

Marta Dagnew Gjerdåker

De nødvendige hensyn i integreringspolitikken

**En analyse av utvikling av politiske perspektiver på integrering i
Stortingsmeldinger fra 1996 til 2016**

Masteroppgave i sosialt arbeid

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Sammendrag

Temaet for denne studien er hvordan integreringsforståelsen har utviklet seg de siste 20 årene. Gjennom mediebildet leser vi om vellykket integrering og vi leser om mislykket integreringspolitikk. Men hvordan er det med integrering? For å forstå innholdet i den utviklingen som skjer i integreringsfeltet gjør jeg en diakron diskursanalyse av tre Stortingsmeldinger med et tidsspenn på 20 år, fra perioden 1996 til 2016. Ved å bruke intertekstualitet for å finne dialogen i de tre Stortingsmeldingene og sammenligne de diskursive representasjoner undersøker jeg problemstillingen: *Hvordan utvikles integreringsforståelsen i St.meld. nr. 17 (1996-1997), Meld. St. 6 (2012-2013) og Meld. St. 30 (2015-2016)? Og hvilke hensyn er styrende for utviklingen?*

Analysen er delt opp i ulike arenaer der integrering foregår, der innholdet i integrering formes og der det legges føringer for hvordan integrering skal gjennomføres. Jeg presenterer hver enkelt arena i analysekapitlet og gjør en sammenligning av de diskursive representasjonene som kommer til uttrykk for å avdekke hvilke hensyn som styrer en utvikling. Analysen har avdekket at det skjer en utvikling i integreringsforståelsen. Det som styrer hensynet til utviklingen er knyttet til kvalifiseringsfremmende politikk, rettighetsorientert politikk og en markedsorientering til hvordan integreringsforståelsen utvikles. Disse hensyn kan sies å følge en kronologisk rekkefølge i tid. Ved å se på dialogen mellom Stortingsmeldingene har jeg funnet at de diskursive representasjonene i integreringsforståelsen påvirker hverandre.

Masteroppgave i sosialt arbeid

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Abstract

The purpose of this master thesis has been to explore how integration understanding has evolved over the past 20 years. Through the media, we read about successful integration as well as failed integration policies. How is integration brought about? In order to understand the development that takes place in the field of integration, I do a diachrony discourse analysis of three Storting reports within a 20-year time span, from 1996 to 2016. By using intertextuality to find the dialogue in the three Storting reports and compare the discursive representations, I investigate the following issue: *How does the understanding of integration develop in Storting report No. 17 (1996-1997), Report. St. 6 (2012-2013) and Report. St. 30 (2015-2016)? And what considerations are guiding the development in this field?*

The analysis is divided into different arenas where integration takes place, where the content of integration is formed, and where there are guidelines for how integration is to be implemented. I analyse the different arenas separately and make a comparison of the discursive representations expressed, to reveal considerations guiding or managing a development. The analysis has revealed a development in the understanding of integration. The elements that control this development are linked to policies of promoting qualification, rights-oriented policies and market orientation to the development of an understanding of integration. These considerations can be said to follow a chronological order in time. By looking at the dialogue between the Storting reports, I have found that the discursive representations in the integration understanding affect each other.

Masteroppgave i sosialt arbeid

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Forord

Jeg vil først og fremst rette en spesiell takk til min veileder Ida Merete Solvang som har vært en viktig støttespiller i denne prosessen. Jeg er overveldet over og takknemlig for ditt engasjement og interesse for min oppgave. Tusen takk for mange gode faglig innspill.

Tusen takk til mannen min Lars, som har tatt seg av husvask, klesvask, guttene våre og for din tålmodighet gjennom hele denne prosessen. Til mine sønner, tusen takk for at dere spør om det går fint med meg. Nå skal mamma rydde av plass til husvask, klesvask og skogsturer.

Til slutt vil jeg rette en takk til min mor og far som har heiet meg frem til mål. Til mine fire søsken, takk for alle diskusjoner. Jeg er hellig overbevist om at mitt engasjement er skapt gjennom et liv med uenigheter, diskusjoner og kjærighet fra dere.

Oslo, november 2017

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract.....	ii
Forord	iii
1. Innledning.....	1
Bakgrunn for valg av tema	1
Problemstilling.....	2
Avgrensning	2
Sosialfaglig relevans.....	3
Begrepsavklaring.....	4
Integrering	4
Innvandrere.....	5
Forskning og annen litteratur.....	6
Oppgavens oppbygning	8
2. Fremvekst av innvandring som politisk felt	8
Kort innvandringshistorie	8
Velferdsstaten som kontekst for integrasjonsprosjekt	9
Bakgrunn for valg av meldingene.....	10
3. Vitenskapsteoretisk utgangspunkt	11
Sosialkonstruktivismen.....	11
Diskurs.....	12
Foucault	12
4. Metode.....	14
Dokumentanalyse som kvalitativ metode.....	14
Intertekstualitet	15
Subjektposisjoner i diskurs og diskursens representasjoner	16
Min posisjon og rolle.....	18
Metodisk fremgangsmåte	18
Validitet.....	19
5. Analyse	20
Innledende del av St.meld. nr. 17 (1996-1997)	21
Innledende del av Meld. St. 6 (2012-2013).....	23
Innledende del av Meld. St. 30 (2015-2016).....	25
En sammenligning	27
Offentlige overføringer.....	31

St.meld. nr. 17 (1996-1997).....	32
Meld. St. 6 (2012-2013)	35
Kontantstøtte.....	38
Meld. St. 30 (2015-2016)	39
Kontantstøtte.....	41
En sammenligning	42
Kontantstøtte.....	45
Endringene.....	45
Arbeid	46
St.meld. nr. 17 (1996-1997).....	47
Meld. St. 6 (2012-2013)	47
Meld. St. 30 (2015-2016)	50
En sammenligning	51
Integrering i det sivile samfunn	54
St.meld. nr. 17 (1996-1997).....	54
Meld. St. 6 (2012-2013)	56
Meld. St. 30 (2015-2016)	58
En sammenligning	59
Statsborgerskap.....	61
St.meld. nr. 17 (1996-1997).....	61
Meld. St. 6 (2012-2013)	62
Meld. St. 30 (2015-2016)	62
En sammenligning	63
6. Drøfting	64
Innvandrerorganisasjoner og frivillige organisasjoner	68
Meldingene påvirker hverandre.....	70
7. Summerende refleksjoner	72
Litteraturliste	73

1. Innledning

Temaet for denne masteroppgaven er hvordan integreringsforståelsen formes og utvikles i politikken. Selv om vi har drevet med integrering av innvandrere i Norge i over 40 år er det fortsatt et relevant tema. Integrering er et begrep som opptar politikere, media, samfunnet, oppgaven min og meg. Integrering er et mål, et middel, et tema og en sak for politikere, journalister, bloggere, innvandrere og nordmenn. Når man snakker om integrering, snakker man om folk, om samfunn, om politikk, om andre og om seg selv.

Mens vellykket integrering knyttes til historier på individ nivå. Knyttes ofte en mislykket integrering til integreringspolitikk. Selv om oppgavens formål er å gjøre en diskursanalyse av Stortingsmeldinger og Melding til Stortinget er ikke formålet å identifisere innholdet i en vellykket eller mislykket integreringspolitikk. Jeg overlater til politikere å krangle om hvem som førte den mest mislykkede integreringspolitikken.

Jeg har i oppgaven tatt for meg én Stortingsmelding og to Meldinger til Stortinget for å se på utviklingen av integreringsforståelsen. Videre i oppgaven vil disse omtales som meldinger eller Stortingsmeldinger.

De valgte meldingene er St.meld. nr. 17 (1996-1997) og har tittelen «Om innvandring og det flerkulturelle Norge». Meld. St. 6 (2012-2013) har tittelen «En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap». Meld. St. 30 (2015-2016) har tittelen «Fra mottak til arbeidsliv- en effektiv integreringspolitikk».

Bakgrunn for valg av tema

Utgangspunktet mitt for denne oppgaven er min interesse og nysgjerrighet for integreringsfeltet og politikken. Hva innebærer det, hva inneholder det og når er det nådd? Hvorfor er integrering alltid relevant? Er integrering en endeløs prosess fordi det stadig kommer nye eller fordi vi aldri kommer i mål? Disse spørsmålene er bakgrunnen for mitt valg av tema. Jeg ble mest opptatt av hva integrering innebærer, hvordan det blir beskrevet, forstått og gjennomført. Hvordan det utvikles og hvilke hensyn som ligger til grunn for utviklingen av integreringsforståelsen, ikke bare i rom men også i tid. Integreringsfeltets mandat ligger i politikken og dermed var det også naturlig å se nærmere på den.

Problemstilling

Problemstillingen min er valgt på bakgrunn av en prosess rundt det å prøve å begripe integreringsfeltet og en tanke om at den politiske diskursen om integrering har en stor påvirkning på hvordan befolkningen ser på innvandrere og integrering. Det er en tanke om at det ligger noe i Stortingsmeldinger som er med på å skape sannhetseffekter om forståelsen av integrering. Slike sannhetseffekter kan også være med å skape rammene for hvordan samfunnet ser på innvandring og innvandrere, og forstår integrering. Stortingsmeldinger bidrar på sett og vis til å forme innholdet og forståelsen for integrering.

Min problemstilling er som følger: *Hvordan utvikles integreringsforståelsen i St.meld. nr. 17 (1996-1997), Meld. St. 6 (2012-2013) og Meld. St. 30 (2015-2016)? Og hvilke hensyn er styrende for utviklingen?*

Avgrensning

For å tilnærme meg problemstillingen gjør jeg en diakron diskursanalyse. Hensikten med å gjennomføre en diakron diskursanalyse av politiske styringsdokumenter er å gjøre et forsøk på å avdekke hvilke hensyn som er styrende for integreringsforståelsen og hvordan de utvikler seg over tid. Meldingene representerer regjeringens politiske mål og en realisering av programmet til de partiene som sitter i regjering. Det er ikke å komme bort ifra at de politiske partienes ideologi og meningsdannelse omkring dette temaet vil skinne gjennom meldingene. Oppgavens mål er likevel ikke å rangere eller å analysere om de opprettholder erklæringene. Det er heller ikke noe mål å plassere de politisk med tanke på hvor innvandringskritiske eller -vennlige de er. Hensikten er å forstå integrering gjennom de politiske rammene for å løfte det på det nivået der det blir definert, forstått og gjennomført og slik sett gjøre et forsøk på å identifisere en utvikling. Hovedfokuset vil være hvordan integreringsforståelsen endrer seg over tid, det er forholdet mellom meldingene over tid uavhengig av hvem som sitter i regjering som er interessant i oppgaven.

Diskursanalysen undersøker forholdet mellom meningsuttrykkets form og hvilken funksjon det har i den aktuelle sammenhengen. Mye meningsskaping skjer i språket. Det dreier seg om epistemologiske spørsmål, om hvordan vi mennesker skaper kunnskap og mening om verden (Neumann, 2001, s. 14). Hvordan begrepet om integrering brukes i stortingsmeldingene vil kunne påvirke hvordan man snakker om innvandrere og hvordan man omtaler dem, som andregenerasjon, etterkommere, barn med foreldre født et annet sted, er også med på å danne meningsskapingen.

En diskurs er ikke løsrevet fra andre diskurser og gjennom en diakron diskursanalyse vil diskursen i tillegg være knyttet til andre tekster. Gjennom en diakron analyse vil jeg se på utviklingen av integreringsdiskursen i et historisk perspektiv. Jeg har valgt tre Stortingsmeldinger fra to tiår. Den første meldingen er fra 1990-tallet. Jeg har derfor valgt å avgrense ved å kategorisere. Jeg analyserer det jeg i oppgaven kaller for *arena*. Arenaene er valgt ut fra at alle meldingene omtaler integrering her.

Stortingsmeldingens hovedoppgave er å legge til rette for ny politikk. Politikken legger føringer for rammene i integreringsarbeidet. Det er ikke om integreringsarbeidet er bra eller dårlig som er viktig i oppgaven, men hvordan integreringsforståelsen utvikler seg og hvilke hensyn som er styrende i utviklingen. Integrering er et stort felt og en Stortingsmelding er et stort dokument. Jeg har derfor avgrenset det til å gjelde beskrivelser av de valgte *arenaene* der føringene for integrering fremmes.

Selv om en slik analyse kan si noe om utviklingen i integreringsforståelsen på politisk nivå er det ikke utelukkende at andre aspekter også kan spille inn i hvordan integreringsforståelsen utvikler seg. Denne oppgaven er avgrenset til tre Stortingsmeldinger.

Sosialfaglig relevans

Hvordan vil en analyse av utviklingen i integreringsforståelsen og de hensyn som styrer utviklingen sett gjennom Stortingsmeldinger ha relevans i det sosialfaglige feltet? Med et begrep fra Foucault kan man se på sosialarbeideren som utøver av pastoral makt, den veileder og viser omsorg til den delen av befolkningen som trenger å bli ledet på den rette vei og tilpasses samfunnets normer.

Stortingsmeldinger kan sees som der sannhet om integrering skapes og slik sett legge rammer for den rette vei for å tilpasse seg samfunnets normer. Sosialarbeiderens virke handler om å forvalte de politiske føringer og tiltak om integrering som til enhver tid er gjeldende. I litteratur om sosialt arbeid blir det framhevet at en av de største utfordringene som sosialarbeidere vil stå overfor i framtiden, er møte med etniske minoritetsgrupper (Hagen & Qureshi, 1996). Vestlige verdens verdier og samfunnssystem er styrende i sosialt arbeid som fag. Hagen og Qureshi (1996) hevder at sosialt arbeid er sosialt konstruert og på den måten blir påvirket av mange sosiale krefter. Ved siden av den akademiske og praktiske fagutviklingen, er også endrede sosiale behov, nye problemområder, lovverk og politiske beslutninger med på å påvirke utøvelsen av faget. På den måten vil sosialarbeiderens

kompetanse også være under utvikling. Hvordan vi jobber og hva som er viktig i utøvelsen vil være under konstant endring.

En av drivkreftene bak framveksten av sosialt arbeid som egen disiplin er behovet for kunnskap om organisasjoner, systemer, mennesker og samspillet mellom disse. Dette gjenspeiler en innsikt i at solidaritet med mennesker i nød og misnøye med samfunnsforhold ikke er tilstrekkelig. Kunnskap for handling står sentralt og på linje med kunnskap for analyse og forståelse (Zahl, 2003, s. 10). En slik analyse vil gi kunnskap om hvordan utviklingen for integreringsforståelse skapes gjennom ulike hensyn og slik sett legger føringer for integreringsarbeidet sosialarbeidere forvalter. Kunnskap om dette kan sies å være viktig for å kunne ha en videre forståelse av hvordan sosialarbeiderens virke påvirkes av ulike hensyn som ikke nødvendigvis er styrt av sosialt arbeid som fagfelt.

Begrepsavklaring

Integrering

Integreringsbegrepet har vært et begrep som har skapt debatt i offentligheten. I ordbøkene blir begrepet forklart som; samordne til en enhet, innarbeide, innlemme, innpasse og fullstendiggjøre.

På et tidspunkt gikk man fra å snakke om integrering til å snakke om inkludering. Men fortsatt brukes disse to begrepene sammen og noen ganger om hverandre.

Integreringsbegrepet kan kritiseres for å fokusere på å skille mellom de som skal integreres og de andre *vanlige* som er som de skal være, og sånn sett være med på å bevare det skillet mellom *de* og *vi*. I dette skillet vil begrepet inkludering ha fokus på prosesser i omgivelsene. Integrering er det begrepet som har hatt lengst fartstid i Norge og også det som brukes mest, derfor vil det være integrering som er mest relevant. I Stortingsmeldingene som oppgaven tar utgangspunkt i er inkludering ikke brukt som synonym, det er i all hovedsak integrering som blir brukt. Inkludering kan forstås som noe som skal gjennomføres for å bli integrert.

Myndighetene har som målsetting at folk som innvandrer til Norge skal integreres i det norske samfunnet. I politiske dokumenter som blir analysert her, i offentlig debatt og i internasjonal diskusjon er den rådende forståelsen av hvordan innvandrere skal innlemmes i samfunnet at de skal integreres. Integrasjon er et grunnbegrep i sosiologien. Integrasjon innebærer læring av og tilpasning til samfunnets verdigrunnlag, prosesser som knytter individet til samfunnet, økonomisk og sosialt, og skaper tilhørighet og lojalitet. (Brochmann,

Borchgrevink & Rogstad, 2002, s 30) Integrering er en prosess som omhandler mange aspekter ved en person. Integrering skjer i det sosiale rom, i det private, i det personlige og i det offentlige rom. Mennesket er et sosialt vesen, i dette ligger det at mennesket er avhengig av, tilpasser seg til og forholder seg til andre mennesker. Det sosiale liv er det daglige samspillet mennesker imellom og integrering skjer i samspill med andre i det sosiale rom (Schiefløe, 2011).

Integrasjonspolitikken kan sees som en strategi for å innlemme og gjøre innvandrere til en likeverdig del av samfunnet, arbeidslivet og en bidragsyter til velferdsstaten. Min forståelse av integrering er at det handler om ens rett til å beholde sin identitet og sitt verdensbilde, samtidig som en er del av noe nytt og større enn seg og sitt.

Kjeldstadli (2008) forstår integrering som at det ikke er forskjell mellom majoriteten og minoriteten når det gjelder fordeling av goder og at alle deltar på ulike arenaer i så stor grad som de selv ønsker (Kjeldstadli, 2008, s. 106). En slik definisjon kan beskrives å være en deskriptiv tilnærming til integreringsbegrepet. Stortingsmeldingene er normative i den forstand at de angir politiske målsettinger om hvordan integrering bør være. At integrering som betegnelse blir brukt på målsettinger for offentlig politikk har blitt kritisert. Kritikken har vært rettet mot at innholdet i integreringen ligner et krav om assimilering og tankene om integrering har vært ensidig. I praksis innebærer assimilering at grupper eller individer tilegner seg flertallets normer, verdier og livsstil og blir en del av flertallet på flertallets premisser. Det ligger ikke noe forventning til flertallet om å tilpasse seg. Et annet poeng er at det trass i integrering har mennesker likevel ikke blitt akseptert (Kjeldstadli, 2008).

Innvandrere

Innvandring representerer et sammensatt fenomen. Hvem de er, hvor de kommer fra, hvor lenge de har tenkt å bli og hvor lenge de blir viser at det er store variasjoner i type innvandring. Hvor lenge de har vært her, når de kom og deres personlige karakteristika som sosiale status, politiske meninger, religion og hudfarge viser også den store variasjonen i dette sammensatte fenomenet. Når innvandrere omtales i den offentlige debatten brukes det som en slags samlebetegnelse på noen som er noe annet enn hvite nordmenn (Brochmann, 2006).

I følge Statistisk sentralbyrå er det 724 987 innvandrere i Norge. Av disse, hevder statistisk sentralbyrå at 158 764 er født i Norge. De definerer innvandrere som personer født i utlandet

av to utenlandske foreldre og fire utenlandske besteforeldre. Innvandrere har på et tidspunkt innvandret til Norge. De 158 764 som er født i Norge utgjør til tross for denne definisjonen, også i tallene av antall innvandrere i Norge. Disse tilhører også en egen kategori definert som; norskfødte med innvandrerforeldre som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Disse omtales ofte som andregenerasjons innvandrere (Statistisk sentralbyrå, [SSB], 2017).

Statistisk sentralbyrå har siden 1994 hatt som standard med inndelinger for gruppering av personer etter innvandringsbakgrunn. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er to av tretti kombinasjoner av både små og store grupper som plasserer den norske befolkningen med utgangspunkt i informasjon om eget, foreldres og besteforeldres fødeland, utenom de to kategoriene nevnt over er resten kategorisert som den øvrige befolkningen. Statistisk sentralbyrå opererer med disse betegnelse fordi de hevder at kunnskap om innvandrerne og norskfødte med innvandrerforeldre med utenlandsfødte besteforeldre sin situasjon i Norge er viktig, både for politikere, men også fordi den vil gi økt kunnskap om innvandreres bakgrunn og levekår som kan bidra til å skape større forståelse mellom innvandrere og andre nordmenn (Statistisk sentralbyrå, [SSB], 2008). Kategorien andregenerasjons innvandrere demonstrerer derimot det underliggende syn at slekt og avstamning er viktigere enn statsborgerskap. Gullestad (2002) hevder at det å være andregenerasjons innvandrere i motsetning til andregenerasjons nordmann betyr på mange måter å være andregenerasjon utenforstående i forhold til det norske (Gullestad, 2002, s. 27).

Statistisk sentralbyrå sin definisjon av innvandrere brukes også av regjeringen og i politikken og slik sett vil denne definisjonen være utgangspunktet for innholdet av innvandrerbegrepet i Stortingsmeldingene og i oppgaven.

Forskning og annen litteratur

Integrering er et politisk felt som også har skapt et behov for forskning i feltet. Brochmann & Hagelund (2010) knytter innvandring og de velferdspolitiske konsekvenser i boken *Velferdens grenser*. De følger den historiske utviklingen av samspillet mellom velferdsstat og innvandring i Norge, Sverige og Danmark. I boken beskriver de det spenningsfylte forholdet mellom innvandring og velferdsstat.

Djuve og Kavli (2007) ser på endringene i konkretiseringen av integreringspolitikken og gjennomføringen av den i perioden 1980 til 2007. I deres forskning legges hovedvekten på

nyere tid og på flytninger. De skisserer likevel noen hovedlinjer i framveksten av innvandrerbefolkningen slik den har artet seg de siste 25 årene. «I den store reformen av arbeids- og velferdsforvaltningen som nå er under gjennomføring (NAV), kan vi gjenfinne de fleste nøkkelkomponentene i introduksjonsordningen» (Djuve & Kavli 2007, s. 218). De knytter omleggingen av integreringspolitikken til endringer i sosialpolitikken generelt og betrakter endringene som en del av tilstramningene i arbeidslinja. De hevder at endringene i integreringspolitikken skjedde først, og forklarer dette med bekymringen for utvikling av en ny underklasse. Videre skriver de at det er et «stort sammenfall mellom levekårsproblemer og hudfarge/etnisk bakgrunn skaper et synlig velferdsgap som svekker legitimiteten til integreringspolitikken i et samfunn som er så likhetsorientert som det norske» (Djuve & Kavli 2007, s. 218). De beskriver med en overskrift en diskursendring som beskrives som, *fra rett til å være forskjellig til plikt til å delta*. De hevder at integreringsbegrepet som politisk mål har endret seg over tid og i takt med skiftende erfaringer og politiske stemninger. Djuve og Kavli (2007) skriver at integreringspolitikken på 1980-tallet dreide seg om å legge til rette for deltakelse i arbeidsmarkedet og ellers minst mulig inngripen i den kulturelle egenart. Dagens integreringspolitikk framstilles slik de ser det som en forutsetning for en vellykket integrering at innvandrere skal omfavne såkalte norske, eller vestlige verdier (Djuve & Kavli, 2007, s. 202).

Fernandes (2011) gjør i en artikkel en analyse av to integreringstiltak, introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og tilskudd til frivillige innvandrersorganisasjoner. Formålet for hennes analyse er å få en dypere forståelse av den underliggende ideologien i disse integreringstiltakene. Hun drøfter disse to tiltakene fra et multikulturelt og assimilerings-/integreringsperspektiv og gjør en analyse av hvordan tiltakene implementeres i offentlige dokumenter. Når det gjelder innvandrersorganisasjoner og hvorfor disse bør få offentlig støtte identifiserer hun to begrunnelser som utmerker seg. Det ene handler om opprettholdelse av kulturell egenart, og det andre om tilrettelegging av integreringsprosessen. Hun hevder at det imidlertid i praksis er kun tilrettelegging av integreringsprosessen som blir tilgodesett. Gjennom sin analyse av offentlige dokumenter finner hun at regjeringen er mer opptatt av tiltak og policyer som inkluderer og assimilerer innvandrere inn i det norske samfunnet. Hun argumenterer videre for at det synes å være en spesifikk (mis)bruk av begrepet integrering fordi hennes funn gjennom analysen tyder på at det er tynn assimilering som er mer i tråd med innvandrerspolitiske mål (Fernandes, 2011, s. 66).

Mitt bidrag i feltet gjennom en slik analyse er å fange opp hvordan ulike diskursive representasjoner bidrar til en endring i innholdet av integreringsforståelsen. Ved at analysen favner store deler av integreringsarenaene samtidig som den fanger et tidsrom på 20 år gjør at det er flere rom å identifisere diskursive representasjoner.

Oppgavens oppbygning

I kapittel 1 presenterer jeg tema, bakgrunn for valg av tema, problemstilling og bakgrunnen for valg av den. Jeg gjør videre en avgrensing, knytter sosialfaglig relevans og redegjør for hvordan jeg forstår ulike relevante begreper knyttet til integrering og innvandrere. Til slutt i kapitlet introduserer jeg annen litteratur og forskning i feltet. I kapittel 2 vil jeg kort presentere innvandringshistorie. Jeg vil også i dette kapitlet redegjøre for velferdsstaten som ramme for integrering og knytte dette til relevant forskningslitteratur på feltet. Jeg avslutter dette kapitlet med å gjøre et historisk nedslag for valg av Stortingsmeldinger. I kapittel 3 vil jeg redegjøre for det vitenskapsteoretiske utgangspunktet som er rammen for oppgaven for å vise det metodiske og analytiske utgangspunktet som oppgaven har. Her vil jeg presentere sosial konstruktivisme og Foucault som sosial konstruktivist som ramme for min analyse. I kapittel 4 beskriver jeg metodiske valg og framgangsmåte for analysen. Her vil jeg forklare stegvis de valgene jeg har tatt og bakgrunnen for det. I kapittel 5 vil jeg presentere analysen. I kapittel 6 vil jeg drøfte mine funn. Tilslutt vil jeg i kapittel 7 komme med en kort summerende refleksjon.

2. Fremvekst av innvandring som politisk felt

Kort innvandringshistorie

Innvandringen til Norge startet med mennesker som søkte jobb. I 1975 etter en periode med åpne grenser ble det innført innvandringsstopp. Dette medførte at det ble strenge regler for hvem som kunne søke arbeid fra utlandet. Etter innvandringsstoppen og utover 1980-90-tallet kom flyktninger, asylsøkere og familiemedlemmer på familiegjennforening. Når disse ikke var inkludert i arbeidsmarkedet fulgte det også naturligvis offentlige utgifter.

På slutten av 1990-tallet ble oppmerksomheten dreid mot at innvandrere også skulle være produsenter av velferden. Det måtte ta en slik vending, det var mangel på arbeidskraft på grunn av demografiske trender og strukturelle endringer i arbeidsmarkedet. Slik ble innvandrere innstilt som redningen for velferdsmodellen (Brochmann & Kjelstadli, 2014, s. 350).

Perioden fra 1975 til 2010 sett under ett, har innvandring som politisk tema gjennomgått en markant utvikling fra å være et felt for spesielt interesserte til å være blant de temaer alle partier og regjeringer må gi høy prioritet (Brochmann & Kjelstadli, 2014, s. 404).

Velferdsstaten som kontekst for integrasjonsprosjekt

Velferdsstaten er en samlebetegnelse på lovgiving, plikter og rettigheter, uttalte normer, sosiale institusjoner og politikk for å fremme målsettinger knyttet til befolkningens velferd (Brochmann & Hagelund 2010, s. 25). Den norske velferdsordningen kjennetegnes som universell, den favner et bredt lag av befolkningen, inkludert innvandrere med lovlig opphold (Brochmann & Hagelund 2010, s. 24). Integrasjonspolitikken kan sees som en forlengelse og nyutvikling av velferdsstatens virkemidler for å hindre sosial og økonomisk marginalisering av det som har vært nye svake grupper i samfunnet (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 27). Innvandrere innlemmes i en opplevelse av tilhørighet og samhold. Samholdet er i stor grad knyttet mot samfunnets evne til å sikre sine borgere velferd gjennom grunnleggende rettigheter, redusere ulikhet og hindre konfliktutvikling (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 297). Paraplyen velferdsstat favner også innvandrere. Integrasjonspolitikken kontekst er ikke bare politikken, men også velferdsstaten. På den måten kan en si at integrering og integrasjonspolitikken inngår i konteksten velferdsstat.

Brochmann (2002) hevder at nasjonsbygging er nødvendig for å reprodusere samfunnslimet for igjen å opprettholde tilhørighet, stabilitet og orden. Slike prosesser tar ulike former og har ulik intensitet i ulike historiske faser. Brochmann (2002) argumenterer videre for at dette limet også er en viktig forklaring på hvordan velferdsstater er mulig. Dyre kollektive ordninger krever nemlig tillit og solidaritet. Integrasjon har blitt en slags samlebetegnelse på kompliserte prosesser mellom individ, gruppe og samfunn (Brochmann et al., 2002, s. 33).

Integrasjonspolitikken dreier seg om mange områder ved innvandreres liv, som også vil gjenspeile resten av samfunnet, det være seg arbeidsmarked, boligforhold, sosialomsorg, utdanning, språkopplæring og velferd generelt. Samtidig tilrettelegger også politikken for en positiv holdning i befolkningen gjennom antidiskrimineringslov (Brochmann & Hagelund 2010, s. 304).

Integrering av innvandrere og flyktninger foregår innenfor en velferdsstatskontekst. «Nyere forskning har avdekket fortrennings- og fordelings effekter, nye sosiale skillelinjer og økt press på arbeidslivsinstitusjonene i utsatte bransjer. Det pekes også på at økt ledighet og

marginalisering kan gi økte byrder på velferdsstaten på sikt» (NOU 2017:2, s. 14).

Integreringsfeltet er et felt som endrer seg med samfunnet, i dårlige økonomiske tider vil det stilles mer krav til innvandrere enn det gjør i gode tider. Velferdsstatens bærekraft og byrder er noe som går igjen når integrering av innvandrere og flyktninger er tema.

Bakgrunn for valg av meldingene

Gjennom en diakron diskursanalyse ser jeg hvordan diskursene endrer seg i tid og rom. For å forstå den konteksten meldingene er skrevet i vil jeg derfor gjøre et historisk nedslag for de valgte meldingene.

Meldingene er valgt ut fra at de har en viss tid i mellom seg. Når det gjelder valg av de ulike meldingene er også historisk bakgrunn forut for de valgte meldingene et aspekt jeg har tatt høyde for. Likhetene forut for St.meld. nr. 17 (1996-1997) og Meld. St. 30 (2015-2016) er store flyktingestrømmer. I begynnelsen av 1990-tallet gikk Jugoslavia i oppløsning gjennom en blodig krig. Denne krigen førte til at det kom krigsflyktninger til Norge. Utgangspunktet for å ta imot flyktningene var at de skulle reise hjem igjen når det ble fred. Samtidig som flyktningene fikk innvilget midlertidig opphold fikk de også full tilgang til samfunnets viktige arenaer. De ble raskt bosatt i kommuner, deltok i norsk undervisning og de fikk mulighet til å studere og jobbe. I 1996 ble det besluttet at flyktningene skulle få erstattet den midlertidige beskyttelsen med en permanent oppholdstillatelse (Statistisk sentralbyrå [SSB], 2016). I begynnelsen av 1990-tallet førte også opprettelse av EUs indre marked til nedbygging av grensekontroll og dette resulterte i en økning i arbeidskraftbevegelse (Brochmann, 2006 s. 105).

Meld. St. 30 (2015-2016) er også valgt i lys av hvordan migrasjonsbildet så ut i perioden. Høsten 2015 var det stor tilstrømning av flyktninger og migranter. Globalt var mer enn 64 millioner mennesker på flukt ble det rapportert fra FN (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016).

Meld. St. 6 (2012-2013) har også et bakteppe, dette dreier seg om EU-utvidelsen i 2004-2007 som også får en konsekvens for innvandringen. Gjennom denne utvidelsen kombinert med etterspørsel i arbeidsmarkedet ble det en økning i innvandring fra EU-land. Dette innbar en ny faktor, nemlig større arbeidsinnvandring fra kriserammede EU-land i sør Europa. Den største arbeidsinnvandringen i 2011 bestod likevel av personer fra Polen, Sverige og Litauen (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013). Felles for de tre valgte meldingene er at det er integrering som brukes for å beskrive hvordan innvandrere og flyktninger skal innlemmes.

3. Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Sosialkonstruktivisme

Sosialkonstruktivisme er en bred fellesbetegnelse på teorier om kultur og samfunn. Innen sosialkonstruktivistisk tenkning ligger et ønske om å undersøke de sosiale prosessene som fører til såkalte sannheter. Jørgensen og Phillips (1999) viser til Vivien Burrs fire antagelser for å konkretisere tilgangen til sosialkonstruktivisme.

- *En kritisk innstilling overfor selvfølgelig viten.* En antagelse om at virkeligheten er sosialt konstruert og ikke et objektivt gitt fenomen man kan ta for gitt. Virkeligheten er tilgjengelig for oss gjennom kategorier og slik sett er vårt verdensbilde og viten et produkt av våre måter å kategorisere verden på og ikke speilbilder av virkeligheten.
- *Historisk og kulturell spesifisitet.* En antagelse om at vårt verdensbilde og forståelse av den er kulturelt og historisk betinget. Kulturelt og historisk gjør den foranderlig. Hvordan forstås f.eks. integrering i den språklige fremstillingen historisk?
- *Sammenheng mellom viten og sosiale prosesser.* En antagelse om at vår forståelse og viten om verden skapes i sosial interaksjon. Det er i fellesskap man bygger sannheter og også der kampen om hva som er sant og falskt foregår.
- *Sammenheng mellom viten og sosial handling.* En antagelse om at de såkalte sannhetene også får direkte konsekvenser ved at handlingene oppfattes som naturlige og andre som utenkelige.

(Burr, 1995 i Jørgensen & Phillips, 1999, s. 13-14)

Sosialkonstruktivismen har røtter fra poststrukturalistisk teori som er en samlebetegnelse for en del retninger og teoridannelser som i noe grad var en reaksjon på fransk strukturalisme. Diskursanalytiske tilnærminger trekker på strukturalistisk og poststrukturalistisk språkfilosofi. Språket er verktøyet vi bruker for å skape representasjoner av virkeligheten, som ikke bare er avspeiling av en allerede eksisterende virkelighet, representasjonene er med på å skape virkeligheten. Dette betyr ikke at virkeligheten ikke eksisterer, men at den får betydning gjennom diskurs (Hitching & Veum, 2011).

Sosialkonstruktivistisk prosjekt er å observere, avdekke og beskrive det som ikke umiddelbart er tilgjengelig. Gjennom å analysere språket som brukes kan en avdekke hvordan sosiale virkeligheter konstrueres. Sosialkonstruktivistisk teori anerkjenner at det finnes en virkelighet

utenfor den subjektive opplevelsen selv om den fremholder at konstruksjonen av virkeligheten er subjektiv (Hitching & Veum, 2011).

Sosialkonstruktivismen er opptatt av prosesser og dynamikken av sosial interaksjon. Hovedfokuset er på hvordan kunnskap er noe som skapes sammen med andre. Det er prosessen der kunnskap skapes som er viktig. Burr (2003) hevder at i stedet for å se språk og tanker som atskilte heller må se de under ett og som at språket vårt gir grunnlag for alle våre tanker. Språket bidrar til å gi oss et system av kategorier for å skille mellom erfaringer og gir oss mening slik at hele oss blir et resultat av språket (Burr, 2003 s. 62). Diskurs er mer enn språk. Diskurs refererer til meninger, representasjoner & metaforer som sammen utgjør en bestemt versjon av en begivenhet (Neumann, 2001).

Diskurs

De diskursive kildene anser språk som adgang til virkeligheten. Ved analyser av språket vil man ikke bare gjenspeile virkeligheten men også være med på å skape den (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 14). Diskurs handler om hvordan sannhet skapes og dannes gjennom språk og er kulturelt bestemt og historisk avhengig.

En diskurs er et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner. (Neumann, 2001, s. 18)

Neumann (2001) hevder at institusjon som ramme er et symbolskbasert program som regulerer sosial samhandling. At en diskurs blir institusjonalisert innebærer at det settet av utsagn og praksis blir formalisert.

Foucault

Den franske filosofen og historikeren Michel Foucault forsøker å avdekke spillereglene for hvilke utsagn som blir akseptert som meningsfulle og sanne i en bestemt historisk epoke. Foucault følger de sosialkonstruktivistiske premisser om at viten ikke bare er en avspeiling av virkeligheten, men at sannheten er en diskursiv konstruksjon der ulike kunnskapsregimer foreslår hva som skal gjelde for om noe er sant eller falskt. Foucaults mål er å avdekke strukturen i de ulike kunnskapsregimene. Hensikten med diskursanalyse er dermed å undersøke hvordan virkeligheten fremstilles gjennom språk, og å se hvilke relasjoner mellom

tegn som finnes innenfor en slik avgrenset meningstotalitet (Neumann, 2001). Foucaults anliggende er å avdekke strukturen i disse ulike kunnskapsregimene, her legges regler for hvilke utsagn som kan sies og hvilke utsagn som er utenkelig, men også regler for hva som fremstår som sant og falskt (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 22).

«Poenget med diskursanalyse er å studere hvorledes det eksisterer en rekke handlingsbetingelser for det talte og gjorte, hvorledes et gitt utsagn aktiverer eller «setter i spill» en serie sosiale praksiser, og hvorledes utsagnet i sin tur bekrefter eller avkrefter disse praksisene». (Foucault 1994. *Réponse à une question*. s.682-683 i Neumann, 2001, s.83)

I dette innebærer at handlingsbetingelsene fastsetter hva som er tillatt innenfor diskursen. Handlingsbetingelsene defineres ifølge Foucault av arkivet, som er grensene og formene for det usagte i diskursen. Handlingsbetingelsene består av både formell og uformell organisasjon. Arkivet er det som knytter diskursens materialitet til det språklige, altså hvordan vi håndterer et materielt fenomen. Herfra kan man stille spørsmål om hvilke bestanddeler av arkivet som har sosiale bånd til ulike grupper og institusjoner (Neumann 2001). Slik vil et diskursivt felt ha et avgrenset sett med regler om meningsfylte ytringer.

Jørgensen og Phillips (2005) hevder at Foucault tenderer imot å identifisere kun ett kunnskapsregime i hver historisk epoke, dette mener de i størstedelen av det diskursanalytiske feltet er erstattet med et mer konfliktfylt bilde der ulike diskurser eksisterer ved siden av hverandre eller i en slags kamp om retten til å avgjøre sannheten (Jørgensen & Phillips 2005, s. 22).

I følge Foucault er makt på lik linje som diskurs ikke noe som tilhører noen bestemte individer, stater eller grupper med bestemte interesser (Burr, 2003, s. 68). I stedet for å redusere makt til et grep eller overgrep en sterkere part bruker for å undertvinge en svakere part sin egen vilje, søker Foucault å belyse den som eksisterende i alle samfunnslag og på alle samfunnsnivåer. Makt forstås således som en konsekvens av diskurs (Burr, 2003, s. 68). Maktstrategier kan dermed ikke utelukkende beskrives som den mektige herres vold mot en avmektig slave, men som relasjoner som er virksom selv der ulike subjekter har sammenfallende eller i hvert fall ikke motstridende interesser. Foucault knytter kunnskap til

makt. Foucault ser slik sett på makten som skaper kunnskap som den mest effektive (Burr, 2003, s. 69)

Makt finnes over alt i forskjellige sosiale praksiser. Makten konstituerer diskursen. I følge Foucault skapes sannhetseffekter innenfor diskurser, og slik sett vil man aldri kunne nå fram til sannheten fordi det ikke er mulig å snakke fra en posisjon utenfor diskursene (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 24). Slik sett blir også Foucaults maktbegrep en konsekvens av hans syn på sannhet. Diskurs handler om makt. Makten ligger i at diskursen bestemmer hvordan vi snakker om et felt, og hvordan vi snakker om et felt vil også påvirke handlingsrommet innenfor feltet. En diskursanalyse vil kunne bidra til å identifisere mulige koder, regler og strukturer som regulerer diskursen.

4. Metode

Jeg har valgt å analysere tre stortingsmeldinger med en viss tid imellom. Alle tre Stortingsmeldingene er delt opp i kapitler som tar for seg ulike deler av samfunnsliv der integrering foregår. Integrasjonspolitikken blir utviklet gjennom demokratiske prosesser og prosedyrer. Den blir vedtatt i Stortinget og gjennomført av Regjeringen. Jeg har tatt for meg fire områder der alle meldingene omtaler at integrering foregår. I oppgaven har jeg kalt disse for *arena*. Disse arenaene er *arbeid, offentlige overføringer, deltakelse i det sivile samfunn og statsborgerskap*. Jeg har valgt disse arenaene fordi det er arenaer som er relevant for integreringsforståelsen. De politiske føringene som legges til grunn i disse arenaene legger ikke bare føringer for de politiske rammer, men også for gjennomføring og slik sett er med på å gi innhold i integreringsforståelsen. Handlingsrommet til innvandrere legges til grunn gjennom politikk som omhandler disse arenaene.

I dette kapitlet vil jeg beskrive hvilken metode jeg har brukt for å samle inn data og hvordan jeg har gjennomført dokumentanalysen. I den store diskursverdenen har jeg forsøkt å finne en metode og analyseform som kan favne min problemstilling. Mitt formål med analysen er å undersøke og gjøre et forsøk på å identifisere hvordan integreringsforståelsen utvikles og hvilke hensyn som er styrende i utviklingen i de valgte stortingsmeldingene.

Dokumentanalyse som kvalitativ metode

Oppgaven er en kvalitativ metode da den søker å gå i dybden og vektlegge betydning. Gjennom en kvalitativ tilnærming av en diskursanalyse tolkes prosessene i lys av den

kontekst de inngår i. En slik tilnærming vil ha fokus på hvordan mening skapes gjennom en uttrykksmåte. Fortolkning har stor betydning i kvalitativ forskning (Thagaard 2013, s. 11).

Med utgangspunkt i meldingene som er fra en periode på 20 år har jeg definert det som en diakron studie. Diakron diskursanalyse innebærer analyse av tekst fra ulike tidspunkt i historien for å kartlegge hvordan språk og tekster endrer seg over tid (Veum, 2001, s. 82). Med synkront perspektiv er utgangspunktet ifølge Veum (2001) at man velger tekster fra et bestemt tidspunkt i historien, som for eksempel tekster fra vår egen samtid. Selv om stortingsmeldingene jeg har valgt også kan defineres som fra vår egen samtid definerer jeg at jeg gjør en diakron studie. Samtid vil også kunne inneholde spor av fortid og fremtid. Dette henger sammen med min problemstilling som er å identifisere en utvikling. Selv om det kan argumenteres for at 20 år er kort tid for å kalle det diakron studie er likevel målet om å identifisere en utvikling argument som taler for.

Det hevdes at alle tekster er historiske fordi enhver uttalelse er orientert bakover i tid, mot tidligere uttalelser. Det er også orientert framover mot forventet respons (Veum 2011, s. 81). I dette ligger det et slags bånd mellom tekster som blir kalt intertekstualitet. Ved å trekke inn intertekstualitet vektlegges det at nye kommunikasjonssituasjoner og tekster ikke oppstår isolert, men er kopla til hverandre på ulike måter. Integrerings- og innvandringsfeltet er i utvikling i den forstand at det er nye som kommer, og de som har vært her lenge også inngår i samme betegnelse. Ved å sammenligne tekster fra ulike historiske perioder vil jeg undersøke hvordan meningsskapning, normer og tenkemåter utvikler seg over tid innenfor en gitt institusjonell ramme. Diskursanalyse dreier seg i vid forstand om å åpne tekster og beskrive noe underliggende og typiske mønstre i måten en skaper mening på i tekster (Veum, 2011, s. 107).

Intertekstualitet

Intertekstualitet handler om at det er et slags samspill mellom tekster. Intertekstualitet er de båndene som knytter tekster sammen, en slik forståelse innebærer at tekster ikke oppstår av intet, men er koblet sammen til andre tekster på tvers av tid, sted, situasjons- og kulturkontekster. Gjennom en diakron diskursanalyse av Stortingsmeldingene jeg har undersøkt har jeg sett klare tegn til samspill. Intertekstualitet brukes i analysen ved at Stortingsmeldingene leses som dialoger og som uttrykk for sosiale prosesser (Orr, 2003). Mange ord og begreper, men også setninger går igjen. At meldingene er i dialog med hverandre innebærer mer enn at de er enige. Dialogen mellom meldingene er til tider

motsetningsfulle, dette er også dialog. Gjennom intertekstualitet gjør jeg et forsøk på å spore utviklingen i integreringsforståelsen i Stortingsmeldingene, fordi tekst ikke kan leses uten at vi samtidig leser diskurser som uttrykkes (Alvesson & Skjölberg, 2008). Gjennom å bruke intertekstualitet ser jeg meldingene ikke bare som uttrykk for diskurser, men også som uttrykk for dialog. Intertekstualitet er en poststrukturalistisk teori som bygger på det samme vitenskapsteoretiske grunnlag som Foucaults diskursteori. Sammenheng mellom tekster er det analytiske bidraget til intertekstualitetsbegrepet. Jørgensen og Phillips (1999) hevder det er ved at ulike elementer fra ulike diskurser forbindes at den konkrete språkbruk kan forandre de enkelte diskurser, og dermed også forandre den sosiale og kulturelle omverdenen (Jørgensen & Phillips, 1999).

Intertekstualitet handler om hvordan tekster trekker på elementer og diskurser fra andre tekster. Ved å ha fokus på intertekstualitet kan man se reproduksjon av diskurser og forandring av diskurser gjennom nye sammensetninger (Jørgensen & Phillips, 1999). Integreringsdiskursen inneholder mange diskurser som er fremtredende i de Stortingsmeldingene som analyseres i oppgaven. Enhver ytring bærer med seg spor av stemmer som kan knyttes tilbake til andre og tidligere ytringer.

Innholdet i en intertekstuell sammenheng mellom meldingene innebærer i min analyse at det er et forhold mellom de ulike uttalelsene i de ulike arenaene som analyseres. Både oppbygning og innhold endres fra en melding til en annen. Foranledning til endringene i diskursene er også deler som er interessante å se på. Når tekster henviser og trekker på hverandre er det med på å skape mening i det som også blir praksisen i diskursen, men også utviklingen i diskursen. Sammenhengen i endringene kan forstås gjennom en sammenligning, fordi tekster er historiske og fordi enhver uttalelse er orientert bakover i tid, mot tidligere uttalelser, men også orientert framover mot forventet respons.

Subjektposisjoner i diskurs og diskursens representasjoner

Foucaults subjektforståelse går ut på at det er i diskurser subjektet skapes (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 24). Selv om subjektposisjon kan knyttes til roller har den ikke samme meningsinnhold. En rolle er i større grad handlinger, normer og relasjoner knyttet til en spesifikk sosial kontekst. Subjektposisjon begrepet går noe lenger i sitt meningsinnhold og knytter roller til institusjoner og subjektposisjoner er knyttet til diskurser. Selv om alle kan ha en rolle innenfor en sammenheng er det ikke alle som har subjektposisjoner innenfor en diskurs. En subjektposisjon kan dermed sies å være en posisjon i diskursen med makt til å si

noe om det. Diskursen viser til hele sett med måter å opptre på knyttet til den gitte subjektposisjon (Neumann, 2001). Dette kan knyttes til Foucaults forståelse av makt og kunnskap. Diskurser føres av de som har rett til det og de som har kunnskap om det. Stortingsmeldingene, som er regjeringens ønske om politikk, kan sies å ha en god posisjon for å kunne styre diskursen gjennom de diskursive representasjoner som uttrykkes.

Et annet ord for representasjoner er virkeligheter, fordi diskurs er virkelighetsproduserende (Neumann 2001, s. 60). En aksept av usikkerhet og konflikt mellom representasjonene er grunnlaget i en diskursanalyse. Integreringsdiskursen vil inneholde mange representasjoner. De diskursive representasjonene sier også noe om hvilke hensyn som tas når integreringsforståelsen dannes og utvikles.

Det epistemologiske i diskursanalyse handler om hvordan og hvorfor ting fremtrer som de gjør for oss. Representasjonene er i så måte sosialt konstruerte fakta om det vi mener er virkeligheten og viten om verden. Dette innebærer at representasjonene ikke er noe ting og materier i seg selv, men noe som fremstår for oss silt gjennom det som kommer mellom oss og verden, gjennom språk og kategorier (Neumann, 2001 s. 33). «Man hevder at imidlertid det epistemologisk og metodisk er umulig å gripe ikke-sosiale verdener direkte, uavhengig av representasjoner» (Neumann, 2001, s. 33). Gjennom å gjøre en diakron diskursanalyse av de fire valgte arenaene der integrering foregår vil ulike representasjoner være fremtredende. De diskursive representasjonene er de hensyn som ligger til grunn for utviklingen av integreringsforståelsen. Arenaene vil analyseres i forhold til hverandre i tre ulike tidsperioder og slik sett vil jeg vise representative trekk ved tekstene både hver for seg og for hele perioden innen hver arena.

Diskursens representasjoner er representasjoner jeg identifiserer i diskursen om integrering. For å nå fram til min problemstilling om hvordan diskursen om integrering utvikler seg vil jeg se på spennet av ulike representasjoner som til enhver tid er med på å utvikle og kanskje også styre en endring i diskursen. Representasjoner beskrives av Neumann (2001) som en betegnelse på de viktigste pakkene av virkelighetskrav som en diskurs består av (Neumann, 2001, s. 33)

«Når bærere av samme representasjon er institusjonalisert, utgjør de en posisjon i diskursen» (Neumann, 2001, s. 33). Diskursen om integrering av innvandrere har som jeg vil vise i analysen mange representasjoner. Neumann (2001) hevder at dersom det bare foreligger en

representasjon, er diskursen upolitisert eller politisk lukket. Videre hevder han at det ikke betyr at den ikke er politisk lukket fordi dette ville betydd at det ville gått med store mengder diskursivt arbeid for å vedlikeholde en situasjon der denne representasjonen ikke åpent utfordres og et slikt diskursivt arbeid vil i sitt vesen vært politisk (Neumann, 2001, s. 60).

Min posisjon og rolle

Jørgensen og Phillips (1999) fastslår at det problematiske med å arbeide med diskurser er at man selv er en del av kulturen man undersøker. De presiserer at det er viktig å sette parentes rundt sin egen forforståelse slik at meninger og vurderinger ikke overskygger selve analysen. Å distansere seg fra materialet er derfor et viktig poeng. Jeg har i prosessen med å lese meldingene vært opptatt av å reflektere over min rolle. Min rolle som etnisk minoritet, en rolle jeg trer inn og ut av avhengig av situasjon og rom, min rolle som innvandrersom jeg er kategorisert inn i og som jeg ikke kan tre inn og ut av, vil gjøre at jeg mangler den nødvendige distansen som kanskje muliggjør det å oppdage sosialt konstituerte normsystemer. Når man studerer det skrevne ord om en gruppe man er definert inn i kan det være at det er lettere å ha et kritisk blikk. Gjennom en slik lesing av store dokumenter blir det likevel en avstand, kanskje fordi man går så detaljert til verks at det blir teknisk. Nøytralitet i den forstand det er mulig er likevel etterstrebet i prosessen med oppgaven, selv om det er engasjement og interesse for feltet som er utgangspunktet for å gjøre denne analysen.

Metodisk fremgangsmåte

Det mangler en klar metodologisk fremgangsmåte på hvordan man gjennomfører en diskursanalyse (Jørgensen & Phillips, 1999). Dokumentanalyse slik jeg har gjort innebærer å studere teksten i relasjon med hverandre. Integrering og assimilering viser i stor grad til de samme mekanismene. Mens assimilering handler om å bli lik handler integrering om en slags tilpasning. En slik tilpasning foregår som regel på noens premisser, og det er sjelden på den som skal integreres sine premisser. Denne tanken dukket opp når jeg leste gjennom stortingsmeldingene.

Det er vanskelig å vise til en konkret fremgangsmåte til en lesing. Det var likevel noen spørsmål som dukket opp under lesingen. Disse spørsmålene var: *Hvilke premisser legges til grunn for integrering av innvandrere? Hvordan forstås integrering og hva inneholder integrering? Hva påvirker endringer som gjøres? Hvilke begrunnelser brukes for nye politiske føringer? På hvilken måte har kunnskap om innvandrere som kom før bidratt til kunnskap om hvordan integrering skal foregå? Hvordan foregår dialogen mellom*

meldingene? Disse spørsmålene dukket opp under lesing som en reaksjon på noe jeg leste, men også som et savn av at noe ikke umiddelbart ble synlig ved første lesing.

Integrering er et stort felt som berører alle deler av et liv og stortingsmeldinger er store dokumenter som også inneholder mange elementer som det ikke er mulig å favne i en slik oppgave. Å gjøre en analyse av dokumenter med så mange sider har gjort at jeg må kategorisere for å gjøre jobben håndterlig. Jeg har lest gjennom store deler av dokumentene for å få oversikt over hvor det legges til grunn at integrering foregår. Jeg har delt opp meldingene hver for seg i ulike arenaer. For å identifisere arenaene har jeg brukt kapitler som meldingene er delt opp i som utgangspunkt. De arenaene som er valgt er valgt på bakgrunn av at de omtales i alle tre meldingene. Slik sett sammenlignes representasjoner på tvers av tid, men under samme arena. Arenaene har også bakgrunn i en fortolkning av at det er der handlingsrommet for politikken finnes. Når jeg velger å ta med de innledende delene i analysen er det fordi det er i innledningen forståelsen av innvandring, innvandrere og integrering beskrives.

St.meld. nr. 17 (1996-1997) er et dokument som er skannet og dermed er søkefunksjonene for ord i leseprogrammet ikke vært mulig å bruke. Dette har gjort at det har vært mer tidkrevende å finne tilbake til punkter som inngår i de ulike arenaene. I de andre to Stortingsmeldingene har jeg aktivt brukt søkefunksjon for ord for å få oversikt over hvilke uttalelser som hører inn under de valgte arenaene. Arena der integrering foregår og arena der integrering beskrives at skal foregå er utgangspunktet for å dele opp analysen slik den er gjort. I analysen inneholder hver arena en beskrivelse av alle tre meldinger og avsluttes med en sammenligning før jeg tar for meg neste arena.

Å kategorisere uttalelser i arenaer har vært tidkrevende. Selv om meldingene er strukturert i kapitler er det mye som gjentas og skrives om samtidig. Å gjennomføre en diakron diskursanalyse innebærer at man velger tekster på grunnlag av en fortolkning av kulturkonteksten. Meldingene er valgt på bakgrunn av den konteksten som var i de periodene meldingene er skrevet. Et historisk nedslag for valg av materiale er derfor beskrevet i kapittel 2.

Validitet

Validitet er avhengig av transparens. En analyse av samme materiale ville trolig sett annerledes ut hvis noen andre hadde gjort analysen. Dette stemmer overens med et

sosialkonstruktivistisk utgangspunkt, nemlig at man ikke kan påstå at vitenskapelig kunnskap er mer sann enn andre former for kunnskap (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 168). Et slikt utgangspunkt innebærer at det man analyserer er sosialt konstruert. Derfor vil også mine representasjoner i analysen være mine konstruksjoner. Mine representasjoner er slik sett et av mange mulige representasjoner.

Reliabilitet handler om at forskeren skal unngå faktorer som kan påvirke forskningen og hindre at resultatet blir pålitelig eller troverdig. Jeg har forsøkt å sikre dette ved å legge fram direkte sitater fra Stortingsmeldingene. En diskursanalyse kan sies å ha en abduktiv tilnærming, med en slik tilnærming skapes ikke kunnskap i positivistisk forstand, men heller et kvalifisert grunnlag for å sette fram nye antakelser om de fenomener man undersøker (Hitching & Veum, 2011, s. 88).

5. Analyse

Integrering foregår på ulike nivåer i samfunnet. Gjennom analyse av tre Stortingsmeldinger er det det offentlige rommet der integrering foregår som er kjernen. Stortingsmelding forfattes av ansatte i departementet i samarbeid med den politiske ledelsen og er slik sett et uttrykk for departementets og regjeringens offisielle syn. En stortingsmelding defineres som et politisk styringsdokument. I dette ligger det at et slikt dokument legger føringer for hvordan politikken skal gjennomføres. Stortingsmelding forfattes av regjeringen og presenteres for Stortinget. Melding til stortinget har karakter av å være en rapport til stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt eller drøfting av fremtidig politikk (Østbø, 2010, s 313).

Det offentlige har mange rom, for å gjøre det så håndterlig som mulig har jeg smalet det inn. De diskursive representasjoner som gjenspeiler de styrende hensyn for utvikling, og hvordan integreringsforståelsen utvikles er kategorisert i arenaer. Meldingene er oppdelt i ulike kapitler, disse kapitlene omtaler ulike arenaer der integrering foregår. Innledningsvis sier alle meldingene noe om deres hovedbudskap, mål og strategier. Her diskuteres, defineres og forstås integrering, innvandrere og politikken. Her legges også grunnlaget for å si noe om hvordan integrering skal håndteres videre i meldingene. Jeg vil derfor i analysekapitlet begynne med en analyse av de innledende delene av Stortingsmeldingene for å se hvordan meldingene innleder og beskriver feltet som presenteres.

Videre inneholder analysen presentasjon av arena der jeg i hovedtrekk presenterer de ulike meldingenes uttalelser. Etter at alle meldingene er presentert innenfor arenaen gjør jeg en sammenligning mellom de ulike meldingene der jeg gjør et forsøk på å identifisere dialogen mellom meldingene og diskursens representasjoner for å kunne si noe om utvikling av integreringsforståelsen og de hensyn som er styrende for utviklingen av integreringsforståelsen.

[Innledende del av St.meld. nr. 17 \(1996-1997\)](#)

I den innledende delen av St.meld. nr. 17 (1996-1997) legger Regjeringen til grunn at det norske samfunnet har vært og i økende grad vil være flerkulturelt. Meldingen beskriver kulturelt mangfold som berikende og en styrke for fellesskapet. I innledningen av denne meldingen er hovedfokuset å definere hvem innvandrere er og hvilken rolle de har i det norske samfunnet.

På alle områder må det legges til rette for åpenhet og dialog, samhandling og nyskaping. Rasisme og diskriminering er i strid med våre grunnleggende verdier og må motarbeides aktivt. Innvandrere og deres etterkommere har spilt en betydelig rolle i norsk historie og har gitt viktige bidrag til Norges politiske, økonomiske og kulturelle utvikling – fra industrieiere til arbeiderbevegelsens pionerer, fra bergverk til oljevirkosomhet, fra religion og kunst til matkultur og handel. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 7)

Denne meldingen beskriver innvandring og innvandrere som en viktig del av det norske samfunnet. Innvandrere beriker og styrker et allerede eksisterende fellesskap. Innvandrere blir gjennom en slik beskrivelse innlemmet og inkludert som del av norsk historie ved at deres bidrag i politisk, økonomisk og kulturell utvikling fremheves. De blir i så måte definert som en del av nasjonsbyggingen. Ved å innlemme innvandrere i nasjonsbyggingen kan det virke som meldingen ønsker å presentere innvandrere som en viktig bidragsyter og som del av det norske. Det er gjennom historisk integrasjonsprosess at det skapes en sammenheng mellom nasjon og stat. Det er en slik prosess som har skapt den moderne nasjonalstaten som politisk enhet og som ideologisk reisverk. Staten har i så måte innflytelse på hvordan borgerne tenker om seg selv og samfunnet de lever i og staten kan også bidra til å stabilisere disse tankestrukturene (Brochmann et al., 2002, s. 11). Ved at det trekkes linjer til

nasjonsbygging kan sees som en inkluderende beskrivelse av innvandrere. I den inneledende delen av denne meldingen er mangfold et gjennomgående begrep som brukes for å snakke om det flerkulturelle samfunn, det blir beskrevet som mål og middel.

Mangfold i kultur og tro, i kunnskaper og ferdigheter gjør oss bedre rustet til å møte nye utfordringer, nasjonalt og internasjonalt. Innvandring gir tilgang til et vesentlig mer variert erfarings- og kunnskapsgrunnlag enn det som finnes i mer lukkede, ensartede samfunn. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 7)

Integrering blir i innledningen definert og forstått slik:

Begrepet betegner målet om likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse for alle, uansett opprinnelse. Det brukes også om ulike samfunnsprosesser i retning av målet. Slike prosesser er sammensatte, foregår kontinuerlig, er sjelden helt konfliktfrie og berører alle deler av befolkningen. «Integrering» brukes ofte som en motsats til begrepet «assimilering» og signaliserer at innvandrere innen visse rammer kan føre videre kulturell eller religiøs egenart. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 9)

Integrering handler her om likestilling, like rettigheter og plikter. Samfunnsprosessene i retning av målet om integrering blir her beskrevet som sjelden konfliktfrie.

Innenfor rammen av norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter har alle innbyggere, uansett opprinnelse, rett til å hevde sine verdier, følge kulturelle tradisjoner og praktisere sin tro. Praktiske løsninger på eventuelle konflikter må finnes gjennom dialog, gjensidig tilpasning og demokratiske prosesser som minsker risikoen for maktmisbruk. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 7)

I den innledende delen av denne meldingen blir integrering brukt som en motsats til assimilering og slik blir assimilering definert som uønsket. *Innen visse rammer*, signaliserer at det finnes en ramme for å opprettholde egenart. Rammen beskrives i denne meldingen som norsk lov, og så lenge de ikke kolliderer med disse kan innvandrere opprettholde sin

kulturelle egenart. At assimilering her blir satt som motsatsen til integrering innebærer at det ikke er noe mål at innvandrere skal bli helt like nordmenn og dermed kan opprettholde kulturell og religiøs egenart. Rammene for kulturell utfoldelse knyttes her opp mot retten til like muligheter uavhengig av ens kulturelle egenart. Integrering forstås som den rette veien å gå uten at innholdet i rammene beskrives detaljert. At en slik prosess ikke er konfliktfri beskrives i sitatet over. Videre beskriver meldingen at løsningen på eventuelle konflikter blant annet er gjensidig tilpasning.

«Blant enkelte grupper, særlig med flyktningbakgrunn, er inntektene markert lavere, arbeidsledigheten høyere og levekårene generelt dårligere. Årsaksforholdene er sammensatte. Ulikhet kan også skyldes maktforskjeller, utestenging, rasisme og diskriminering» (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 7). utfordringer knyttet til innvandrere blir i innledningen et tema som berøres. Ulikheten blir her knyttet til at det blant annet kan være en sammenheng mellom ulikhet og maktforskjeller. Det er likevel viet mye plass til diskriminering og rasisme i den innledende delen av denne meldingen. Slik sett defineres majoriteten også som en del av problemet og løsningen.

[Innledende del av Meld. St. 6 \(2012-2013\)](#)

I den innledende delen av Meld. St. 6 (2012-2013) er hovedfokuset å definere integreringspolitikken og ikke begrepet integrering. Meldingen forstår integrering som et politisk mål. Om integrering står det:

Integrering er en prosess som omfatter både de som bor her fra før, og de som flytter til landet. Nye innbyggere må tilpasse seg samfunnet de kommer til, og ta del i arbeids og samfunnslivet. De som allerede bor i Norge, må anerkjenne og forholde seg til at befolkningen endres og blir mer mangfoldig. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 9)

Denne beskrivelsen av integrering omfatter alle som bor i Norge. De som bor her fra før må anerkjenne og de som kommer må tilpasse seg. En slik beskrivelse omtaler innvandrerne som de som kommer. Majoriteten blir omtalt som de som bor her fra før. I en slik beskrivelse fjernes merkelappene, det skrives om de som kommer og de som er her fra før og slik sett inkluderer hele samfunnet. Integrering beskrives i denne meldingen som en prosess som inneholder tilpasning og anerkjennelse. De nye som kommer må tilpasse seg samfunnet og de som bor her fra før må anerkjenne at befolkningen endrer seg.

Meldingen definerer integreringspolitikken slik: «Integreringspolitikken skal legge til rette for at alle som bor i Norge, opplever å høre til og tar del i det norske fellesskapet. Det er en forventning at alle skal bidra etter evne» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 9).

Diskriminering hindrer innvandrere i å delta i samfunnslivet på like fot, og hindrer samfunnet i å bruke befolkningens ressurser og talenter. Diskriminering går ut over individers muligheter, levekår og livskvalitet. Diskriminering svekker tilhørigheten til fellesskapet og tilliten til medborgere og myndighetene (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 8).

I denne sammenhengen innebærer integreringspolitikken alle som bor i Norge. Samfunnet som helhet er inkludert og det er forventning om at alle bidrar etter evne. Det kan virke som det er en dreining om at staten som en institusjon ikke kan løse integreringen alene. Det er et fellesanliggende. Hovedfokuset i denne meldingen er hvordan integreringspolitikken må er å tilrettelegge for at alle som bor i Norge skal ha en opplevelse av å høre til og ta del i fellesskapet. Diskriminering blir her nevnt i den innledende delen for å beskrive at diskriminering er et hinder for deltakelse og svekker opplevelse av tilhørighet og at konsekvensene av diskriminering vil ha en negativ effekt på individ og samfunnsnivå.

Innvandringen medfører et mer mangfoldig samfunn. Det innebærer langt flere muligheter, men også flere konflikter. Å utnytte mulighetene og håndtere konflikter på en klok måte er det demokratiske samfunnets lakmertest (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 7).

Et trygt samfunn er omtalt i den innledende delen av denne meldingen. Et trygt samfunn innebærer slik den beskrives i denne meldingen at ulikhet i levekår er mindre enn i mange andre land. Det knyttes til et rettferdig samfunn.

I Norge er levestandarden høyere og forskjellene i levekår mindre enn i de fleste andre land. Slik skal det fortsette. Norge skal ikke utvikle seg til et samfunn hvor personer med innvandrer bakgrunn har dårligere levekår og deltar i mindre grad i samfunnsfellesskapet enn resten av befolkningen. Norge skal fremdeles være et rettferdig samfunn uten store sosiale og økonomiske forskjeller. Slik bevares et trygt samfunn (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 7).

Innledende del av Meld. St. 30 (2015-2016)

I den innledende delen av Meld. St. 30 (2015-2016) beskrives integrering, integreringspolitikk og velferdsmodellen med glidende overgang. Meldingen fokuserer primært på nyankomne med fluktbakgrunn og deres første år i landet.

Denne meldingen tar utgangspunkt i migrasjonsbildet i Europa og Norge 2015 og 2016. Den tar for seg hvordan integreringspolitikk og tiltak bør organiseres slik at flere nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskere kommer i arbeid eller utdanning og får en fast tilknytning til arbeidslivet (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 7).

«Denne meldingen fokuserer primært på perioden etter at tillatelse på opphold i Norge er gitt, og på politikk og tiltak som hovedsakelig gjelder for innvandrere med fluktbakgrunn sine første år i landet». (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 12)

Innledningen av denne meldingen har organisering av integreringspolitikk og tiltak som hovedfokus for en rask integreringsprosess. Det formidles at innvandrere raskest mulig skal bli nyttige samfunnsborgere gjennom effektiv integreringspolitikk. Meldingen beskriver også at det er avgjørende for samfunnet at innvandrere kommer raskt i arbeid. I denne meldingen kan det virke som effektivitet er et viktig element i integreringen og er fremtredende i den innledende delen av denne meldingen, noe som også gjenspeiler tittelen, *Fra mottak til arbeidsliv- en effektiv integreringspolitikk*. «Integreringsarbeid har ingen raske løsninger. Det er grunn til å anta at det vil ta noe tid før de som får opphold i landet på bakgrunn av beskyttelsesbehov, kommer inn i arbeidslivet» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 7).

Samtidig som meldingen beskriver en effektiv integreringspolitikk, erkjenner den også at det ikke finnes raske løsninger.

Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse. Det er avgjørende for samfunnet at nykommere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengig av kontantytelser. Kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt, eller direkte ulønnsomt, å delta i arbeidslivet. For innvandrere med kort botid i Norge og uten tilknytning til

arbeidslivet, kan ytelser som for eksempel kontantstøtte svekke incentivene til å delta i arbeidslivet. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 7)

Lønnsomhet forutsetter effektivitet. En slik forståelse trekker elementer fra en markedsdiskurs, der effektivitet og økonomi legger premisser for forventningene om integrering.

Meldingen definerer videre en effektiv integreringspolitikk slik:

Integrering er et samspill mellom mange parter. Den enkelte innvandrere skal møtes med krav om å bidra og delta, og det forventes stor innsats fra den enkelte. Samfunnet må samtidig legge til rette slik at alle skal bruke sine ressurser i arbeids- og samfunnsliv. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 7)

Samspeillet i integreringsprosessen slik den beskrives her er todelt. Samfunnet må legge til rette og det er et krav at den enkelte skal bidra og delta. Målet for integreringspolitikken slik den beskrives i denne meldingen er å legge til rette for at alle blir bidragsyttere gjennom krav og incentiver for deltakelse. Målet er at alle kommer i arbeid og blir skattebetalere og deltakende borgere. Målet om full sysselsetting er her tett knyttet til velferdsstaten og hva den kan tåle av belastning. «Regjeringen legger vekt på at tiden i mottak skal brukes effektivt, at bosetting i kommuner skal skje så raskt som mulig etter vedtak om opphold, at kvalifisering til arbeidslivet er målrettet og at medbrakt kompetanse og utdanning skal brukes» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 7)

Videre begrunnes det med at det er viktig for å opprettholde et trygt og økonomisk bærekraftig velferdssamfunn der alle forsørger seg og sine. Meldingen definerer integrering som et samspill mellom mange parter, i dette ligger en slags forventning også til majoritetssamfunnet som en viktig del av integreringsprosessen. I den innledende delen gir meldingen noen eksempler av hva konsekvensene av at noen grupper faller utenfor kan bety for storsamfunnet.

Regjeringen ønsker å unngå at større grupper av innbyggere står på utsiden av samfunnet. Det finnes eksempler på at byer i Europa har særlig utsatte områder med store levekårsutfordringer hvor mange står utenfor arbeidslivet og ikke deltar i storsamfunnet. Noen slike områder er preget av alvorlig kriminalitet som påvirker

innbyggerne direkte og indirekte. Slike områder kjennetegnes i tillegg av at innbyggerne har liten tillit til viktige samfunnsinstitusjoner. Dette kan føre til for eksempel politiet har vanskelig for å utføre sitt arbeid. Områder i Gøteborg i Sverige blir i noen sammenhenger trukket fram som eksempel. Dersom individer eller grupper ikke deltar eller har en opplevelse av å ikke høre til, kan det dannes parallellsamfunn hvor man utvikler egne regler og kodekser som i ytterste konsekvens bryter med norsk lov. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 9)

For å bevare et trygt samfunn må alle innlemmes i samfunnet, og slik blir integrering i denne meldingen også en del av kriminalitetsforebyggende tiltak. I denne meldingen er det snakk om hvordan Norge ikke skal bli et utrygt samfunn og det beskrives som en reel trussel mot samfunnet hvis tilliten til fellesskapet undergraves. Konsekvensene av dårlig integrering vil ha en uheldig konsekvens for hele samfunnet.

En sammenligning

Innledningsvis legges det i alle meldingene noen rammer og forståelse for hvordan innvandrere skal bli en del av samfunnet. En slik forståelse kan sies å være bakteppet for de politiske tiltak som foreslås. Alle meldingenes mål er utalt integrering. St.meld. nr. 17 (1996-1997) sier i tillegg noe om at assimilering ikke er et mål i politikken ved at den setter integrering som mål og assimilering som motsats til integrering. Med integrering beskriver den at det er muligheter for å bevare egenart. Ved at assimilering trekkes inn som motsats kan sees som at teksten trekker på tidligere hendelser i historien, og slik forandrer den diskursen om hvordan innvandrere skal integreres. Assimilering omtales gjerne som noe noen nasjonalstater en gang utsatte sine nasjonale minoriteter for da de ble tvunget til konformitet med majoritetsbefolkningen og slik sett trekker meldingen på tekster lenger tilbake enn den tidsperioden meldingen er skrevet (Døving, 2009 s. 9). St.meld. nr. 17 (1996-1997) har et kapittel der det gjøres en oppsummering av historiske hovedlinjer i tidligere minoritets- og innvandringspolitikk som bakgrunn for å møte dagens flerkulturelle samfunn.

I første halvdel av århundret var holdninger og politikk preget av nasjonsbygging, verdenskriger, revolusjonsfrykt og økonomiske krisetider. Norske myndigheter forsøkte å hindre innvandring av enkelte grupper som ble oppfattet som uønskete.

Både innvandrere og minoritetsgrupper med tilhørighet til Norge ble i samme periode møtt med krav om fornorsking som en forutsetning for at disse gruppene skulle delta i samfunnet som likeverdige borgere. Minoritetsgruppers språk og kultur ble nedvurdert og til dels forsøkt utslettet. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 24)

Alle språklige uttrykk bærer med seg bagasje fra tidligere relasjoner med andre språklige uttrykk som påvirker dets nye relasjoner med andre tekster (Neumann, 2001). Gjennom intertekstualitet får man også innblikk i diskursens rolle i forandringsprosessene.

Assimilering nevnes ikke i de andre meldingene, verken som noe ønskelig eller uønskelig.

Ved at innvandrere i meldingen fra St.meld. nr. 17 (1996-1997) beskrives som en del av norsk historie fjernes fremmedgjøring av innvandrere og de sees på som betydningsfulle. Deres rett til å hevde sine verdier, tradisjoner og tro beskrives også. Ved at St.meld. nr. 17 (1996-1997) definerer innvandrere som del av nasjonsbyggingen gjør den integrering til en prosess. Likestilling, like muligheter og rett til å bevare egen kultur er elementer som er i fokus i den innledende delen av denne meldingen. Meldingen har en integrerende måte å beskrive innvandreres tilstedeværelse på ved å definere dem som en viktig del av det norske. Mangfoldets innhold beskrives som gjensidig respekt og toleranse. Integrering er noe annet enn assimilering, her er bevaring av kulturell egenart en del av integreringsforståelsen. Diskursive representasjoner om mangfold, flerkulturelt samfunn og innvandrere som ressurs legges til grunn for integreringsforståelsen.

I Meld. St. 6 (2012-2013) inkluderes majoritetssamfunnet som en viktig del av integreringen. Integrering defineres også her som en prosess, og innebærer at hele befolkningen er en del av den og slik sett gjøres alle ansvarlige i denne prosessen. Dette er en videreføring av de representasjoner om mangfold fra St.meld. nr. 17 (1996-1997). Innvandrere omtales som en gruppe som bor i Norge, det gjøres et forsøk på å fjerne kategorien innvandrere, og prosessen omfatter integrering av hele samfunnet. Prosessen handler i denne meldingen om de som bor her fra før og de som kommer. Samfunnet beskrives som mangfoldig og flerkulturelt. Det legges noen forventninger til alle om å bidra. Det argumenteres her for at velferdsstaten er avhengig av høy sysselsetting. Her er en mangfoldstenkning gjeldende i stor grad og rammer inn det flerkulturelle samfunn. Det legges her et felles ansvar på hele storsamfunnet om hvordan innvandrere skal integreres. Integrering blir slik sett et fellesanliggende. Dialogen

kan sees som at Meld. St. 6 (2012-2013) viderefører de representasjoner om mangfold og det flerkulturelle samfunn, men utelater bevaring av egenkultur. De diskursive representasjoner om mangfold gjennom et flerkulturelt samfunn er styrende for integreringsforståelsen også her. Ved at meldingen utelater bevaring av egenkultur kan sees som at et slikt hensyn ikke er en del av integreringsforståelsen.

I Meld. St. 30 (2015-2016) er integreringsbegrepet etablert og det dveles ikke om hva den inneholder eller hvem den inkluderer. Meldingen har til hensikt å ha fokus på de nye som kommer og omtaler de som innvandrere med fluktbakgrunn. Meldingen konstaterer at integrering er et samspill mellom mange parter og slik sett er dialogen med Meld. St. 6 (2012-2013) synlig. Prosessen handler derimot her om effektivitet. Lønnsomhet og effektivitet er de hensyn som legges til grunn i de diskursive representasjonene som kommer til uttrykk her. En markedsdiskurs er identifisert og lønnsomhet og effektivitet får en viktig rolle i integreringsforståelsen. Effektiviteten og lønnsomheten handler her mest om hvordan innvandrere raskest mulig skal bli selvstendige, og få incentiver til å jobbe og ikke bli avhengig av offentlige midler. Integrering minimaliseres i den inneledende delen av denne meldingen til å handle om arbeid. Arbeid inneholder deltakelse, deltakelse innebærer at man er integrert. Konsekvensene av arbeid er altså integrering. Det kan virke som at det er arbeid som skal resultere i integrering. Effektiviteten skal foregå på alle nivåer, det er krav om effektiv behandlingstid på asylsøknader på statlig nivå og effektivitet på bosetting på kommunalt nivå. Det er en slags tro på effektivitet på alle områder for å oppnå en rask integrering. Meldingen presiserer at det er de nye som kommer som er meldingens målgruppe og smalner inn målgruppen og slik sett fjerner mangfoldsdiskursen som er viktige representasjoner og hensyn som tas i de forhenværende meldingene. I denne meldingen er effektivitet og lønnsomhet viktige stikkord.

Det skjer en endring i hvordan meldingene beskriver innvandrere og hvordan de skal innlemmes. Alle meldingene har en felles forståelse av at det er mange involverte parter i en integreringsprosess. Målet om deltakelse går igjen i alle meldingene. Det er likevel ulik grad av vektlegging av hva som forventes. I Meld. St. 6 (2012-2013) beskrives en forventning om deltakelse. Innvandrere beskrives som potensielle arbeidstakere og skattebetalere. I den innledende delen av Meld. St. 30 (2015-2016) beskrives krav om deltakelse. Mens det i Meld. St. 6 (2012-2013) beskrives en forventning om at alle skal bidra etter evne, beskrives det i Meld. St. 30 (2015-2016) at samfunnet må legge til rette slik at alle skal bruke sine ressurser.

Der det i Meld. St. 6 (2012-2013) er fokus på å bevare et trygt samfunn er det i Meld. St. 30 (2015-2016) snakk om hvordan Norge ikke skal bli et utrygt samfunn. Å bevare et trygt samfunn og det å ikke bli et utrygt samfunn er i prinsippet det samme, og slik sett er det en tydelig dialog mellom disse meldingene. Innholdet i Meld. St. 6 (2012-2013) handler om å beskrive hvilken utvikling man ønsker, mens det i Meld. St. 30 (2015-2016) handler om hvordan utvikling man ikke ønsker. Det er ulike virkemidler som brukes for å tegne bildet av et trygt samfunn. Mens det i den innledende delen i Meld. St. 30 (2015-2016) bygger opp under en frykt for konsekvensene, tegner Meld. St. 6 (2012-2013) et bilde av et trygt samfunn som må bevares. Å bevare et trygt samfunn bygger på en antakelse om at samfunnet er trygt. Å ikke bli et utrygt samfunn kan også tolkes som at samfunnet er trygt, men når konsekvensene av et utrygt samfunn beskrives blir forståelsen likevel annerledes. I Meld. St. 30 (2015-2016) sies det at konsekvensene av en dårlig integrering er dannelse av parallellsamfunn som også innebærer lovbrudd. En slags kriminalisering av det å ikke være integrert. En kan tenke at dette er en måte å presisere viktigheten av integrering, konsekvensene er problematiske, og involverer hele samfunnet og dens institusjoner. En slik tilnærming bekrefter viktigheten av hensynet om effektivitet.

Beskrivelse av et trygt samfunn er ulikt og dermed blir også forståelsen ulikt. For å bevare et trygt samfunn foreslår Meld. St. 6 (2012-2013) å redusere ulikhet i levekår, mens Meld. St. 30 (2015-2016) beskriver konsekvenser av at noen står på utsiden av samfunnet. Å redusere ulikhet i levekår er et politisk mål og en mer overordna beskrivelse på et problem. Å stå på utsiden av samfunnet inneholder enkeltindividet og kan gi assosiasjoner til at det er et valg individet tar om å stå utenfor samfunnet. Selv om det er en tydelig dialog mellom meldingene er det ulike forståelser. Dette er et eksempel på hvordan de diskursive representasjoner som kommer til uttrykk i de ulike Stortingsmeldingene er med på å endre og utvikle integreringsforståelsen.

I den innledende delen av St.meld. nr. 17 (1996-1997) beskrives også utfordringer knyttet til ulikhet og forskjeller i levekår mellom minoritet og majoritet, årsakene beskrives som sammensatte. Maktforskjeller, diskriminering og rasisme sees som mulige årsaker til ulikhet. Her konstateres og problematiseres at det er en markert ulikhet i levekår når det gjelder innvandrere med flyktningbakgrunn. I Meld. St. 6 (2012-2013) sammenlignes levekår i Norge med andre land. Her beskrives at levestandarden i Norge er høyere og forskjellene mindre. Når innvandrernes levekår sammenlignes med levekår blant majoriteten hevder

St.meld. nr. 17 (1996-1997) at det er en markert ulikhet i levekår. Når St.Meld. 6 (2012-2013) sammenligner levekår i Norge med levekår i andre land er ulikhet i levekår i liten grad tilstede. I St.meld. nr. 17 (1996-1997) knyttes ulikhet i levekår til diskriminering og maktforskjeller. I Meld. St. 6 (2012-2013) knyttes det å redusere ulikhet med det å bevare et trygt samfunn. Å bevare et trygt samfunn gjennom å redusere ulikhet kommer hele samfunnet til gode. Når ulikhet knyttes til diskriminering, rasisme og maktforskjeller omfatter konsekvensene innvandrere og flyktninger.

Integrering slik det beskrives i meldingene endrer seg når det gjelder innhold og hva som vektlegges. I St.meld. nr. 17 (1996-1997) inkluderer forståelsen av integrering videreføring av egen kultur og religiøs egenart. I integrering ligger en balanse mellom det man skal bevare og det man skal oppgi, kravene om det som skal oppgis og bevares presenteres ikke konkret. Der legges det juridiske til grunn for hva rammene er. Dermed ligger dette integreringsbegrepet litt løst og opp til hver enkelt å vurdere hva den skal inneholde. Både for de som ser utenfra og de som skal integreres. En slik beskrivelse kan oppleves som diffus og lite konkret. I Meld. St. 6 (2012-2013) handler integrering om at man skal innlemmes i samfunnet og bli likeverdige borgere med like rettigheter og plikter. Her omfatter integrering de som bor her og de som kommer, det handler her om en tilpasning begge veier. Tilpasning begge veier kan også beskrives som diffus. Hvor mye tilpasning er nok, og betyr det også at majoritetsbefolkningen skal tilpasse seg innvandre? I Meld. St. 30 (2015-2016) beskrives integrering som et samspill mellom mange parter som må effektiviseres slik at det blir lønnsomt med innvandring. En slik forståelse kan assosieres med at det snakkes om et marked, der investeringer gjøres.

Offentlige overføringer

Integrering foregår innenfor rammen av velferdsstaten Norge. Velferdsstaten er en dyr ordning som solidarisk skal ta vare på alle som trenger støtte, samtidig er det et knapt og sårbart gode. Prinsippet om å sette tæring etter næring er viktig. Velferdsstatens mål er å sikre kollektiv beskyttelse, et minimum av velferd for befolkningen og kjennetegnes ved et omfattende offentlig ansvar for grunnleggende velferdsoppgaver. Med offentlige overføringer menes her penger som overføres under ulike ordninger (Brochmann & Hagelund, 2010).

Integrasjonspolitikken kan sees som en forlengelse og nyutvikling av velferdsstatens virkemidler for å hindre sosial og økonomisk marginalisering av det som har vært nye svake grupper i samfunnet (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 27). Triangelet som har inneholdt det

politiske mulighetsområdet i det moderne innvandringslandet Norge er velferdsstaten, nasjonen og arbeidsmarkedet (Brochmann, 2002, s. 34). Inntektssikring handler om arbeid, men også om offentlige overføringer. Å gjøre et klart skille på arbeid og offentlige overføringer er utfordrende da meldingene innlemmer disse i samme kapitler og snakker om det samtidig. Offentlige overføringer er en viktig del av den politiske diskursen om integrering og foregår innenfor rammen av velferdsstaten Norge. Å stå utenfor arbeidslivet utløser retten til å motta offentlige overføringer. Offentlige overføringer er mer enn å stå utenfor arbeid når det gjelder innvandrere og flyktninger. Offentlige overføringer som introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad er eksempler som kan nevnes for å vise dette. Selv om arbeid og offentlige overføringer henger sammen, snakkes om samtidig og om hverandre i meldingene gjør jeg et forsøk på å analysere det meldingene presenterer når det gjelder offentlige overføringer under denne overskriften.

[St.meld. nr. 17 \(1996-1997\)](#)

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) beskrives offentlige overføringer under overskriften kvalifisering, arbeid og inntektssikring. Målet om selvhjulpenhet beskrives her som noe som skal foregå på sikt og når mulighetene er der.

Det er en målsetting i regjeringens politikk at nyankomne innvandrere så snart som mulig etter bosetting skal bli selvhjulpne. Forskningsresultater viser at mange innvandrere har sosialhjelp som en viktig inntektskilde fem år etter bosetting i landet. Nyankomne innvandreres behov for økonomisk hjelp skyldes som oftest at de har behov for kvalifisering for å få fotfeste i det norske arbeidsmarkedet med midler og støtte. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 58)

Grunntanken i sitatet over er at de som ikke er selvhjulpne er det fordi de har behov for kvalifisering. Dette betyr at de mangler en kvalifisering eller at den kvalifiseringen de har fått ikke har vært god nok. Ansvaret for manglende kvalifisering legges slik sett hos de som leverer tjenester som skal gi nok kvalifisering slik at innvandrere ikke skal bli sosialhjelpsmottakere. Innvandrernes mangel på kvalifisering skyldes at behovet for kvalifisering ikke er dekket godt nok og høye offentlige overføringer skyldes mangel på kvalifisering. Økonomisk uselvstendighet blant nyankomne innvandrere defineres på et samfunnsnivå. Det er samfunnet som må bedres, endres og tilrettelegges for at individet skal

klare seg selv og bli selvhjulpen. Å være økonomisk selvhjulpen er en del av integreringsprosessen. Å bli selvhjulpen innebærer at man har blitt hjulpet i forkant. Det uttrykkes her at det er ønskelig med en kvalifisering av integreringsarbeidet. Offentlige ytelser sees her som et middel for å nå målet om full sysselsetting og selvhjulpenhet gjennom kvalifisering. Videre står det, «Regjeringen vil derfor ta initiativet til at forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlig stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak, blir styrket og tydeliggjort» (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 58).

Det er et ønske om at virkemidlene skal være mer målrettet og offentlige ytelser skal være kvalifiseringsfremmende i større grad enn tidligere. Det blir gjort en tydelig forbindelse mellom kvalifisering og offentlige overføringer. Det er en tro på at mangel på kvalifisering er hovedproblemet for at noen er avhengig offentlige overføringer. Her presenteres en forståelse om at offentlige ytelser og tiltak som gir kvalifisering må ha en klarere forbindelse.

Videre beskrives det at samfunnet mister ressurser som ligger i den menneskelig kraft og høy sysselsetting og verdiskapning er et nødvendig fundament for velferdspolitikken (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 54).

Meldingen refererer til en undersøkelse gjort av Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning om rekruttering av innvandrere med høyere utdanning i det private næringsliv som påpeker at innvandrere med høyere utdannelse fra Asia, Afrika og Latin Amerika har dårligere muligheter for å bli ansatt enn nordmenn med tilsvarende utdannings- og erfaringsbakgrunn. Undersøkelsen hevder at det knyttes særegne forestillinger til innvandrere som gruppe og innvandrere blir i større grad enn nordmenn vurdert etter forestillinger om egenskaper snarere en vurdering av egenskaper. En innsats mot forskjellsbehandling og diskriminering er i denne meldingen et viktig ledd og er tett knyttet til temaet arbeid og offentlige overføringer. Et samarbeid og en klarere arbeidsdeling mellom de ulike myndigheter og etater er også et tema.

Enkelte arbeidsledige innvandrere har behov for bistand fra flere offentlige instanser.

For å utforme og tilrettelegge tilbud som best mulig kvalifiserer for norsk arbeidsliv, er det nødvendig med en klar arbeidsdeling og et godt samarbeid mellom trygdeetaten, sosialetaten, utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene.

(St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 58)

Det er et krav om bedre samordning mellom sosialetaten, utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene. Det er en slags tro på at en bedret kommunikasjon mellom ulike etater vil resultere i at innvandrere ikke vil være avhengig av offentlige overføringer over en lengre periode. Problemforståelsen handler om samordning av tjenester og styrking og tydeliggjøring av det innvandrere får i offentlige ytelser og deltakelse i kvalifiseringstiltak. Løsningen og problemforståelsen ligger på samfunnsnivå.

En viktig forklaring på den relativt store andelen stønadsmottakere blant innvandrere er den høye arbeidsledigheten i enkelte innvandrergupper. Den høye arbeidsledigheten skyldes i all hovedsak forhold som ligger utenfor sosialtjenetestens ansvarsområde. Den økonomiske stønadens karakter som en passiv ytelse, og den måten den blir forvaltet på, kan imidlertid være en medvirkende årsak til at det blir flere mottakere av ytelser over lengre tid enn nødvendig. En konsekvens av avhengigheten av sosialhjelp kan være at mottakere fokuserer på å utvikle mestringsstrategier overfor sosialhjelpssystemet, i større grad enn f.eks overfor arbeidsmarkedet. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997 s. 61)

Offentlige ytelser i form av sosialhjelp som svar på arbeidsledighet problematiseres ved at det er en passiv ytelse. En slik beskrivelse støtter opp om behovet for en bedre samordning og et behov for å styrke og tydeliggjøre forbindelsene mellom offentlige overføringer og tiltak. Samordning av tjenester blir foreslått som et svar for å knytte offentlige overføringer med kvalifiserende tiltak. Meldingen referer også til en undersøkelse som beskriver at innvandrere med høyere utdanning har dårligere muligheter for å bli ansatt fordi innvandrere i større grad blir vurdert etter forestillinger om egenskap snarere enn vurdering av egenskap. En innsats mot diskriminering og forskjellsbehandling blir et svar på en slik problemforståelse.

Hvilke løsninger som foreslås henger sammen med hvordan problemforståelsen beskrives. De diskursive representasjonene om innvandrere og offentlige overføringer dreier seg her om at det må organiseres på en slik måte at de ikke skaper passivitet og avhengighet. Offentlige etater må organiseres slik at offentlige overføringer knyttes til deltakelse i kvalifiseringstiltak. De hensyn som legges til grunn handler her om å knytte kvalifisering til

offentlige overføringer. Samtidig som bekjempelse av diskriminering også er en avgjørende faktor for at innvandrere som er kvalifisert skal ha muligheten til å skaffe seg arbeid.

Meld. St. 6 (2012-2013)

I Meld. St. 6 (2012-2013) er offentlige overføringer nevnt i kapittel om arbeid, om familieliv og i kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser. I denne meldingen blir selvstendighet sett som en viktig del av bærekraften i velferdsstaten ved at den knyttes til sysselsetting som en forutsetning for en bærekraftig velferdsstat. Arbeid blir ikke bare knyttet til inntektskilde, men også kilde til selvrespekt og selvrealisering og slik sett får en verdi i seg selv. «Arbeid til alle er et hovedmål for regjeringen. For den enkelte er arbeid en kilde til inntekt, selvrespekt og selvrealisering» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 25) «Regjeringens visjon er å tette sysselsettingsgapet som eksisterer mellom innvandrere og befolkningen for øvrig» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 25).

Økonomisk selvstendighet er en forutsetning for reel likestilling. Velferdssamfunnet er avhengig av at flest mulig deltar i yrkeslivet. Det er derfor et mål at menn og kvinner i en familie så langt som mulig er tilknyttet arbeidslivet og har egen inntekt. Deltakelse i arbeidslivet gir viktige rettigheter til pensjoner, foreldrepenger, sykepenges m.v. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 80)

I denne meldingen er velferdsstatskonteksten knyttet opp med målet om selvstendighet. Det er et fokus på at det lønner seg å jobbe, gevinstene av det å være i arbeid innebærer at man får tildelt noen rettigheter. Her knyttes offentlige overføringer direkte til arbeid. En rettighetsorientert tilnærming til offentlige ytelser kommer til uttrykk her. Integreringspolitikk blir her sammenlignet med sosialpolitikk og utdanningspolitikk og ser på innvandrere som en del av resten av befolkningen.

En vellykket integrering som øker sysselsettingen blant innvandrere, er på samme måte som god sosialpolitikk og utdanningspolitikk, gunstig både for samfunnet som helhet og for den enkelte. Det gjelder ikke bare balansen mellom statens utgifter og inntekter, men også for bærekraften i og oppslutningen om den norske velferdsmodellen i alle deler av befolkningen. Det er viktig for fellesskapet at

personer med innvandrers bakgrunn deltar på linje med resten av befolkningen. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 138)

«Dersom situasjonen blir slik at mange innvandrere ikke deltar i arbeidslivet, ikke tar utdanning og blir diskriminert, fører det til økte utgifter til sosiale ytelser og samtidig tap av skatteinntekter» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 138).

Her begrunnes en vellykket integrering med balansen mellom statens utgifter og inntekter og bærekraften i og oppslutting om den norske velferdsmodellen. Det kan slå negativt ut for fellesskapet at noen ikke deltar. I dette ligger det en beskrivelse av frykten for at resten av befolkningen ikke ønsker å opprettholde og støtte opp under velferdsstaten fordi det er en reel fare for at de mister motivasjon til å betale til en ordning som belastes av en minoritet.

Introduksjonsordningen blir i denne meldingen presentert med dets formål å styrke mulighetene for deltakelse i arbeid- og samfunnsliv og for økonomisk selvstendighet for nyankomne flyktninger og deres familie. Deltakere i introduksjonsprogrammet mottar introduksjonsstønad. «Stønaden er individbasert, og den økonomiske ytelsen knyttes direkte opp mot den enkeltes deltakelse» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 30).

Offentlige overføringer er i denne meldingen knyttet direkte opp mot vellykket integrering, arbeid og diskriminering. Diskriminering knyttes her opp som en mulig konsekvens av at man ikke deltar. Arbeid er løsningen på mye. Her kan en kjenne en slags rettighetsorientert tilnærming. Gjennom arbeid kvalifiserer man til noen ytelser. Velferdsstatsmodellen tåler ikke innslag av mennesker eller grupper som faller igjennom og som forstyrrer det regulerte arbeidslivet og som belaster sosialbudsjettene (Brochmann & Hagelund, 2002, s. 35). Diskursive representasjoner som innebærer hensynet til velferdsstatens bærekraft legges til grunn for en rettighetsorientert tilnærming til integreringsforståelsen her.

Regjeringen ønsker å styrke den arbeidsrettede innsatsen overfor innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet og som ikke fanges opp av andre ordninger. Derfor innfører regjeringen Jobbsjansen fra sommeren 2013. Målet med Jobbsjansen er å øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, som har behov

for kvalifisering og som ikke omfattes av andre ordninger som for eksempel introduksjonsprogrammet. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 139)

En kvalifiseringsorientering knyttes direkte til en rettighetsorientering. Det skapes lavterskeltilbud til de som ikke har klart å kvalifisere seg for å sikre at de er etablert i en ordning som gir arbeid og rettigheter på sikt. En tro på at kvalifiseringen må skje i arbeidsrettet tiltak inneholder også en tro på en rettighetstilnærming ved at man inngår i en ordning. Å ikke omfattes av noen ordninger i et rettighetsorientert samfunn gjør det vanskelig for arbeidsledige som står langt fra arbeidsmarkedet å tilegne seg rettigheter til ytelser på sikt som f.eks. pensjon. Dermed er jobbsjansen en mulighet for de som har falt utenfor, de som ikke var i arbeid etter introduksjonsprogrammet kan fanges opp og kvalifisere seg til å kunne bli en del av arbeidsmarkedet. I denne meldingen er målgruppen ungdom i alderen 18-25 år som mottar sosialhjelp, og i særlig grad hjemmeværende kvinner som ikke deltar i kvalifisering eller opplæring, og som ikke mottar sosialhjelp. Arbeid er en viktig del av integreringsprosessen i denne meldingen. At ikke alle kommer ut i jobb er likevel et poeng som meldingen tar utgangspunkt i. Ved å rette fokus på hjemmeværende kvinner, og unge sosialhjelpsmottakere er det et mål å favne flest mulig og motivere for arbeid.

Kvalifiseringsprogrammet blir i denne meldingen også presentert som et ledd i integreringsarbeidet som innebærer at flere blir selvstendige ved at inntektskilden kommer fra arbeid.

“Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensende ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Dette handler i stor grad om personer som uten et slikt program ville vært avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder. Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet til å kunne komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien kan være relativt lang.»

(Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 34)

Kontantstøtte

Kontantstøtteordningen ble innført i 1998 og er en kontantytelse til foreldre som ikke eller bare delvis benytter barnehage.

Innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia og Latin-Amerika har en høyere bruk av kontantstøtte enn den øvrige befolkningen, selv om også deres bruk av kontantstøtten er redusert de siste årene. Det er nødvendig å organisere overføringene til barnefamilier på en måte som både sikrer velferd og motiverer til arbeid. Det er i flere utredninger pekt på at kontantstøtten i tillegg til andre overføringer kan medføre at kvinner, da særlig de med mange barn og lave kvalifikasjoner, ikke vil kunne tjene tilsvarende i arbeidsmarkedet på kort sikt som det de mottar i offentlige overføringer. Ordningen bidrar dermed til å holde kvinner utenfor arbeidslivet og barn utenfor barnehage (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 82).

Det er ikke kontantstøtte alene som beskrives som et problem her. Det er flere aspekter som sammen bidrar til at det ikke lønner seg å være i arbeid fordi kvinner med lave kvalifikasjoner og mange barn ikke vil kunne tjene tilsvarende i arbeidslivet som de ytelsene de mottar gjennom offentlige overføringer. Samtidig beskrives en valgfrihet og dens konsekvenser. Valgfriheten her er knyttet til det å være hjemme med barn, konsekvensene av å være hjemme er tapte rettigheter. I et rettighetsorientert samfunn er de økonomiske konsekvensene, i form av tapte rettigheter en viktig overveining som det er viktig å ha nok kunnskap om. «På den andre side er valgfrihet et faktum. Både kvinner og menn kan velge å være hjemme med barn, men skal kjenne til konsekvensene av tapte rettigheter til ulike ytelser ved ikke å være i inntektsgivende arbeid» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 80).

Gjennom introduksjonsordningen blir kvalifiseringsbehovet som ble etterspurt i St.meld. nr. 17 (1996-1997) besvart her. Introduksjonsordningen knytter således offentlige overføringer til et opplegg som gir kvalifisering og arbeid på sikt. Samtidig problematiseres en ny form offentlig overføringer, kontantstøtte, som sammen med andre offentlige overføringer holder kvinner utenfor arbeidslivet.

Meld. St. 30 (2015-2016)

I Meld. St. 30 (2015-2016) står det at alle skal forsørge seg selv og sine for å opprettholde et trygt og økonomisk bærekraftig velferdssamfunn.

Målet er at alle som skal leve og bo i Norge, kommer i jobb, blir skattebetalere og deltakende borgere. Dette er viktig for den langsiktige utviklingen, ikke minst for å opprettholde et trygt og økonomisk bærekraftig velferdssamfunn. Alle skal som hovedregel forsørge seg og sine. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016. s 10)

Offentlige overføringer er i denne meldingen knyttet til arbeidsmarkedet. Meldingen beskriver at alle medlemmer i folketrygden omfattes av de samme rettighetene, samtidig beskrives et ønske om gjennomgang av trygdeordninger.

De som får opphold i Norge, blir medlemmer i folketrygden og får rett til ulike trygde- og velferdsytelser i likhet med andre bosatte i Norge. De vil også ha rett til økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen dersom de ikke kan sørge for eget opphold. En betydelig andel vil trolig få rett til ytelser etter de særlige bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven. I Prop. 1 S Tillegg 1 (2015-2016) ble det varslet en gjennomgang av norske trygdeordninger, herunder særordninger for personer med status som flyktninger, med sikte på innstramming. Bakgrunnen er blant annet at en ikke ønsker nivået på ytelsene til asylsøkere skal være av en slik art at Norge fremstår som økonomisk attraktiv i forhold til sammenlignbare europeiske land. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 70)

Innenfor rammene av lovverket skal alle omfattes av de samme lovene og vil ha de samme rettighetene. Referanse til lovverket henviser til en rettighetsorientering, der det trekkes linjer til lovverk. Her beskrives en endring i lovverket når det gjelder særordninger for folk som får flyktningstatus og det begrunnes med at man ønsker å sende signaler ut i verden slik at Norge ikke skal fremstå som økonomisk attraktiv sammenlignet med andre europeiske land.

«Lavere yrkesdeltakelse og høyere ledighet blant innvandrere fra land i Asia og Afrika er en viktig grunn til at flere i denne gruppen har vanskelige levekår, og i større grad er avhengig av offentlige stønader enn befolkningen for øvrig» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 52). Det er her et mål å øke yrkesdeltakelse for å bedre vanskelige levekår og gjøre innvandrere mindre avhengige av offentlige overføringer. Dårlige levekår skyldes lav yrkesdeltakelse og høy arbeidsledighet som igjen øker offentlige overføringer.

I denne meldingen er det et ønske om å videreføre jobbsjansen, men med et ønske om å endre innretningen. Endringen går ut på å snevre inn de som skal omfattes av ordningen.

Unge mellom 18-25 år, sosialhjelpsmottakere og mottakere av overgangsstønad har fram til nå vært i målgruppa for Jobbsjansen. Dette er grupper som bør kunne omfattes av andre ordninger for eksempel i utdanningssystemet, eller i arbeids- og velferdsforvaltningen, og de skal derfor ikke lenger få tilbud om kvalifisering gjennom Jobbsjansen. (Meld. St 30 (2015-2016), 2016, s. 66)

Jobbsjansen skal i denne meldingen prioritere kvinner som er hjemmeværende og som ikke mottar sosialhjelp. Det er også en målsetting å styrke introduksjonsprogrammet ved at Jobbsjansen inngår i det. «Kommunene kan søke om prosjektmidler for å ta deltakere i introduksjonsprogrammet som trenger utvidet programtid i inntil 4 år, direkte over i jobbsjansen» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 67).

Dette vil gjelde de som på grunn av manglende skolebakgrunn ikke vil komme i arbeid eller utdanning innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. En annen gruppe som også kan omfattes av Jobbsjansen er ungdom som har rett til videregående opplæring, men som mangler faglig grunnlag som er nødvendig. «Regjeringen vil åpne for at kommunene kan søke om midler for å legge til rette for slike tilbud om mer grunnskoleopplæring for ungdom som har behov for det» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 67). De diskursive representasjonene dreier seg her om hensynet til effektivitet og lønnsomhet. Alle mangler og hull i integreringsarbeidet skal fylles med raskt og effektivt integreringsarbeid for å tilfredsstillende målet om at innvandrere raskt skal bli deltagende borgere som betaler skatt av hensyn til opprettholdelse av en bærekraftig velferdsstat.

Kontantstøtte

Kontantstøtteordningen er tema også i Meld. St. 30 (2015-2016). Meldingen presiserer at det er ønskelig med en utredning av kontantstøtte og stiller spørsmål ved om det skal knyttes botidskrav til ytelsen.

Kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt, eller direkte ulønnsomt, å delta i arbeidslivet. For innvandrere med kort botid i Norge og uten tilknytning til arbeidslivet kan ytelser som f.eks. kontantstøtte svekke incentivene til å delta i arbeidslivet. I tillegg kan det svekke motivasjonen for å sende barn til barnehage, noe som vil være negativt for deres mulighet til raskt å kunne delta i det norske samfunn. Regjeringen varslet også at den vil sette i gang et arbeid med sikte på innføring av botidskrav for mottak av kontantstøtte og ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 70)

Kontantstøtte hevdes å kunne svekke incentiver for å komme ut i arbeid. Samtidig svekker det motivasjonen for å sende barn i barnehagen, dette blir dermed en ytelse som ikke passer for innvandrere som ikke har bodd i Norge lenge nok. Det er et ønske om å gjøre kontantstøtte til en rettighet som kun tilhører deler av befolkningen. Dette står i motsats til avsnittet over som beskriver at alle som er bosatt i Norge og er folkeregistrert får rett til trygde- og velferdsytelser. Et nytt slikt forslag viser at meldingen ønsker å gjøre endringer. Det er et ønske å om å gjøre kontantstøtten utilgjengelig for noen til tross for at de er bosatt i Norge og har rett til trygde- og velferdsytelser.

Kontantstøtte blir i denne meldingen omtalt under et sitat om kontantytelser uten krav til aktivitet. Dette kan tolkes som selvmotsigende da kontantstøtte er en ytelse som innebærer forsørgelse av egne 1 -åringer, og i så måte bygger opp under en inaktivitet i arbeidslivet for å eventuelt bygge opp under en aktivitet når det gjelder egne barn i en periode. Slik sett blir botidskravet det som avgjør om det er krav til aktivitet eller ei. Hvis du har oppnådd botidskravet blir ikke denne ytelsen sett på som en ytelse uten krav til aktivitet, men hvis du ikke har bodd lenge nok i Norge er dette en ytelse som kan defineres som passiv.

I et slikt forslag om innføring av botidskrav ligger en slags antagelse om at barnehage og arbeid er noe som nyankomne ikke er motivert for, og at det er kontantytelser som er

motivasjonen i starten av oppholdet. Intensjonen er at incentivene for arbeid skal styrkes ved at innvandrere som ikke har oppnådd botidskravet ikke skal ha samme rettigheter når det gjelder kontantstøtte som resten av befolkningen. Det er en antagelse om at gjennom det å ikke ha retten til ytelser vil tilknytning til arbeidslivet bli mer attraktivt. Meldingen ønsker at kontantstøtte skal være en ytelse som bør være gjeldene for de som har stabil tilknytning til arbeidslivet, men ikke helt uavhengig av hvor lenge man har bodd i landet. Selv om argumentet for et botidskrav er at innvandrere skal motiveres til å komme raskt ut i arbeid, blir kravet knyttet til antall år en har bodd i Norge og ikke nødvendigvis hvilken tilknytning man har til arbeidslivet. Her tillegges kontantstøtte andre formål enn det som er tenkt. Kontantstøtte er en kompensasjon for at man ikke benytter seg av barnehage med driftstilskudd, i dette ligger en valgfrihet for hvordan man løser situasjonen med barn og arbeid. Tanken med kontantstøtte er å gi økonomisk spillerom til travle toinntektsfamilie slik at de kan velge å bruke mer tid til omsorg for egne 1-2 åringer (Brochmann, 2010, s. 252). Når kompensasjon for inntekt ikke er målet, vil den heller ikke gjelde deler av befolkningen før de har oppnådd botidskravet, i mellomtiden skal mangel på kontantstøtte gi motivasjon for å komme i arbeid og sende sine barn i barnehagen. Hensynet til at det er direkte ulønnsomt med kontantytelser uten krav og at kontantstøtte svekker incentiver for deltakelse i arbeidslivet er styrende for et slikt forslag.

En sammenligning

At offentlige ytelser til innvandrere og integrering koster og belaster velferdsstaten er alle meldingene i ulik grad samstemte. Konsekvensene av at innvandrere står utenfor arbeidsmarkedet og blir stønadsmottakere settes i rammen av en bærekraftig velferdsstat. En slik forståelse går igjen i alle meldingene som sammenlignes her. Meldingene har likevel noe ulike måter å forstå temaet med tanke på hvor ansvaret for belastningen legges, hvordan det forstås og hvordan det løses.

De diskursive representasjonene om offentlige overføringer i St.meld. nr. 17 (1996-1997) handler om manglende kvalifisering, sosialhjelpens passive karakter, diskriminering og forskjellsbehandling under ansettelsesforhold. I Meld. St. 6 (2012-2013) er de diskursive representasjonene at det skal lønne seg å jobbe fordi det utløser rettigheter, og knytter en vellykket integrering til det å være selvstendig. Å være avhengig av offentlige ytelser i sistnevnte melding er dermed en konsekvens av mislykket integrering på individnivå. Målet om selvstendighet kan sees som et mål om være uavhengig av det offentlige.

Der løsningen i St.meld. nr. 17 (1996-1997) handler om å tilføre kvalifisering ved å styrke språkferdigheter, innsats mot diskriminering og ansvarliggjøring av myndighetene for å gjennomføre dette, dreier det seg i Meld. St. 6 (2012-2013) om konsekvensene av å ikke være i arbeid og ansvarliggjøring av individet for å bidra til selvstendighet og selvrealisering. I sistnevnte rammer konsekvensene velferdsstaten, samfunnet, individet og majoritetsbefolkningen. Samfunnet sees under ett og innvandrere innlemmes i forståelsen av samfunnet som helhet. I et forsøk på fjerne stempeling og kategorisering, fjernes også forståelsen for de utfordringer det innebærer å tilhøre denne gruppen. Løsningen blir således arbeidsrettet tiltak fordi det på sikt vil være lønnsomt, både for individet og for samfunnet. Selvstendighet blir gitt en verdi i seg selv.

Der St.meld. nr. 17 (1996-1997) definerer manglende kvalifisering som hovedproblemet, fokuserer Meld. St. 6 (2012-2013) på rettigheter som en konsekvens av å være i arbeid eller på manglende rettigheter som en konsekvens av å ikke være i arbeid. Problemforståelsen er ulik, og dermed vil også tiltak og konsekvenser av problemet forstås ulikt selv om målet om å redusere den økonomiske belastningen på velferdsstaten er lik. St.meld. nr. 17 (1996-1997) beskriver problemet et annet sted enn i individet. Meld. St. 6. (2012-2013) beskriver konsekvensene av problemet hos individet.

I Meld. St. 30 (2015-2016) er målet at alle skal forsørge seg selv og sine. Her knyttes offentlige overføringer til dårlig levekår, og løsningen er enkelt her også arbeid. Når løsningen på dårlig levekår antas er arbeid, kan det være en underliggende kunnskap om at det er motvilje til det. Arbeidsrettet tiltak videreføres fra Meld. St. 6 (2012-2013) og Jobbsjansen knyttes i Meld. St. (2015-2016) til introduksjonsprogrammet for å effektivisere og styrke den arbeidsrettede tilnærming. Her er dialogen mellom disse to meldingene i de endringene som gjøres i innretningen når det gjelder Jobbsjansen. Der Meld. St. 6 (2012-2013) problematiserer at hjemmeværende kvinner med lave kvalifikasjoner og mange barn får høyere utbetaling i offentlige overføringer enn det de ville fått i arbeidslivet, svarer Meld. St. (2015-2016) med å innlemme denne gruppen i den etablerte ordningen Jobbsjansen, sammen med et forslag om å legge til et botidskrav for kontantstøtte. Dette vil resultere i at de kvinnene med mange barn og lave kvalifikasjoner vil få en reduksjon i offentlige overføringer. Der St.meld. nr. 17 (1996-1997) fremmer behovet for kvalifiseringsfremmende tiltak og samordning mellom etater, svarer Meld. St. 6 (2012-2013) med introduksjonsordning, Jobbsjansen og kvalifiseringsordning. Meldingenes dialog handler her

om hvordan utfordringer beskrives og i neste rekke innlemmes i ulike ordninger for å løse utfordringene.

Introduksjonsordningen kan også sees som et svar på kvalitetsbehovet for den kvalifisering nyankomne trenger, men også som et svar på ønsket om samordning mellom ulike etater som det nevnes i St meld. nr. 17 (1996-1997). «Inntil introduksjonsordningen trådte i kraft 1 september 2004, var det lov om sosiale tjenester (1991), og før dette lov om sosial omsorg (1964) som regulerte kommunenes ansvar for inntektssikring, og i noen grad kvalifisering, også for nyankomne flyktninger» (Djuve & Kavli, 2007, s. 207) Etter at lov om introduksjonslov ble innført ble inntektssikringen endret for målgruppen fra sosialhjelp til introduksjonsstønad. Introduksjonsstønad knyttes direkte til deltakelse i en heldagsordning, som innebærer at det forutsetter at man deltar for å få rett til stønaden. Lov om introduksjonsordning «pålegger kommunene som bosetter flyktninger, å etablere en slik introduksjonsordning, og gir nyankomne flyktninger i målgruppen rett til deltakelse. Dermed innebærer loven også et statlig inngrep i det kommunale selvstyret på det sosialfaglige området, ved at det stilles en rekke formelle krav til innholdet i integreringsarbeidet» (Djuve & Kavli, 2007, s. 209) Introduksjonsordningen kan slik sett sees som en inntektssikring som skulle være et alternativ til den passive sosialhjelpen. Introduksjonsordningen kan også sees som et svar på kvalitetsbehovet for den kvalifiseringen som nyankomne trengte og som svar på ønsket om samordning mellom ulike etater. Brochmann og Hagelund (2010) beskriver at introduksjonsloven også representerer velferdspolitiske trender. «Vegring mot å innføre obligatoriske opplærings- og kvalifiseringstiltak overfor innvandrere har således blitt erstattet av virkelyst, især overfor de mest kostnadskrevende innvandrergroppene. Og vi ser også tegn til at denne viljen smitter over til andre velferdsstatens tunge brukergrupper» (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 278)

Der diskursive representasjoner handlet i St.meld. nr. 17 (1996-1997) om å tilføre kvalifisering som et ledd i integreringsprosessen. Det skjer det dreining i Meld. St. 6 (2012-2013) der opptjening av rettigheter blir en viktig del av integreringsforståelsen. Selv om hensynet til bærekraften i velferdsmodellen ligger til grunn i disse representasjonene er det likevel Meld. St. 30 (2015-2016) som knytter lønnsomhet og effektivitet som det viktigste hensyn.

Kontantstøtte

Kontantstøtte er tema i Meld. St. 6 (2012-2013) og Meld. St. 30 (2015-2016). I St.meld. nr. 17 (1996-1997) er ikke kontantstøtte innført og slik sett ikke et tema. Kontantstøtte sammen med andre offentlige ytelser blir i Meld. St. 6 (2012-2013) problematisert og det argumenteres for at det bidrar til å holde kvinner med lave kvalifikasjoner utenfor arbeidslivet, det poengteres likevel at bruken er redusert de siste årene. I Meld. St. 30 (2015-2016) problematiseres også kontantstøtte og det hevdes at det svekker incentivene for å delta i arbeidslivet og motivasjonen for å sende barn i barnehage. I Meld. St. 6 (2012-2013) beskrives bruk av kontantstøtte som mer sammensatt og knyttes til kvinner med lave kvalifikasjoner. Det er ikke kontantstøtte alene som er problemet, det er kontantstøtte sammen med andre offentlige ytelser som utgjør mer inntekt enn hva arbeidsmarkedet ville gitt. Meldingen ønsker at offentlige ytelser skal organiseres slik at det både sikrer velferd og motiverer til arbeid. Her beskrives også arbeidsmarkedet for folk med lave kvalifikasjoner som en del av problemet. I likestillingens navn blir kvinner i Meld. St. 6 (2012-2013) en målgruppe ved at det knyttes til økt selvstendighet og likestilling.

Meld. St. 30 (2015-2016) tar med seg beskrivelsen fra Meld. St. 6 (2012-2013) og tillegger svake incentiver og motivasjon til de som velger kontantstøtte. I en slik beskrivelse tillegges egenskaper ved individet for å forklare bruk av kontantstøtte. Det foreslås at det skal settes et botidskrav for å løse problemet som knyttes til incentiver og motivasjon. Med en slik løsning er det ønskelig at et botidskrav vil øke motivasjon og incentiv for å velge noe annet når tiden er inne for at man har rettigheter for å velge noe annet. Som et svar på de diskursive representasjonene om kvinner med lave kvalifikasjoner og mange barn, innlemmes de her i Jobbsjansen.

Endringene

Meldingenes karakter endrer seg over tid. Når det gjelder offentlige overføringer har jeg identifisert diskursive representasjoner der en type markedsdiskurs inngår i en velferdsdiskurs. Det er en dreining mot en markedsorientering av velferden, dette begrunnes i Meld. St. 30 (2015-2016) med at presset på velferdsstaten blir for stort. Hensynet til velferdsstaten legitimerer de diskursive representasjonene om at integreringen må drives mer effektiv og lønnsomt. Alle meldingene beskriver i ulik grad at alle skal være selvstendige individer som bidrar gjennom skatt. Graden av denne dreining kan se ut som styrkes med tiden da utviklingen kan sies å følge meldingene kronologisk i tid. Hvordan målet om

offentlige overføringer omtales forandrer seg fra selvhjulpen til selvstendig og til å forsørge seg selv og sine. I valg av ord ligger også forståelsen og tanken om en løsning, men også hvilke hensyn som er styrende. Selvhjulpen innebærer at man går fra å ta imot hjelp til å klare seg selv, hensynet om at kvalifiseringen må bedres er i tråd med en slik forståelse. Å bli selvhjulpen innebærer en slags støtte på veien, dette er i tråd med de trekk vi forbinder med velferdsstaten. I selvstendig legges det til grunn at man skal være uavhengig, klare seg selv og ha rettigheter som støtter deg på veien. I det å forsørge seg selv og sine legges hovedtrykket på at man i større grad står på egne bein.

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) og Meld. St. 6 (2012-2013) er bærekraften i velferdsstaten en problemstilling som tas hensyn til i større eller mindre grad. Meld. St. 30 (2015-2016) ønsker å endre politikken som svar på en virkelighet i endring i form av vanskeligere arbeidsmarked og mer press på statlige og kommunale velferdstjenester. Når det gjelder offentlige overføringer og arbeid er det et økonomisk og et politisk aspekt. Her står det å beskytte, vokte og sikre bærekraften i den norske velferdsstatsmodellen gjennom arbeid og effektivisering av kvalifisering sterkt. Denne dreiningen skjer likevel gradvis. Det kan se ut som vi først får en dreining mot en mer rettighetsorientering. Der det i St.meld. nr. 17 (1996-1997) retter fokus på rett til støtte og hjelp, er det i Meld. St. 6 (2012-2013) fokus på rett til å omfattes av ordninger og til å opparbeide seg ulike rettigheter ved å være tilknyttet arbeidsmarkedet eller andre ordninger. Det er gjennom en rettighetsorientering dreiningen skjer. Men det stopper ikke her fordi det i Meld. St. 30 (2015-2016) legges botidskrav til å oppnå rettigheter som kontantstøtte og slik blir rettighetsorienteringen strukket lenger og vi begynner å snakke om at det skal ta lenger tid å oppnå rettigheter. En effektiv integrering innebærer ikke en rask vei til rettigheter. Meldingene er i dialog med hverandre, ved at problemstillingene som blir presentert i en melding forsøkes løst ved neste.

Arbeid

Arbeid blir omtalt når offentlige overføringer er tema i alle tre meldingene. Mye av det som uttrykkes i punktene om offentlige overføringer handler om arbeid, fordi arbeid beskrives som løsningen for å redusere offentlige overføringer. Jeg vil her likevel ta opp arbeid som egen arena for å se hva det innebærer og hvordan meldingene ser på arbeid som en del av integreringsprosessen.

St.meld. nr. 17 (1996-1997)

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) blir arbeidsliv beskrevet som den viktigste arenaen for å bli en del av fellesskapet. Arbeid beskrives som noe mer enn inntekt. Arbeid tillegges en egenverdi i form av sosial tilhørighet og mulighet til å realisere egne evner og ressurser.

Arbeidsledigheten blir beskrevet som et samfunnsproblem fordi samfunnet mister ressurser som ligger i enkeltmennesket, men også et onde for den som rammes (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 54).

Meldingens mål om å øke yrkesdeltakelse og redusere arbeidsledighet handler om å øke den enkelte innvandreres kompetanse. I dette ligger å styrke de virkemidlene som bidrar til å øke deres kompetanse, gjennom å styrke språkferdigheter, arbeidsmarkedstiltak og tilpasset informasjon fra arbeidsmarkedsetaten. Arbeidsmarkedstiltak skal være forebyggende og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet ved at lengre ledighetsperioder brytes med opplæringstiltak og arbeidspraksis. «For at innvandrere skal kunne gå inn i ordinære jobber, vil det i en rekke tilfeller være aktuelt med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak» (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 57).

Arbeidsmarkedsetaten skal bistå alle arbeidssøkere med å få jobb. En viktig del av bistanden vil være informasjon. Innvandrere vil i større grad enn andre arbeidssøkere ha behov for tilpasset informasjon. I veiledningssamtalen blir det lagt vekt på den enkeltes kvalifikasjoner og jobbønsker (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 56).

Meld. St. 6 (2012-2013)

I Meld. St. 6 (2012-2013) er målet å tette sysselsettingsgapet mellom innvandrere og resten av befolkningen og ambisjonsnivået skal være høyt. Innvandring blir sett på som en ressurs som gir arbeidskraft og kompetanse. Kvalifisering er her et viktig virkemiddel for å øke sysselsettingen av innvandrere. Likestilling blir her knyttet direkte til arbeid og økonomisk selvstendighet og slik sett setter fokus på kvinner. Kvinner blir i denne meldingen en særlig målgruppe som det settes søkelys på også når arbeid er et tema. Meldingen argumenterer for at høy sysselsetting ikke bare bidrar til å sikre en bærekraftig velferdsstat, men også redusere sosiale forskjeller, forebygge fattigdom og oppnå kjønnslikestilling. Høy sysselsetting gjennom den generelle politikken og gjennom et bredt sett av virkemidler i arbeids- og

velferdspolitikken er målet og slik sett skal integreringspolitikken også gjenspeile de overordnede mål når det gjelder sysselsetting i den øvrige befolkningen.

For det andre skal innvandreres kompetanse bli brukt bedre. Det innebærer en mer helhetlig innsats for å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivet, tilrettelegging for at innvandrere etablerer bedrifter, og bedre godkjenningsordninger for kompetanse fra utlandet. Det betyr også innsats for å rydde unna hindringer som diskriminering, dårlige arbeidsforhold og sosial dumping. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 25)

Arbeid til alle er et hovedmål for regjeringen. For den enkelte er arbeid en kilde til inntekt, selvrespekt og selvrealisering. Høy sysselsetting er samtidig en forutsetning for å sikre en bærekraftig velferdsstat, redusere sosiale forskjeller, forebygge fattigdom og oppnå kjønnslikestilling. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 25)

Arbeid er en verdi i seg selv som fører med seg en integrerende prosess, der ulikheter reduseres ved at det er fattigdomsforebyggende og støtter opp under kjønnslikestilling. Arbeid får også en verdi ved at den gir en opplevelse av selvrespekt og selvrealisering.

Arbeids- og velferdsetaten har et spekter av arbeidsrettede tiltak som blant annet omfatter avklaring, opplæring, lønnstilskudd, arbeidspraksis og tiltak i arbeidsmarkedsbedrift. Tiltakenes varighet, innhold og støtteordninger varierer med deltakernes behov og om arbeidsevnen er nedsatt. Dette gjelder for innvandrere som for andre deltakere. Alle typer tiltak kan brukes av innvandrere på linje med den øvrige befolkningen. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 33)

Her refereres det til den øvrige befolkningen, det innebærer at arbeids- og velferdsetatens tilnærming når det gjelder avklaring, opplæring, lønnstilskudd, arbeidspraksis og tiltak i arbeidsmarkedsbedrift gjelder innvandrere som resten av den øvrige befolkningen.

Innvandrere er implementert i de ordningene som allerede eksisterer og disse ordningene skal være dekkende.

Arbeids- og velferdsstaten erfarer at flere innvandrere med lengre botid i Norge, mangler grunnleggende ferdigheter i lesing og skriving, regning og bruk av IKT, og at flere er analfabeter. Svake grunnleggende ferdigheter fører til vanskeligheter med å nyttiggjøre seg arbeids- og velferdsetatens ordinære tiltak. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 27)

I internasjonal sammenheng har Norge et høyt gjennomsnittlig velferdsnivå og jevn lønnsfordeling. Den sammenpressede lønnsstrukturen innebærer at også de laveste lønningene er relativt høye. Det krever at produksjonen må svare til det relativt høye lønnsnivået, og at det stilles relativt høye krav til arbeidstakernes kompetanse.

Arbeidsgivere, som vurderer ansettelse som kostbare, kan på bakgrunn av dette være mindre risikovillige ved ansettelse. Personer med mangelfulle kvalifikasjoner kan derfor få problemer med å få stabilt fotfeste i arbeidslivet. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 27)

Problematiseringen av kvalifiseringskravet handler her om at det er behov for å tilrettelegge for de som ikke kan lese og skrive. Individuelle hensyn gjør at det meldes et behov for å sikre kvalifiseringen også for de som mangler grunnleggende ferdigheter i lesing og skriving.

Dermed er det en ny kategori av innvandrere definert som analfabeter som ikke vil kunne nyttiggjøre seg de eksisterende tiltakene som det beskrives skal gjelde hele befolkningen. At noen innvandrere ikke får seg jobb knyttes dermed til dette uoppnåelige kvalifiseringskravet.

Det argumenteres i samme rekke at Norge i internasjonal sammenheng har et høyt velferdsnivå og jevn lønnsfordeling, som gjør at produksjonen må stå til det relativt høye inntektsnivået og dermed stilles det høye krav til arbeidstakerens kompetanse. På bakgrunn av kostbare ansettelse kan arbeidsgivere dermed kvie seg for å ansette, dermed blir situasjonen for personer med mangelfulle kvalifikasjoner at de møter utfordringer med å få stabilt fotfeste i arbeidslivet. Her argumenteres det for at et høyt kvalifiseringskrav er nødvendig, samtidig som man ser at kvalifiseringskravet ikke vil ta høyde for analfabetisme. Her tillegges hensynet til arbeidsgivers krav til kompetanse som begrunnes gjennom kostbare ansettelse og slikt sett legitimerer behovet for høy kvalifisering. Samtidig

som hensynet til individuelle behov forsøkes forstått gjennom å beskrive individuelle utfordringer som hindrer at noen vil klare å nå det høye kvalifiseringskravet.

Meld. St. 30 (2015-2016)

I Meld. St. 30 (2015-2016) er målet at innvandrere raskt skal inn i arbeidslivet og få en stabil tilknytning. Meldingens stikkord når det gjelder arbeid er effektivitet og lønnsomhet.

Kvalifiseringen må effektiviseres og det hevdes at det er mer lønnsomt å øke ressursinnsats fordi det på sikt vil gi flere skattebetalere. Det argumenteres her for at ressurser må brukes på et tidligere stadium og på en effektiv måte slik at det blir lønnsomt. Man ser på en rask og effektiv integrering som en investering. «Den arbeidsrettede innsatsen kan inngå som en del av introduksjonsprogrammet, og kan dersom det vurderes som hensiktsmessig også kombineres med opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller andre kvalifiseringstiltak» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 60)

Det er regjeringens mål at flere innvandrere med fluktbakgrunn skal raskt inn i arbeidslivet og få en stabil tilknytning der. Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse. Målrettet kvalifisering og tidlig tilrettelegging for arbeid er avgjørende for å sikre en høy grad av sysselsetting og dekke et framtidig behov for arbeidskraft. Det er behov for å effektivisere kvalifiseringen. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 51)

Det er stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de organiserer eller legger til rette for arbeid eller praksis som en del av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk. Få kommuner benytter også muligheten til å legge ordinært arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet. Regjeringen vil bidra til at kommunene arbeidsretter introduksjonsordningen i større grad enn i dag. Regjeringen foreslår derfor å endre introduksjonsloven slik at kommuner alltid skal vurdere bruken av arbeids- og utdanningsrettede tiltak for den enkelte. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 58)

Innholdet i og målsettingen for den enkeltes program bør i større grad enn i dag sees i sammenheng med det lokale arbeidsmarkedet og hvilke muligheter som finnes for å få

jobb. I mange kommuner er det i tillegg en rekke arbeidsoppgaver som ikke blir gjort av andre, for eksempel i pleie- og omsorgssektoren eller på kommunens felles uteområder (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 58)

Meldingen foreslår her ulike løsninger for hvordan kvalifiseringsarbeidet skal kombineres slik at det er en sammenheng mellom det lokale arbeidsmarkedet og muligheter for å komme ut i arbeid. Meldingen går også til det skritt å komme med konkrete forslag om arbeidsoppgaver. Hensynet til det lokale arbeidsmarked og dekning av et behov for fremtidig arbeidskraft beskrives her. Meldingen ønsker at kvalifiseringen i større grad skal bli mer arbeidsrettet. Det høye kvalifiseringskravet som blir nevnt i Meld. St. 6 (2012-2013) blir her løst ved at det fremmes forslag om at innvandrere kan gjøre arbeidsoppgaver som ikke blir gjort av andre.

En sammenligning

Arbeid er tett knyttet til offentlige ytelser i alle meldingene, ved at arbeid vil avlaste de utgiftene som kommer av arbeidsledighet. I St.meld. nr. 17 (1996-1997) gis arbeid en egenverdi utover inntekt, som sosial tilhørighet og mulighet til å realisere seg selv. I Meld. St. 6 (2012-2013) er arbeid knyttet til inntekt, selvrealisering og selvrespekt. I Meld. St. 30 (2015-2016) knyttes arbeid til dekning av et framtidig behov for arbeidskraft både nasjonalt og lokalt.

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) forstås arbeidsledighet som et problem først og fremst for den som rammes av det, men også samfunnets tap av ressurs beskrives her. Løsningen er her å øke kompetansen til innvandrere og gjøre de bedre rustet til å skaffe seg arbeid.

Arbeidsmarkedstiltak blir her sett som løsning for å dempe skadevirkning av ledighet, men også som et virkemiddel for å tilføre kvalifisering og øke kompetanse slik at mulighetene for å komme ut i arbeid styrkes. Arbeidsmarkedsetatens viktigste bistand til innvandrere er å gi tilpasset informasjon. Her er de diskursive representasjonene knyttet til hensynet til den enkeltes kvalifiseringsbehov.

I Meld. St. 6 (2012-2013) er målet å tette sysselsettingsgapet mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. En slik begrunnelse har et mer overordnet mål. Det er et mål om å bli like dugelige samfunnsborgere som resten av den øvrige befolkningen. Meldingen er i denne argumentasjonen tro mot seg selv i å forsøke å se samfunnet som et. Meldingens fokus på å

omtale innvandrere som en del av samfunnet blir forsterket i hvordan den forstår arbeidsledighet blant innvandrere. Det er ikke arbeidsledighet blant innvandrere som beskrives som et problem, det er gapet mellom arbeidsledighet i den øvrige befolkningen og innvandrere. I denne meldingen er også løsningen når det gjelder arbeidsledighet kvalifisering og arbeidsrettet tiltak. Meldingen legger vekt på de tilbud som finnes til den øvrige befolkningen til grunn når arbeidsmarkedstiltak nevnes som en løsning på arbeidsledighet. Der St.meld. nr. 17 (1996-1997) beskriver behovet for tilpasset informasjon til innvandrere er utfordringene i Meld. St. 6 (2012) knyttet til analfabetisme.

Problematismen av kvalifiseringskravet går på at det er behov for å tilrettelegge for de som ikke kan lese og skrive. Det er en realitet at flere mangler grunnleggende ferdigheter i lesing og skriving. Denne problemstillingen krever at kvalifiseringstiltakene må samsvare med de grunnleggende ferdighetene innvandrere har med i bagasjen. Fra å tilby tilpasset informasjon i St.meld. nr. 17 (1996-1997) blir det mer konkretisert i Meld. St. 6 (2012-2013) der utfordringene knyttes til at flere og flere innvandrere ikke vil kunne nyttiggjøre seg de eksisterende tiltakene på grunn av manglende grunnleggende ferdigheter i lesing og skriving. At innvandrere ikke får seg jobb knyttes dermed til dette uoppnåelige kvalifiseringskravet. Det argumenteres i samme rekke at Norge i internasjonal sammenheng har et høyt velferdsnivå og jevn lønnsfordeling, som gjør at produksjonen må stå til det relativt høye inntektsnivået og dermed stilles det høye krav til arbeidstakerens kompetanse. På bakgrunn av kostbare ansettelse kan arbeidsgivere kvie seg for å ansette, dermed vil personer med mangelfulle kvalifikasjoner møte utfordringer med å få stabilt fotfeste i arbeidslivet (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 25). Slik blir også hensynet til arbeidsgiveren skissert. Integrasjon blir sett som en prosess som inngår alle deler av samfunnet, arbeidsgivere så vel som arbeidstakere. De diskursive representasjonene som kommer til syne i St.meld. nr. 17 (1996-1997) er at arbeidsrettede tiltak kan være med å styrke den kompetansen innvandrere trenger for å skaffe inntektsgivende arbeid.

Meld. St. 6 (2012-2013) viderefører disse representasjonene og argumenterer med det høye lønnsnivået i Norge som vil kreve en høy produksjon og slik sett vektlegger hensynet til arbeidsgivere.

Meld. St. 30 (2015-2016) beskriver at løsningen er å komme raskt inn i arbeid og få en rask tilknytning. Meldingen foreslår at arbeidsrettet tiltak kan skje allerede under introduksjonsprogram tiden, slik vil det også være effektivt. Slik bekrefter denne meldingen

de diskursive representasjonene i de forhenværende meldingene, og dialogen handler om å finne noen løsninger. Effektivisering av kvalifiseringen blir et middel for å nå målet om inntektsgivende arbeid i Meld. St. 30 (2015-2016). Alle meldingene beskriver behovet for å øke kvaliteten på kvalifiseringen. Den diskursive representasjonen om mer kvalifisering styrkes og forsterkes av neste melding. Meld. St. 30 (2015-2016) beskriver også et ønske om å effektivere kvalifiseringen som et ledd i kvalitetssikringen og i så måte ikke bare følger opp de forhenværende meldingene, men også gir konkrete svar på hvordan utfordringene skal løses.

Meld. St. 30 (2015-2016) foreslår at introduksjonsordningen i større grad skal være arbeidsrettet. Det er derimot en vesentlig forskjell på meldingens beskrivelse av hvilke typer arbeid innvandrere skal ta. Der Meld. St. 6 (2012-2013) legger vekt på den enkeltes kvalifikasjoner og jobbønsker, legger Meld. St. 30 (2015-2016) vekt på at det må sees i sammenheng med det lokale arbeidsmarkedet. Her nevnes også arbeidsoppgaver i pleie- og omsorgssektoren eller på kommunens felles uteområder som arbeidsoppgaver som ikke blir gjort av andre og ønsker at det skal knyttes opp mot den enkelte innvandreres introduksjonsprogram. Det skjer en dreining her der hensynet til den enkeltes jobbønsker blir til hensynet til det lokale arbeidsmarkedet. En slik dreining kan også sees som en løsning på de uopnåelige kvalifiseringskravene overfor de med lese -og skrive vansker.

I alle meldingene stilles det bedre samarbeid mellom ulike offentlige etater for å få et bedre resultat. I St.meld. nr. 17 (1996-1997) legges det også vekt på at innvandrere ikke er i full jobb fordi kommunene og ulike kommunale tjenester og tiltak ikke gjør en god nok jobb når det gjelder samordning. Når meldingen beskriver at innvandrere skal ha samme muligheter for å forsørge seg selv, ligger det en antagelse om at de ønsker det, men at mulighetene ikke er tilstrekkelig tilstede for innvandrere. De viktigste årsakene blir her identifisert som mangelfull kvalifisering og utestenging. En kan kimte en slags paternalistisk dreining, som en nærmest faderlig omsorg overfor innvandrere om at det de trenger for å komme i arbeid er informasjon, motivasjon og språkopplæring. I dette ligger også en paternalistisk holdning overfor kommunene som styres i hvordan de skal håndtere de som ikke kommer ut i jobb. I Meld. St. 6 (2012-2013) beskrives også utfordringer knyttet til samarbeid mellom ulike etater, i denne sammenhengen er det mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunene. I Meld. St. 30 (2015-2016) stilles det høyere krav til innvandrere i takt med kvalifiseringskravet. I denne meldingen ytres det også et ønske om tettere samarbeid mellom

kommunene som har ansvaret for introduksjonsprogrammet og arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten skal inngå i et tett samarbeid med deltagere av introduksjonsprogrammet og vurdere arbeidsrettede tiltak i programperioden for å hjelpe til med å nå målet om inntektsgivende arbeid. NAV reformen kan blant annet sees som et svar på koordineringsproblemer i velferdsbyråkratiet som først blir beskrevet i St.meld. nr. 17 (1996-1997). Integrering begynner å dreie seg om å nå målet om inntektsgivende arbeid.

Integrering i det sivile samfunn

Integrering i det sivile samfunn er en samlebetegnelse på arenaer som ikke nødvendigvis er politisk eller økonomisk styrt, men likevel kan være regulert av det. Det handler om det mellommenneskelig, om opplevelse og følelse av tilhørighet. Det handler om frivillige organisasjoner, vennskap, naboskap og fellesskap. Det er ikke nødvendigvis målbart. Integrering er et fellesanliggende, for å bli integrert inn i et fellesskap kreves et ønske om det, men også at fellesskapet er villig til å la andre bli en del av deres samfunn og fellesskap. Alle meldingene omtaler fellesskapet. Fellesskapet innebærer alle som bor i Norge. Innvandrere er en del av dette fellesskapet.

St.meld. nr. 17 (1996-1997)

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) omtales integrering i det sivile samfunn i et kapittel som heter, forutsetninger for deltakelse og fellesskap. I denne meldingen blir innvandreres mulighet for deltakelse knyttet til trygghet i nærmiljø, mellom befolkningsgruppene og for enkeltindivider i forhold til storsamfunnet. Bekjempelse av rasisme og diskriminering blir et tiltak i målet om trygghet og like muligheter for alle. Deltakelse forutsetter slik sett at majoriteten ikke diskriminerer. For å nå dette sier meldingen noe om hvor og av hvem dette skal gjøres, det ligger et ansvar fra myndighetenes side, men også fra skolen og bidrag fra frivillig organisasjoner og enkeltmennesker. Meldingen hevder at bekjempelse av rasisme og diskriminering gjøres gjennom å spre kunnskap om at problemet faktisk eksisterer. Gjennom å beskrive at problemene eksisterer, ved at noen f.eks. blir diskriminert på grunn av hudfarge, legges ansvaret for muligheten for deltakelse hos majoriteten.

Hvis majoriteten har en avvisende eller fiendtlig holdning til personer med innvandrerbakgrunn og eventuelle andre minoriteter, skaper det et holdningsklima i samfunnet som kan gi grobunn for rasisme og legitimering av diskriminering. I tillegg kan et slikt klima tolkes som et signal fra storsamfunnet om at personer med

innvandrere eller annen minoritetsbakgrunn er uønskede som likeverdige deltakere i fellesskapet. Dette kan føre til at mange ikke ønsker eller unnlater å delta på viktige samfunnsområder. (St.meld. 17. (1996-1997), 1997 s. 46)

Det er en forståelse om at det er et samfunnsansvar at innvandrere deltar i fellesskapet og at konsekvensene av samfunnets holdninger også påvirker innvandreres appetitt til å delta. For at integrering skal være reelt må alle være med. Her er det en slags ansvarliggjøring av majoritetssamfunnet for hvilket klima som skapes og signaler som sendes. Meldingen viser til ulike holdningsskapende informasjonskampanjer som blant annet produksjon av skriftlig informasjonsmateriale som gjøres i regi av utenriksdepartementet som et ledd i bekjempelse av rasisme og diskriminering. Det er sterk tro på holdningskampanje. Frivillige organisasjoner blir beskrevet som en sentral aktør som nettverksbyggere, kontaktskapere og som informasjonskilde som formidler holdninger. Det er i hovedsak samfunnet som helhet som må endres og integreres. Som en viktig del av integrasjonspolitikken tilrettelegges det for å skape en positiv holdning i befolkningen for at integrasjonsprosjektet skal lykkes (Brochmann & Hagelund, 2010 s.17). Integreringspolitikken retter seg mot personer som selv har innvandret, mens mangfoldspolitikken retter seg mot hele befolkningen: innvandrere, deres etterkommere og majoritetsbefolkningen. Mangfoldspolitikk gjennom inkludering og deltakelse har et bredere perspektiv og retter seg mot alle borgere i samfunnet (Brochmann & Hagelund, 2010)

Målet for myndighetenes holdningsskapende arbeid på dette området er å bekjempe rasisme, fremmedfrykt og diskriminering. Fokuset vil naturlig nok rettes mot nordmenns holdninger til personer med innvandrerbakgrunn. Dialog og samhandling kan bidra til å redusere fremmedfrykt og gjensidige fordommer, og kan dermed også bidra til å fjerne de barrierene personer med innvandrerbakgrunn møter.

Myndighetens rolle vil først og fremst være å legge forholdene bedre til rette for dialog og samhandling. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 51)

For nyankomne flyktninger og innvandrere vil lokale innvandrereorganisasjoner som fokuserer på gruppens sosiale og kulturelle behov, spille en viktig rolle. Lokale

organisasjoner gir tilgang til nettverk for nyankomne. De kan derfor bidra til å forebygge isolasjon og skape tilhørighet til et nytt samfunn. Samtidig kan organisasjonene skape kontakt og formidle kunnskap om egne interesser og kultur til lokale myndigheter og lokalbefolkningen for øvrig. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 84)

Meld. St. 6 (2012-2013)

I Meld. St. 6 (2012-2013) omtales integrering i det sivile samfunn under et kapittel som heter Fellesskap. Meldingen beskriver opplevelse av tilhørighet og understreker at alle som bor i Norge skal oppleve seg selv som en del av det norske fellesskapet. «Bred deltakelse i arbeidslivet og i demokrati og sivilsamfunn er viktige forutsetninger for å skape et trygt fellesskap for alle» (Meld. St. 6 (2012-2013) 2013 s 103).

Alle som bor i Norge, har samme grunnleggende rettigheter og plikter. Samtidig skal innbyggerne ha frihet til å leve slik de ønsker innenfor rammen av norsk lov. Bred deltakelse i arbeidslivet og i demokrati og sivilsamfunn er viktige forutsetninger for å skape et trygt fellesskap for alle. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 103)

Deltakelse blir her en viktig forutsetning for et trygt fellesskap. Friheten innenfor rammen av norsk lov blir også nevnt i kapitlet om fellesskap. Det poengteres i denne meldingen at mange områder av folks liv ikke skal være statlig regulert. Hvordan man lever sitt liv skal være på bakgrunn av egne oppfatninger av det gode liv. Innenfor rammen av norsk lovgivning skal det altså være mulig å finne veien til det gode liv, som inkluderer deltakelse i fellesskapet.

Det er ikke hvilken gud man tror eller ikke tror på, hvilken mat man spiser, hvilken aksent, hudfarge eller navn man har, hvor i verden man har familie eller hvilken klær man går med som skal definere om en er norsk eller ikke. Det demokratiske styresettet og norsk lov setter rammer for alle som bor i Norge. Innenfor disse rammene er, og skal det være, mange måter å være norsk på. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 103)

«Diskriminering er barrierer for deltakelse i arbeidsmarkedet, i utdanningssystemet, på boligmarkedet og i møte med offentlige etater» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 111).

«Et helhetlig arbeid mot diskriminering innebærer innsats for et arbeidsliv med rom for mangfold, sikre at alle innbyggere får likeverdige offentlige tjenester og stimulere til deltakelse på felles arenaer» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 111).

Frivillige organisasjoner er både viktige kanaler for innflytelse og møteplasser som bidrar til å bygge tillit. Frivilligheten bør være åpen og inkluderende. Alle har et selvstendig ansvar for å ta i bruk, og å delta på, ulike arenaer, ut fra egne interesser og behov. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s.120)

Mangfoldet i befolkningen innebærer at man i mindre grad kan ta erfaringer og preferanser hos andre for gitt. For å bli enige om løsninger på konkrete problemer, hvor det er ulike meninger og prioriteringer, må innbyggerne delta på samme arenaer og snakke sammen. Regjeringen arbeider derfor for at arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner, det politiske liv og frivillige organisasjoner er åpne og tas i bruk av alle. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 104)

Forutsetningene for å skape et trygt fellesskap innebærer bred deltakelse i arbeidslivet, sivilsamfunnet og i demokratiet. Her blir trygghet og diskriminering knyttet til innvandreres deltakelse, det er diskrimineringsforebyggende å delta i storsamfunnet. Her kan det se ut som det er en overdreven tro på norsk lov som ramme for en opplevelse av fellesskap. Forholdet mellom like rettigheter og retten til å være forskjellig blir her direkte satt i en kontekst av norske rammer. På den ene siden skal alle som bor i Norge være en del av det norske fellesskapet, ha like rettigheter og plikter. I dette innebærer å betale skatt, sende sine barn på skole og ellers ha frihet til å leve slik de ønsker innenfor rammen av norsk lov. På den andre siden sier meldingen at alle ikke trenger å være like fordi det er urealistisk, vi spiser forskjellig og kler oss ulikt. Det er ikke hvordan vi snakker eller kler oss som skal definere om en er norsk eller ikke. Å være integrert eller norsk handler om å følge lover og betale skatt. Det er lov å være ulike og likevel tilhøre et fellesskap.

Rasisme og diskriminering beskrives her som noe som vanskeliggjør integrering. Ikke bare hindrer rasisme integrering, men integrering i seg selv blir gitt en kraft her som noe som kan forhindre rasisme og diskriminering. Dermed kan diskriminering være en konsekvens av en mislykket integrering. Fokuset er i denne meldingen mer på hvordan innvandrere selv skal inkludere seg selv i fellesskapet gjennom deltakelse. Fokuset er på strategier og tiltak som forener, på den måten blir en bekjempelse av rasisme og diskriminering en konsekvens av de tiltak og strategier som bidrar til at innvandrere deltar, som å sende barn til ulike fritidsaktiviteter eller å delta i frivillige organisasjoner. Innvandreres bakgrunn blir forsøkt uviktiggjort. Samfunnet blir beskrevet som mangfoldig og alle mennesker beskrevet som ulike. Målet om likhet blir uviktiggjort og det presiseres at det viktigste er at alle har muligheten til å delta i det sivile fellesskapet, hvis de ønsker.

For å kunne leve fredelig sammen er det behov for felles spilleregler. En av de viktigste forutsetningene for å skape oppslutning om fellesskapets spilleregler er et rettferdig samfunn uten store sosiale og økonomiske forskjeller der alle deltar i arbeid- og samfunnsliv etter evne, og der hver enkelt har plikter og rettigheter. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 104)

I denne meldingen fremheves frivillige organisasjoner som en viktig aktør for å fremme et fellesskap som inkluderer og fremmer tillit ved at deltakelse i frivillig arbeid skaper muligheter for felles opplevelser, vennskap, tilhørighet og identitet.

[Meld. St. 30 \(2015-2016\)](#)

I Meld. St. 30 (2015-2016) omtales dette temaet i et kapittel som heter deltakelse i fellesskapet.

Å oppleve å ikke høre til kan føre til lav grad av tillit og trygghet blant innbyggere.

Tilknytning til samfunnet måles som regel etter levekår og grad av deltakelse på ulike samfunnsområder. Men tilknytning til samfunnet har også en følelsesmessig side.

Denne dimensjonen berører hvem man selv mener at man er, hvordan man vil uttrykke det og i hvilken grad man blir anerkjent og respektert av samfunnet og menneskene rundt. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 96)

I denne meldingen blir den følelsesmessige siden ved tilknytning også beskrevet som en del av punktet om deltakelse. Tilknytning måles her også i det enkelte individet og slik sett får en videre betydning. Dette er en understreking av den enkeltes opplevelse av tilknytning og ansvarliggjør individet og resten av samfunnet. «Regjeringen vil at alle som skal bo i Norge skal oppleve at de blir akseptert for den de er og ha mulighet til å føle seg hjemme. De skal føle seg trygge og rettferdig behandlet» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 96).

Diskriminering er her også et tema for deltakelse i det sivile samfunn. I denne meldingen blir diskriminering sett på som barrierer for deltakelse i arbeidsmarked, utdanningssystem og i møte med offentlige etater. Konsekvensene av dette kan bli økonomisk ulikhet og et hinder for innvandrers deltakelse i samfunnet. Diskrimineringens konsekvenser er svekket tilhørighet til fellesskapet og mindre tillit til samfunnet og til andre mennesker. «For at samfunnet skal fungere, må individer og grupper også oppleve at de lever sammen med hverandre, ikke ved siden av eller i motsetning til hverandre» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 96). «En sterk frivillig sektor er en viktig aktør i integreringsarbeidet. Regjeringen vil derfor understreke betydningen av å styrke frivillige organisasjoners rammevilkår og det målrettede arbeidet som organisasjonene gjør på integreringsområdet» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 74).

Gjennom en sterk frivillig sektor skal meldingens mål om integreringsarbeid oppnås. Frivillig sektor blir brukt som et ledd i integreringsarbeidet. Rammevilkårene ønskes styrket, ved å styrke rammevilkår kan det tolkes som at frivilligheten gjøres til et middel i integreringspolitikken.

En sammenligning

Endringene i hvordan de ulike meldingene håndterer spørsmålet om deltakelse i det sivile samfunn skjer i hvordan man definerer deltakelse. Det er en endring i hvilke forventninger man har til deltakelse og hvor ansvaret legges. I St.meld. nr. 17 (1996-97) legges det til grunn at den øvrige befolkningen bidrar til at deltakelse skal være mulig. Frivillige organisasjoners rolle er holdningsformidling overfor storsamfunnet og samtidig være nettverksbyggere og kontaktskapere. Disse diskursive representasjoner holder fast i det holdningsskapende arbeid som har vært fremtredende i meldingen. En slik håndtering gjenspeiler meldingens art, det er holdninger som skal endres, og de skal endres gjennom informasjon.

Gjennom holdningsskapende arbeid skal frivilligheten bidra til mer toleranse og skape en ramme for fellesskap. De diskursive representasjonene som kommer til uttrykk her handler om mangfold og fellesskap. Det er innvandrers hensyn om å ikke bli diskriminert som gjenspeiles gjennom den holdningsformidlingen overfor storsamfunnet som knyttes til frivillige organisasjoner. Gjennom en mangfoldstenkning beskrives dialog og samhandling som et svar for å redusere fremmedfrykt og gjensidige fordommer.

I Meld. St. 6 (2012-2013) gjøres innvandrere til ansvarlige aktører, ved at det knyttes en link mellom deltakelse i arbeidsliv, i sivilsamfunn og i demokrati. Deltakelse blir også gitt en verdi i form av bekjemping av diskriminering. En slags antagelse om at diskriminering blir løst ved at majoritetsbefolkningen blir eksponert for mange nok deltakende innvandrere i alle arenaer i livet. Forventning om at innvandrere deltar knyttes til at de selv bidrar til å redusere diskriminering. Frivillighetens rolle er å skape felles opplevelser, vennskap og tilhørighet. I denne meldingen blir rammen norsk lov og innenfor denne rammen er alt mulig. Samtidig gjøres et forsøk på å gjøre ulikhetene mindre viktig ved å presisere at det er mange måter å være norsk på og at det ikke er av betydning hvilken hudfarge man har eller hvordan man kler seg. De diskursive representasjonene handler her også om mangfold, hensynet til at innvandrere ikke skal diskrimineres er også her gjeldende, men knyttes det til deltakelse.

I Meld. St. 30 (2015-2016) er også deltakelse det som legges til grunn når integrering i det sivile samfunn er et tema. Her legges også deltakelse i arbeidslivet som en forutsetning for at deltakelse skal finne sted i det sivile fellesskapet. Frivillige organisasjoner blir gitt en sterkere rolle, og defineres som en viktig aktør som skal være en del av integreringsarbeidet. Samtidig understrekes den individuelle opplevelsen av tilknytning. Her blir opplevelsen av å høre til et viktig argument for å snakke om deltakelse. Det å ikke høre til blir også knyttet til trygghet og tillit blant innbyggere og blir et mål for deltakelse. Frivillighetsarbeidet styrkes og gjøres til en del av integreringsarbeidet. En slik ansvarliggjøring av frivillighet tar hensyn til de som vil ha en mindre intervenserende stat, men også de som tenker at staten er den viktigste aktøren i integreringsarbeidet ved at rammevilkår styrkes.

Troen på holdningkampanje er over og troen på en kontakt mellom majoriteten og minoriteten styrkes. Befolkningens holdninger er fortsatt viktig og båndene mellom majoritet og minoritet skal forenes gjennom å øke rammevilkår for det frivillige arbeidet. En slags lønnet frivillighet. De diskursive representasjonene knyttes i St.meld. nr. 17 (1996-1997) til holdningsskapende arbeid for å motivere befolkningen til å akseptere et mangfold i

samfunnet til å dreie seg om å nærmest gjøre frivilligheten til en kommersiell aktør i integreringsarbeidet. En slik forståelse bekrefter de diskursive representasjonene som er identifisert i Meld. St. 30 (2015-2016) der hensynet til effektivitet og lønnsomhet også er en del av integrering i det sivile samfunn ved at rammevilkår til frivillige organisasjoner som jobber med integrering økes. Det skapes et marked for integreringsarbeid blant frivillige organisasjoner.

Statsborgerskap

Når det gjelder statsborgerskap legges det ulike tilnærminger til hvordan meldingene forstår det og hvordan det presenteres. Statsborgerskapet er de formelle rettighetene og pliktene en person har som borger av et land. Det er en juridisk kontrakt. Statsborgerskapet kan sees som et medlemskap i en nasjonalstat og rommer slik sett dimensjonen *oss* og *dem* og er således både ekskluderende og inkluderende (Brochmann et al., 2002, s. 57).

St.meld. nr. 17 (1996-1997)

I St.meld. nr. 17 (1996-1997) blir statsborgerskap beskrevet som noe som kan bidra til økt samfunnsdeltakelse og gi en følelse av å tilhøre et politisk fellesskap. Statsborgerskapet blir beskrevet som noe som gir rettigheter og plikter. Retten til å delta i politiske beslutningsprosesser, utøvelse av politisk makt, stemmerett og valgbarhet i stortingsvalg er forbeholdt norske borgere. Stillinger i politi og forsvaret og samtlige embetsstillinger er også forbeholdt norske borgere. Dette gjelder også muligheter for bistand i utenriksstasjoner og verneplikten. Statsborgerskap blir i denne meldingen knyttet til hvilke muligheter som åpner seg dersom man blir norsk statsborger. Statsborgerskap har også symbolske verdi i det å tilhøre et politisk fellesskap. Meldingen presiserer at det ikke er et ønske om å innføre formelle krav til dokumenterte norskkunnskaper for å få statsborgerskap.

Erverv av statsborgerskap kan bidra til økt samfunnsdeltakelse og en sterkere følelse av å tilhøre et politisk fellesskap. Imidlertid er andre forhold som tilgang til arbeidsmarkedet, boligmarkedet, utdanningssystemet og sosiale rettigheter, vel så avgjørende for innvandreres deltakelse i det norske samfunnet. (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 86)

«Det må framgå av brosjyrer og søknadsskjema for norsk statsborgerskap at staten forventer at nye borgere kan gjøre seg forstått på norsk. Regjeringen ønsker imidlertid ikke å innføre et

formelt krav til dokumenterte norskkunnskaper» (St.meld. nr. 17 (1996-1997), 1997, s. 86). Her uttrykkes at statsborgerskap kan føre til økt samfunnsdeltakelse. Diskursive representasjoner om at det er ønskelig at alle som bor i Norge blir norske statsborgere viser at det tas hensyn til opplevelsen av å høre til blir gitt en verdig og en viktig del av integreringsforståelsen. Samtidig uttrykkes at andre forhold som tilgang til arbeid, bolig utdanning og sosiale rettigheter også er avgjørende for samfunnsdeltakelse.

Meld. St. 6 (2012-2013)

I Meld. St. 6 (2012-2013) blir statsborgerskap beskrevet som et mål i integreringspolitikken. Meldingen oppfordrer til at personer som bor permanent i Norge blir norske statsborgere. Statsborgerskap blir også beskrevet som en forutsetning for full deltakelse. Meldingen tar for seg den symbolske og den faktiske verdien av statsborgerskap. I denne meldingen har man gått bort fra at det ikke stilles formelle krav for å få statsborgerskap, det stilles her et krav om deltakelse i norskopplæring. «Gjennom statsborgerskapet får man flere rettigheter og pålegges flere plikter enn utlendinger med oppholdstillatelse. Regjeringen ønsker derfor at personer som bor permanent i Norge blir norske statsborgere» (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 117).

Rett og/eller plikt etter introduksjonsloven til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble innført i 2005. Samtidig ble dokumentasjon av gjennomført 300 timer norskopplæring eller dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk også innført som nytt vilkår for erverv av statsborgerskap etter statsborgerloven. (Meld. St. 6 (2012-2013), 2013, s. 118)

Et nytt vilkår for erverv av statsborgerskap utløses som konsekvens av rett og plikt til introduksjonsprogram. Rettighetsorienteringen dreier seg her om at med en rett følger også naturlig en plikt.

Meld. St. 30 (2015-2016)

I Meld. St. 30 (2015-2016) beskrives statsborgerskap som noe som skal henge høyt og bidra til at nye innbyggere blir deltakende samfunnsborgere. Statsborgerskapets symbolske verdi blir her knyttet til tilhørighet og lojalitet til Norge. «Flere rettigheter og plikter som tidligere var knyttet til statsborgerskapet, knyttes nå til om personen er bosatt, registrert i

folkeregistret, har lovlig opphold eller oppholder seg i landet» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 101).

Regjeringen vil at norsk statsborgerskap skal henge høyt, og vil at ønsket om å bli norsk skal være et incentiv til å oppfylle vilkårene i statsborgerloven. Disse vilkårene vil etter regjeringens syn bidra til at nye norske borgere deltar i samfunnet. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 102)

«Stortinget vedtok i desember 2015 å endre statsborgerloven slik at det blir krav om norskkunnskaper og en bestått test i samfunnskunnskap for å få norsk statsborgerskap» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 102). Statsborgerskapet kan sees som middel i integreringsprosessen eller som et middel for å oppnå deltakelse. I denne meldingen kan det se ut som det brukes som et middel for å oppnå deltakelse. De vilkår og virkningene som legges til grunn for å oppnå statsborgerskap er i denne meldingen knyttet til krav om norskkunnskaper og bestått test i samfunnskunnskap. Man skal kvalifisere seg for å oppnå statsborgerskap, det kan se ut som kvalifiseringskravet i arbeidsmarkedet har blitt adoptert også når det gjelder statsborgerskap. Meldingen beskriver at ønsket om å bli norsk skal være incentiv til å oppfylle de vilkår som kreves. Statsborgerskap er ikke lenger et ledd i integreringsprosessen, det er en medalje for den som kvalifiserer seg.

Når det gjelder statsborgerskap er det i denne meldingen foreslått en endring i botidskrav. «Når botidskravet for permanent oppholdstillatelse er foreslått øket fra tre til fem år, er det naturlig at også det generelle botidskravet for norsk statsborgerskap øker» (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 103). Her brukes argumenter om økt botidstidskrav når det gjelder oppholdstillatelse for å fremme forslag om at det også bør gjelde for statsborgerskap.

[En sammenligning](#)

Når det gjelder statsborgerskap er endringene knyttet til de vilkår og virkemidler som legges for å oppnå statsborgerskap. I St.meld. nr. 17 (1996-1997) ytres det at det ikke er ønskelig med formelle dokumenterte krav annet enn informasjon i brosjyrer og søknadskjema om at det er forventet at de kan gjøre seg forstått på norsk. I det å ytre at dokumentasjon ikke er ønskelig ytres også at dette er en mulighet som er valgt bort. Meld. St. 6 (2012-2013) responderer på denne ytringen med å innføre et nytt vilkår om å dokumentere tilstrekkelig kunnskap i norsk eller gjennomført 300 timer norskopplæring. Å delta i norskopplæring

begrunnes gjennom den rett og plikt som innebærer å høre under introduksjonsordningen. I Meld. St. 30 (2015-2016) legges det et krav om å bestå en test. I den sistnevnte meldingen foreslås det i tillegg å øke botidskravet for statsborgerskap. Statsborgerskap går fra å være noe ønskelig at man søker om når man har oppnådd botiden, oppnådd antall timer norskopplæring til at botidskravet skal økes, samtidig som statsborgerskap beskrives som noe som skal henge høyt.

Krav om å bestå en prøve for å kvalifisere for statsborgerskap og en økning i botidskrav for å oppnå statsborgerskap er virkemidlene som skal gjøre at statsborgerskap skal henge høyt. Det beskrives i samme rekke at flere rettigheter og plikter som tidligere var knyttet til statsborgerskapet nå knyttes til om personen er bosatt eller har lovlig opphold og slik sett fjernes mange grunner for å søke statsborgerskap for noen. Samtidig som statsborgerskapet kan se ut til å miste verdi ved at rettigheter knyttes til opphold blir kravene for å få statsborgerskap vanskeligere.

Meld. St. 6 (2012-2013) uttrykker et ønske om at de som skal bo i Norge permanent skal ha norsk statsborgerskap, dette blir på sett og vis ikke gjeldende slik Meld. St. 30 (2015-2016) presenterer de nye premissene. Kvalifiseringsdiskursen er i aller høyeste grad fremtredende når det gjelder ervervelse av statsborgerskap, dette kan se ut som styrkes gradvis, ved at vilkårene blir mer knyttet til at man skal kvalifisere for statsborgerskap. Fra å ikke ønske om at det skal stilles noe formelle krav til at man skal bestå en test. Brochmann (2002) hevder at statsborgerskapsinstitusjonen kan være viktig også i en negativ forstand ved at svært eksklusive statsborgerskap kan signalisere en lukkethet, som i seg selv kan virke demotiverende å søke om. Hun hevder at hvis statsborgerskapet henger for høyt kan det fremstå som ikke verd å hige etter. «Særlig gjelder dette hvis innvandrere også leser inn en undertekst om at de egentlig aldri vil klare å bli norske i betydningen «en del av samfunnet», selv om de skulle oppfylle de formelle kravene til statsborgerskapet» (Brochmann et al., 2002, s. 72).

6. Drøfting

I dette kapitlet vil jeg drøfte mine funn. De diskursive representasjoner som kommer til syne i de valgte Stortingsmeldingene gjenspeiler de hensyn som er styrende for hvordan integreringsforståelsen utvikler seg. Slik sett er de diskursive representasjoner som kommer til uttrykk med på å skape virkeligheten. Intertekstekstualitet referer til de bånd tekstene har

til hverandre, de oppstår ikke isolert. Ved å sammenligne arenaene gjør jeg et forsøk på å se produksjon og reproduksjon av diskurser og forandring av diskurser gjennom nye sammensetninger. Nettopp fordi intertekstualitet handler om hvordan tekster trekker på elementer og diskurser fra andre tekster.

Stortingsmeldingene er i dialog med hverandre, først og fremst i kraft av at de er Stortingsmeldinger, men også fordi de endringene som foreslås i meldingene gjøres på bakgrunn av kunnskap om ulike problemforståelser og hvordan de har vært løst på et tidligere tidspunkt. Politikk er i endring, og en Stortingsmelding vil erstattes av en annen. Ikke løst fra de forhenværende meldingene som jeg har vist i analysen, men på bakgrunn av dem.

Diskursive representasjoner som kommer til uttrykk innenfor de ulike arenaene gjenspeiler de hensyn som er styrende for utviklingen av integreringsforståelsen. Disse hensyn som er styrende for en utvikling har karakter av å være kvalifiseringsfremmende, rettighetsorientert, og markedsorientert. Dette er hovedlinjer som er trukket fram fordi det er gjentagende hensyn som går igjen i de ulike arenaene.

Den ene diskursive representasjonen blir ikke erstattet av den andre, men heller forsterket. En kvalifiseringsdiskurs blir i St.meld. nr. 17 (1996-1997) presentert. Kvalifiseringshensyn ønskes styrket for å nå målet om integrering gjennom bedre samordning av tjenester. I likhet med arbeidslinja blir kvalifisering det sentrale botemiddel for manglende yrkesdeltakelse (Djuve & Kavli, 2007). Meld. St. 6 (2012-2013) og Meld. St. 30 (2015-2016) viderefører dette og slik blir kvalifisering en viktig del av de diskursive representasjonene i integreringsforståelsen i Stortingsmeldingene. Kvalifisering blir styrket i Meld. St. 6 (2012-2013) ved at det gjøres til en rettighet. Rettighetshensyn blir her fremtredende for å sikre kvalifisering. Rettighetsdiskursen forsterker kvalifiseringsdiskursen gjennom å etablere kvalifisering i en ordning og slik sett knytter kvalifiseringen til rett og plikt. Dette ser vi når det er snakk om offentlige overføringer, arbeid og statsborgerskap.

Introduksjonsordningen er et eksempel på en ordning som er knyttet til rett og plikt. Lov om introduksjonsordningen ble innført i 2003. Brochmann & Hagelund (2010) omtaler introduksjonsordningen som den mest håndfaste endringen i integreringspolitikken etter årtusenskiftet. Loven pålegger plikt til å gjøre en innsats for å kvalifisere seg til deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, samtidig som den gir rett til å delta i kvalifiseringsprogram som på

sikt kan gi arbeid eller grunnlag for videre utdanning (Brochmann & Hagelund, 2010). En rettighetsdiskurs setter rett og plikt på agenda, men plikt og rett får en annen dimensjon når plikten opprettholdes og retten skyves lenger unna plikten. Plikt utløser dermed ikke nødvendigvis en rett når incentiver blir brukt for å legitimere vilkår og økning i botidskrav for å oppnå en rett. Når rett ikke er en direkte konsekvens av plikt blir forholdet mellom plikt og rett vagt. Når incentiv og motivasjon som vanskelig er målbart blir brukt som argumenter for å øke botidskrav er forholdet mellom kvalifisering og plikt ikke lenger avgjørende som kriterier for rett. En slik problemstilling blir synlig i Meld. St. 30 (2015-2016).

Kvalifiseringsdiskursen er sentral også i Meld. St. 30 (2015-2016), men knyttes her til effektivitet og lønnsomhet. Kvalifisering sees som en investering som det skal høstes godt av i andre enden. Jeg identifiserer en markedsdiskurs, der man ser på en rask og effektiv integrering som en investering i fremtidig arbeidskraft og slik styres hensynet til integreringsforståelsen av lønnsomhet. Her er det hensynet til samfunnets og markedets behov som er gjeldende. Dette ser vi når det er snakk om offentlige overføringer, arbeid og integrering i det sivile samfunn.

Meld. St. 30 (2015-2016) sitt forslag om å øke botidskravet for kontantstøtte kan være et eksempel på at det skapes en avstand mellom rett og plikt. Hvis hensikten med å øke botidskravet er at stønaden skal bli mer treffende ved at den blir en kompensasjon for tapt inntekt, ville et forslag som knytter stønaden til vilkår om å være i inntektsgivende arbeid for å få rett til kontantstøtte være et vilkår som knytter rett og plikt nærere. Når kontantstøtte knyttes til et botidskrav er det ikke relevant om man er i arbeid eller ikke. Likevel brukes argumenter som at kontantstøtte svekker incentiv for deltakelse i arbeidsmarkedet for å fremme forslag om å knytte botidskrav til kontantstøtte i Meld. St. 30 (2015-2016).

Brochmann et al. (2002) hevder at like rettigheter for alle også krever likhet i forutsetninger for å kunne realiseres og dermed blir konsekvensene av en nøytral rett som innebærer lik behandling av minoritet og majoritet ulikhet og derav også urett (Brochmann et al., 2002, s. 19). En slik forståelse innebærer at ulikhet brukes som et argument for å legitimere forskjellsbehandling. Med et slikt forslag motsier også meldingen sitt budskap om at alle som får opphold i Norge, blir medlemmer i folketrygden og får rett til ulike trygde- og velferdsytelser i likhet med andre bosatte i Norge.

I Meld. St. 6 (2012-2013) knyttes det en valgfrihet til det å være hjemme med barn, i denne meldingen er det viktig at en er klar over konsekvensene av dette. Meld. St. 30 (2015-2016) ønsker å fjerne valgmuligheten for noen ved å legge til et botidskrav og slik sett vil en lovendring sørge for at de slipper å forholde seg til konsekvensene. Valgfriheten begrenses ved at det settes botidskrav. Kvalifisering gir rettigheter. Men i noen tilfeller er det ikke kvalifisering som utløser en rettighet, men en tidsramme. Ved at det legges et botidskrav for å kvalifisere til en offentlig ytelse går man også etter hvert bort fra kvalifisering (Kildal, 2012, s. 180). Hvis kvalifisering oppnås før botidskravet, vil botidskravet likevel være et hinder for å kunne ha rett til en offentlig overføring som kontantstøtte.

Kildal (2012) hevder at insentiver har blitt et sentralt begrep i dagens diskurser om sosialpolitikk. Incentiv og kontrakter hevder hun kom i takt med arbeidslinja som ble introdusert på 1990-tallet, de var på den tiden knyttet til rett og plikt. Målet var arbeid til alle. Kildal (2012) beskriver den nye og den gamle arbeidslinja, der den nye i større grad er preget av krav og plikter og den gamle av tilbud og rettigheter. Dette gjenspeiler også integreringspolitikken. Selv om arbeidslinja inntok integreringspolitikken på 1990-tallet med arbeid til alle, kan det se ut som dens virkemidler har blitt sterkere og tydeligere de senere årene. Hensynet til velferdsstatens økonomiske bærekraft er i større grad styrende for integreringsforståelsen i Meld. St. 6 (2012-2013) sammenlignet med St.meld. nr. (1996-1997). I Meld. St. 30 (2015-2016) er hensynet til velferdsstatens økonomiske bærekraft forsøkt styrt gjennom virkemidler som sterkere arbeidsincentiver, innstramninger og effektivisering.

Når lønnsomhet og effektivitet overtar for kvalifisering og det etablerer seg og dominerer integreringsdiskursen kan vi snakke om hegemonisk diskurs. Tranøy (2006) skriver i sin bok om hvordan troen på markedskreftenes evne til å løse samfunnsproblemene har fått en hegemonisk stilling i samfunnet. Det er troen på markedslignende styringsmodeller som jeg identifiserer som en markedsdiskurs i Meld. St. 30 (2015-2016). Tranøy (2006) hevder at alt for mange er for lite interessert i å tenke på og diskutere samspillet mellom rettsstat, byråkrati, demokrati, sivilsamfunn, familien og ulike former for markedsorganisering. Han hevder det «i stedet løftes en forenklet og idealisert utgave av ett organisasjons- og motivasjonssystem opp som alle andre tings målestokk» (Tranøy, 2006, s. 17). Der incentiv og motivasjon er målestokk for det å bli en del av et fellesskap. Der det ikke er fellesskap og mangfold som gir deltakelse en verdi i seg selv, men der det tas utgangspunkt at det er

egoistiske belønningssystemer som skaper effektivitet. Hvordan foregår en effektiv språkopplæring? Hvordan lærer voksne mennesker å lese og skrive raskt på en effektiv måte? På hvilken bekostning kommer effektiviteten og lønnsomheten som er de styrende diskursive representasjonene og slik sett de viktigste hensyn for integreringsforståelsen i den siste meldingen?

Neuman (2001) karakteriserer Foucaults maktteori ved å skille mellom tre maktformer, dominans, strategi og styringsmentalitet. Det sistnevnte, styringsmentalitet, viser til et refleksivt element knyttet til hvordan *selvet regjerer seg selv*. Den siste formen mente han er utbredt under nyliberalismen og kan sees på som en avansert form for disiplinering. Folk styrer seg selv på en måte som er tilpasset den rådende maktens interesser.

Det er i Meld. St. 30 (2015-2016) forslag om å øke botidskrav på kontantstøtte, oppholdstillatelse og på statsborgerskap. Kan effektiviteten ligge i at botidskrav økes? Effektivitetshensynet etterfølges av botidskrav, selv om det ikke er logisk at noe som skal ta lengre tid er effektivt. Derimot kan det se ut som hensynet til lønnsomhet ligger til grunn i botidskrav. Sjansen for å bli mottaker av offentlige overføringer minker med antall år innvandrere bor i Norge og slik knyttes hensynet til lønnsomhet til en markedsorientert tilnærming til integreringsforståelsen. Ved å øke botidskrav kan det tenkes at ved å forlenge prosessen vil den være effektiv fordi «selvet vil regjere seg selv» til disiplin for å oppnå den belønningen som er kvalifisering, statsborgerskap og kontantstøtte.

Innvandrerorganisasjoner og frivillige organisasjoner

Innvandrerorganisasjoner blir i St.meld. nr. 17 (1996-1997) knyttet til den delen av integreringen som innebærer å bevare egen kultur og særinteresser som de har.

Innvandrerorganisasjoner sees også som et ledd i integreringsstrategien fordi dannelse av innvandrerorganisasjoner inneholder en strukturell integrasjon ved at innvandrere blir en del av organisasjonsstrukturen og bruker de påvirkningskanalene som er etablert. På den måten utgjør innvandrerorganisasjoner en dobbeltfunksjon. Lidén (2001) stiller spørsmål ved om den frivillige organiseringen bidrar til integrering eller kollektiv marginalisering av etniske minoriteter. Hun hevder at det som ut fra en nasjonal referanseramme kan oppfattes som intern orientering som begrenser minoritetenes deltakelse på sentrale samfunnsarenaer, kan vise seg å være en nødvendig del av migrasjonsprosesser der tilhørighet til fellesskap tilhørende flere nasjonalstater aktivt opprettholdes. Hun argumenterer videre for at flere

perspektiver må ivaretas samtidig når en vurderer integrering og understreker samtidig forskjeller i maktrelasjoner mellom minoritetsgrupper og staten.

Innvandrerorganisasjoner og frivillige organisasjoner er på mange måter blitt en viktig del av integreringsvirkemidlene i meldingen fra Meld. St. 30 (2015-2016). Frivillighet utgjør en viktigere del og gjøres mer målrettet her. I St.meld. nr. 17 (1996-97) inneholder de diskursive representasjoner om innvandrerorganisasjoner at de er et frivillig organ som skal bidra til å også bevare egen kultur. I Meld. St. 6 (2012-2013) blir det frivillige arbeidet beskrevet som en arena for å bygge et nettverk, et sted man møter andre og knytter bånd.

Innvandrerorganisasjoner beskrives som en naturlig del av frivilligheten i Norge.

I Meld. St. 30 (2015-2016) beskrives det at innvandrerorganisasjoner kan fungere som brobyggere og springbrett for innvandreres tilknytning til samfunnet. Det kan virke som frivilligheten i denne meldingen blir brukt som en forlengelse av integreringspolitikken. Den siste meldingen referer til de siste års høye tilskuddsoverføringer til frivillige organisasjoner og melder et behov for en bedre oversikt over tiltakenes målbarhet slik det kreves av statlige instanser. Det kan virke som det er et ønske om å styrke organisasjoners inkluderings- og integreringsarbeid og gjøre den mer målrettet og målbart. En slik beskrivelse kan tolkes som et krav om at tilskuddsoverføringene skal være mer lønnsomme.

En økning av rammevilkår til frivillighetsarbeid eller frivillige organisasjoner kan sees som en kommersialisering av frivillige organisasjoner. Enjolras (2001) definerer kommersialisering som «en prosess som fører til økt andel av kompensasjonstransaksjoner, på bekostning av transaksjoner basert på gjengjeldelse eller valg» (Enjolras, 2001, s, 209). Hans poeng er at det er salgsinntekter som uttrykker kommersielle transaksjoner og ser på offentlig bidrag som en berettigelsestransaksjon. Jeg forstår hans definisjon i videre betydning for å argumentere for at konsekvensene av kommersialisering av frivillige organisasjoner også kan inneholde en økning i støtte fra det offentlige samtidig som det legges krav om målbarhet og lønnsomhet. I Meld. St. 30 (2015-2016) øker rammevilkårene og det er etablert en frivillighetserklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor. Gjennom en slik frivillighetserklæring skriftliggjøres et samarbeid som kan utfordre frivilligheten. Frivillig sektor politiseres på et vis. Integrering er ikke bare et statlig anliggende. Frivillig sektor og organisasjoner skal være et supplement i integreringsarbeidet.

Problemet oppstår når staten overlater et stort ansvar eller når frivillige organisasjoner prøver å dekke de behov som staten ikke klarer å dekke. Hvilke tjenester er det som leveres i regi av hvem og hvordan tilbys de? En kritikk til frivillighet i integreringsøyemed er når innvandrere blir brukere av frivillige tjenester og frivillige yter en «gratis» tjeneste kjøpt og betalt av myndighetene. Hva skjer med relasjonene? Det kan føre til svake personlige bånd og forpliktelse som ikke nødvendigvis fører til integrasjon fordi innvandrere ikke blir aktivt deltakende, men mottakere av tilbud i regi av frivillige organisasjoner (Enjolras, 2001).

Integrasjon krever felles deltakelse i en sosial praksis. Det skjer en utvikling i integreringsdiskursen der integrering i det sivile fellesskapet blir påvirket av en slags kommersialisering, det kan tolkes som at en markedsdiskurs blir gjeldene også i en arena der integrering skal foregå på det frivillige planet. Båndene som skal knyttes og vennskap som skal skapes gjennom frivillighet bygges gjennom en tanke om at også frivilligheten må bli mer effektiv og lønnsom. En ressursinnsats til frivillige organisasjoner gjennom økt rammevilkår og krav til målbarhet kan bidra til en forvitring av frivilligheten.

Meldingene påvirker hverandre

Hvordan utfordringene med integrering forstås spiller inn på hvilke løsninger som foreslås. I St.meld. nr. 17 (1996-1997) blir innvandreres lave inntekt og høye arbeidsledighet knyttet til diskriminering, maktforskjeller og mangel på kvalifisering. Problemforståelsen beskrives et annet sted enn hos den enkelte innvandreren. En kamp mot diskriminering og en bedre samordning av de etatene som skal organisere kvalifiseringen er løsningen. Når problemforståelsen omhandler samfunnet blir løsningene også samfunnsorientert. I Meld. St. 6 (2012-2013) er diskrimineringskampen knyttet til at det er et hinder for deltakelse og slik sett støtter seg til St.meld. nr. 17 (1996-1997). Problemforståelsen her er likevel mer sammensatt. Innvandrere beskrives her som en del av samfunnet og gjøres slik sett også til en del av løsningen. En rettighetsdiskurs forsterker at løsningen på utfordringene ligger i samfunnet, og forståelsen av samfunnet inkluderer innvandrere i Meld. St. 6 (2012-2013). I Meld. St. 30 (2015-2016) handler problemforståelsen seg om lønnsomhet. Det beskrives at det er avgjørende for samfunnet at innvandrere kommer raskt i arbeid. En slik problemforståelse innebærer at løsningen ligger i både samfunn og individ. For at det skal bli lønnsomt med innvandring må integreringen bli mer effektiv. En markedsorientert tilnærming som er identifisert her innebærer at det legges inn en ressursinnsats for å gjøre kvalifiseringen mer effektiv slik at innvandrere raskere blir enn deltager som bidrar gjennom skatt fremfor å

belaste velferdsstaten. Rettighetsorienteringen blir i Meld. St. 30 (2015-2016) svekket ved at sammenhengen mellom plikt og rett forskyves. Kvalifiseringsdiskursen er en viktig del av Statsborgerskapet, det er ikke lenger oppnåelse av botid som legges til grunn for å få statsborgerskap, men et bevis på at kvalifiseringen er nådd.

Integreringsforståelsen i de tre analyserte meldingene utvikler seg gjennom en dialog mellom meldingene. Utviklingen handler også om hvordan innvandrere blir definert og forstått og slik sett skjer utviklingen basert på den kunnskap som finnes om innvandrere og den øvrige befolkningen. I de analyserte meldingene styres integreringsforståelsen av hensynet til velferdsstatens bærekraft. Hensynet til enkeltindividet og til samfunnet styres gjennom de diskursive representasjonene som kommer til uttrykk. Utviklingen styres i takt med de krav som forventes i storsamfunnet og er styrt gjennom kvalifiseringsdiskurs, rettighetsdiskurs og markedsdiskurs. Ved å se på intertekstualitet mellom de tre Stortingsmeldingene har jeg funnet at de diskursive representasjonene forsterker hverandre. De hensyn som styrer integreringsforståelsen blir ikke erstattet av hverandre, men forsterker hverandre og i noen tilfeller også svekker hverandre og slik finner vi en utvikling i integreringsforståelsen som ikke nødvendigvis handler om store og synlige endringer.

Mine funn er at en kvalifiseringsdiskurs forsterkes av en rettighetsdiskurs. Behovet for kvalifisering er fremtredende i St.meld. nr. 17 (1996-1997) og forsterkes i Meld. St. (2012-2013) ved at kvalifisering knyttes til en rettighetsdiskurs. Her etableres ordninger for å sikre kvalifisering og det knyttes rett og plikt til kvalifiseringen og slik sett forsterker en rettighetsdiskurs kvalifiseringsdiskursen og blir styrende for integreringsforståelsen.

En kvalifiseringsdiskurs er styrket i leddet mellom St.meld. nr. 17 (1996-1997) og Meld. St. (2012-2013). Videre forsterker en kvalifiseringsdiskurs en markedsdiskurs. I Meld. St. 30 (2015-2016) legges effektivitet og lønnsomhet premisser for integreringsforståelsen. Effektiviteten og lønnsomheten handler her om hvordan innvandrere raskest mulig skal bli selvstendige og få incentiver til å jobbe og ikke bli avhengig av offentlige midler. Hensynet til markedet innebærer at presset på velferdsstaten ikke skal bli for stort ved at kvalifiseringen blir målrettet og ved å tilrettelegge for arbeid tidlig for å sikre en høy grad av sysselsetting og dekke et framtidig behov for arbeidskraft.

Rettighetsdiskursen svekkes av en markedsdiskurs. Selv om rettighetsdiskursen forsterkes av kvalifiseringsdiskursen i ledet mellom St.meld. nr. 17 (1996-1997) og Meld. St. 6 (2012-

2013) kan de se ut som den svekkes i Meld. St. 30 (2015-2016). At den svekkes betyr ikke at rettigheter forsvinner, men innebærer heller at rettighetene ikke lenger er like tilgjengelige og like viktig del av integreringsforståelsen. Plikt og rett forskyves ved at det legges til botidskrav og forslag om lovendringer for å forsinke forbindelsen mellom rett og plikt. I Meld. St. 30 (2015-2016) er det ikke lenger noe direkte forbindelse mellom kvalifisering og rettighet, fordi det som her blir det styrende hensynet for integreringsforståelsen dreier seg om effektivitet og lønnsomhet.

7. Summerende refleksjoner

Jeg har i min oppgave analysert tre stortingsmeldinger fra ulike perioder. Ved å dele opp i ulike arenaer der integrering foregår har jeg gjort et forsøk på å systematisk finne hvordan integreringsforståelsen utvikles og hvilke hensyn som er styrende for utviklingen. Ved å se på intertekstualitet har jeg sett på meldingene som en dialog, der de ytrer seg på bakgrunn av en forventet respons, men også som et resultat av orientering bakover i tid og slik sees studiet som diakront.

Ved å ha en sosial konstruktivistisk ramme for å undersøke hvordan de ulike diskursive representasjonene beskriver de hensyn som er viktig for integreringsforståelsen i meldingene, og hvordan disse utvikler seg er konstruksjonsprosessene viktige. Konstruksjonsprosessene synliggjøres ved å sammenligne flere stortingsmeldinger og bruke intertekstualitetsbegrepet for å se dialogen. En konstruksjon er ikke en illusjon, dermed er også mine funn om hvordan utviklingen i integreringsforståelsen skjer og hvilke hensyn som er styrende ikke en illusjon, men heller en konstruksjon av de synlige diskursive representasjoner som uttrykkes i de meldingene jeg har studert. Det hører med under sosial konstruktivistisk overbevisning å hevde at fenomener er avhengige av eller skapt av vår erkjennelse av dem.

Intet menneske er en øy, hel og ubeskåren i seg selv. Hvert menneske er et stykke av fastlandet, en del av det hele. John Donne.

Litteraturliste

- Alvesson, M. & Skølberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur
- Brochmann, G. (2006). *Hva er innvandring?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G, Borchgrevink, T & Rogstad, J. (2002). *Sand i maskineriet: Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brochmann, G & Hagelund A. (2010). *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. Kjeldstadli, K. (2014). *Innvandringen til Norge*. Oslo: Pax forlag.
- Burr, V. (2003). *Social constructionism*. East Sussex: Routledge
- Djuve A.B & Kavli H.C. (2007). Integreringspolitikk i endring. I J. E Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M Hippe (Red.), *Hamskifte - Den norske modellen i endring*. (s. 195-218). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Døving, C.A. (2009). *Integrering: Terori og empiri*. Oslo: Pax forlag.
- Enjolras, B (2001). Kommersialisering av frivillige organisasjoner. I L.S. Henriksen & B. Ibsen (Red.), *Frivillighedens udfordringer: Nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. (s. 207-221) Odense: Odense universitetsforlag.
- Fernandes, A.G (2011). En studie av to integreringstiltak og deres underliggende ideologi. I Bø, B.P (Red), *Multikulturell teori og flerkulturelle praksiser: Artikler om norsk minoritetspolitikk*. (s. 46-77) Oslo: Abstrakt forlag
- Gullestad, M. (2002). *Det norske sett med nye øyne: Kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, G. Qureshi, N.A (1996). *Etnisitet i sosialt arbeid, arbeid med etniske minoriteter i barnevern og sosial sektor*. Oslo: Tano Aschehoug
- Hitching, T.R & Veum, A (2011). Introduksjon. I T.R Hitching, A.B Nilsen & A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis: Metode og analyse*. (s. 81-86). Kristiansand: Høyskoleforlaget.

- Jørgensen, M.W & Phillips, L. (1999). *Diskurs analyse: Som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag/Samfundslitteratur
- Kjeldstadli, K. (2008). *Sammensatte samfunn. Innvandring og inkludering*. Oslo: Pax forlag
- Kildal, N (2012). Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja: Arbeidsmotivasjon og velferdsstaten*. (s. 177- 186) Oslo: Universitetsforlaget.
- Lidén, H. (2001). Innvandrerorganisasjoner - integrering eller marginalisering? I L.S Henriksen & B. Ibsen (Red.), *Frivillighedens utfordringer: Nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer* (s. 159-172) Odense: Odense universitetsforlag.
- Meld. St 6 (2012-2013). (2013). *En helhetlig integreringspolitikk: Mangfold og fellesskap*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20122013/id705945/>
- Meld. St 30 (2015-2016). (2016) *Fra mottak til arbeidsliv: En effektiv integreringspolitikk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>
- Neuman, I.B (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2017:2 (2017). *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>
- Orr, Mary. 2003. *Intertextuality, contexts and debates*. London: Cambridge.
- Schiefloe, P.M. (2011). *Mennesker og samfunn: Innføring i sosiologisk forståelse*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Statistisk sentralbyrå. (2016, 16 desember). *Bosniere – integreringsvinnere?* Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/bosniere-integreringsvinnerne>

- Statistisk sentralbyrå. (2008, 1 desember). *Innvandring & innvandrere*. Hentet fra <https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa103/sa103.pdf>
- Statistisk sentralbyrå. (2017, 6 november). *Nøkkeltall for innvandring og innvandrere*. Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall>
- St.meld. nr. 17 (1996-1997). (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-1996-1997/id191037/>
- Veum, A (2011). Kva er diakron diskursanalyse? I T.R Hitching, A.B Nilsen & A. Veum (Red.), *Diskursanalyse i praksis: Metode og analyse*. (s. 81-86). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Thagaard, T (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tranøy, B.S (2006). *Markedets makt over sinnene*. Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Zahl, M.A. (Red.). (2003). *Sosialt arbeid, refleksjon og handling*. Bergen: Fagbokforlag.
- Østbø I.B. (2010). *Storting og regjering*. Oslo: Schibsted Forlag AS.