen (2005). *Nye mål. Regeringsgrundlag*. <http://www.stm.dk/publikationer/reggrund05/index.htm> (19. oktober 2011).

- Regeringen (2006). *Lige muligheder for børn og unge. Regeringens strategi til bekæmpelse af negativ social arv*. <http://www.sm.dk/Publikationer/Sider/VisPublikation.aspx?Publication=66>. (19. oktober 2011).
- Regeringen (2007). *Lige muligheder. Styrkede personlige ressourcer og social sammenhængskraft*. <http://www.fm.dk/Publikationer/2007/Lige%20muligheder.aspx> (19. oktober 2011).
- Regeringen (2010). *Aftale om barnets reform*. Social- og integrationsministeriet. <http://www.sm.dk/Temaer/social-omraader/Boern-unge-og-familie/barnets-reform/Sider/Start.aspx> (19. oktober 2011)
- Regeringsudvalget om social arv (1999). *Social arv – principper og status*. København: Statens Information/Socialministeriet.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1991). The Choice of Target Populations. *Administration and Society* 23 (3): 333-356.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1993a). Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design, i Helen Ingram og Steve Rathgeb Smith (red.), *Public Policy for Democracy*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1993b). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review* 87 (2): 334-346.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (red.) (2005). *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- SFI (1999). *Social Arv. En oversigt over foreliggende forskningsbaseret viden*. København: SFI.
- Socialministeriet (2006). *Aftale om satspuljen på det sociale område 2006-2009*. <http://www.sm.dk/Puljer/satspulje/Sider/Start.aspx> (19. oktober 2011).
- Soss, Joe (1999). Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. *American Political Science Review* 93 (2): 363-380.
- Soss, Joe (2005). Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status, Belief and Action, pp. 291-328 i Anne Schneider og Helen Ingram (red.), *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- Soss, Joe, Jacob S. Hacker og Suzanne Mettler (red.) (2007). *Remaking America. Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*. New York: Russell Sage Foundation.
- Soss, Joe, Richard Fording og Sanford Schram (2011). *Disciplining the Poor. Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox and Political Reason*. New York: W.W. Norton & Company.

- Sundhedsstyrelsen (2005). *Skolesundhedsarbejde*. København: Munksgaard. <http://www.sst.dk/Udgivelser/2005/Skolesundhedsarbejde.aspx> (19. oktober 2011).
- Sundhedsstyrelsen (2007). *Forebyggende sundhedsydelse til børn og unge. Anbefalinger*. <http://www.sst.dk/Udgivelser/2011/Vejledning%20om%20forebyggende%20sundhedsydelse%20til%20boern%20og%20unge.aspx>).
- Torring, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velferdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Undervisningsministeriet (2006a). *Vejledning om disciplin, god adfærd og trivsel i folkeskolen*. <http://pub.uvm.dk/2006/disciplin/> (19. oktober 2011).
- Undervisningsministeriet (2006b). *Vi kan jo prøve. Evaluering i specialundervisning. God praksis*. <http://pub.uvm.dk/2007/vikanjoproeve/index.html> (19. oktober 2011).
- Undervisningsministeriet (2009). *Felles mål: Elevens alsidige udvikling*. <http://www.uvm.dk/service/Publikationer/Publikationer/Folkeskolen/2010/Faelles%20Maal%202009%20-%20Elevernes%20alsidige%20udvikling.aspx> (19. oktober 2011).
- van Oorshcot, Wim (2007). Solidarity towards Immigrants in European Welfare States. *International Journal of Social Welfare* 17: 3-14.
- Wagenaar, Hendrik (2011). *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Winther, Søren og Vibeke Lehmann Nielsen (2008). *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Wood, Helen og Beverly Skeggs (2008). Spectacular Morality: Reality Television, Individualisation and the Re-making of the Working Class, pp. 177-193 i David Hesmondhalgh og Jason Toynbee (red.), *The Media and Social Theory*. London: Routledge.
- Yanow, Dvora (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. London: Sage.
- Yanow, Dvora (2003). *Constructing Race and Ethnicity in America: Category-Making in Public Policy and Administration*. New York: M.E. Sharpe.
- Yanow, Dvora og Marleen van der Haar (2010). "Race" by another Name? Categories, Counting, and the State: The Case of Netherlands Integration Policy Discourse. Working paper presented at Institute for Global and International Studies, Elliott School of International Affairs. George Washington University, 18. februar.