

**Hanne Christoffersen**

---

# **Semantikk og politikk**

**En analyse av integreringsbegrepet i stortingsmeldinger om  
innvandring**

**Masteroppgave i sosialt arbeid 2010**

**Høgskolen i Oslo, Avdeling for samfunnsfag**

Høgskolen i Oslo, Avdeling for samfunnsfag

Oslo 2010

## Sammendrag

Temaet for denne masteroppgaven er samspillet mellom begrepsendringer og politiske endringer. Gjennom en kombinasjon av Reinhart Kosellecks og Quentin Skinners begrepshistoriske tilnærminger, er integreringsbegrepet fulgt gjennom fem stortingsmeldinger om innvandring i perioden 1973 til 2004. De analytiske begrepene *synkron analyse*, *diakron analyse*, *semantisk felt* og *retoriske omskrivninger* er brukt i et forsøk på å kartlegge hvilke semantiske endringer som har skjedd med integreringsbegrepet og hvordan disse aktiverer og legger til rette for nytt velferdspolitisk handlingsrom. Analysen viste at integreringsbegrepet gradvis har endret innhold gjennom denne perioden. Begrepet trekker etter hvert nye grenser for utfoldelse av opprinnelig kultur og tradisjon, samtidig som krav til aktiv samfunnsdeltakelse blir en mer en sentral komponent. I Stortingsmelding 49 (2003-2004) avgrenses imidlertid integreringsbegrepet igjen på en ny måte, og dets samfunnsmessige og politiske relevans innsnevres. Gjennom *retoriske omskrivninger* skapes det et semantisk, normativt og politisk skisma mellom ”integrering” på den ene siden og ”mangfold” på den andre. Når disse adskilles gis mangfoldsbegrepet samtidig et nytt, spesifikt ideologisk innhold. Resultatet er et integreringsbegrep fratatt sin mangfoldsdimensjon og et liberalistisk orientert mangfoldsbegrep som legitimerer velferdspolitiske reformer.

Høgskolen i Oslo, Avdeling for samfunnsfag

Oslo 2010

## Abstract

### **Semantics and politics – an analysis of the concept "integration" in government white papers on immigration**

The topic of this MA thesis is the interaction between conceptual and political changes. Through a combination of Reinhart Koeselleck's and Quentin Skinner's approaches to conceptual history, the concept "integration" was studied in five government white papers on immigration, covering the period from 1973 to 2004. The analytical concepts *synchronic analysis*, *diachronic analysis*, *semantic field* and *rhetorical redescrptions* were used in an attempt to capture semantic changes in the concept "integration" and were also employed as tools to show how these changes activate and pave the way for political action aimed at changing welfare policies. The analysis revealed a gradual change in the content of the concept "integration" during this period. Gradually the concept reflects less emphasis on accomodating cultural diversity and more emphasis on the need for active participation in the society. However, in Government white paper 49 (2003-2004) "integration" is used in yet a new way, and the concept's political and societal relevance is thereby reduced. By means of *rhetorical redescrptions*, a semantic, normative and political schism is created between "integration" on the one side and "diversity" on the other. By separating them, the concept "diversity" is given a new, specific ideological content. As a consequence, the concept "integration" is deprived of its dimension of diversity and a liberalistic oriented concept of "diversity" legitimizes welfare policy reforms.

Høgskolen i Oslo, Avdeling for samfunnsfag

Oslo 2010

## Forord

Framfor alt vil jeg takke min dyktige veileder, Marit Haldar. Dine kloke og konstruktive innspill har vært til uvurderlig hjelp i arbeidet med denne oppgaven. Jeg er både takknemlig og imponert over ditt engasjement, din grundighet og den måten du har hjulpet meg til å få øye på forbedringspotensial i oppgaven. Du har skapt et veiledningsklima som på en og samme tid har vært trygt og faglig utfordrende. Det setter jeg stor pris på.

Jeg vil også benytte anledningen til å takke Eivind Engebretsen. Som kontaktlærer har du vært meget hjelpsom og meget tålmodig gjennom min lange prosess fram mot et endelig definert mastergradsprosjekt. Jeg har også satt stor pris på å få delta i ”tekstgruppa”, det har vært utrolig inspirerende og lærerikt.

Så vil jeg ikke minst takke min kjære Torben. Din tålmodighet og støtte har vært til stor hjelp. Jeg er veldig takknemlig for den måten du har stilt opp i vår travle småbarnshverdag og slik gjort det mulig for meg å gjennomføre dette studiet. Du er en fantastisk mann og en fantastisk far. Tusen takk skal du ha.

Jeg vil også sende en stor takk til min kjære far og mine svigerforeldre. Uten deres hjelp til pass av Einar hadde det ikke vært mulig å komme i havn nå. Og til deg, Anita – tusen takk for at du tok deg tid til å lese korrektur for meg.

Oslo, mai 2010.

# Innhold

## 1. INNLEDNING.....1

- Tema og problemstilling.....1
- Avgrensning.....2
- Oppbygning av oppgaven.....3
- Annen forskning og plassering av min studie.....3

## 2. TEORI OG METODE.....7

- Valg av teori og analytisk perspektiv.....7
- Hovedtrekk i Reinhart Kosellecks begrepshistoriske tilnærming.....8
  - Kosellecks teoretiske forankring.....8
  - Kosellecks forståelse av "begrep".....9
  - Synkron analyse, diakron analyse og semantisk felt.....10
- Hovedtrekk i Quentin Skinners begrepshistoriske tilnærming.....11
  - Skinners teoretiske forankring.....11
  - Skinners forståelse av "begrep".....12
  - Retoriske omskrivninger.....13
- Grunnlaget for en kombinasjon av de to perspektivene.....14
  - Fellestrekk mellom Koselleck og Skinner.....14
  - Å utnytte forskjeller til en analytisk optikk.....15
- Datamaterialet.....16
  - Fem stortingsmeldinger.....16
  - Særtrekk ved stortingsmeldinger som tekstgenre.....17
  - Prioritering av tekstplasser.....18
  - Bruk av sitater.....19
- En to-delt analyse.....19
  - Historisk oppsummering eller diakron analyse?.....20
  - Hovedanalysen.....21
- Fremgangsmåte.....22
  - Konkret anvendelse av de analytiske begrepene.....22
- Kunnskapsmål, reliabilitet og validitet.....24

## 3. DIAKRON ANALYSE AV INTEGRERINGSBEGREPET.....27

- Introduksjon.....27
- Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) "*Om innvandringspolitikken*".....27
  - Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst.....27
  - Integreringsbegrepet og dets semantiske felt.....28
- Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) "*Om innvandrere i Norge*".....31
  - Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst.....31
  - Integreringsbegrepet og dets semantiske felt.....32

Stortingsmelding nr. 39 (1987-88) ”Om innvandringspolitikken”.....34	
Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst.....34	
Integreringsbegrepet og dets semantiske felt.....35	
Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) ”Om innvandring og det flerkulturelle Norge”.....37	
Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst.....37	
Integreringsbegrepet og dets semantiske felt.....38	
Oppsummering av hovedtrekkene i perioden 1973-1997.....41	

#### **4. ANALYSE AV STORTINGSMELDING NR. 49 (2003-2004) ”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet.”.....43**

Avgrensning og presisering av analytisk fremgangsmåte.....43	
Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst.....44	
Meldingens hovedtema.....46	
Integreringsbegrepet avgrenses.....46	
Integreringsbegrepet i lys av den diakrone analysen.....48	
Brudd eller kontinuitet?.....49	
Inkludering og deltakelse.....50	
Inkluderingsbegrepet.....50	
Deltakelsesbegrepet.....51	
Oppsummering.....52	
Mangfoldsbegrepet.....52	
Hvordan forankres begrepet.....52	
Mangfoldsbegrepets kjerne...53	
Mangfoldets grenser.....54	
Nye relasjoner og nytt handlingsrom – mangfold, likhet og integrering.....57	
Likhet som mangfoldets motbegrep?.....57	
Integreringsbegrepets relasjon til likhetsbegrepet.....58	
Integreringspolitisk reform som modell.....60	
En forskyvning av ansvaret for velferd.....61	
Ideologisering av mangfoldsbegrepet.....62	

#### **5. AVSLUTTENDE DISKUSJON OG KONKLUSJON.....63**

Analysen i velferdspolitisk kontekst.....63	
Det tilforlatelige mangfoldsbegrepet.....64	
Konklusjon.....65	
Litteratur.....67	

# 1 Innledning

## Tema og problemstilling

”As our language goes, so does our society” (Ball, Farr og Hanson 1989: 2). Sitatet antyder at det er et samspill mellom språk og samfunnsutvikling og at språket ikke bare bør forstås som en indikator på samfunnsutvikling, men at det også spiller en aktiv rolle i den. En slik forståelse ligger som et generelt, overordnet perspektiv og utgangspunkt for denne masteroppgaven.

Det konkrete temaet for denne oppgaven er begrepet *integrering*, som lenge har stått sentralt i norsk innvandringspolitikk og debatt (Brochmann 2003, Hagelund 2003). Det har skjedd store endringer i det norske samfunnet fra det som gjerne kalles ”den nye innvandringen” (Brochmann 2006: 11) startet på slutten av 1960-tallet og fram til i dag. Disse endringene gjelder både hvor mange som kommer, hva slags type innvandring det er snakk om og hva som kjennetegner det samfunnet de kommer til. Spørsmålet om hvordan og på hvilke premisser ulike grupper eller personer skal finne en plass i et fellesskap er ofte et kontroversielt tema. Integreringsbegrepet opererer i et sterkt ladet politisk felt. Slike ladede felt er ofte kjennetegnet ved at begreper hyppig skiftes ut. Likevel har integreringsbegrepet vist seg forbausende motstandsdyktig for utskiftning. Begrepet har fått en sentral og naturlig plass i politikken og i den offentlige debatt, og det er nok et begrep de fleste er fortrolige med. Jeg ønsker å gå denne fortroligheten nærmere i sømmene og se om jeg ved å følge dette begrepet gjennom de siste 30 år kan få øye på mer implisitte utviklingstrekk, både når det gjelder forståelsen av hva samfunnet er eller bør være og hvilke sosialpolitiske virkemidler som foreskrives for å møte innvandringsutfordringene. Jeg vil undersøke *samsillet* mellom integreringsbegrepets betydning og velferdspolitiske orienteringer og fokusere på hvordan begrepsendringer kan legge til rette for nytt politisk handlingsrom. Derfor er det relevant å studere semantiske endringer i integreringsbegrepet, forstått som endringer i begrepets *betydning*, men også å se etter endringer i begrepets *posisjon* og *funksjon* i norsk innvandringspolitikk over tid. Jeg analyserer begrepets utvikling slik det kommer til uttrykk i fem stortingsmeldinger om innvandring i tidsrommet 1973-2004.



Jeg har lagt følgende problemstilling til grunn for min analyse:

1. *Hvilke endringer i integreringsbegrepets semantiske innhold kommer til uttrykk i stortingsmeldinger om norsk innvandringspolitikk i tidsrommet 1973 til 2004?*
2. *På hvilken måte aktiverer og muliggjør disse begrepsendringene velferdspolitisk handlingsrom?*

## **Avgrensning**

Min analyse av utviklingen i integreringsbegrepet tar for seg tidsrommet 1973 til 2004. Jeg følger altså ikke integreringsbegrepet tilbake til sine røtter, men konsentrerer meg om fem stortingsmeldinger som dekker perioden fra den første stortingsmeldingen om norsk innvandringspolitikk ble utgitt og fram til 2004. Mange typer datamateriale kunne vært aktuelt som utgangspunkt for en tekstanalytisk og begrepshistorisk tilnærming til integreringsbegrepet. Offentlige debatter, partiprogrammer, offentlige utredninger er noen eksempler. Jeg har valgt å avgrense materialet til stortingsmeldinger. Ved å benytte disse som datamateriale har jeg muligheten til å følge integreringsbegrepets utvikling i kontinuitet gjennom én spesifikk type tekstgenre. Dette er etter min oppfatning en god måte å få oversikt over den offisielle politiske utviklingen i forståelsen og bruken av begrepet. Jeg har også avgrenset min problemstilling til hovedsakelig å følge integreringsbegrepets semantiske endringer og det politiske handlingsrom dette kan åpne opp for. Hovedfokuset er altså ikke å kartlegge endringene i selve innvandringspolitikken, men snarere å se slike politiske endringer i et samspill med begrepsendringene. Avgrensningens hensyn har gjort at jeg har delt analysen i to deler. Dette redegjøres det nærmere for under kapitlet *Teori og metode*. Denne todelingen innebærer at problemstillingens 2. punkt i all hovedsak forsøkes besvart gjennom oppgavens hovedanalyse, og at dette i liten grad behandles i analysens første del, som er ment å skulle gi et historisk overblikk over begrepsendringene.

## **Oppbygningen av oppgaven**

Jeg har strukturert oppgaven på følgende måte: Jeg redegjør først for forskning av særlig relevans for mitt prosjekt. I kapittel 2, *Teori og metode*, presenterer jeg de to begrepshistoriske perspektivene jeg har lagt til grunn for analysene, representert ved Reinhart Koselleck og Quentin Skinner. Jeg redegjør så for de analytiske begrepene jeg har valgt å benytte fra deres teorier. Jeg har lagt vekt på å redegjøre for de teoretiske elementene som er særlig relevante for min spesifikke analyse. Det betyr at jeg ikke gir noen uttømmende beskrivelse av Reinhart Kosellecks eller Quentin Skinners teoretiske og analytiske tilnærminger til begrepshistoriske undersøkelser. Deretter redegjør jeg for sammenhengen mellom teoretisk perspektiv, analytiske begreper, problemstilling og utvalgt datamateriale. Jeg beskriver så hvordan jeg konkret har gått fram i anvendelsen av de utvalgte analytiske begrepene. Kapittel 2 avsluttes med noen refleksjoner over reliabilitets- og validitetsspørsmål. Så følger analysen som består av to ulike deler. Den første delen, kapittel 3, består av en historisk, eller diakron analyse av integreringsbegrepet basert på fire stortingsmeldinger om innvandring i tidsrommet 1973 til 1997. Denne første analysedelen er ment både som en selvstendig analysedel og å gi et historisk perspektiv som inngangsport til analysens andre del, som er oppgavens hovedanalyse. Hovedanalysen presenteres i kapittel 4 og tar utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Jeg avslutter så med kapittel 5, hvor jeg oppsummerer analysene og drøfter analysenes funn i et velferdspolitisk og ideologisk perspektiv. Oppgaven rundes av med en konklusjon og noen tanker om mulige implikasjoner av funnene.

## **Annen forskning og plassering av min studie**

Fra nærmest å ha vært ikke-eksisterende tidlig på 1970-tallet (jf. Brochmann 2003) foregår det i dag en omfattende forskning relatert til innvandringsspørsmål i Norge. Feltet dekker et bredt spekter av temaer og innfallsvinkler. Sosialantropologene hadde en sentral rolle i den innledende fasen (St.mld. 74 [1979-80]: 141) og spiller fremdeles i dag en aktiv rolle i forskning og debatt. Mens innvandringsforskningen i Norge lenge var relativt fragmentert, ser vi i dag en utvikling mot en større planmessighet, ved at mye av denne forskningen er underlagt større programmer, blant annet i regi av Norges forskningsråd (St.mld. 49 [2003-

2004]: 127). Fra slutten av 1990-tallet har tendensen vært at innvandringsforskning i større grad integreres inn i programmer som dekker brede felt, slik som velferd, arbeidsliv og kjønn og kultur (St.mld. 49 [2003-2004]: 127). Dette kan ses som et tegn på at innvandringsspørsmål i dag i større grad enn tidligere forstås i en mer helhetlig samfunnsmessig kontekst.

Det har i de senere årene vært en økning i forskningen rundt innvandringspolitikken, og de skiftende prinsipper, forståelser og kontrollpolitiske regimer denne politikken bygger på (Brekke 2001, 2004; Hagelund 2003; Puntervold Bø 2004). Det har også kommet ut et trebindsverk om norsk innvandringshistorie, som tar for seg både samfunnsmessige endringer, politiske prosesser, og offentlige debatter fram til år 2000 (Kjeldstadli (red.) 2003).

Min problemstilling retter seg mot samspillet mellom integreringsbegrepet og velferdspolitikken. Jeg vil derfor kort presentere noen forskningsprosjekter av særlig relevans for denne tematikken.

Mange forskere har de siste ti-årene problematisert velferdsstatenes fremtidsutsikter. Det har vært pekt på en rekke utfordringer for ordningenes bærekraft og legitimitet i befolkningen (Halvorsen 1998; Pierson 1998; Swank 2000; Stjernø 2001, 2005; Korpi 2003). Ulike faktorer har vært diskutert i den forbindelse, slikt som økt individualisering, globalisering, demografiske endringer, pulverisering av det sivile samfunnets ansvarsfølelse og sviktende grunnlag for klassesolidariteten som var viktig for velferdsstaters oppbygning og ekspansjon. De senere årene har det også vært en økende oppmerksomhet rundt forholdet mellom velferdsstatens bærekraft og innvandring. Særlig to forhold trekkes fram: bekymring rundt innvandrere som en velferdsstatlig kostnadsbyrde og en hypotese om at et mer heterogent samfunn undergraver solidaritetsfølelsen i befolkningen og dermed også støtten til en omfordelende velferdspolitikken. Steinar Stjernø (2001, 2005) har studert den historiske og ideologiske utviklingen i solidaritetsbegrepet i Europa fra tidlig på 1800-tallet og fram til i dag. Han diskuterer blant annet spørsmålet om hvorvidt velferdsstatens solidaritetsgrunnlag er truet av faktorer som økt individualisering, fragmentering av arbeiderklassen og påstanden om at statlig velferdsansvar undergraver folks evne og vilje til å ta ansvar for egen og andres velferd. For det første stiller han spørsmålsteget ved om velferdsstaten nødvendigvis er avhengig av solidaritet. Han viser blant annet til at det i dag er en rekke grupper som har en egeninteresse i at velferdsstaten består, slik som både brukere av velferdsytelser og

velferdsstatens yrkesgrupper. Han diskuterer også spørsmålet om støtte til en sosialt omfordelende politikk må ha *likhet* som basis eller om det også kan ha sin forankring i respekt og anerkjennelse for ulikhet (Fraser 1995 i Stjernø 2001: 66).

Bay, Hellevik og Hellvik (2007) har også undersøkt tesen om hvorvidt økt heterogenitet i befolkningen undergraver folks støtte til en sterk og omfordelende velferdsstat, ved å se på om individers støtte til velferdsordninger avhenger av andelen innvandrere i nærmiljøet. De finner liten støtte for at innvandring til Norge har noen betydelig negativ innvirkning på folks oppslutning om velferdsstaten. Disse eksemplene fra forskningsfeltet viser at det ikke eksisterer noen entydig støtte til hypotesen om at økt heterogenitet i befolkningen nødvendigvis undergraver mulighetene for solidariske holdninger og støtte til omfordeling av samfunnsgoder.

Grete Brochmann diskuterer i boka *Norsk innvandringshistorie* (2003) blant annet forholdet mellom integreringspolitikk og velferdsstat. Hun peker på at integreringspolitikk er av relativ ny dato i norsk innvandringssammenheng. Fram til tidlig på 1970-tallet hadde assimilering vært den naturlige forventningen til innvandreres tilpassing til samfunnet. Hun ser integreringspolitikkenes inntog i sammenheng med de velferdsstatlige rettigheter som var bygget opp da arbeidsinnvandringen skjøt fart på slutten av 60-tallet. Velferdsstatens fødsel og ekspansjon innebar nye statlige forpliktelser overfor samfunnsmedlemmene. Mens man tidligere kunne la innvandrere gradvis og ved egen hjelp finne seg til rette i samfunnet, gjør statens velferdsforpliktelser det nå for kostbart å ta tiden til hjelp. Velferdsstatens ansvarsbyrde skaper et nytt behov for en aktiv og målrettet politikk som bidrar til raskere å skape velfungerende og selvforsørgende samfunnsindivider (Brochmann 2003).

Et annet forskningsarbeid som har særlig relevans for mitt mastergradsprosjekt er Anniken Hagelunds doktorgradsavhandling, utgitt som boken *The importance of being decent* i 2003. Gjennom diskursanalytiske innfallsvinkler undersøker hun ulike måter innvandring og innvandrere har blitt problematisert på i norsk innvandringspolitikk- og debatt fra 1970 til 2002. Hun bygger på et stort datamateriale, bestående av stortingsmeldinger, stortingsdebatter, partiprogrammer og medietekster. Hun har studert hva som til ulike tider formuleres som utfordringer og hvilken politikk som skal møte disse utfordringene. Vekten er ikke på den faktiske, gjennomførte politikken, men på de forståelsesrammer som ligger til grunn for problematiseringer av innvandringsspørsmål. Hun finner at det er to prinsipper som

går som en rød tråd gjennom innvandringspolitikken i denne perioden, nemlig prinsippet om en *restriktiv og kontrollert innvandring* og prinsippet om *integrering* (2003: 10). Hagelund viser at den norske innvandringspolitikken formuleres rundt prinsipper om humanisme, rettferdighet, likestilling og anstendighet (2003:12), og ser i likhet med Brochmann (2003) velferdsstaten er en viktig premissleverandør for politikken. Hagelund går også nærmere inn på selve integreringsbegrepet og undersøker utviklingen i forståelsen av integrering ved å følge begrepet gjennom fire stortingsmeldinger om innvandring stortingsmeldinger fra 1974 til 1997. Hun mener at integreringsbegrepet må forstås som et nøkkelbegrep i norsk innvandringspolitikk- og debatt for denne perioden. Hun peker blant annet på at samtlige politiske partier i Norge, partier som ellers tidvis står langt fra hverandre i innvandringspolitiske spørsmål, møtes i oppfatningen om at integrering er et innvandringspolitisk imperativ (2003: 254). Hun mener derfor at integrering nærmest framstår som utfordret som innvandringspolitisk prinsipp (Hagelund 2003: 194). Hun forklarer dette blant annet med begrepets normative karakter og dets uklarhet og betydningsmessige fleksibilitet. Dette gjør at integreringsbegrepet både er positivt ladet og anvendelig, ettersom det kan fylles med ulikt innhold, tilpasset ulike partier og debattanters standpunkter. Begrepet kan derfor benyttes til å forfekte svært ulike syn både på hva som forstås som problemer og løsninger.

Hagelund ser endringene i integreringspolitikken de siste 30 år i et større velferdspolitisk perspektiv. Hun viser til hvordan velferdsstatens ordninger og ideologiske rammeverk over tid har forandret seg. Utviklingen har gått i retning av en større vekt på individuelle løsninger og at velferdsansvar i økende grad flyttes fra stat til individ. Denne utviklingen karakteriserer ikke bare Norge, men også et internasjonalt fenomen (Hagelund 2003: 184).

Hagelunds arbeid er av sentral betydning for mitt prosjekt. Jeg har i arbeidet med min analyse av den historiske utviklingen i integreringsbegrepet, dratt store vekslere på hennes analyse av begrepet. Jeg følger integreringsbegrepet gjennom samme periode og med de samme stortingsmeldingene som utgangspunkt. Det er likevel klare forskjeller mellom Hagelunds arbeid og mitt prosjekt. En opplagt forskjell er selvsagt det forhold at Hagelund har en langt større bredde og dybde i tilnærmingen til problematikken enn det mitt mastergradsprosjekt innebærer. Vi benytter oss også av forskjellig teoretisk tilnærming og har ulike problemstillinger. Mitt hovedfokus er på semantiske endringer i begrepet og hvordan

begrepsendringer kan legge til rette for nytt politisk handlingsrom. En viktig forskjell er det også at jeg først og fremst benytter meg av den historiske analysen av integreringsbegrepet som et utgangspunkt og et analytisk verktøy for å studere eventuelle endringer i integreringsbegrepet mer inngående i en senere stortingsmelding, nemlig Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Denne meldingen er ikke med i Hagelunds datamateriale, den kom ut på et senere tidspunkt. Et spørsmål jeg stiller til denne meldingen er om integreringsbegrepet fremdeles har en like utfordret posisjon på innvandringsfeltet.

Alle de nevnte forskningsarbeidene bidrar med perspektiver som har vært nyttige for mitt mastergradsprosjekt. Jeg er særlig interessert i relasjonen mellom begrepsendringer og endringer i velferdspolitikken. Jeg er også interessert i hvordan den økende heterogeniteten i samfunnet artikuleres og hvordan det innvirker på hvilke politiske grep som blir legitime og hvilke som framstår som uegnede og uønskede.

## **2. Teori og metode**

### **Valg av teori og analytisk perspektiv.**

Målet for dette mastergradsprosjektet er å undersøke hvordan begrepet *integrering* har endret seg over tid og om mulig kaste lys over hvordan begrepsendringene aktiverer og muliggjør velferdspolitiske endringer. Mitt hovedfokus er altså på samspillet mellom språk og politiske endringsprosesser. For å undersøke dette har jeg hatt behov for teori og analytiske verktøy som både reflekterer over og fanger opp begrepsendringer, samfunnsmessige endringsprosesser og samspillet mellom språk, virkelighetsoppfatninger og politisk handlingsrom. En kombinasjon av tankegods og analytiske begreper fra de to begrephistorikerne Reinhardt Koselleck og Quentin Skinner møter disse behovene. Jeg har derfor valgt å skape meg en analytisk optikk som henter elementer fra dem begge, til tross for at de representerer to ulike tradisjoner innen begrephistorie.

Utgangspunktet for begrephistorie er at begreper forstås som viktige for konstitueringen av samfunnet (Åkerstrøm Andersen 1999: 66). Språket ses som et historisk

fenomen og all historie som språklig formidlet (Jordheim 2001; Kurunmäki 2005). Både Koselleck og Skinner nærmer seg historien gjennom språket, med hovedvekt på sentrale sosiale og politiske begreper. De representerer både en tekstanalytisk og en historisk tilnærming og har et teoretisk og analytisk apparat som er egnet til å fange opp begrepsendringer og å se disse i en større samfunnsmessig og politisk sammenheng. En begrepshistorisk analyse kan gi viktig innsikt i begrepers semantiske endringer, altså endringer i betydning, og samtidig synliggjøre mer implisitte premisser for sosial og politisk samfunnsutvikling. Begrepshistorie setter begrepene i fokus, men må også omfatte sosial-historiske data, ettersom forholdet mellom språk og virkelighet forstås som et gjensidig påvirkningsforhold (Koselleck 2002; Skinner 2002).

Kosellecks begrepshistoriske analyser strekker seg over lange tidsrom, med vekt på begrepers endrede betydning over tid. Han er opptatt av de ulike erfaringslag og forståelsessystemer begreper er bærere av og hvordan dette samspiller med historisk samfunnsutvikling. Skinner konsentrerer seg hovedsakelig om begrepers funksjoner i enkeltepoker, hvordan endringer i begreper eller oppkomst av nye begreper muliggjør nye handlinger og forståelser. Han legger særlig vekt på handlingsdimensjonen ved språket (Skinner 2002).

Jeg vil nå først presentere noen hovedtrekk i Koselleck og Skinners teoretiske perspektiver og redegjøre for de analytiske begrepene jeg har valgt å bruke i min analyse. Deretter vil jeg diskutere hva de to begrepshistoriske tradisjonene har felles og hva som særlig skiller dem fra hverandre. Til slutt vil jeg redegjøre for hvordan jeg tenker at dette kan utnyttes til å sette sammen en analytisk optikk basert på tankegods fra dem begge. Fremstillingen gir ingen uttømmende redegjørelse for de to teoriene, men er konsentrert rundt de elementer og de analytiske begreper som er særlig relevante for mitt prosjekt.

## **Hovedtrekk i Reinhart Kosellecks begrepshistoriske tilnærming**

### **Kosellecks teoretiske forankring**

Koselleck plasseres gjerne innenfor en hermeneutisk tradisjon. Han er inspirert av Hans-Georg Gadamer's tanker om at språket tar opp i seg erfaringer og samtidig foregriper slike erfaringer ved å innordne dem i språklige sammenhenger som eksisterer forut for erfaringene

selv. Dette betyr også at språket bestemmer hvordan vi forstår verden og at språklige endringer alltid også innebærer endringer i hvordan vi forstår vår historiske virkelighet. Koselleck tar likevel avstand til den filosofiske hermeneutikken, ettersom han ikke deler oppfatningen om at all historie kan reduseres til språk (Jordheim 2004: 11). Koselleck forstår begreper som både *indikatorer* på historiens erfaringer og forestillingsunivers og *faktorer* eller mulighetsbetingelser for det samme (Koselleck 1985: 86). Språket forstås altså ikke kun som formidler av erfaring og betydning, men også som produktivt (Jordheim 2001). Dette knytter Kosellecks begrephistorie til et konstruktivistisk perspektiv. Åkerstrøm Andersen (1999) inkluderer for øvrig Koselleck i sin diskursive analysestrategi og mener at han utgjør den betydeligste språklige vending innen historiefaget (: 65)

Koselleck nærmer seg som sagt historien via språket, med vekt på begrepers semantiske betydning og de erfaringer som ligger investert og sortert i begrepene. Det er imidlertid samspillet mellom språk og historie, mer enn språket selv Koselleck er opptatt av å få kunnskap om (Koselleck 1985). Språket, og da særlig sentrale sosiale og politiske begreper er for Koselleck en viktig kilde til større historisk innsikt. Han mener ikke at studier av begreper kan gi oss full tilgang til virkeligheten slik den *er* eller historien slik den *var*. Hans utgangspunkt er snarere at vi ved en grundig analyse av begrepers semantiske innhold til ulike tider, kan få ny og større innsikt i historien gjennom de erfaringer, forestillingssystemer og teoretiske rammeverk som er i spill i begrepene selv (Koselleck 2002: 32). Dette kan kaste lys over mer implisitte premisser for historisk utvikling og bidra til en mer nyansert forståelse av historien.

### **Kosellecks forståelse av ”begrep”**

Koselleck skiller mellom begreper og ord. Et begrep er alltid et ord, men et ord er ikke alltid et begrep. Det sentrale i distinksjonen er at et begrep alltid må forbli flertydig. Mens et ords betydning kan gjøres entydig i lys av dets henvisningsfunksjon i en spesifikk kontekst kan ikke begreper endelig defineres (Koselleck 1985; Jordheim 2001). Karakteristisk for begreper er deres evne til å ta opp i seg mangfoldet av historiske erfaringer, begivenheter og teoretiske rammeverk. Begrepene setter alle disse elementene inn i en overordnet sammenheng, de løfter de mange spesifikke erfaringselementer opp på et mer generelt og abstrakt nivå (Koselleck 1985). Det er imidlertid tale om en begrepsmessig *bearbeidet* sammenheng, en språklig seleksjonsprosess (Åkerstrøm Andersen 1999: 84). Begreper speiler dermed ikke erfaringene



slik de *var*, men bearbeider dem og generaliserer dem inn i en overordnet sammenheng. Begreper forstås altså som konsentrater av forskjellig betydningsinnhold, størrelser som tar opp i seg virkelighetens foranderlighet og mangetydighet og ”bringer dem på en felles nevner” (Jordheim 1998: 71). Denne fellesnevneren er altså begrepslig skapt og kan derfor bare erfares gjennom begrepet selv (Koselleck 1985: 84).

Koselleck oppfatter begreper som historiske både ved at de er *indikatorer* på hvordan den historiske virkeligheten endrer seg og ved at de er *faktorer*, i betydningen mulighetsbetingelser, som selv bidrar til historisk endring (Jordheim 2001).

Fordi begreper alltid må være flertydige for nettopp å være begreper, rommer de også muligheter for strategisk bruk i politisk kamp. Dette betyr at det ligger makt i språket. Koselleck forstår begreper som knuter i et nettverk, som ledd i en argumentasjonsstruktur (Jordheim 2001).

### **Synkron analyse, diakron analyse og semantisk felt**

Sentralt i Kosellecks begrepshistoriske analyser er skillet mellom et *synkront* og et *diakront* perspektiv. En synkron analyse fokuserer på begrepets semantiske, sosiale og politiske kontekst på ett gitt tidspunkt. Begrepet analyseres *relasjonelt* gjennom dets forhold til andre begreper eller ord som opptrer sammen med det. Koselleck kaller dette rommet hvor betydning skapes for begrepets *semantiske felt* (Koselleck 1985). Sentralt i den synkrone analysen er det å studere et begreps betydning ved å finne dets motbegrep(er), tilgrensende begreper eller synonymer (Kurunmäki 2005: 187). Begrepet har ikke et fastlagt innhold som ligger i det selv alene. Betydningen farges og forskyves i et relasjonelt samspill med andre begreper og erfaringer i et semantisk felt. En slik synkron analyse kan vise hvordan begreper gradvis tar form eller endres, gjennom relasjoner til de andre begrepene i det semantiske feltet. Disse begrepene er selv er tilknyttet ulike forestillingsunivers eller erfaringsavleiringer. Dette betyr at et begreps semantiske innhold kan påvirkes av betydningselementer fra andre begreper. Et eksempel på dette kan være at hva som ligger av betydning i integreringsbegrepet vil være meget forskjellig dersom begrepet *assimilering* forstås som henholdsvis et synonym eller et motbegrep til integreringsbegrepet.

En *diakron* analyse innebærer å sammenligne et begreps betydninger til ulike tider. Man undersøker hvordan begrepets semantiske innhold har endret seg. En diakron analyse forsøker å få fram de ulike betydningslag som har vært tillagt et begrep til ulike tider

(Koselleck 1985: 89). En slik diakron analyse kan derfor gi oss nye perspektiver på våre nåtidige forståelser, og få fram forståelsenes historiske grunnlag og foranderlighet. Å få oversikt over et begreps semantiske endring, forutsetter imidlertid at man også studerer det synkront i dets semantiske felt. Hvis ikke får man ikke med seg begrepets semantiske følsomhet, og forstår ikke hva som har endret seg og hvordan denne endringsprosessen gradvis har skjedd (Åkerstrøm Andersen 1999). Begrepsendring kan nettopp iakttas ved en sammenligning med begrepets betydning til forskjellige tider, samtidig som nyansene i denne betydningen først blir synlig gjennom en synkron analyse av begrepets semantiske felt. Dette knytter det diakrone og det synkrone perspektivet sammen til et hele og viser hvordan de forutsetter hverandre.

## **Hovedtrekk i Quentin Skinners begrepshistoriske tilnærming**

### **Skinners teoretiske forankring**

Til tross for at det ofte benyttes ulike merkelapper om Skinners arbeider, vil jeg for enkelthetskyld omtale hans virksomhet under samlekategoriene begrepshistorie. Jeg støtter meg da på den kategorisering som blant annet gjøres av Kurunmäki (2005: 184). Det sentrale teoretiske fundamentet for Skinners begrepshistoriske analyser, er John L. Austins *talehandlingsteori*. Austin utarbeidet sin talehandlingsteori som en videreutvikling av Wittgensteins tanker om språkspill og språk som handlinger. Talehandlingsteorien forstår språklige ytringer som uttrykk for ulike typer *talehandlinger*. Å ytre noe er samtidig å gjøre noe, det er en handling med en spesifikk intensjon om å oppnå noe. Det kan være talehandlinger som beskriver, spør, bekrefter, utfordrer, befaler og så videre. Konsekvensen av en slik språkforståelse er at dersom vi skal få tak i hva et utsagn betyr, må vi ikke bare få tak i dets semantiske betydning, men også hva slags type talehandling ytringen er uttrykk for, altså hva selve ytringen *gjør* (Skinner 2002).

Skinners analytiske hovedgrep er at han overfører Austins teori om tale som handling, til en lesestrategi (Jordheim 2001: 215). Dermed gjør han tekster til studieobjekter og kan analysere historiske talehandlinger. Han mener at handlingene ligger implisitt i utsagnene og begrepsbruken, og at en begrepshistorisk analyse handler om å gjøre dette implisitte, eksplisitt (Jordheim 2001: 216).

Skinner beskriver selv sin forskning som ”pointillistiske” studier av plutselige begrepsforandringer (Skinner 2002: 180). Med dette sikter han til at han, i motsetning til Koselleck, ikke tar for seg et begreps langsomme endringer over et langt tidsperspektiv. Han går snarere i dybden på enkeltepokers sosiale og politiske kontekst, og studerer begrepsendringer i et hovedsaklig synkront, altså samtidig, perspektiv. Han er opptatt av å forklare begrepers oppkomst, endring eller utfasing ut fra en analyse av hva som kan *gjøres* med dem, altså hvorfor og hvordan de er viktige i sin samtid.

### **Skinner forstår av ”begrep”**

I likhet med Koselleck skiller Skinner mellom begreper og ord. Tilknyttet begrepene finnes det alltid et vokabular som består av de ord vi bruker for å kommunisere det begreplige nivået, men begreper er altså noe annet og noe mer enn de ord vi benytter for å språkliggjøre dem (Skinner 2002). Begreper er størrelser som involverer virkelighetsanskuelser, de sier noe om hvordan vi forstår verden, hvilke distinksjoner vi benytter oss av og hvilke klassifiseringer vi organiserer vår forståelse gjennom. (Skinner 1989: 7). Begreper spiller derfor en sentral rolle i å opprettholde eller utfordre større forståelsessystemer, som for eksempel politiske ideologier (Skinner 2002: 177). Skinner mener i likhet med Koselleck at begrepsendringer ikke bare dreier seg om semantiske endringer, men at dette også kan innebære substansielle endringer av virkelighetsanskuelser, politikk og sosiale systemer. Dette betyr at også Skinner mener det er et gjensidig påvirkningsforhold mellom språk og virkelighet - begrepsendring er ikke bare *refleksjoner* av samfunnsmessig forandring, men også *motorer* i den samme prosessen (Skinner 2002: 178).

Skinner mener som Koselleck at begreper ikke har noen endelige fastlagte denotasjoner, altså ingen endelig fastlagt hovedbetydning. Denne semantiske fleksibiliteten åpner opp for retoriske kamper om å vinne gjennomslag for en spesifikk bruk av begrepene. Skinner interesserer seg særlig for politiske og sosiale, verdiladede begreper, som kjennetegnes av at de på en og samme tid både beskriver og evaluerer. Han karakteriserer slike begreper som *normative* (Skinner 2002). Bruk av normative begreper reflekterer etter Skinners oppfatning en intensjon om å vinne gjennomslag for en spesifikk moralsk forestilling om hvordan den sosiale virkelighet fungerer. Slike språklige ”kamper” har derfor en ideologisk dimensjon ved seg (Skinner 2002: 182).

Skinner er opptatt av det retoriske spillerom som ligger i språkbruk, noe som innebærer at han innrømmer en relativt raus aktørdimensjon i begrepsendringer. Dette betyr ikke at språkbrukere kan endre begreps betydning etter eget forogdtbefinnende. Hva som kan aksepteres av endringer i bruken av begreper er alltid regulert av språklige konvensjoner i den tid og kontekst språkhandlingene utspiller seg. Begrepsendringer må derfor skje gjennom en eller annen form for kontinuitet med aksepterte måter å bruke og forstå begrepene på (Skinner 2002).

### **Retoriske omskrivninger**

Skinner foretrukne innfallsvinkel til å studere begrepsendringer er å forstå dem som retoriske talehandlinger med et spesifikt formål. Han er opptatt av det nye handlingspotensialet begrepsendringene åpner for og som ikke var mulig uten slike endringer (Skinner 2002). Dette intensjonelle og retoriske aspektet ved begrepsbruk fanger Skinner opp gjennom det analytiske begrepet *retoriske omskrivninger*, som jeg benytter meg av i hovedanalysen i tillegg til Kosellecks begreper *semantisk felt*, *synkron analyse* og *diakron analyse*.

*Retoriske omskrivninger* er inspirert av antikkens retoriske tradisjon og bygger på begrepet *paradiastole*. Paradiastole kan kort oppsummeres som ”kunsten å fremstille fakta” (Skinner 2002: 183). Retoriske omskrivninger handler om språkhandlinger som har som formål å skape nye beskrivelser som utfordrer gitte måter å forstå eller evaluere noe på (Skinner 2002). Når man skal analysere begrepsendringer som retoriske omskrivninger, må man i følge Skinner ikke bare rette blikket mot det spesifikke begrepet selv, men også mot dets samspill med et større normativt vokabular som det aktuelle begrepet beskrives og avgrenses gjennom. Sentralt er det derfor å se etter hvordan det aktuelle begrepet plasseres i endrede relasjoner til andre begreper eller normative termer (Skinner 2002). Retoriske omskrivninger handler altså om å manipulere det normative vokabularet som er tilknyttet et begrep, og dermed samtidig å endre noe av begrepets verdimessige ladethet, betydning og dekningsområde (Skinner 2002).

Et begreps verdimessige ladethet, betydning og dekningsområde kan utfordres på ulike måter. Man kan for eksempel ”omskrive” begrepets historie, ved å fremstille dets tradisjonelle bruksmåte på en slik måte at det passer inn med ens egne formål med den nye bruken av begrepet. Man konstruerer retorisk en kontinuitet som tildekker brudd med vanlige bruksmåter. Det sentrale er at man egentlig benytter begrepene på nye måter, for eksempel

ved at begreper som vanligvis er positivt ladede brukes som referanse til negativt vurderte foreteelser, slik at standpunktet eller handlingene det er snakk om stilles i et nytt lys. Det kan også foregå på motsatt vis, ved at negativt ladede begreper brukes til å beskrive handlinger som vanligvis er positivt vurderte, slik at handlingen framstår som mindre legitime.

Konsekvensen kan være at begrepets egen verdiladethet endres, ved at det assosieres til andre typer foreteelser enn det tidligere gjorde. Dette kan endre begrepets normative kraft og posisjon. Slike retorisk skapte endringer kan igjen utnyttes i argumentasjonen for spesifikke forståelser eller politiske handlinger. Man kan si at man strategisk benytter seg av begrepers semantiske fleksibilitet til å beskrive fenomener, handlinger eller praksiser på nye måter, som samtidig åpner opp for, og legitimerer, nye anskuelser og handlinger.

Hvis man lykkes med å vinne gjennomslag for slike retoriske omskrivninger, kan dette på sikt bidra til å endre samfunnets verdiorienteringer. Dette skaper også endrede holdninger til hva som framstår som legitimt, ønskelig og ikke. Derfor er begrepsendringer noe mer enn semantiske endringer (Skinner 2002).

## **Grunnlaget for en kombinasjon av de to perspektivene**

### **Fellestrekk mellom Koselleck og Skinner**

Til tross for at Koselleck og Skinner har et ulikt analytisk fokus og ulik teoretisk forankring, deler de noen sentrale teoretiske premisser som gjør at tilnærmingene kan kombineres uten at det bryter med disse. Dette finner også støtte hos Skinner, som selv hevder at de to innfallsvinklene lar seg forene (Skinner 2002: 187). Begge retningene kan karakteriseres som antiessensialistiske og konstruktivistiske, ettersom de ser forholdet mellom språk og virkelighet som et dialektisk påvirkningsforhold. Dermed forstås språket både som en indikator på historisk endring og en faktor i det samme. De har også et felles epistemologisk utgangspunkt. Med det sikter jeg til at de begge mener at kunnskap om virkeligheten kun er tilgjengelig for oss gjennom språket, samtidig som de understreker at virkeligheten ikke lar seg redusere til de begreper eller det språk vi benytter om den (Jordheim 2001: 224; Koselleck 2002). En konsekvens av dette er at ingen av dem setter seg mål om å komme med ontologiske påstander, altså påstander om hvordan virkeligheten egentlige beskaffenhet *er* eller *har vært* (Kurunmäki 2005). De er imidlertid begge interessert i historiske,

samfunnsmessige og politiske endringsprosesser, og mener at man for å få økt kunnskap om dette, må studere det begrepsapparat som beskriver og påvirker slike prosesser. Studier av begreper og begrepsendringer kan gjøre oss oppmerksomme på mer underliggende premisser for virkelighetsanskuelser og derigjennom ulike epokers politiske handlingsrom (Åkerstrøm Andersen 1999: 66; Skinner 2002).

Slik jeg forstår Koselleck og Skinner, er de i hovedtrekk også enige i hva som kjennetegner begreper. Gjennom begrepene abstraheres og organiseres erfaringer og forestillinger. Begrepene er på en og samme tid både farget av samfunnsmessige strukturer, tankesett og handlinger og samtidig premissleverandører for hvilke tanker, strukturer og handlinger som blir mulige. Koselleck og Skinner skiller seg imidlertid fra hverandre når det gjelder hvilke dimensjoner de vektlegger i studier av begreper. Koselleck er opptatt av begreperes semantiske betydning i et langt tidsperspektiv, og mener at dette er en inngangsport til de erfaringslag og forståelseshorisonter som ligger i begrepene og at dette kan fortelle oss noe om premissene for historisk utvikling. Skinner er mer opptatt av begrepsbruk som talehandling og begreperes retoriske funksjoner. Han studerer dette ved å se på ulike aktørers utfordring av vante måter å benytte begreper på i et hovedsakelig synkront perspektiv, hvor talehandlingens sosiale og politiske kontekst er viktig. Felles for begge er at de forstår begreper som flertydige og at hva slags innhold man tillegger begreper derfor spiller en sentral rolle i ideologiske kamper om å definere det politiske og sosiale.

### **Å utnytte forskjeller til en analytisk optikk**

Fellestrekkene mellom Koselleck og Skinner gjør at det er *mulig* å kombinere dem. Dette er likevel ikke hovedårsaken til at jeg har valgt å kombinere dem i oppgavens hovedanalyse. Vel så viktig mener jeg det er at deres teorier og analytiske innfallsvinkler kan utfylle hverandre og samlet gi meg et bedre analytisk verktøy enn jeg ville hatt ved å bruke en av dem alene. Jeg opplever at de på *ulike måter* er egnet til å få innsikt i begrepsendringer. I analysen(e) har jeg derfor benyttet meg av følgende analytiske innfallsvinkler: Fra Koselleck har jeg tatt i bruk begrepene *synkron analyse*, *diakron analyse* og *semantisk felt*, fra Skinner benytter jeg *retoriske omskrivninger*. Til sammen danner disse en analytisk optikk: Bruken av Kosellecks synkrone analyse-tilnærming gjennom begrepets semantiske felt, innebærer et systematisk og nærgående blikk på integreringsbegrepet. Dette er et godt verktøy for å få tak i de ulike semantiske lagene et begrep er bærer av. Jeg kombinerer også et synkront og et diakront

analyseperspektiv, både for lettere å legge merke til gradvise og subtile endringer, men også fordi et diakront perspektiv gir et historisk overblikk. Dette gjør det mulig å se begrepsendringer i et metaperspektiv, slik at mer overordnede samfunnsmessige og politiske utviklingstrekk blir synlige. Dette åpner opp for å gjøre interessante oppdagelser i den enkelte tekst. Hensikten er å identifisere noen velferdspolitiske utviklingsmønstre knyttet til forståelsen av integreringsbegrepet.

Jeg bruker Skinners begrep *retoriske omskrivninger* for å studere begrepsendringer som *politisk handling* og for å oppdage hvordan politisk handlingsrom *skapes* gjennom spesifikk begrepsbruk og hvilke ideologiske orienteringer begrepsbruken legger til rette for eller avskriver. Selv om også Koselleck er opptatt av strategisk bruk av begreper og den politiske dimensjonen ved dette, synes jeg likevel at nettopp den retoriske og politiske dimensjonen ved begrepsendringer lettere lar seg omsette analytisk gjennom bruken av Skinners *retoriske omskrivninger* enn ved å bruke Kosellecks analytiske begreper. Derfor har jeg benyttet meg av Skinner som et supplement til Koselleck.

Avgrensningshensyn har gjort at jeg bare benytter Skinners *retoriske omskrivninger* i oppgavens hovedanalyse. Til gjengjeld står dette analytiske grepet sentralt i den analysen.

## **Datamaterialet**

### **Fem stortingsmeldinger**

Mine analyser baserer seg på fem stortingsmeldinger som alle, om enn med ulikt fokus, handler om innvandring. Datamaterialet består av følgende stortingsmeldinger som til sammen dekker tidsrommet 1973-2004: Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*, Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) *Om innvandrere i Norge*, Stortingsmelding nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*, Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* og Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. De fire første meldingene er utgitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet, den siste av Kommunal- og regionaldepartementet.

Jeg har valgt mitt datamateriale ut fra hensynet til en balanse mellom en viss synkron analytisk dybde og et diakront tidsperspektiv av en viss lengde. Målet har vært å kunne

fordype meg tilstrekkelig til at jeg får fram nyanser i integreringsbegrepets betydning i ulike epoker og å se endringene i betydningen over tid. Datautvalget dekker tidsrommet fra den første stortingsmeldingen om norsk innvandringspolitikk ble gitt ut (1973-74) og fram til midten av 2000-tallet. Jeg har ønsket å representere hvert ti-år med én stortingsmelding. Unntaket fra dette er 1970-tallet, som er representert med to stortingsmeldinger. Dette har jeg valgt fordi 1970-tallet er et ti-år som er særlig interessant med hensyn til å belyse hvordan innvandrings- og integreringsfeltet tar form. Avgrensningshensyn gjør at enkelte stortingsmeldinger relatert til innvandring er utelatt fra mitt datamateriale. Dette gjelder stortingsmeldinger som spesifikt dreier seg om flyktning, asyl- og migrasjonspolitik (St.mld. 17 [2000-2001] og St.mld. 9 [2009-2010]), Stortingsmelding 107 (1975-76), som etter utgivelsen ble trukket tilbake, og Stortingsmelding 18 (2007-2008) som handler om arbeidsinnvandring. Det endelige utvalgets relevans for å belyse integreringsbegrepet, finner støtte hos Hagelund (2003), som i sin doktorgradsavhandling nettopp legger de fire første meldingene jeg har studert til grunn for en undersøkelse av integreringsbegrepet. Den siste teksten i mitt datamateriale, Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*, danner basis for denne oppgavens hovedanalyse. Denne stortingsmeldingen er ikke analysert i Hagelunds avhandling, meldingen kom ut på et senere tidspunkt.

### **Særtrekk ved stortingsmeldinger som tekstgenre**

Stortingsmeldinger retter seg mot ulike sider ved statlig virksomhet og behandler et bredt spekter av tema og problemstillinger. Meldingene inneholder ofte drøftninger av tidligere og samtidig politikk og samfunnsmessige tendenser. Stortingsmeldingene munner gjerne ut i forslag om fremtidig politisk kurs eller tiltak på det aktuelle området. Regjeringen sender stortingsmeldinger til drøfting i Stortinget, og disse dokumentene danner basis for en debatt, eventuelt fulgt opp gjennom spesifikke forslag om politiske tiltak (Hagelund 2003: 56).

Til tross for at stortingsmeldinger er politiske dokumenter, utarbeidet på oppdrag fra Regjeringen, er de også et resultat av arbeidet til ikke-politiske aktører. Det meste av utarbeidningen gjøres av byråkrater, som både driver undersøkelsesarbeid for å kartlegge feltet og fører selve dokumentet i pennen. Regjeringen, representert ved ansvarlig minister, legger som oppdragsgiver både hoveddrammene for dette arbeidet og godkjenner stortingsmeldingen før den sendes til drøftning i Stortinget. Dette innebærer at stortingsmeldinger uttrykker en



regjerings synsvinkel og foretrukne politikk på et spesifikt område (Hagelund 2003: 56). Stortingsmeldinger er altså ikke et resultat av arbeidet til én enkelt, identifiserbar aktør eller forfatter. Heller enn å snakke om en forfatter kan man snarere karakterisere meldingene som resultat av en genrespesifikk forfatterfunksjon, sammensatt av politiske og ikke-politiske aktører, men med en spesifikk politisk orientering og siktemål som basis (Prior 2003: 11 i Dahler-Larsen 2005: 242). Slike dokumenter kan derfor ses som uttrykk for både politisk ”sorterte” samfunns erfaringer, virkelighetsanskuelser og politiske intensjoner.

Stortingsmeldinger er en genre som ofte kjennetegnes av et språk, en oppbygging og et innhold som gir et inntrykk av en faktisk og objektiv beskrivelse av et fenomen. Ulike tekstlige grep kan bidra til å bygge opp under et slikt inntrykk. En upersonlig, passiv forfatter bygger opp under et objektivt faktapreg (Atkinson og Coffey 1997: 71 i Mik-Meyer 2005: 202). Likeså gjelder dette henvisninger til forskning og ekspertuttalelser og stor grad av detaljrikdom i beskrivelser og redegjørelser (Potter 1996). Begrepshistoriske undersøkelser bygger på forståelsen om at språk og begrepsbruk er noe annet enn objektive gjengivelser av virkelighet. Hva som fremstår som fakta er avhengig av hvordan erfaringer og forståelser språklig organiseres og fremstilles. En begrepshistorisk analyse forsøker å løfte fram tankegods og språkhandlinger som ligger implisitt i språk- og begrepsbruk. Som politiske tekster er stortingsmeldinger også bærere av politiske intensjoner og ulike ideologiske tilnærminger til tematikken de behandler. Sentralt i begrepshistorie er nettopp vekten på den politisk-ideologiske dimensjonen ved begrepsbruk og begrepsendringer. Dette gjør tilnærmingen egnet til å studere slike tekster.

### **Prioritering av tekstpassasjer**

Stortingsmeldingene er studert i sin helhet, men for mer detaljert analyse har jeg valgt ut enkelte tekstpartier som jeg oppfatter som særlig relevante for å belyse integreringsbegrepet. I prioriteringen av tekstpassasjer i den enkelte melding, har jeg gått fram på følgende måte: Jeg har startet med å studere de tekstpartier der det redegjøres for integreringsbegrepet. Jeg ser etter hvordan begrepet defineres og hvilke andre termer eller begreper som opptrer i disse definisjonene. Dette gir et bilde av hvilke andre begreper integreringsbegrepet særlig relateres til, enten som tilgrenset eller avgrenset fra. Jeg har også studert andre begreper som ikke nødvendigvis opptrer i definisjonene av integreringsbegrepet, men som det redegjøres for samtidig med det, og som står i relasjon til det. Dette gir meg til sammen et bilde av de

sentrale begrepene i dets semantiske felt, og peker ut hvilke begreper jeg skal fokusere på ved siden av integreringsbegrepet. Jeg har også prioritert tekstpartier som tar for seg integreringspolitiske spørsmål på et mer overordnet, prinsipielt grunnlag. Slike tekstpartier tydeliggjør ofte hovedtrekkene både i de forståelsessystemer og de politiske hovedargumenter integreringsbegrepet settes i forbindelse med. Dette innebærer at jeg har benyttet meg av ulike deler og kapitler i stortingsmeldingene og at jeg har lagt mer vekt på de partier som tydeliggjør begrepsforståelsen og det semantiske feltet, enn på den spesifikke politikk som diskuteres og foreslås. Det er integreringsbegrepets utvikling og samspill med velferdspolitiske og ideologiske orienteringer jeg er opptatt av å studere, ikke innvandrings- eller integreringspolitikken i seg selv. Et resultat av å ha integreringsbegrepet i fokus er imidlertid at mer uuttalte premisser for politikken på innvandringsfeltet kan komme til syne, dette er også en målsetting for å benytte en begrepshistorisk tilnærming.

### **Bruk av sitater**

Utvalget av sitater bygger på en grundig lesning av tekstene i sin helhet, og utvalgskriteriene følger samme logikk som utvalget av tekstpassasjer. Jeg har lagt vekt på å benytte sitater som særlig belyser begrepsforståelsen, både forståelsen av integreringsbegrepet og forståelsen av andre sentrale begreper i dets semantiske felt. Jeg har også benyttet sitater som illustrerer de relasjoner som skapes mellom de ulike begrepene for å belyse hvordan begrepsrelasjonene til sammen utgjør spesifikke politiske forståelsesrammer. Dette skal illustrere samspillet mellom spesifikk begrepsforståelse og politiske utviklingstendenser på området.

### **En to-delt analyse**

Fordi mitt mål er å undersøke integreringsbegrepets gradvise semantiske utvikling og dets samspill med overordnede velferdspolitiske og ideologiske utviklingstrekk over en tredveårsperiode, har jeg analysert tekstene i både et synkront og et diakront perspektiv. Jeg bygger analysene på fem stortingsmeldinger for å favne et visst historisk perspektiv. Dette har konsekvenser for hvor dypt jeg kan gå inn i den enkelte stortingsmelding. Jeg har forøkt å løse dette ved å dele analysen i to deler. Den første delen er en kortfattet analyse som gir et historisk tilbakeblikk på integreringsbegrepet, slik det har vært forstått og benyttet i fire stortingsmeldinger om innvandring fra 1973 til 1997. Den andre analysedelen er oppgavens

hovedanalyse og undersøker integreringsbegrepet i Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004). Tanken bak denne todelingen er at den første analysen skal brukes som et analytisk verktøy for å identifisere interessante endringer i forståelsen av integreringsbegrepet i Stortingsmelding nr 49 (2003-2004). Det diakrone utviklingsperspektivet i begrepsforståelsen brukes altså for å stille den siste stortingsmeldingen i relieff, slik at endringer kan identifiseres og analyseres mer inngående. Til sammen utgjør de to analysedelene en helhet, ved at det diakrone utviklingsperspektivet hele tiden informerer lesningen av de enkelte stortingsmeldingene som utgjør de synkrone analysene. Det diakrone utviklingsperspektivet baserer seg altså egentlig på fem synkrone analyser, hvorav den siste utgjør hovedanalysen.

### **Historisk oppsummering eller diakron analyse?**

Den første analysen studerer endringer i integreringsbegrepet i de fire første av de fem stortingsmeldingene (1973-1997) i mitt datamateriale. Avgrensingshensyn gjør at denne delen av analysen er relativt kortfattet. Dette betyr at hensynet til det diakrone utviklingsperspektivet her delvis har vært prioritert framfor dybden i hver enkelt analyse.

Jeg har vært usikker på hva jeg skulle kalle analysens første del, om jeg skulle kalle det en diakron analyse eller en historisk oppsummering av integreringsbegrepet. Denne første analysedelen er kortfattet og har dermed et visst oppsummeringspreg, noe som kunne tale for å kalle det en historisk oppsummering. Like fullt har jeg analysert integreringsbegrepets betydning og endring i denne perioden ved hjelp av Kosellecks analytiske begreper synkron analyse, diakron analyse og semantisk felt. Jeg har valgt å kalle det en *diakron* analyse fordi det er det historiske utviklingsperspektivet som er denne analysens viktigste bidrag i dette prosjektet.

I avhandlingen *The importance of being decent* (2003) studerer Hagelund blant annet utviklingen i integreringsbegrepet de siste 30 årene. Avhandlingen er selvsagt relevant for mitt mastergradsprosjekt, og jeg har derfor relatert min diakrone analyse til denne. Dette betyr at den diakrone analysen både består av min egen begrepshistoriske tilnærming, og at jeg har dratt veksler på Hagelunds forskning som bakgrunnskunnskap for min analyse. Denne avhandlingen har hjulpet meg til å se nye dimensjoner i tekstene.

Hagelunds analyse av integreringsbegrepet har et bredere fokus enn jeg har i denne diakrone analysen. Hun går både dypere inn på selve integreringsbegrepet og på politikken og forståelsessystemene som kan relateres til integreringstematikken, enn jeg gjør i denne første

analysedelen. Hun har altså en langt mer mangefasettert tilnærming til tematikken enn min mer oppsummeringspregede analyse legger opp til. Mitt fokus er på de semantiske lagene i selve begrepet i denne perioden og en kortfattet diskusjon av de overordnede politiske utviklingstrekkene som kan leses ut av begrepsforståelsen. Det er i stor grad et sammenfall mellom, men også tidvis en forskjell mellom hva Hagelund og jeg har lagt vekt på ved utviklingen av integreringsbegrepet i denne perioden. Jeg henter altså ikke bare ut ferdigprodusert informasjon om utviklingen i integreringsbegrepet, men studerer det systematisk og selvstendig også. Dette taler også for å kalle denne delen av oppgaven for en *analyse*, heller enn en historisk *oppsummering*. Jeg benytter meg i tillegg av en annen teoretisk tilnærming enn Hagelund, som benytter et poststrukturalistisk og diskursanalytisk teoretisk og analytisk perspektiv.

### **Hovedanalysen**

Analysens andre del utgjør denne oppgavens hovedanalyse. Den tar for seg den siste stortingsmeldingen i mitt datamateriale, Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Hagelund har som nevnt ikke analysert denne meldingen. Jeg følger altså integreringsbegrepet en etappe videre, dog i et snevrere format enn Hagelunds tilnærming til integreringstematikken. I denne stortingsmeldingen går jeg dypere inn i det synkrone perspektivet, ved å studere sentrale begreper i integreringsbegrepets semantiske felt mer inngående. Jeg legger også til en ekstra analytisk dimensjon, ved at jeg nå supplerer bruken av Kosellecks analytisk begreper med Skinners *retoriske omskrivninger*. Hovedanalysen står likevel i tett forbindelse med den diakrone analysen av de fire første meldingene. For det første utgjør hovedanalysen den siste etappen i det diakrone utviklingsperspektivet. For det andre baserer den seg i stor grad på den diakrone analysen, ved at jeg nettopp benytter det diakrone perspektivet til å få øye på hvilke endringer som har skjedd med integreringsbegrepet i den siste stortingsmeldingen (2003-2004). Jeg mener dette er et godt eksempel på nytten av en vekselvirkning mellom et synkront og et diakront perspektiv.

Valget om å dele analysen i to deler har den konsekvens at de er gjennomført på litt forskjellige måter. Forskjellen dreier seg om hvor dypt jeg har gått inn i den enkelte synkrone analyse og at jeg har benyttet meg av Skinners analytiske perspektiv bare i hovedanalysen.

## **Fremgangsmåte**

Utgangspunktet for prosjektet var en generell interesse for innvandringspolitiske problemstillinger og et ønske om å se på den historiske utviklingen i forståelsen av denne tematikken. Jeg startet med en grundig lesning av stortingsmeldinger om innvandring som dekker den utvalgte tidsepoken for å bli godt kjent med materialet. Jeg leste dem først uten å ha noen konkret problemstilling i tankene, fordi jeg ønsket å se hva som umiddelbart slo meg som interessant ved tekstene. Deretter studerte jeg meldingene på nytt, med en generell oppmerksomhet rundt hvilke termer og begreper som syntes særlig sentrale i tekstene. Jeg forsøkte meg så med ulike innfallsvinkler til materialet. Jeg prøvde blant annet å kartlegge tekstenes bruk av termen ”problem”, for å få øye på hva som i de ulike epokene ble forstått som hovedutfordringene. Jeg la dette vekk da det ble for omfattende i forhold til rammene for oppgaven. Etter hvert som jeg jobbet med stortingsmeldingene ble jeg mer og mer interessert i selve integreringsbegrepet, fordi jeg opplevde at dette begrepet aktiverte en rekke problemstillinger med stor samfunnsmessig og sosialpolitisk rekkevidde. Det var et helt sentralt begrep i de fleste av stortingsmeldingene. Jeg valgte derfor å studere selve integreringsbegrepet. Dette valget ble også avgjørende for valg av teoretisk perspektiv. Jeg hadde behov for teoretiske og analytiske perspektiver som vier spesiell oppmerksomhet til språk og begreper og som behandler spørsmålet om samspillet mellom språkendring og politisk og samfunnsmessig endring. Derfor valgte jeg å benytte meg av Kosellecks begrephistoriske teori. Etter hvert som jeg arbeidet med tekstene opplevde jeg det som interessant også å legge vekt på de mer retoriske dimensjonene ved begrepsbruken, en tilnærming jeg mener er relevant i studiet av politiske tekster. Derfor bestemte jeg meg for å kombinere Koselleck med Skinners begrephistorisk tilnærming. Problemstillingen tok dermed gradvis form, først og fremst som et resultat av hva som fanget min interesse i tekstene, men også ut fra hva de utvalgte teoretiske perspektivene ga meg av analytisk muligheter. Problemstillingen ble i sin tur avgjørende for det endelige utvalget av stortingsmeldinger og for valget om å dele analysen i to deler.

### **Konkret anvendelse av de analytiske begrepene**

Helt konkret har jeg gjennomført bruken av de analytiske begrepene på følgende måte:

- *Kartlegging av semantisk felt:* Jeg undersøker dette ved å se på hvordan integreringsbegrepet defineres, og hvilke andre termer eller begreper som er sentrale i

disse definisjonene. Jeg går videre fram ved å se etter hvilke begreper eller termer som ellers hyppig opptrer sammen med integreringsbegrepet og hvilke relasjoner som eksisterer mellom dem. Eksempler på slike relasjoner kan være om de er synonyme til integreringsbegrepet, om de ligner eller delvis overlapper med det, eller om de kan karakteriseres som motbegreper til integreringsbegrepet. Sammensetningen av begrepene i det semantiske feltet og de relasjoner som er mellom dem, gir meg slik nyansert informasjon om hvordan integreringsbegrepet forstås, hva som er dets viktigste dimensjoner og hva som avgrenser det fra andre begreper.

Et forbehold er viktig å nevne i forbindelse med Kosellecks begrep *semantisk felt*. I sin redegjørelse for begrepet legger han vekt på det studerte begrepets motbegrep (Koselleck 1985). Det er derfor litt uklart om han mener at en analyse av et begrep i dets semantiske felt kun handler om å studere hva som er dets motbegrep, eller om dette er en av flere analytiske muligheter i det semantiske felt (Åkerstrøm Andersen 1999: 72). Til tross for denne uklarheten har jeg i min analyse likevel valgt å operasjonalisere *semantisk felt* slik at det omfatter mer enn et utvalgt begreps motbegrep. Jeg legger også vekt på andre begreper som hyppig opptrer sammen med integreringsbegrepet og som derfor på ulike måter er med på å påvirke dets semantisk innhold. Jeg opplever at dette er en nyttig analytisk fremgangsmåte for å få tak i nyansene i endringene i begrepet.

- *Synkron analyse*: De synkrone analysene gjennomføres ved å studere integreringsbegrepet i dets semantisk felt. Hver enkelt av de fem stortingsmeldingene i mitt datamateriale utgjør basisen for de fem synkrone analysene. Disse utgjør de ulike etappene som til sammen danner det diakrone utviklingsperspektivet.
- *Diakron analyse*: I den diakrone analysen fokuserer jeg på utviklingen i integreringsbegrepet gjennom hele perioden. Det diakrone perspektivet er sammensatt av de synkrone analysene, og fokuset er på hvilken måte, og i hvilken retning endringene i integreringsbegrepet viser seg. I den diakrone analysen forsøker jeg å løfte fram de endringsnyanser som viser seg i begrepet og å se etter om det er noen karakteristiske utviklingstrekk ved helheten av disse gradvise endringene. Jeg benytter det diakrone analyseperspektivet på en annen måte også, ved at jeg lar hver enkelt av de synkrone analysene informeres av å se dem i et diakront perspektiv. Dette innebærer for eksempel å se på om integreringsbegrepet defineres på nye måter eller om nye begreper dukker opp i

det semantiske feltet. Jeg ser også om begreper som i et diakront perspektiv fremdeles opptrer i det semantiske feltet har endret sin posisjon i det, eller om de på andre måter nyanseres slik at de påvirker det semantiske innholdet til integreringsbegrepet og trekker begrepet i nye retninger.

- *Retorisk omskriving*: Dette bruker jeg i hovedanalysen for å analysere endringer i integreringsbegrepet som et uttrykk for retoriske talehandlinger med en politisk intensjon. Retoriske omskrivninger viser seg ofte ved at kriteriene for anvendelse av et begrep endres. Dette fører til at begrepet får en annen rekkevidde og bruksmåte enn det tidligere har hatt, noe som kan føre til endringer i begrepets verdiladethet og betydning. Å identifisere slike endrede kriterier for anvendelse er derfor et naturlig sted å starte når man undersøker teksters bruk av retoriske omskrivninger. Jeg starter derfor analysen av retoriske omskrivninger med å se etter endringer i integreringsbegrepets *kriterier for anvendelse*, men ser også etter endringer i dets *verdiladethet* og *betydning*. Slike endringer kan oppdages ved at jeg sammenligner teksten med begrepets betydning i et diakront perspektiv. Jeg ser deretter nærmere på hvordan slike endringer tekstlig *skapes* gjennom de spesifikke måter integreringsbegrepet settes i relasjon til andre sentrale termer og begreper i det semantiske feltet. Jeg undersøker så hvilken *funksjon* begrepsendringene kan ha i å bygge opp under en spesifikk politisk argumentasjon. Jeg ser altså på hvilken posisjon og funksjon integreringsbegrepet *gis* i denne teksten og hvordan dette henholdsvis utfordrer etablerte velferdspolitiske forståelsesrammer og åpner opp for, eller legitimerer nye forståelsesrammer og ny politikk.

En følge av å benytte både semantiske felt og retoriske omskrivninger som analytiske verktøy, er at analysene ikke bare vil ta for seg selve integreringsbegrepet, men også vie betydelig oppmerksomhet til andre sentrale begreper som er med på å påvirke dets betydning, posisjon og funksjon.

## **Kunnskapsmål, reliabilitet og validitet**

En begrepshistorisk analyse, enten den er utført i Kosellecks eller Skinners ånd, bygger på noen teoretiske premisser som har konsekvenser for hva slags forskningsspørsmål det er relevant å stille og hvilken type svar man kan gi. En følge av dette er at mine analyser ikke

sikter mot å avklare hva integrering egentlig er eller ta endelig stilling til årsaksretningen i samspillet mellom språklig endring og samfunnsmessig og politisk endring. Mitt mål har derimot vært å studere selve samspillet mellom språk og politisk og samfunnsmessig utvikling ved å se språket som noe mer enn en refleksjon av ytre endringer. Ved å studere gradvise endringer i begreper, har jeg blitt oppmerksom på mer implisitte utviklingstendenser, tendenser det kanskje ellers ville være lett å overse. En slik analyse kan altså bidra til å gi nye perspektiver på samspillet mellom begrepsbruk og politisk utvikling.

En vanlig innvending mot kvalitativ forskning er at den ikke lever opp til de reliabilitets- og validitetskrav som er standarder innen kvantitativ forskning (Merrick 1999). Begrepet *reliabilitet* handler om et forskningsarbeids pålitelighet og mulighetene for at man kan komme til samme resultater ved å gjenta studien (Stiles 1993 i Merrick 1999: 26; Ringdal 2007: 86; Kvale og Brinkmann 2009: 245). Begrepet henviser til krav om en konsekvent metodisk gjennomføring som skal hindre vilkårlighet i forskningsprosessen.

Begrepet *validitet* refererer til forskningsresultatenes gyldighet. *Intern validitet* dreier seg om hvorvidt fremgangsmåten i studien sikrer at de analytiske slutningene og resultatene er godt funderte og om tolkningene av materialet er logisk oppbygde og troverdige. Det viser også til om den metoden man har benyttet er egnet til å undersøke det man setter seg fore å finne ut noe om. Begrepet *ekstern validitet* retter seg mot resultatenes overførbarhet eller generaliserbarhet (Merrick 1999). Det handler også om hvordan resultatenes gyldighet vurderes når de sammenlignes med annen forskning på feltet.

Kvalitativ forskning innebærer en fortolkende tilnærming til et forskningsobjekt, og forskeren selv er et viktig verktøy i forskningsprosessen. Innen kvalitativ forskning arbeider man analytisk med et materiale som ikke har noen entydig fortolkningsnøkkel. Målet er ikke først og fremst å finne fram til en sannhet, men å bidra med nye og forhåpentligvis interessante perspektiver på et fenomen og å oppnå en mer nyansert forståelse. Innen den kvalitative forskningstradisjonen er det derfor mange som tar til orde for at begrepene reliabilitet og validitet må gis et annet innhold i vurderingen av kvalitative forskningsarbeider enn av kvantitative studier (Merrick 1999; Widerberg 2001; Kvale og Brinkmann 2009).

Hvis man forstår reliabilitetskravene slik at de skal sikre at andre personer ville komme fram til samme resultat eller konklusjoner ved å benytte samme fremgangsmåte og materiale, kan ikke min studie garantere dette. De funn jeg har gjort henger sammen med det



perspektiv jeg har lagt til grunn, de avgrensingsvalg jeg har gjort underveis og mine tolkninger av materialet. Å kartlegge et semantisk felt er i seg selv et konstruksjonsarbeid, feltet ligger ikke der ferdigdefinert for mer inngående analyse. Dette innebærer at det å prioritere andre begreper i det semantiske feltet, også kunne ha kastet lys over andre interessante utviklingstrekk enn de jeg har studert. Dette betyr imidlertid ikke at kartleggingen av de semantiske felter og de tolkninger jeg har gjort er styrt av vilkårlighet eller tilfeldigheter. Jeg har forsøkt å gå fram på en metodisk konsekvent måte og å redegjøre grundig for den framgangsmåte jeg har benyttet.

Jeg har også forsøkt å sikre validiteten i min analyse og de resultater jeg har kommet til, ved å holde meg tett til de tekstene jeg benytter som datamateriale. Jeg har underbygget mine tolkninger og resultater gjennom rikelig bruk av tekstutdrag, slik at leseren selv kan ta stilling til om mine tolkninger synes rimelige og godt funderte eller ikke. Likevel er tekstutdragene basert på utvalg, noe som nødvendigvis innebærer at jeg gir prioritert vekt til enkelte deler av teksten på bekostning av andre. Slik kan det innvendes at også min analyse og mine resultater er et produkt av et konstruksjonsarbeid. Dette dilemmaet kommer jeg ikke utenom. Jeg har imidlertid redegjort for hvordan jeg har gjort disse utvalgene og hvorfor jeg har prioritert som jeg har gjort. Dette skal sikre at leserne har en mulighet til å vurdere disse kriteriene og ta stilling til rimeligheten i mine analyser og de slutninger jeg trekker. Jeg har også forsøkt å få med nyanser og tvetydigheter i tekstene. Slike tekster er jo ikke entydige, de behandler vanskelige dilemmaer, noe som tidvis viser seg gjennom et motsetningsfullt eller tvetydig politisk budskap. Jeg opplever at det å analysere semantiske felt er en relativ konkret og systematisk tilnærming som nettopp legger opp til å arbeide tett på tekstene. Jeg mener dette er en styrke ved metoden. Denne nærheten til teksten gjør det lettere for meg å kontinuerlig ettersjekke om mine tolkninger finner støtte i den og samtidig mulig for andre å vurdere dem.

Stortingsmeldingene jeg har benyttet som datamateriale er offentlig tilgjengelige dokumenter. Det er derfor mulig for leseren å ta stilling til analysenes og tolkningenes rimelighet og pålitelighet.

### 3. Diakron analyse av integreringsbegrepet

#### Introduksjon

Før jeg presenterer analysene av integreringsbegrepet i stortingsmeldinger om innvandring fra 1973 til 2004, kan det være nyttig å kaste et blikk på begrepets alminnelige betydning i dag, slik det kommer til uttrykk gjennom mer generelle og mindre kontekstavhengige definisjoner. Ascheoug og Gyldendals Store Norske leksikon (1997), definerer begrepet *integrasjon* og verbet *integrere* slik: "**integrasjon**" (til *integrere*), sammenslutning av enheter til en større enhet, eller til et nært samarbeid. "**integrere**" (av lat. "gjøre hel"), danne et hele, innlemming i en enhet.

Definisjonene viser at *integrering* og *integrasjon* på en og samme tid dreier seg om adskilte enheter og en samlende enhet. Begrepet viser til bevegelsen fra ulike enheter til et fellesskap som favner og inkluderer de ulike enhetene. Integrering handler altså om å høre til i et fellesskap og er slikt sett et inkluderende begrep (Hagelund 2003: 162).

Jeg vil nå presentere analysen av utviklingen i forståelsen av integreringsbegrepet slik det kommer til uttrykk i fire stortingsmeldinger om innvandring i perioden 1973-1997. Jeg ønsker med denne analysen å skape en oversikt og en historisk forståelsesramme som skal danne grunnlaget for en mer nærgående analyse av integreringsbegrepet slik det forstås og benyttes i Stortingsmelding 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.

#### **Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) "Om innvandringspolitikken"**

##### **Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst**

Dette er den første stortingsmelding om innvandringspolitikk i Norge og danner derfor grunnlaget for alle senere stortingsmeldinger om innvandring (Brochmann 2003: 155). Meldingen bygger på en utredning (NOU 1973) kalt "Innvandringspolitikken" (St.mld. 39 [1973-74]: 4).

Norge hadde siden slutten av 1960-årene erfart en markert økning i arbeidsinnvandringen. De vesteuropeiske landene var på denne tiden inne i en periode med

sterk økonomisk vekst, noe som skapte en stor etterspørsel etter både faglært og ufaglært arbeidskraft. Situasjonen var den motsatte i store regioner i sør og særlig utenfor OECD-området, med økonomisk stagnasjon og høy arbeidsløshet. Mange av arbeidsinnvandrerne som kom i denne perioden var ufaglærte og en stadig økende andel av dem kom fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. En arbeidsinnvandring av slike dimensjoner og av en slik geografisk og kulturell sammensetning var en ny erfaring for Norge. Norge hadde da heller ikke utviklet noen innvandringspolitikk på denne tiden, og denne stortingsmeldingen kan ses på som en begynnelse på dette arbeidet (Brochmann 2003:155). Stortingsmelding 39 tar for seg en rekke nye utfordringer som erfares i kjølvannet av den kraftig økende arbeidsinnvandringen. Et av kjernespørsmålene i meldingen er om man skal innføre midlertidig innvandringsstopp. 1970-tallets Norge var preget av en sterk tro på staten som problemløser og et politisk og ideologisk klima der likhetsidealer og vekt på omfordeling av goder sto sterkt (Brochmann 2003: 152). Både illustrerende og litt paradoksalt er det derfor at et av hovedargumentene for å innføre midlertidig innvandringsstopp var at Norge angivelig ikke kunne absorbere flere arbeidsinnvandrere på en ”sosialt forsvarlig” måte (St.mld 39 [1973-74]). Det ble hevdet at man måtte få mer tid til å områ seg og å sikre at levekårene til de som allerede var kommet var sosialt akseptable, før det igjen kunne være aktuelt å åpne for ny arbeidsinnvandring. Mangel på erfaring med å hankses med kulturelt heterogene grupper, ble også brukt som et argument for en midlertidig innvandringsstopp.

### **Integreringsbegrepet og dets semantiske felt**

Begrepet *integrering* benyttes allerede i denne meldingen. Det avgrenses mot *assimileringsbegrepet*, som defineres på følgende måte:

*Med assimilering forstås utvalget i denne forbindelse det at en utlending blir lik en nordmann. En assimilert utlending vil langt på vei være lik en nordmann i sinn og skinn, han taler og tenker som nordmenn flest, han har norsk, men ikke nødvendigvis bare norsk omgangskrets, han deltar i det norske samfunnsliv som nordmann og han har et ønske om å bli betraktet som en nordmann og blir også i stor utstrekning det, og han betrakter Norge som sitt nye fedreland. (St.mld. 39 [1973-74]: 35-36).*

”Integrering” defineres slik:

*Integrering er en langt svakere form for innlemmelse i samfunnet enn assimilering. Med integrasjon forstås utvalget det at en utlending er en anerkjent og funksjonsdyktig del av samfunnet uten nødvendigvis å bli lik samfunnsmedlemmene for øvrig. Han kan beholde sin nasjonale identitet, sitt eget språk, sine nære forbindelser med hjemlandet, og i en viss grad sitt hjemlands skikker og livsmønster. Han kan bo i landet uten å slå*

*seg ned her for godt, og han kan ønske at hans barn vender tilbake til hjemlandet. Like fullt kan han være en funksjonsdyktig del av samfunnet og finne seg til rette her.* (St.mld. 39 [1973-74]: 36).

Integrering og assimilering forstås i denne meldingen som to ulike måter å forholde seg til det norske samfunnet og til egen opprinnelige kultur på. Begge begrepene impliserer at man kan være en *funksjonsdyktig* del av samfunnet, til tross for store forskjeller av grad av tilknytning til det (Hagelund 2003: 170). Integreringsbegrepet åpner opp for en tilværelse i Norge med en sterk grad av tilknytning til, og videreføring av, innvandreres opprinnelig kultur, språk og livsmønster. Vektleggingen av *valgfrihet* vedrørende tilknytningsgrad til norsk samfunn og kultur ligger implisitt allerede i disse definisjonene, men blir enda tydeligere i andre formuleringer i stortingsmeldingen. Følgende sitat er et av flere eksempler på at valgfrihet er en sentral dimensjon ved integreringspolitikken på denne tiden:

*Vår nåværende innvandringspolitikk har i praksis medført assimilering av innvandrerne i det norske samfunnet. (...) Dette har ikke gitt innvandrerne vesentlige valgmuligheter. De har hatt relativt små sjanser til å kunne beholde og utvikle sin egen kultur innenfor det norske assimileringstilbud. Det synes derfor vesentlig at de praktiske forhold legges til rette for reelle valgmuligheter. Den enkelte bør kunne velge mellom assimilering eller en løsere form for tilknytning (integrasjon) der det gis anledning til å beholde og utvikle kulturell og religiøs integritet.* (St.mld. 39 [1973-74]: 36).

Assimilerings- og integreringsbegrepene relateres til hverandre på en skala av *ulik grad* av tilknytning til, og samhandling med, det norske samfunnet. Assimilering er i den forstand ikke integreringsbegrepets motbegrep (Hagelund 2003). Jeg mener likevel at de kanskje kan forstås som et motsetningspar dersom man legger vekt på deres ulike verdimesige ladethet. Assimilering gis i dette sitatet indirekte en negativ ladethet ved sin referanse til tvang, integrering motsatt en positiv ladethet, ved sin referanse til valgfrihet. Integreringsbegrepets vektlegging av valgfrihet vedrørende opprettholdelse av egen kultur og tradisjon kan forstås som en vei vekk fra en assimileringstradisjon, historisk sett aktuelt i forbindelse med den tidligere fornorskningspolitikken av samer i Norge. I Stortingsmelding 49 (2003-2004) omtales denne praksisen som "skrekkeeksempler" på assimilering (St.mld nr. 49 [2003-2004]: 29). Brochmann trekker fram at 1970-tallet generelt var preget av en ny bevissthet om verdien av "røtter" og identitet. Dette kan også ha bidratt til at assimilering ikke lenger er den selvsagte politikken overfor innvandrere (2003: 155). Valgfri grad av samfunnstilknytning er en sentral dimensjon ved integreringsbegrepet i denne stortingsmeldingen. Det er likevel ikke slik at valgfriheten forstås helt ubegrenset. Det stilles

visse forventninger. Definisjonen av integreringsbegrepet viste at integrering relateres til *funksjonsdyktighet*. Begrepet *tilpassing* er også aktivt i integreringsbegrepets semantiske felt i denne meldingen:

*Spørsmålet om utenlandske arbeidstakers tilpassing til norske samfunnsforhold er etter departementets oppfatning av tosidig karakter: på den ene siden den enkelte utlendings tilvenning til norske forhold, på den andre siden nordmenns tilvenning og akseptering av nasjonale minoriteter i landet. (St.mld. 39 [1973-74]: 36).*

I motsetning til hva angår integreringsbegrepet, understrekes *tosidigheten* i tilpassingsbegrepet. Skjønt integrering implisitt fordrer funksjonsdyktighet og dermed også en viss grad av tilpassing, er etter mitt skjønn tosidigheten i integreringsforståelsen mindre framtredd enn vekten på individuell valgfrihet. Integrering framstår i første rekke som en isolert, valgfri og individuell praksis, det rommer i liten grad en samlende samfunnsdimensjon.

Jeg mener det er ytterligere én dimensjon som kan være relevant for å forstå denne meldingens integreringsbegrep. Det gjelder forventningen om *midlertidighet* i arbeidsinnvandrernes opphold i Norge. Stortingsmeldingen bærer preg av man forventet at oppholdet for mange innvandrere kun ville bli av midlertidig karakter. Jeg vil driste meg til å antyde at slik midlertidighet i oppholdet også var ønsket, særlig sett i lys av det overveldende problemfokuset som preger debatten om arbeidsinnvandring i denne meldingen. Disse problematiseringene munner ut i forslag om midlertidig innvandringsstopp. Betoningen av valgfri grad av samfunnsinnlemmelse og vekten på rett til å holde ved like eget språk, kultur og tilknytning til hjemlandet, kan være noe mer enn uttrykk for toleranse for mangfold eller forskjellighet. Det er kanskje også midler til å gjøre retur til opprinnelseslandet lettere.

Integreringsbegrepet fremstår i denne meldingen som et relativt åpent begrep som innebærer valgfrihet i grad av tilknytning til det norske samfunnet. Selv om integreringsbegrepet er mer positivt ladet enn assimileringsbegrepet, representerer begge begrepene to mulige alternativer å velge mellom. Hagelund påpeker at integrering foreløpig ikke er et innvandringspolitisk imperativ (2003: 171).

## **Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) ”Om innvandrere i Norge”**

### **Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst**

I 1975 ble det innført midlertidig innvandringsstopp i Norge. Den var opprinnelig ment å vare ett år, men ble i 1976 utvidet på ubestemt tid (Brochmann 2003: 140). Hovedbegrunnelsen var at arbeidet med å bedre de sosiale kårerne for arbeidsinnvandrerne ikke var kommet langt nok. Innvandringsstoppen gjaldt først og fremst arbeidsinnvandring. Dispensasjonsbestemmelser sikret nødvendig tilgang på særlig etterspurt og kompetent arbeidskraft, for eksempel i oljeindustrien. Derfor ble innføringen av innvandringsstopp i realiteten en stopp i mulighetene til å få arbeidstillatelse uten dispensasjon, og en slik dispensasjon var langt lettere å oppnå for godt kvalifisert arbeidskraft enn for ufaglærte. Mange mente at dette var en diskriminerende praksis, som systematisk forfordelte borgere fra høyt utviklede og rike land.

Stortingsmelding 74 (1979-80) ble til i en tid da innvandringen, til tross for innvandringsstoppen, hadde økt i omfang. De innvandrerne som nå kom var i all hovedsak familiegjenforente og flyktninger. Innvandringsstoppen hadde gjort det vanskeligere å pendle mellom Norge og opprinnelseslandet, noe som i seg selv antagelig bidro til at mange arbeidsinnvandrere tok familien til Norge. Med familiegjenforente og flyktninger kom en ny type innvandrere, mennesker som hadde andre årsaker enn jakten på arbeid som primær innvandringsgrunn. Dette førte til politisk oppmerksomhet rundt nye typer utfordringer, blant annet i velferds- og utdanningssystemet og en stadig vanskeligere situasjon på boligmarkedet. Meldingen er preget av en detaljert beskrivelse av slike utfordringer og en rekke velferdsmessige tiltak og praktiske nyordninger som skulle bøte på problemene (Hagelund 2003: 172). Brochmann beskriver dette treffende som at ”den sosialdemokratiske tiltaksentusiasmen hadde fått et nytt virkefelt” (2003: 140). Til tross for denne ”tiltaksentusiasmen” bærer stortingsmeldingen likevel preg av at integrerings- og tilpassingsprosesser i større grad enn tidligere oppfattes som problematiske (Hagelund 2003: 172). Meldingen legger i enda større grad enn den forrige vekt på de ulike sosiale problemer en rekke innvandrere opplever. Det uttrykkes bekymring for at det skal utvikle seg en ny sosial underklasse i Norge (St.mld. 74 [1979-80]: 50). Erfaringen viste nå at oppholdet til mange av innvandrerne ikke ble av midlertidig karakter (St.mld. 74 [1979-80]: 28). Stortingsmeldingen er tenkt som et grunnlag for en ”minoritetspolitikk” (St.mld. 74 [1979-80]: 28).

## Integreringsbegrepet og dets semantiske felt

Integreringsbegrepet settes nå inn i følgende forståelsesramme:

*Regjeringen vil fortsatt gå inn for prinsippet om at en innvandrer skal kunne velge hvor sterk og langvarig tilknytningen til Norge skal være. En ønsker ikke å stille noen krav om at innvandrerene skal bli mest mulig norsk, (assimileres) selv om han eller hun vil bosette seg her for godt. På den annen side vil det, som nevnt, være nødvendig for innvandrere enten de er her i kortere eller lengre tid i stor grad å tilpasse seg norske forhold. Etter Regjeringens mening vil det å kunne ha forankring i egen kultur og et kjent miljø lette innvandrernes muligheter til å tilpasse seg og fungere i majoritetssamfunnet (integreres). Det vil videre være en forutsetning hvis innvandrerene ønsker å vende tilbake til hjemlandet. (St.mld. 74 [1979-80]: 28).*

Integrering er fremdeles et gradsspørsmål og tilknytningsgraden er det fremdeles opp til den enkelte å velge. Assimilering er fortsatt et valgalternativ. Integrering innebærer imidlertid nå en forventning om at innvandrerne i stor grad tilpasser seg majoritetssamfunnet. Tilpassing har blitt en mer sentral dimensjon ved integreringsbegrepet (Hagelund 2003: 172).

Valgfri grad av tilknytning til samfunnet og opprettholdelse av egen kultur og språk står fortsatt ved lag. Det finnes en rekke eksempler i denne meldingen på at det å beholde og videreutvikle egen kultur forstås som en verdi i seg selv. Sitatet ovenfor viser at forankring i egen kultur også forstås som en *forutsetning* for vellykket integrering. Dette er en nøkkelforståelse i denne meldingen. Denne forståelsen er også førende for en rekke av de politiske tiltak som foreslås. Det ivres for eksempel for oppretting av egne adskilte skoleklasser, ungdomsklubber og egne avdelinger eller grupper i barnehager. Denne tanken om at integrering best oppnås ved å verne om innvandrernes opprinnelige språk og kultur, er så markert at det kan ligne på en segregeringspolitikk i integreringens navn. Til tross for at assimilering fremdeles fremsettes som et valgalternativ for innvandrere, er det nå tydelig at det er assimilering, og ikke manglende kontakt med, eller tilpassing til samfunnet, som ses som trusselen (Hagelund 2003). Følgende sitater er illustrerende for denne tendensen:

*Tilpassingen til det norske samfunn starter i samme øyeblikk innvandrerne kommer til landet. Prosessen har positive og negative sider. En kan ikke se bort fra at den kan oppleves som undertrykkende og føre til oppgivelse av egenart, språk og kultur. Barn under skolealder er minst i stand til å stå imot assimileringstendenser. (St.mld. 74 [1979-80]: 90).*

*Andre innvandrergrupper (de etniske eller nasjonale gruppene som ikke driver egne barnehager [min anmerkning]), må informeres om assimileringssrisikoen ved fulltdagsopphold i vanlige norske barnehager og ta stilling til dette (St.mld. 74 [1979-80]: 91).*

Tilpassingsbegrepet fremstår som et tvetydig begrep i denne teksten. Det uttrykkes som en forutsetning for innlemmelse i samfunnet, samtidig som det innebærer en overhengende ”assimileringsrisiko”. Integreringsbegrepets tette relasjon til det tvetydige tilpassingsbegrepet gir det en indre selvmotsigelse: det som må til for å lykkes med integreringen er samtidig noe som kan hindre integrering, ettersom tilpassing også kan fremtvinge assimilering.

Jeg mener at assimileringbegrepet har endret seg i denne meldingen. Det har endret sin verdiladethet, ved i enda sterkere grad enn tidligere å vurderes negativt. Assimilering er ikke lenger bare noe man skal avstå fra å presse fram, det er nå en latent *risiko* i selve tilpassings- og integreringsprosessen. Den relative balansen mellom bevaring av forskjell og å etterstrebe ensartethet, er forskjøvet. Å bevare særpreg eller forskjell er den sentrale dimensjonen ved integreringsbegrepet, det forstås som nøkkelen til tilpassing i samfunnet. Assimileringbegrepet har dermed endret sin verdiladethet og sin posisjon i innvandringspolitikken. Dette gjør at *assimilering* nå snarere fremstår som integreringens motbegrep, enn som et likestilt eller ønsket alternativ for samfunnsinnlemmelse.

Tanken om at Norge var på vei til å bli et flerkulturelt samfunn, lanseres (St.mld. 74 [1979-80]: 8) og stortingsmeldingen var ment som et grunnlag for en ”minoritetspolitikk” (St.mld. 74 [1979-80]: 28):

*Et slikt flerkulturelt samfunn må etter Regjeringens mening bygge på prinsippet om likestilling og like muligheter for grupper og kulturer. Den enkelte innvandrere må likestilles med norske borgere med hensyn til rettigheter og plikter. De ulike innvandrere- og minoritetsgruppers kulturelle, sosiale og religiøse særtrekk må dessuten respekteres og gis muligheter til utfoldelse på lik linje med majoritetssamfunnets kultur. Skal et slikt likestillingsprinsipp kunne virke i praksis vil det ofte være nødvendig med særtiltak for å hjelpe og ”ruste opp” innvandrerne og innvandreregruppene slik at de etter en overgangsfase på egen hånd kan ivareta sine interesser. En rekke av de tiltak som beskrives og foreslås i denne meldingen har en slik målsetting. (St.mld. 74 [1979-80]: 28).*

Likestilling, like muligheter, rettigheter og plikter blir nå sentrale elementer i minoritetspolitikken. Disse prinsippene skal realiseres gjennom velferdspolitiske særtiltak og ved å sikre at innvandrerne kan beholde og utfolde egen kultur. Man kan si at mens integreringsforståelsen i forrige melding impliserte et individuelt, valgfritt og lite regulert prosjekt, blir integrering nå i større grad enn tidligere en del av et overordnet velferdspolitisk prosjekt som regulerer og virker mellom minoritetsgrupper og storsamfunn. Samtidig er



vekten på bevaring av forskjell tydelig. Integrering handler nå om både å bevare forskjell og å legge til rette for likestilling og likeverd (Hagelund 2003: 174), og retten til å bevare forskjell ses som en realisering av slike prinsipper.

## **Storingsmelding nr. 39 (1987-88) ”Om innvandringspolitikken”**

### **Storingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst**

Den midlertidige innvandringsstoppen som ble innført i 1975 og senere utvidet på ubestemt tid, ble gjort permanent i 1981. Storingsmelding nr. 39 ble til i en tid som var preget av at det hadde skjedd en endring i det politiske fokuset i innvandringspolitikken. Oppmerksomheten mot økonomiske forhold og sosiale klasser vek plass for et økende fokus på forhold mellom ulike etniske samfunnsgrupper (Brochmann 2003).

Ved starten på 1980-tallet økte antallet flyktninger som kom til Norge. I dette ti-året gjorde også en ny innvandringstrend seg gjeldende. Asylsøkere begynte å komme og antallet økte kraftig mot slutten av 80-tallet (Brochmann 2003). Parallelt med at innvandringen både var blitt mer omfattende og at innvandrerne utgjorde en mer heterogen gruppe enn tidligere, økte behovet for en mer helhetlig styring med innvandringspolitikken. Brochmann viser til at dette medførte en *institusjonalisering* av innvandringsfeltet, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom opprettelsen av Utlendingsdirektoratet i 1988 (Brochmann 2003: 168).

Storingsmelding 39 (1987-88) utkom i en tid da innvandring var et av de mest kontroversielle temaer i norsk politikk (Hagelund 2003: 176). Det kraftig økende antallet asylsøkere mot slutten av 80-tallet ga grobunn for misnøye. I kommune- og fylkestingsvalgene i 1987 ble innvandring et av hovedtemaene, frontet av Fremskrittspartiet. Positiv særbehandling av innvandrere var et av partiets sentrale kritikkpunkter mot den daværende innvandringspolitikken (Hagelund 2003: 176). Innvandring ble i løpet av 80-tallet en politisk symbolsak, et tema alle partier måtte ta stilling til (Brochmann 2003).

Hovedargumentet for å gjøre arbeidsinnvandringsstoppen permanent i 1981, var ”samfunnsmessige hensyn”. Et sentralt element i denne problematiseringen var prinsippet om at innvandrere har rett til samme velferdsgoder som resten av befolkningen (St.mld. 39 [1987-88]: 8). Innvandring ble i økende grad koblet til en bekymring rundt velferdsstatens

økonomiske bærekraft, og ikke lenger hovedsaklig hva som praktisk var mulig å få til for å sikre innvandrere ”sosialt forsvarlige” forhold, som var hovedargumentet for innføringen av den midlertidige innvandringsstoppen i 1975.

### **Integreringsbegrepet og dets semantiske felt**

Noe som slo meg da jeg jobbet med denne stortingsmeldingen, var at termen *integrering* knapt nok benyttes overhodet. Integreringsbegrepet defineres heller ikke eksplisitt. Denne stortingsmeldingens forståelse av begrepet blir kun tilgjengelig ved at begrepsforståelsen indirekte kommer fram ved henvisninger til, og en utfordring av, tidligere meldingers integrerings- og assimileringforståelser:

*St.mld. 74 (1979-80) slo fast at innvandrere selv skulle kunne velge i hvilken grad de vil ta vare på og utvikle sitt språk og sin kultur. Denne valgfriheten har ofte blitt tolket til å skulle gjelde i ubegrenset grad på alle områder. Innvandrere står imidlertid i samme stilling som andre innbyggere når det gjelder å måtte akseptere normer og lover som gjelder i Norge, uansett personlig syn. Det finnes grunnleggende vurderinger som det råder bred politisk enighet om her, f.eks verdien av demokrati, likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter. Holdninger og handlinger som strider mot norsk lov, eller mot prinsipper som myndighetene i andre sammenhenger klart har tatt stilling til, kan ikke aksepteres. Dette innebærer en klar begrensning i valgfriheten for alle. Valgfriheten kan heller ikke tolkes slik at innvandrere kan velge å stille seg helt utenfor det norske samfunnet, f.eks ved å unnlate å lære seg norsk og skaffe seg kunnskaper om det norske samfunnet. Betegnelsen valgfrihet gir assosiasjoner om en mer omfattende valgfrihet enn det som har vært hensikten. Kjernen i politikken overfor innvandrere er at de skal kunne delta i samfunnslivet – politisk, økonomisk og sosialt – uten at det skal stilles krav til kulturell assimilering, dvs. at de skal bli norske. Det bør være fullt ut mulig for innvandrere å kunne leve her som aksepterte samfunnsmedlemmer, samtidig som de bygger videre på sin kulturarv. En riktigere betegnelse for dette er respekt for innvandreres språk og kultur. (St.mld. 39 [1987-88]: 10).*

Sitatet viser at det nå legges klare begrensninger i den enkeltes rett til å velge i hvilken grad de vil bevare og videreutvikle egen kultur og eget språk. En ubegrenset valgfrihet ses nå som noe som kan medføre at innvandrere stiller seg utenfor samfunnet. Den romslige valgfriheten som i de to foregående meldingene var ansett som en forutsetning for vellykket integrering, ses nå som et potensiale for det motsatte. Grensen for valgfrihet tydeliggjøres ytterligere ved at kulturell utfoldelse kun aksepteres om den ikke kommer i konflikt med grunnleggende verdier i det norske samfunnet, nemlig demokrati, kjønnslikestilling og barns rettigheter. Disse verdiene framstår som absolutte og udiskutable. Jeg synes i likhet med

Hagelund (2003: 177) at det er betegnende at *valgfrihet* viker plass for formuleringen ”*respekt for innvandrernes språk og kultur*”.

Selv om det fremdeles holdes fast på politikken om å avstå fra tvang til assimilering, settes det nå klare grenser for utfoldelse av forskjellighet, gitt ved kjerneverdier i det norske samfunn. Vi ser at innvandrings- og integreringspolitikk i sterkere grad enn tidligere, forutsetter tanken om et fellessamfunn, tuftet på noen grunnleggende rettslige og verdimeslige premisser som alle må innrette seg etter. Behovet for en slik presisering og den markante oppmerksomheten mot en begrensning i valgfrihet, tyder på at innvandrings- og integreringsspørsmål oppfattes som mer problematisk og potensielt konfliktfylt enn tidligere meldingers politiske budskap.

Et annet viktig moment er at begrepet *deltakelse* nå dukker opp i presiseringen av grensene for friheten til å velge grad av tilknytning og tilpassing til samfunnet (Hagelund 2003: 178). Deltakelsesbegrepet fungerer som en markør for valgfrihetens grenser. Integrering innebærer nå en mer innskrenket adgang til fritt å leve ut sin kultur og tradisjon enn tidligere, samt en forventning om aktiv innsats for å ta del i det norske samfunnet. Rett til fritt å leve ut kulturelle særpreg står nå i et potensielt motsetningsforhold til aktiv deltakelse i storsamfunnet. Et konkret eksempel på dette er at det å lære norsk nå snarere framstår som et krav enn et tilbud. Integrering innebærer nå en ny relativ vektning av hensynet til utfoldelse av forskjell versus hensynet til deltakelse i et samfunnsfellesskap, sammenlignet med hva som var tilfellet i forrige stortingsmelding.

Der den forrige stortingsmeldingen la stor vekt på bevaring av forskjell og kulturelle særtrekk, understrekes det nå at innvandringspolitikk først og fremst er tuftet på *generelle* verdier og prinsipper i det norske velferdssamfunnet (Hagelund 2003: 126), ikke på særpolitikk overfor innvandrere:

*Det grunnleggende mål og prinsipper for politikken overfor innvandrere bosatt i Norge slått fast i St.mld. 74 for 79-80 vil bli videreført. Målet for denne politikken vil være mest mulig likestilling mellom innvandrere og nordmenn. Det innebærer at innvandrere så langt det er mulig skal ha samme muligheter, rettigheter og plikter som resten av befolkningen. Det er viktig å merke seg at målet om likestilling mellom ulike grupper ikke er noe spesifikt for politikken overfor innvandrere. Det er i tråd med idealet om det solidariske velferdssamfunn, basert på prinsippet om likhet og likeverdighet mellom samfunnsmedlemmene, og preget av rettferdighet i fordeling av samfunnsgodene og samfunnspliktene med sikte på størst mulig velferd for alle. Utgangspunktet er at mennesker har ulike behov, som er betinget av sosiale,*

*miljømessige, og økonomiske ulikheter, og at det er samfunnets oppgave å søke å redusere disse ulikheter i forutsetninger, eller virkninger av dem gjennom kompensatoriske tiltak for dem som i bestemte henseender kommer dårligere ut enn andre. (St.mld 39 [1987-88]: 47).*

Som i forrige melding er *likestilling* et bærende prinsipp for politikken, men likestillingsprinsippet benyttes nå på en annen måte. Der den forrige meldingen forsto særtiltak og bevaring av mangfold som måter å realisere likestillingsidealet, blir likestillingsprinsippet nå snarere benyttet som et argument for å gå bort fra en særpolitikk overfor innvandrere. Innvandrings- og integreringspolitiske utfordringer adresseres i mindre grad gjennom en selvstendig særpolitikk, og i større grad gjennom et generelt velferdsstatlig prosjekt, tuftet på overordnede prinsipper om likeverd og likestilling. Det innrømmes likevel at særordninger av og til må til for å realisere prinsippet om likestilling, og dette legitimeres ved å vise til velferdsstatens solidaritetsprinsipp og et likhetsbegrep som også rommer aktiv omfordelingspolitikk. Slike særtiltak er imidlertid ikke spesifikt knyttet til innvandrere (Hagelund 2003: 177), behov for kompensatoriske tiltak kan forankres i et allmenngyldig *velferdsstatlig* solidaritetsprinsipp. Innvandrersstatus i seg selv kvalifiserer ikke for dette. Til tross for at det åpnes for egne ordninger for spesielt sårbare grupper, er det generelle prinsipper for alle i samfunnet som er de overordnede styringspremissene for politikken.

Denne stortingsmeldingen opererer med en implisitt integreringsforståelse som legger mindre vekt på å bevare forskjell og kulturelle sætrekk enn de to foregående. Likestilling er denne meldingens hovedprinsipp. Vekten på aktiv deltakelse og tilegnelse av norsk språk og verdigrunnlag er også tydelige tendenser (Hagelund 2003).

## **Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) ”Om innvandring og det flerkulturelle Norge”**

### **Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst**

Overgangen mellom 1980- og 90-tallet var preget av store omveltninger i Europa. Berlinmurens fall og den kalde krigens slutt, løste opp de tette skottene mellom øst og vest. Parallelt med dette skjedde det en økende økonomisk og politisk integrasjon innen EU. Opprettelsen av EUs indre marked i 1993 medførte en nedbygging av grensekontroll og økt bevegelse av arbeidskraft på tvers av landegrensene (Brochmann 2006: 105). Denne utviklingen fikk også

konsekvenser for innvandringspolitikken og innvandring kom for alvor på den politiske dagsordenen i EU på 1990-tallet. 1990-tallet var preget av forstøtt stor tilstrømming av asylsøkere og av flyktninger, særlig fra det tidligere Jugoslavia. I tillegg så man en kraftig økning i innvandringen fra de tidligere østblokklandene. Forventningene om en ny bølge med massiv innvandring medførte at *kontrollpolitikken* fikk primat på innvandringsfeltet i Vest-Europa på 90-tallet (Brochmann 2003). Brochmann viser til at innvandringspolitikken i denne perioden i større grad enn tidligere også ble *internasjonalisert*. Hun ser dette blant annet i sammenheng med at EUs indre marked gjorde at den innvandringspolitikken som ble ført i det enkelte medlemsland, sterkere enn tidligere innvirket på innvandringspresset i andre land. Alle land var redde for å føre den mest liberale innvandringspolitikken, fordi man da forutsatte et økt innvandringspress der restriksjonene var minst (Brochmann 2003: 279). EØS-avtalen innebar i prinsippet at Norge hadde nasjonal selvråderett når det gjaldt innvandringspolitikk. Likevel medførte EØS-medlemsskapet i realiteten at Norge ble del av den samme dynamikken. Det ble derfor viktig for Norge å ikke skille seg ut som et land med en særlig liberal innvandringspolitikk (Brochmann 2003).

Ved midten av 90-tallet var innvandrerbefolkningens andel av totalbefolkningen i Norge på nivå med land som Danmark og Storbritannia (Brochmann 2003: 279). Det kom fremdeles mange individuelle asylsøkere og familiegjeforente. I tillegg kom det nå store grupper flyktninger fra det tidligere Jugoslavia. I denne perioden ble innvandreres bruk av offentlige velferdsgoder og svakere arbeidsdeltakelse ble hyppig debattert, godt hjulpet av Rune Gerhardsens påstand om ”snillisme” i politikken overfor innvandrere. Også politikken rundt familiegjeforening ble i stigende grad problematisert i denne perioden, blant annet gjennom økt oppmerksomhet mot tvangsekteskap og arrangerte ekteskap (Brochmann 2006).

### **Integreringsbegrepet og dets semantiske felt**

I den første stortingsmeldingen om innvandringspolitikk (St.mld. 39 [1973-74]) ble Norge beskrevet som et land med en homogen befolkning og med lite erfaring med innvandring og kontakt med andre kulturer og folkeslag. Dette ble også benyttet som et argument mot stor innvandring, ettersom man måtte ha mer tid på seg til å orientere seg i den nye situasjonen. Hagelund trekker fram det forhold at det i løpet av 1980-årene skjedde en reformulering av hvordan man forsto det norske samfunnets historie. Det ”homogene Norge” ble nå omskrevet til alltid å ha vært et flerkulturelt samfunn, ved å vise til minoritetsbefolkningsgrupper som

samer, sigøynere, tatere og jøder (Hagelund 2003: 179). I Stortingsmelding 17 (1996-97) beskrives Norge på følgende måte:

*Regjeringen legger til grunn at det norske samfunnet har vært og i økende grad vil være flerkulturelt. Kulturelt mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet. (St.mld 17 [1996-97]: 7).*

Forståelsen av Norge som et flerkulturelt samfunn ligger som en overordnet forståelsesramme i denne meldingen. Stortingsmeldingen beskriver dette flerkulturelle samfunnet slik:

***Flerkulturelt samfunn:*** *Betegner et samfunn preget av kulturelt mangfold. Begrepet er gitt retningsgivende, politisk innhold i meldings hovedbudskap. I et flerkulturelt samfunn skal det være aktiv aksept og tilrettelegging for større mangfold når det gjelder verdier, uttrykksformer, livssyn og måter å leve på. Samtidig er det en felles ramme for mangfoldet som må respekteres av alle innbyggere. Tilrettelegging for likeverdig dialog og samhandling er vesentlig for å motvirke at ulike grupper lever isolert med lite kontakt seg imellom. (St.mld. 17 [1996-97]: 9).*

Mangfold beskrives som noe positivt som det må tilrettelegges for. Dette kan ses som en naturlig konsekvens av å forstå samfunnets mangfold som noe naturlig og som noe med like lange røtter som samfunnet selv. Likevel ser vi igjen at mangfoldet har sine grenser. Mangfold i verdier og livssyn må ikke gå på bekostning av samfunnsdeltakelsen, og begrenses i tillegg av en ”felles ramme” som må respekteres av alle innbyggere. Denne fellesrammen spesifiseres ikke i dette sitatet, men det er betegnende at uttrykket ”flerkulturelt samfunn” hyppig opptrer sammen med begrepet ”demokratisk” og dermed fungerer det som en påminnelse om, og markering av, hvilke udiskutable rammer mangfoldet kan virke innenfor.

I motsetning til hva som var tilfellet i forrige stortingsmelding, benyttes nå integreringsbegrepet igjen hyppig og defineres slik:

***Integrering:*** *Brukes på en rekke områder, her avgrenset til innvandring og det flerkulturelle samfunnet. 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 motsats til begrepet ”assimilering” og signaliserer at innvandrere innen visse rammer kan føre videre kulturell og religiøs egenart. (St.mld 17 [1996-97]: 9).*

Vi har sett at både vekten på likestilling i rettigheter og plikter og målet om deltakelse også tidligere har vært fremtredende elementer i innvandrings- og integreringspolitikken.

Sitatet over viser at integrering skal skje via prinsipper som gjelder alle, uansett opprinnelse. Det presiseres også at integrering berører alle deler av samfunnet. Det skjer imidlertid nå en viss omformulering i integreringsbegrepets semantiske felt, ved at deltakelse knyttes opp mot *plikt*. Det er altså ikke lenger kun tale om at innvandrere *skal kunne delta* i samfunnslivet, innvandrere har nå en *plikt* til å delta (Hagelund 2003: 181). Prinsippet om en mer aktiv sysselsettingspolitikk artikuleres også tydeligere i forbindelse med deltakelsesbegrepet i denne meldingen enn det som var tilfellet tidligere.

Ved å knytte integreringsbegrepet opp til en mer generell likestillings- rettighets- og pliktpolitikk, forankret i en velferdsstatlig kontekst, gyldiggjøres også tidstypiske tendenser i velferdspolitikken for innvandrere generelt. En økt vekt på aktiv arbeidsdeltakelse, karakterisert ved en gradvis bevegelse fra stønadsorienterte til mer prestasjonsorienterte velferdsordninger, er vesentlige kjennetegn ved velferdspolitiske nyorienteringer i denne perioden (Kildal 1998; Kuhnle 2001; Brochmann 2003). Deltakelsesplikt og større ansvarliggjøring av innvandrere i integreringsprosessen er karakteristisk for denne meldingen:

*Deltakelse på like vilkår forutsetter at alle tar ansvar og gjør sine plikter i forhold til samfunnet. Integrering og likestilling forutsetter tilpasning og vilje til dialog og samhandling fra hele befolkningen. (St.mld 17 [1996-97]: 8).*

Vi kjenner igjen tendensen fra forrige melding om at innvandrerbefolkningen i mindre grad enn tidligere forstås som en egen gruppe som skal ivaretas gjennom særtiltak og vern av opprinnelig kultur. De plasseres tydeligere inn i en samfunnsfellesskaplig kontekst i kraft av å være *borgere*, med de rettigheter og plikter som knyttes til dette. Dermed er det også tydelig at integrering handler om at grupper og enkeltindivider skal favnes av et samfunnsfellesskap, det foreskrives *ett* fellessamfunn, ikke et samfunn av ulike delsamfunn (Hagelund 2003: 181). Ved at integreringspolitikken forankres i idealet om likestilling, er det også legitimt å stille like krav og forventninger – samfunnsdeltakelse er en *plikt*. Dermed får integreringsbegrepet en prestasjonsdimensjon ved seg, integrering krever noe av den enkelte. Sitatet over gir også en pekepinn om at det stilles tvil ved hvorvidt enkelte innvandrere *ønsker* å være en bærekraftig del av storsamfunnet.

Det at integrering inkorporeres i en mer generell velferdsstatlig kontekst, aktiverer også andre, sentrale begreper i det semantiske feltet. Ikke bare *likestilling* og *like muligheter*, men også *likhet* er et viktig begrep. Dette begrepet forankres i idealer om rettferdig fordeling, solidaritet og utjevning av levekår:

*Regjeringens politikk bygger generelt på grunnverdiene frihet, likhet og solidaritet. Like muligheter til samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse, rettferdig fordeling og full sysselsetting, likestilling mellom kvinner og menn og utjevning av levekår er overordnede mål for regjeringens politikk på alle samfunnsområder. (St.mld. 17 [1996-97]: 8).*

Denne presiseringen av politikkenes grunnverdier åpner opp for at likestillingen i praksis kan trenge litt drahjelp. Å sikre like muligheter kan altså innebære spesielle tiltak for enkelte grupper. Det er en viss balanse mellom krav til egen ”integreringsprestasjon” gjennom aktiv deltakelse, og en solidarisk og omfordelende politikk som skal kompensere for ulikheter egeninnsatsen kanskje ikke kan overskride.

Det er mange likhetstrekk mellom den forrige og denne stortingsmeldingens integreringsforståelse. I begge forankres integrering i generelle velferdsstatlige prinsipper som likestilling i rettigheter og plikter, like muligheter, likeverd og et omfordelende likhetsprinsipp. Fremdeles er det de generelle velferdsstatlige premissene som gis forrang over særpolitikk overfor innvandrere. Det har likevel skjedd noen subtile endringer siden forrige melding. For det første benyttes integreringsbegrepet igjen hyppig. En særlig viktig endring er det at deltakelsesbegrepet kommer inn med økt tyngde. Fra å ha vært et prinsipp om *like muligheter* til deltakelse, er det nå blitt en plikt. I tillegg til denne presiseringen knyttes deltakelse i sterkere grad opp mot arbeidsdeltakelse og sysselsettingspolitikk enn det som var tilfellet tidligere. Dette betyr at det legges inn en sterkere prestasjons- og ansvarsdimensjon i integreringspolitikken. Det er også tegn til at man er mer bekymret for, og stiller spørsmålsteget ved, *viljen* til å delta i samfunnet. Til sammen gjør dette at integreringsforståelsen nå inneholder sterkere føringer for å skape *ett* fellessamfunn, der alle deltar, og mindre toleranse for en samfunnsutvikling der ulike delsamfunn lever adskilt fra fellesskapet. Vern av forskjell har betydelig mindre prioritet enn hva som var tilfellet i de to første stortingsmeldingene (Hagelund 2003).

## **Oppsummering av hovedtrekkene i perioden 1973-1997**

Den diakrone analysen viser at det har skjedd endringer ved integreringsbegrepet fra 1973 til 1997. I den første stortingsmeldingen (St.mld. 39 [1973-74]) blir integrering forstått som valgfri grad av tilknytning til det norske samfunnet og et alternativ til assimilering. Det blir lagt stor vekt på at man må få beholde sin forankring i egen kultur og levesett. Integrering er



først og fremst et individuelt, valgfritt prosjekt og liten grad regulert gjennom statlig innsats og inngripen. I den neste stortingsmeldingen (St.mld. 74 [1979-80]) blir integrering i sterkere grad forstått som et politisk ansvarsområde og et samfunnsmessig anliggende. Det settes i verk en rekke velferdspolitiske tiltak som skal lette innvandreernes fungering og tilpassing til det norske samfunnet. Prinsipper om likestilling og like muligheter blir nå sentrale. Parallelt med dette forsterkes vekten på at innvandrere må få beholde og videreutvikle egen kultur, noe som forankres i likestillingsidealene. Å beholde sin egen kulturtilknytning blir også sett på som en forutsetning for vellykket integrering. I den neste stortingsmeldingen (St.mld. 39 [1987-88]) ”forsvinner” termen *integrering*. Innvandrings- og integreringspolitikk plasseres i en generell velferdsstatlig ramme, hvor prinsipper om likeverd, like muligheter og likestilling i rettigheter og plikter er førende. Integrering blir i mindre grad særpolitikk, det skal underlegges de samme prinsipper som velferdspolitikken generelt. Disse prinsippene rommer imidlertid også et solidarisk og omfordelende aspekt, noe som åpner for særordninger for særlig utsatte grupper. Det skjer også en klar innskrenkning i valgfrihet når det gjelder tilknytning til samfunnet for øvrig. Det uttrykkes en forventning om større samfunnsdeltakelse fra innvandrere. Den siste stortingsmeldingen i denne første analysedelen, Stortingsmelding 17 (1996-97), holder fast ved den forrige meldingens budskap om at integrering er et generelt velferdsstatlig anliggende, og ikke først og fremst et spørsmål om særpolitikk. Deltakelsesbegrepet blir nå mer sentralt. Deltakelse blir en plikt og integrering handler om vilje til aktiv innsats og samfunnsdeltakelse fra innvandlerne selv. Integrering knyttes i også mer eksplisitt opp mot arbeidsdeltakelse og sysselsettingspolitikk enn det som var tilfellet tidligere og får en tydeligere prestasjonsdimensjon ved seg.

Hagelund viser til at mens integrering tidligere var en strategi for å motvirke et assimileringsspress, har det i økende grad blitt forstått som et virkemiddel mot segregerings- og marginaliseringstendenser (Hagelund 2003: 164). Den økende vekten på deltakelse skriver seg inn i dette utviklingsmønsteret.

## 4. Analyse av Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) ”*Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet.*”

### **Avgrensning og presisering av analytisk framgangsmåte**

Jeg har nå presentert en oversikt over integreringsbegrepet, slik det forstås og endres i stortingsmeldinger om innvandring fra 1970-, 80- og 90-tallet. Dette er ment å danne en historisk kontekst for en mer nærgående analyse av Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet.* Jeg har valgt å la denne meldingen være basis for oppgavens hovedanalyse av flere grunner. Dette er en stortingsmelding som på et relativt generelt grunnlag tar opp ulike problemstillinger relatert til det flerkulturelle samfunnet, og er derfor ikke en rendyrket innvandringsmelding. Den har imidlertid hovedfokus på etterkommere av innvandrere og har derfor etter min oppfatning en naturlig plass i datamaterialet. Stortingsmeldingen representerer også et nytt ti-år og sikrer en bredde i datamaterialets tidsperspektiv. En siste og tungtveiende grunn til at jeg har valgt å konsentrere meg om denne stortingsmeldingen er at jeg mener at det her skjer interessante endringer i integreringsbegrepets innhold, posisjon og samspill med andre sentrale begreper.

Denne stortingsmeldingens integreringsbegrep kan best belyses via den relasjon som skapes mellom dette og to andre sentrale begreper i det semantiske feltet, nemlig *mangfold* og *likhet*. Derfor vil disse få betydelig plass i analysen. Til tross for at begrepene *inkludering* og *deltakelse* også er deler av det semantiske feltet som omslutter integreringsbegrepet, er de mindre sentrale i de endringene som skjer med integreringsbegrepet enn *mangfold* og *likhet*. Derfor har jeg valgt å gi en relativt kort redegjørelse for inkluderings- og deltakelsesbegrepet.

Hele analysen er gjennomført ved å kombinere Kosellecks og Skinners analytiske begrepene *sematisk felt*, *synkron analyse*, *diakron analyse* og *retoriske omskrivninger*. Integreringsbegrepets semantiske innhold analyseres gradvis fram gjennom ulike etapper. Jeg starter med å se på hvordan begrepet defineres og avgrenses til andre begreper. Så sammenligner jeg dette med den diakrone analysen for å se om begrepets betydning har endret seg. Jeg vil så ta for meg mangfolds-, inkluderings-, og deltakelsesbegrepene, med hovedvekt på mangfoldsbegrepet. Disse begrepene er deler av det semantiske feltet og er derfor på ulike måter med på å gi innhold til integreringsbegrepet. Til slutt vil jeg mer

inngående analysere begrepene *mangfold* og *integrering* via den relasjon som skapes mellom dem gjennom begrepet *likhet*. Dette har jeg valgt fordi det særlig er i dette samspillet at nye betydninger og nytt politisk handlingsrom skapes og blir synlige.

Kartleggingen av begrepene og relasjonene i det semantiske feltet gir meg mulighet til å se nærmere på hvordan disse relasjonene *retorisk* bygges opp og hvordan integreringsbegrepet endrer seg på en måte som gir nytt politisk handlingsrom. Jeg studerer altså endringene ved hjelp av Skinners begrep *retoriske omskrivninger*. Jeg ser etter *endringer i kriteriene for anvendelse* av integreringsbegrepet og endringer i begrepets *betydning* og *verdimessige ladethet*. Så undersøker jeg hvilken retorisk funksjon dette har, hvilke politiske muligheter begrepsendringene åpner for. Ettersom denne analytiske optikken så å si gjennomsyrrer hele tilnærmingen til materialet, henviser jeg ikke eksplisitt til Koselleck og Skinner hver gang jeg benytter meg av disse begrepene i analysen. Dette valget er gjort etter grundige overveielser. Jeg opplever at det ville forstyrre sammenhengen i analysen og har derfor valgt å presisere bruken av deres analytiske begreper på forhånd.

## **Stortingsmeldingen i politisk og samfunnsmessig kontekst**

Ved inngangen til 2004 hadde 7,6 % av befolkningen to utenlandskfødte foreldre. Innvandrerbefolkningen i Norge hadde fordoblet seg siden 1990 og økningen har vært størst i gruppen med ikke-vestlig bakgrunn (St.mld. 49 [2003-2004]: 21). Innvandrerbefolkningen var nå en sammensatt gruppe. Den besto av familiegjennforente og innvandrede ved familieetablering, flyktninger og andre med opphold på humanitært grunnlag, herunder asylsøkere, samt nye grupper av arbeidsinnvandrere. En viktig utviklingstendens på denne tiden er nemlig at arbeidsinnvandringen øker (Brochmann 2006: 76). Det er flere grunner til dette. Av vesentlig betydning er EUs utvidelse østover i 2004. Fra 1. mai 2004 til utgangen av 2005 økte arbeidsinnvandringen til Norge med hele 40% (Brochmann 2006: 76). Norges EØS-medlemskap innebar at EUs prinsipper om fri flyt av arbeidskraft også gjaldt her. Norge innførte imidlertid overgangsbestemmelser som åpnet for en viss regulering av arbeidsinnvandringen, ettersom man var bekymret for følgende av det man forventet ville bli en massiv arbeidsinnvandring (Brochmann 2006: 110).

EUs likebehandlingsprinsipp medførte at arbeidsinnvandrene fra EU-land hadde rett til samme velferdsbetingelser som befolkningen i mottakerlandet for øvrig. Man var redd for ”velferdsturisme” fra land med dårligere utbygde velferdsordninger (Brochmann 2006: 125). Bekymringene gjaldt også arbeidsinnvandringens konsekvenser for den norske arbeidslivsmodellen, herunder arbeidstakernes forhandlingsposisjon rundt generelle arbeidsvilkår og undergraving av lønnsnivåer. Samtidig var dette en periode med økonomisk høykonjunktur i Norge. I flere sektorer var det mangel på arbeidskraft, noe som medførte krav om at politikerne lettet på restriksjonene vedrørende arbeidsinnvandring. Man erfarte allerede en sviktende rekruttering til helse og omsorgssektoren, en utviklingstendens som ga stor bekymring. Demografiske beregninger viste at en eldrebølge var nært forestående, noe som ytterligere forsterket denne bekymringen. Flere tok til orde for at det var nødvendig med mindre restriksjoner på arbeidsinnvandring også fra land utenfor EU og OECD-området for å sikre framtidig verdiskapning og velferdsstatens bærekraft. Dette var et kontroversielt tema (Brochmann 2006: 119). Dilemmaet rundt mangel på arbeidskraft og frykt for økende velferdsutgifter som en bieffekt av arbeidsinnvandring, førte til at Norge kun innførte en begrenset liberalisering (Brochmann 2006: 120).

Stortingsmeldingen kom ut i en periode som var preget av en tvetydig holdning til innvandringsspørsmål. Man var på den ene siden bekymret for det store antallet asylsøkere som kom og bekymret for følgende av en massiv arbeidsinnvandring. Samtidig anerkjente man også behovet for utenlandsk arbeidskraft. I tillegg til dette satt terroraksjonene den 11. september 2001 avtrykk i innvandrings- og integreringsdebatten. Kultur- og religionskonflikter ble fokusert med ny styrke. Dette satte fart i debatten om hvor grensene for kulturell og religiøs utfoldelse skulle gå. Dette ble også stilt spørsmål ved enkelte innvandreres lojalitet til sentrale samfunnsverdier og åpnet for en ny diskusjon om hva samfunnsmedlemskap og statsborgerskap skulle innebære (Brochmann 2006: 101).

Bekymringer rundt velferdsstatlige utgifter var ikke bare knyttet til den økte arbeidsinnvandringen. Velferdsstatens forhold til innvandring generelt var et tema som kommer inn i den politiske debatten med økt styrke på denne tiden (Brochmann 2006: 97).

## Meldingens hovedtema

Som tittelen antyder er det ikke integrering, men derimot ”*politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse*” som er hovedfokuset for meldingen. Meldingen kaster likevel lys over integreringsbegrepet, via den relasjon som skapes mellom integreringspolitikk på den ene siden og ”politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse” på den andre siden. Det åpner seg et semantisk felt av flere sentrale begreper som setter integreringsbegrepet i en ny forståelsesramme. Jeg mener derfor at denne stortingsmeldingen er viktig når det gjelder å undersøke integreringsbegrepets utvikling i et diakront perspektiv.

Meldingen har barn og unge som vokser opp med innvandrede foreldre som hovedtema. Den retter seg altså hovedsakelig mot etterkommere av innvandrere, ikke de som selv har innvandret til Norge. Meldingens hovedanliggende formuleres slik:

*Stortingsmeldingens hovedhensikt er å gi nye perspektiver og drøfte verdivalg for politikk og samfunnsutvikling knyttet til mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Offentlig innsats og virkemiddelbruk for å legge til rette for et mer inkluderende samfunn og forebygge sosial utstøting hører inn under et bredt spekter av politikkområder, så som arbeids- og velferdspolitikken, og omtales bl.a. i St.meld. nr. 6 (2002-2003)Tiltaksplan mot fattigdom. Barn og unge med innvandrerbakgrunn er en målgruppe i denne satsning. (St.mld. 49 [2003-2004], 71)*

## Integreringsbegrepet avgrenses

Stortingsmeldingens spesifikke forståelse av integreringsbegrepet, skiller seg på flere måter fra tidligere stortingsmeldingers forståelser. Den mest iøyenfallende forskjellen er at integreringsbegrepet nå avgrenses til kun å gjelde de som selv har innvandret.

Integreringspolitikk adskilles eksplisitt fra den politikken som retter seg mot etterkommere av innvandrere, en politikk som sammenfattes i den slagordaktige begrepstrioen ”*Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*”. Den nye avgrensning av integreringsbegrepet begrunnes slik:

*Regjeringen mener en må skille mellom integreringspolitikk og en politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Det er ikke riktig å omtale barn som har vokst opp i Norge som integrerte eller ikke, som om de er utlendinger som nettopp har innvandret og skal innlemmes i samfunnet. Regjeringen mener integreringspolitikken gjelder personer som har innvandret, og handler om forutsetningene for at innvandrere skal kunne introduseres og inkluderes i det nye samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad. (St.mld 49 [2003-2004]: 12).*

Integrering blir hovedsaklig forstått som et begrep som har selvforsørgelse som mål. Sitatet knytter også integreringsbegrepet til *introduksjon* og *inkludering* - veien til selvforsørgelse går via disse. Både vekten på introduksjon og det faktum at det så tydelig skilles mellom integreringspolitikk som noe som kun gjelder selv innvandrede, og en annen politikk for etterkommere, innebærer at integreringsbegrepet tillegges en ny tidsmessig rekkevidde – en dimensjon av kortvarighet. Dette kan forstås som en endring av kriteriene for anvendelse av begrepet, ettersom dimensjonen kortvarighet ikke har vært et uttrykt avgrensningskriterium tidligere. Jeg har også merket meg at sitatet implisitt tillegger integreringsbegrepet en negativ konnotasjon, ved at det framstilles som urimelig å knytte etterkommere til integreringsbegrepet. Jeg kommer tilbake til denne endringen i verdiladethet senere i analysen.

Følgende sitater utdyper stortingsmeldingens forståelse av integreringsbegrepet:

*Meldingens fokus er ikke på introduksjons- og integreringstiltak for nye innvandrere. Regjeringen mener at perspektivet må utvides. Samfunnsendringene det her snakkes om, har følger for langt mer enn norskopplæring, kvalifiseringstiltak og sosiale inkluderingsstiltak for nyankomne. De nye utfordringene angår alle i samfunnet; nye innvandrere, etablerte innvandrere, deres barn og resten av befolkningen i samfunnet. (St.mld. 49 [2003-2004]: 17).*

Sitatet viser at integrering først og fremst forstås som praktiske opplærings- eller skolingstiltak. Det tydeliggjøres også at integrering *ikke* angår alle i samfunnet. Dette er nok et eksempel på at det benyttes andre kriterier for anvendelse av integreringsbegrepet, ved at begrepets dekningsområde innsnevres på en måte som er ny i et diakront perspektiv. En slik avgrensning står i kontrast til denne meldingens forløper, Stortingsmelding nr. 17 (1996-97), som nettopp understreket at integrering berører alle deler av befolkningen (St.mld. 17 [1996-97]: 9). Skillet som skapes mellom ”politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse” og integreringspolitikk bidrar til at mangfoldspolitikken overtar denne helhetlige samfunnsdimensjonen fra integreringsbegrepet.

Målet for integreringspolitikken kommer tydelig til syne i følgende sitat:

*En effektiv introduksjons- og integreringspolitikk som korter ned tiden det tar før nyankomne kan stå på egne ben uten offentlig støtte, vil gi stor samfunnsøkonomisk gevinst. (St.mld. 49 [2003-2004]: 25).*

Igjen blir det tydelig at integrering først og fremst forstås som praktisk rettede introduksjonstiltak med sikte på selvforsørgelse. Termen *introduksjon* opptrer igjen sammen

med integreringsbegrepet. Det forblir uklart hva som er forskjellen på introduksjonstiltak og integreringstiltak, men det at integrering og introduksjon stadig opptrer sammen, forsterker inntrykket av at integrering er en kortvarig foreteelse. Integreringsbegrepets nye karakter av kortvarighet, bygger dermed opp under en forventning om at integreringspolitiske støttetiltak for selvforsørgelse, også skal være kortvarige. Sitatet viser at integreringsbegrepet knyttes eksplisitt opp mot samfunnsøkonomi, implisitt opp mot velferdsstatens økonomiske bærekraft. Relativt kortvarige og praktisk rettede tiltak for å sikre selvforsørgelse og økonomisk uavhengighet framstår nå som integreringsbegrepets hovedkomponenter.

### **Integreringsbegrepet i lys av den diakrone analysen**

Jeg mener at den nye avgrensingen av integreringsbegrepet er interessant. Det er flere grunner til dette. Ved at mangfoldsbegrepet nå skilles fra integreringsbegrepet, fjernes den kanskje mest sentrale dimensjonen ved integreringsbegrepet gjennom hele den perioden jeg har undersøkt. Selv om det ofte har vært benyttet andre termer enn ”mangfold”, har spørsmålet om hvordan man best håndterer kulturell- og verdimesig forskjellighet, representert en kontinuitet i integreringsbegrepets historiske utvikling i mitt datamateriale. Grensene for utfoldelse av mangfold eller forskjellighet har vært trukket langs ulike linjer i denne perioden, men denne dimensjonen har hele tiden vært et sentralt omdreiningspunkt ved integreringsbegrepet. Nå er det snarere det samfunnsøkonomiske aspektet som framstår som integreringsbegrepets sentrale komponent.

En annen endring er at integrering ikke lenger angår alle i samfunnet, men kun selv innvandrede. Dette står som tidligere nevnt i klar kontrast til denne meldingens forløper, Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) som nettopp presiserte at integrering angår hele samfunnet. Nå er det derimot ”politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse” som angår hele samfunnet, ikke integrering. Slik avgrenses, og nærmest marginaliseres, både integreringsbegrepets virkefelt og relevans.

Et annet moment som gjør det vanskelig å forstå berettigelsen av den nye avgrensningen av integreringsbegrepet, er begrepets forhold til inkluderingsbegrepet. Politikk for mangfold gjennom *inkludering* og deltakelse gjelder etterkommere, ikke nyankomne og førstegenerasjonsinnvandrere. Likevel viser enkelte av sitatene ovenfor at

integreringsbegrepet knyttes tett opp mot inkluderingsbegrepet. Grenseoppgangen mellom disse to begrepene blir dermed utydelige.

Stortingsmeldingens avgrensning av integreringsbegrepet er også overraskende med tanke på at *deltakelse* på 1980-tallet kom inn som en sentral komponent i integreringspolitikken (St.mld. 39 [1987-88]). Vekten på deltakelse økte utover 1990-tallet og ble etter hvert formulert som en plikt (St.mld. 17 [1996-97]). Det kan dermed argumenteres for at begrepene *mangfold*, *inkludering* og *deltakelse* alle representerer dimensjoner som historisk sett har vært knyttet til integreringsbegrepet og som har bidratt til å gi det semantisk innhold. Det er derfor interessant at disse begrepene nå eksplisitt avsondres fra det.

Følgende sitat er illustrerende for den uklarhet som oppstår ved å skille integreringsbegrepet fra begrepene mangfold, inkludering og deltakelse:

*Regjeringen er særlig opptatt av hvordan det går med barn av innvandrere. De levekår, holdninger og verdiorienteringer som innvandrede foreldre har, er en viktig del av oppvekstvilkårene til neste generasjon (...) Det kobler meldingens tema til introduksjons- og integreringspolitikken for nyankomne voksne (...) Hvordan etterkommere vil plassere seg innenfor det norske samfunnet over tid, blir den viktigste målestokken på om inkluderings- og mangfoldspolitikken lykkes. (St.mld. 49 [2003-2004]: 26).*

Der den nye integreringsforståelsen gir et inntrykk av at integrering er en kortvarig foreteelse – oppnådd i løpet av en generasjon – viser dette sitatet at det samtidig innrømmes at første generasjonsinnvandreres levekår, verdier og holdninger kan influere på etterkommernes holdninger til og levekår i Norge. Dette betyr at det også er et potensial for generasjonsoverskridelser i de utfordringer som kan knyttes til integrering. Dette styrker inntrykket av at hensiktsmessigheten ved den nye avgrensningen av integreringsbegrepet ikke er opplagt, det blir noe motsetningsfullt ved det. Sitatet er nok et eksempel på tvetydigheten og uklarheten i stortingsmeldingens skille mellom integrering på den ene siden og politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse på den andre.

### **Brudd eller kontinuitet?**

Skinner mener at dersom en ny betydning eller ny anvendelse av et begrep skal få gjennomslag, må den nye bruken ha en tilknytning til allerede aksepterte forståelser av begrepet (Skinner 2002). Også Koselleck er opptatt av at betydning ikke skapes i et vakuum. Han mener det alltid ligger et snev av fortidig erfaring og betydning i samtidens bruk av



begrepene (Kosellck 1994: 11-12 i Kurunmäki 2005: 185). Jeg mener at denne stortingsmeldingens integreringsbegrep både bygger på en kontinuitet med, og innebærer et brudd med integreringsbegrepets betydning i de tidligere meldingene. Kontinuiteten ivaretas blant annet ved at det legges vekt på praktiske tilretteleggingstiltak som skal legge til rette for *funksjonsdyktige* samfunnsindivider. Vi har tidligere sett av termen *funksjonsdyktig* opptrådte en normativ dimensjon allerede i den første stortingsmeldingens definisjon av integreringsbegrepet (St.mld. 39 [1973-74]: 36). Kontinuiteten viser seg også ved at man fremdeles tillegger majoritetssamfunnet en ansvarsrolle i dette, for eksempel ved at det iverksettes en rekke introduksjons- og kvalifiseringstiltak i offentlig regi. Bruddet med tidligere bruk og forståelse av integreringsbegrepet viser seg i første rekke ved at det nå innsnevres, både når det gjelder hvor mange integrering angår, hvilken tidsmessig rekkevidde begrepet har og hvilke dimensjoner det rommer. Jeg tenker da særlig på mangfoldsdimensjonen, som nå er fjernet fra begrepet.

Hvordan kan vi forstå denne begrepsmessige endringen? For å kaste lys over dette ønsker jeg å undersøke hva som kan *oppnås* ved å skille integreringsbegrepet fra begrepene mangfold, inkludering og deltakelse. Jeg vil nærme meg dette spørsmålet ved å benytte meg av Skinners analytiske begrep *retoriske omskrivninger*, ved å se tekstens endrede begrepsbruk ikke bare som semantiske endringer, men også som retoriske talehandlinger som legger til rette for et nytt politisk handlingsrom. Dette leder oppmerksomheten mot begrepens funksjon i teksten, som jeg skal konsentrere meg om i analysens siste del. Først er det imidlertid nødvendig å se litt nærmere på hvordan begrepene *inkludering*, *deltakelse* og *mangfold* forstås i denne teksten.

## **Inkludering og deltakelse**

### **Inkluderingsbegrepet**

Stortingsmeldingen opererer med et inkluderingsbegrep som både omfatter en normativ holdningsmessig dimensjon og en mer pragmatisk, handlingsrettet dimensjon. Begrepet forutsetter både en inkluderende holdning og en aktiv politikk som tilrettelegger for inkludering og deltakelse i samfunnslivet. Holdningsskapende arbeid, retningslinjer og lovverk skal fremme inkludering og toleranse og motvirke diskriminering og utestengning. Det redegjøres for inkluderingsbegrepet på følgende måte:

*Inkludering er et begrep som delvis blir brukt som erstatning for ”integrering”, delvis som motsats til ekskludering. Den som oppfordrer til inkludering sier indirekte at noen har et ansvar for å få det til. Noen må åpne opp og invitere inn. Regjeringen mener at ansvaret normalt hviler på majoriteten, eller dem som har makt til å lukke folk ute, eller ta dem inn. Som målsetting er det å være inkludert nært beslektet med målet om deltakelse; i arbeidsliv, nabolag, foreningsliv, politikk etc. Aktiv inkludering kan være et supplement til formelt like rettigheter, ut fra erkjennelsen om at like rettigheter ikke alltid gir ønsket resultat. Når man stiller krav og forventninger må man også legge til rette for inkludering. Regjeringens mål er et inkluderende samfunn uten sosial utstøting, marginalisering og ulikhet i muligheter. Inkludering forutsetter samtidig villighet til å delta. (St.mld. 49 [2003-2004]: 30).*

Sitatet viser at begrepene deltakelse og inkludering forstås som tett sammenvevde, noe som ytterligere forsterker den aktive dimensjonen ved inkluderingsbegrepet. Ansvaret for å realisere målet om inkludering legges hovedsakelig til majoriteten. Imidlertid innrømmes også minoriteters egenansvar for inkludering. Begrepet innebærer altså en tosidighet, det fordrer vilje fra begge parter.

Sammenhengen mellom inkludering og samfunnsaktive individer kommer flere steder tydelig til uttrykk i denne teksten. Målet er ikke bare at alle skal *føle seg* inkludert - inkludering har også funksjonsdyktige samfunnsdeltakere som mål. Dette krever noe av både storsamfunn og enkeltindividene. Levekår kan og skal ikke sikres av velferdsstatens ordninger alene, det krever vilje til egeninnsats for selvforsørgelse. Følgende sitat er et av flere eksempler på dette:

*At voksne innvandrere blir inkludert i arbeids- og samfunnsliv er helt avgjørende for levekårene for både voksne og barn. Ansvaret ligger hos myndighetene og arbeidslivets parter, men også i den voksne innvandrers innstilling til livet i Norge. Nye innvandrere må lære seg norsk. (St.mld. 49 [2003-2004]: 10).*

## **Deltakelsesbegrepet**

Målet om deltakelse gjelder både utdanning, arbeidsliv, politikk og deltakelse på ulike sosiale samfunnsarenaer. Storsamfunnet gis et ansvar for å legge til rette for deltakelse, blant annet gjennom en positiv inkluderende holdning, lovverk og retningslinjer som motvirker diskriminering eller utestegning og som sikrer like muligheter til deltakelse. Disse elementene er hyppig trukket fram i stortingsmeldingen og underbygges ved en rekke forslag om, og henvisninger til, konkrete tiltak. I deltakelsesbegrepet ligger det naturlig nok også en forventning om egeninnsats. Vekten på deltakelse innebærer at enkeltindividene

ansvarliggjøres. Alle har en *plikt* til å ta i bruk de muligheter majoritetssamfunnet sørger for, og en plikt til å delta i samfunnet. Et inkluderende klima med rettigheter og lovverk som understøtter dette, skal sikre like muligheter for samfunnsdeltakelse og innflytelse og dermed gjøre det mulig å realisere disse pliktene.

Skjønt meldingen er opptatt av at innvandrere deltar på alle samfunnsarenaer, er det de dimensjoner ved deltakelse som særlig understøtter framtidig økonomisk selvhjulpenhet som artikuleres tydeligst. Følgende sitater er eksempler på dette:

*Den enkelte innvandrere har på sin side plikt til å benytte seg av de tilbud som finnes, og ikke minst å lære seg norsk. (St.mld. 49 [2003-2004]: 74).*

*Deltakelse i arbeidslivet er nøkkelen til økonomisk selvhjulpenhet og deltakelse i det norske samfunnet, og er den viktigste målsettingen for innvandrere. (St.mld. 49 [2003-2004]: 71).*

## **Oppsummering**

Målsetningene bak både inkluderings- og deltakelsespolitikken er flere: Å sikre et inkluderende klima hvor alle respekteres som likeverdige med dertil hørende likestilling i rettigheter, plikter og muligheter. Det er imidlertid også en klar aktivitets- og prestasjonsdimensjon ved disse begrepene slik de kommer til uttrykk i meldingen. Målsettingen om selvforsørgelse via aktiv egeninnsats er uttrykkelig presisert.

## **Mangfoldsbegrepet**

### **Hvordan forankres begrepet**

Som tittelen på stortingsmeldingen indikerer, er mangfoldsbegrepet sentralt i denne teksten. Det er et begrep med stor rekkevidde. Det viser både til en stadfestelse av en ny samfunnsvirkelighet og rommer en normativ føring for en politikk som skal legge til rette for utfoldelse av mangfold. Mangfold er altså både et samfunnsmessig faktum og et uttrykk for et politisk mål med klare normative føringer. Mangfoldsbegrepet brukes dermed både til å *beskrive* og å *anbefale* (Borchgrevink og Brochmann 2008: 24). Dette er egenskaper Skinner mener er karakteristiske for mange politiske begreper og som understreker den normative dimensjonen ved begrepsbruk (Skinner 2002).

Til tross for at det innrømmes dilemmaer, potensielle og reelle konflikter i forbindelse med håndtering av mangfold, fremstår mangfoldsbegrepet hovedsakelig som et positivt ladet begrep i denne meldingen. Mangfold i befolkningssammensetningen beskrives blant annet både som ”berikende”, og som noe som ”gjør samfunnet mer variert og spennende” (St.mld. 49 [2003-2004]: 17). Mangfold er altså både samfunnsrealitet og noe verdifullt i seg selv og det å legge til rette for mangfold, framstår dermed som en selvsagt politisk ambisjon. Tordis Borchgrevink og Grete Brochmann mener at en slik forståelse av mangfold føyer seg inn i en generell trend i vår samtid (2008: 24).

I tillegg til å forankres i forståelsen av at samfunnet i dag er *mer* flerkulturelt enn tidligere, knyttes mangfoldsbegrepet i denne teksten også opp mot en generell utviklingstendens i vår tid. Økt mangfold assosieres også til økt individualisering og differensiering av verdier og levemåter i alminnelighet (St.mld 49 [2003-2004]: 33). Dette bidrar ytterligere til å befeste mangfoldsbegrepet som noe som gjelder hele samfunnet, og som har rekkevidde også utover det innvandringspolitiske feltet.

Mangfoldsbegrepet henviser i denne meldingen både til ulike utgangspunkt, ønsker og behov i befolkningen. Dette innebærer også ulik kulturell, religiøs og verdimeslig forankring. Mangfoldspolitikken skal ta høyde for alt dette ved å legge til rette for, og akseptere, ulike preferanser, levesett og verdisyn. Den positive holdningen til mangfold forankres også ved henvisninger til det norske samfunnets demokratiske fundament, til menneskerettigheter og likestillingsidealer (St.mld. 49 [2003-2004]). Mangfoldspolitikken skal altså legge til rette for utfoldelse av forskjellighet, og dermed både reflektere en endret befolkningssammensetning, menneskerettslige idealer og vår tids generelle tendens til økt individualisering og differensiering i verdier og levemåter.

### **Mangfoldsbegrepets kjerne**

Hvis vi går nærmere inn på denne stortingsmeldingens mangfoldsbegrep, er det imidlertid særlig to dimensjoner som trer tydelig fram – nemlig vekten på *enkeltindividet* og vekten på *valgfrihet*. Individfokuset og det å legge til rette for individuelle valg beskrives som ”byggesteiner” i regjeringens politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse (St.mld. 49 [2003-2004]: 10). Følgende sitater er representative for hva som trer fram som mangfoldsbegrepets kjerne:

*Enkeltmenneskets rett til å være annerledes, velge levemåte fritt og til å tenke annerledes enn flertallet (...). (St.mld. 49 [2003-2004]: 11).*

*Regjeringen sier ja til mangfold og ja til individuell frihet. (St.mld. 49 [2003-2004]: 11).*

Bruken av mangfoldsbegrepet sentrerer i stor grad rundt enkeltindividers rett til å være annerledes. Dette aktualiserer spørsmålet om hvor fritt enkeltindivider står til å leve ut sin forskjellighet. Er det slik at innsikten om at vi nå er et heterogent samfunn har den konsekvens at det er mindre relevant å snakke om en samfunnsmessig enhet, eller må mangfoldsbegrepet også forholde seg til et felles samfunnsmessig rammeverk? Hvor går egentlig valgfrihetens og mangfoldets grenser?

### **Mangfoldets grenser**

Skjønt mangfoldets verdi tydelig understrekes, er det ikke et uproblematisert begrep. Stortingsmeldingen legger vekt på behovet for en balanse mellom det å respektere og ivareta mangfold på den ene siden, og det å sikre et felles verdimesig samfunnsfundament på den andre siden (St.mld. 49 [2003-2004]: 33). Det innrømmes at dette kan være en vanskelig balansegang. Det settes en absolutt toleransegrense for utfoldelse av mangfold, ved lovbrudd (St.mld. 49 [2003-2004]: 11). Et mer problematisk område er imidlertid den mangfoldsutfoldelse som ikke nødvendigvis berøres av lovforbud, men som utfordrer samfunnets toleranse og verdifundament på andre måter. I stortingsmeldingen tas følgende prinsipielle standpunkt til balansen mellom forskjellighet og fellesskap:

*Spørsmålet om kjerneverdier er også et spørsmål om hvilke ambisjoner vi har for grad av fellesskap mellom borgerne og mellom ulike grupper i befolkningen. Et standpunkt er å søke bredest mulig enighet – at vi kulturelt og verdimesig prøver å nærme oss hverandre. Et annet standpunkt er å definere et minimumssett av menneskerettslige og politiske spilleregler som alle må akseptere. Maksimumsløsningen – det brede verdifellesskapet – har til hensikt å styrke enhetsfølelsen mellom borgerne. Minimumsløsningen verner først og fremst om retten til å være forskjellig, selv om menneskerettigheter og politiske spilleregler setter grenser for forskjelligheten. Denne meldingen legger seg nærmere den siste forståelsen. (St.mld. 49 [2003-2004]: 34).*

Regjeringen velger minimumsløsningen. Dette innebærer at vekten på enkeltindivider og deres rett til å være forskjellige prioriteres framfor en vekt på et sterkt samfunnskollektiv. Individuell forskjell er mer verdifullt enn enhetsfølelse, hensynet til enkeltindividet viktigere enn hensyn til kollektivet. Både det følgende sitatet og mange andre uttalelser i teksten

understreker samtidig at det finnes og *fortsatt skal* finnes, visse spilleregler alle må forholde seg til og som derfor legger bånd på utfoldelsen av forskjellighet:

*Gjensidig respekt og toleranse fra alle parter er viktig når samfunnet er preget av verdimangfold. Samtidig er det noen verdier og prinsipper som er grunnleggende, og som skal omfatte alle i Norge. (St.mld. 49 [2003-2004]: 55).*

Om regjeringens prinsipielle standpunkt til den vanskelige balansen mellom individuell forskjell og fellesskap da er en minimumsløsning eller ei, avhenger av hva disse grunnleggende samfunnsmessige verdiene og prinsipper rommer - altså hvor stort potensiale de har for å begrense individers utfoldelse av mangfold. I meldingen fremheves menneskerettigheter, individorientering, demokrati, kjønnslikestilling, og barns rettigheter som kjerneverdier som skal gjelde i det norske samfunnet (St.mld. 49 [2003-2004]: 19-20). Dette innebærer etter mitt syn et relativt omfattende verdimessig rammeverk som regulerer hva slags type forskjellighet som aksepteres. Mange av disse samfunnsmessige fellesverdiene er jo nettopp verdier der dilemmaer og konflikter mellom ulike kulturer og ulike verdisyn særlig trer fram. Individorientering på bekostning av en kollektiv orientering, demokrati, kjønnslikestilling og vekten på barns rettigheter, finner ikke nødvendigvis friksjonsfritt sin naturlige plass i alle kulturers verdisystemer (St.mld. 49 [2003-2004]: 51). Det er derfor ikke gitt at disse verdiene automatisk lar seg overføre til normer alle føler eierskap til. Å *definere* noe som grunnleggende samfunnsverdier løser ikke nødvendigvis dette dilemmaet.

Et neste, nærliggende spørsmål blir da hvor absolutt disse grunnleggende samfunnsverdiene forstås og i hvilken grad man åpner for en forhandling rundt hva som skal være det flerkulturelle Norges felles verdifundament:

*Regjeringen venter at innvandrerne setter seg inn i og respekterer grunnlaget for norsk samfunnsliv og politikk. Regjeringen anser dette som en del av den uutalte samfunnskontrakten man har som borger med det samfunnet man bor i. Alle inviteres til å delta i den demokratiske debatten om hvordan grunnlaget skal forstås og få praktisk innhold. (St.mld. 49 [2003-2004]: 36).*

*Regjeringen vil oppfordre personer som er født her eller har langvarig opphold i riket, og som fyller vilkårene, om å søke norsk statsborgerskap. Med statsborgerskap kan en stemme ved stortingsvalg og slik ta aktivt del i det norske demokratiet. (St.mld. 49 [2003-2004]: 60).*

Sitatene viser at det oppfordrer til aktiv samfunnsdeltakelse for å øve innflytelse på hvordan det norske samfunnet skal utvikle seg og hvilke spilleregler som skal gjelde. Veien til en slik innflytelse går gjennom statsborgerskapet. Sitatene over viser imidlertid det tvetydige i

dette budskapet. Det åpnes opp for innflytelse, men grunnlaget for norsk samfunnsliv og politikk framstår likevel som gitt. Denne tvetydigheten blir enda tydeligere i følgende sitat:

*Meldingen understreker betydningen av lojalitet til de grunnleggende verdiene i det norske samfunnet, som demokratiske spilleregler, menneskerettigheter og kjønnslikestilling. Dette er i stor grad politiske fellesverdier, som ikke er særnorske. Regjeringen mener at statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, understreker at statsborgerne slutter seg til disse verdiene. Statsborgerskapet kan sees som en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger. I et samfunn hvor befolkningen har ulik opprinnelse og erfaringer, og ulik religiøs og kulturell tilhørighet, spiller denne samfunnskontrakten en viktig rolle, siden borgerne i større grad vil ha ulikt syn i verdispørsmål enn i mer homogene samfunn. (St.mld. 49 [2003-2004]: 60-61).*

Statsborgerskapet er ikke bare et middel til samfunnsinnflytelse. Det aktualiserer i høy grad spørsmålet om lojalitet. Det forventes altså en lojalitet til eksplisitt formulerte kjerneverdier, verdier som ikke bare fremstår som absolutte og ikke forhandlingsbare, men også som universelle. Denne tendensen til å forutsette at disse verdiene har generell gyldighet, kommer i meldingen også til syne ved at eventuelle verdikonflikter søkes løst gjennom økt informasjon og kunnskap om det norske samfunnets verdifundament. Dette skaper et inntrykk av at det tas for gitt at dette verdifundamentets gyldighet er åpenbar for alle dersom man bare får nok kunnskap om det (St.mld. 49 [2003-2004]: 73, 84).

Analysen viser at det mangfoldsbegrepet som ved første øyekast framstår som raust, tolerant og som en garantist for forskjellighet, i realiteten setter klare, og potensielt omstridte, grenser for forskjellighet. Mangfoldsbegrepet står dermed i fare for også å romme en tendens til verdiassimilering.

Skinner fokuserer på å studere et begreps inntreden og posisjon i en spesifikk kontekst ved å stille spørsmålet om hva man kan *gjøre* med dem, eller oppnå ved å ta dem i bruk, som ikke var mulig i deres fravær (Skinner 2002: 178). En slik forståelse kan overføres til mangfoldsbegrepet slik det benyttes i denne stortingsmeldingen. Stortingsmeldingens tilsynelatende rause mangfoldsbegrep sliter med å hankses med det grunnleggende dilemmaet vedrørende balansen mellom individuell frihet og storsamfunnets verdimeslige grensesetting. Mangfoldsbegrepet har likevel en sterk posisjon i denne teksten? Hvorfor er det likevel nyttig? Jeg vil nå forsøke å undersøke dette. Jeg mener at det særlig er via de relasjoner som etableres mellom begrepene *mangfold*, *integrering* og *likhet* at mangfoldspolitikken mer implisitte budskap trer fram. Jeg skal derfor nå se litt nærmere på den forståelseshorisonten og

det politiske handlingsrommet som skapes gjennom stortingsmeldingens spesifikke bruk av disse begrepene.

## **Nye relasjoner og nytt handlingsrom - mangfold, likhet og integrering.**

### **Likhet som mangfoldets motbegrep?**

Ettersom mangfold dreier seg om forskjellighet, aktiverer denne tekstens mangfoldsbegrep også sitt motbegrep *likhet*. Mangfoldsbegrepet og likhetsbegrepet framstår ikke bare som motbegreper i semantisk forstand, de er hverandres motsatser også når det gjelder verdiladethet. Koselleck hevder at et slikt asymmetrisk forhold mellom begreper og motbegreper er karakteristisk for slike relasjoner (Koselleck 1985). Følgende sitat er illustrerende:

*Regjeringen mener at mangfold, og ikke likhet, er det normale og ønskelige.* (St.mld. 49 [2003-2004]: 18).

I motsetning til mangfold, er likhet er altså verken normalt eller ønskelig. Til tross for at *likhet* er mangfoldsbegrepets motbegrep, rommer mangfold likevel referanser til likhet. Både *like muligheter* og *likeverd* er sentrale komponenter i politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse:

*Regjeringen ønsker likeverd – ikke likhet.* (St.mld. 49 [2003-2004]: 20).

*Regjeringens positive standpunkt for mangfold og for individuell valgfrihet og ansvar, utfordrer tradisjoner i norsk politikk og samfunnsdebatt. Det gjelder bl.a. forholdet til likhet. Regjeringen mener det er viktig med like muligheter for alle.* (St.mld. 49 [2003-2004]: 31).

Det er altså ikke alle former for likhet som står i direkte opposisjon til mangfoldsbegrepet, slik det forstås og benyttes i denne meldingen. Det er først og fremst forestillingen om at individer *er* like eller *bør bli* like, i betydningen *ensartede*, som utfordres og forkastes ved denne meldingens mangfoldsbegrep (St.mld. 49 [2003-2004]: 32). Jeg kommer tilbake til dette.

Vi ser av sitatene at *likhet* etableres som noe unormalt og uønsket. Dette blir mulig ved å spille på polariteten mellom ensartethet og det positivt ladede mangfoldsbegrepet. Jeg har også tidligere vist at mangfoldspolitikken legitimeres ved at det reflekterer et samfunnsmessig



faktum. En konsekvens av dette er at likhetsbegrepet framstår som et mindre egnet utgangspunkt for en politikk som må adressere et mer mangfoldig samfunn enn tidligere. Likhetsbegrepet gis en negativ ladethet ved både å være unormalt, uønsket og *uegnet*. Jeg har i den diakrone analysen vist hvordan tidligere meldinger har trukket fram de omfordelende og solidariske aspektene ved likhetsbegrepet (St.mld. 39 (1987-88); St.mld 17 [1996-97]). Slike positivt ladede trekk ved likhet utelates nå. Ved at *ensartethet* fremstilles som likhetsbegrepets sentrale kjerne, defineres begrepet samtidig ut fra den dimensjonen som står sterkest i opposisjon til det positivt ladede mangfoldsbegrepet. Dermed skapes det en tydelig verdimelessig polaritet mellom mangfold og likhet.

Likhetsbegrepet knyttes deretter eksplisitt opp mot velferdsstatens logikk og verdifundament:

*Innbakt i velferdsstatens likhetstenkning er ideen om at alle borgere i bunn og grunn er like, har de samme ønsker og behov, og som hovedregel kan behandles likt.* (St.mld. 49 [2003-2004]: 32).

Sitatet viser at velferdsstatens tradisjonelle likhetsbegrep tillegges den underliggende forutsetning at alle *er* like og at alle *kan* eller *skal* behandles likt. Slik blir kontrasten til dagens flerkulturelle samfunn åpenbar, og velferdsstatens tradisjonelle ideologiske tankegods virker både utdatert og uhensiktsmessig. Velferdsstatens likhetstankegang fremstilles på en slik måte at den fremstår som uforenlig med differensierte tilbud som tar hensyn til forskjell i ønsker og behov. Man kan si at velferdsstatens historie omskrives retorisk ved at respekt for forskjell og individuelt tilpassede tilbud utelates fra denne historien. Det er den likhetsforståelsen som åpenbart framstår som lite egnet til å hankes med utfordringene og behovene i et mer heterogent Norge, som retorisk fremheves.

### **Integreringsbegrepets relasjon til likhetsbegrepet**

Den måten integreringsbegrepet avgrenses på og forstås i denne stortingsmeldingen, gjør det mindre potent til å hankes med mangfoldssamfunnets sammensatte utfordringer. Det er en kortvarig dimensjon over det, og det gjelder ikke hele samfunnets mangfold, bare førstegenerasjonsinnvandrere. Dets posisjon i politikken marginaliseres. Meldingens nye bruk at integreringsbegrepet gjør det imidlertid *retorisk* potent, ved at det kan brukes til å bygge opp under en spesifikk politisk argumentasjon. Stortingsmeldingens integreringsbegrep spiller nemlig også en sentral rolle i å utfordre velferdsstatens tradisjonelle likhetsbegrep. Til tross for at integreringsbegrepet historisk har vært sentrert rundt spørsmål om håndtering av

forskjellighet eller mangfold, settes integreringsbegrepet nå eksplisitt i historisk forbindelse med velferdsstatens tradisjonelle likhetsbegrep. Slik skapes den assosiasjon at integreringspolitikken har tilstrebet en form for likhet som hindrer mangfold:

*Integreringspolitikken for innvandrere har oppstått i forlengelsen av velferdspolitikken, og kan sies å bygge på tilsvarende forutsetninger og mål. Flere forskere påpeker at velferdsstatens likhetsskapende tradisjoner kan komme på kollisjonskurs med målet om kulturelt og sosialt mangfold. (St.mld. 49 [2003-2004]: 32).*

*Mange hevder derfor at integreringsretorikken dekker over et press mot kulturell assimilering. (St.mld. 49 [2003-2004]: 31).*

Igjen ser vi altså at velferdsstatens likhetsprinsipp språklig konstrueres som mangfoldspolitikkenes motsats. Integreringspolitikken hevdes å ha vært tuftet på en slik forutsetning om likhet, noe som bygger opp under en forståelse av at den er feilslått og uønsket. Vi så tidligere at integreringsbegrepet implisitt ble tillagt en negativ verdimesig ladethet ved å kontrasteres til den positivt ladede mangfoldspolitikken. Dette forsterkes nå ytterligere ved å knytte integrering til velferdsstatens utdaterte likhetstankegang og til det etter hvert sterkt negativt ladede *assimileringsbegrepet*. Den diakrone analysen har vist at integreringsbegrepet gradvis har fjernet seg mer og mer fra assimilering og assimilering etter hvert blir integreringsbegrepets motbegrep. Sitatet over viser imidlertid at det nå sås en forestillingen om at assimilering kan være integreringsbegrepets synonym.

Forskjellene i verdiladethet og de relasjoner som i denne teksten skapes mellom velferdsstatens tradisjonelle likhetsbegrep, integrering og mangfold, åpner opp for å utfordre den integreringspolitikk som tidligere har vært ført, ettersom denne politikken angivelig var tuftet på en u hensiktsmessig likhetstankegang. Regjeringen Bondevik II reformerte integreringspolitikken gjennom innføringen av et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere i 2003 (St.mld. 49 [2003-2004]: 32). Argumentasjonen jeg har vist til legitimerer en slik reformpolitikk. Denne integreringspolitiske kursendringen omtales slik:

*I enkelte tilfeller er ordninger utformet slik at det framstår som mer økonomisk fornuftig å velge offentlige velferdstilbud framfor egen innsats. Regjeringen ønsker å komme bort fra dette. Regjeringen har derfor gjennomført en stor sosialpolitisk reform gjennom introduksjonsordningen (...) Hensikten er å dreie støtten til nyankomne flyktninger bort fra passiv sosialhjelp til en form for "lønn" for egen innsats. (St.mld. 49 [2003-2004]: 32).*

Oppbyggingen av argumentasjonen for reformer skjer altså ved at tradisjonell integreringspolitikk knyttes til det uhensiktsmessige og utdaterte likhetsbegrepet, som er forankret i velferdspolitikkenes idégrunnlag. Mangfold er dette likhetsbegrepets motsats. Konsekvensen er at mangfoldsbegrepet indirekte legitimerer integreringspolitisk reform. Denne reformen innebærer en nedtoning av offentlige stønader eller trygder som integreringspolitiske virkemidler, og en sterkere orientering mot individuelt ansvar og egeninnsats (St.mld. 49 [2003-2004]: 32).

### **Integreringspolitisk reform som modell**

Den dissonans som er skapt mellom integreringspolitikkenes forankring i en velferdsstatlig likhetspolitikk på den ene siden, og den nye flerkulturelle virkelighet på den andre, legitimerer ikke bare de integreringspolitiske reformer som allerede er gjennomført. Ved å spille på det samme motsetningsforholdet mellom begrepene mangfold og likhet, utfordres også velferdsstatens ordninger og logikk på et mer generelt grunnlag. Velferdsstatens tradisjonelle likhetsbegrep og logikk er ikke egnet til å hankes med samfunnets mangfold, enten det gjelder mangfold forårsaket av innvandring eller en mer generell tendens til individualisering og verdidifferensiering. Omleggingen av integreringspolitikken blir en modell for et bredere reformprosjekt, et prosjekt som kan støtte seg på samme argumentasjonslogikk, det vil si å spille på den retorisk skapte dissonansen mellom velferdsstatens tradisjonelle likhetsbegrep og mangfold som en ny samfunnsrealitet:

*Introduksjonsordningen er etter regjeringens mening et godt eksempel på hvordan velferdsstatens ordninger kan moderniseres og tilpasses nye utfordringer. (St.mld. 49 [2003-2004]: 32).*

*Regjeringen mener at introduksjonsordningen med introduksjonsstønad i stedet for sosialhjelp bør være modell for annen nytenkning i sosial- og velferdspolitikken. Ordningens innretning kan også bidra til å redusere mistanken om misbruk, og dermed bidra til større tillit mellom innbyggerne. Å ha samfunnsordninger som virker tillitsbyggende er ekstra viktig når det ikke kan tas for gitt at borgerne deler de samme verdiene i utgangspunktet. (St.mld. 49 [2003-2004]: 32).*

Det siste sitatet viser at mangfoldsbegrepet indirekte utfordrer den tradisjonelle logikken bak velferdsordningene også via en annen type implisitt argumentasjon enn det jeg har forsøkt å vise over. Økt mangfold knyttes også til en økt fare for misbruk av velferdsordninger, noe som ytterligere legger press på velferdsstatens økonomiske bærekraft og ordningenes legitimitet i befolkningen. Dette fordrer modernisering og omlegging. Denne

tendensen til å knytte mangfoldsbegrepet opp mot en hentydning til fare for misbruk og manglende verdiloyalitet, kommer også til syne i følgende sitat:

*Velferdsstatsmodellen bygger også på en forestilling om at medlemmene av velferdsstaten forstår og fortolker velferdsordningene på samme måte. Denne forutsetningen kan skape problemer når velferdsstaten etter hvert omfatter mange som ikke er oppdratt til å kjenne de moralske intensjonene med ordningene: "Gjør din plikt, krev din rett". Ordningene kan ikke bli en sovepute for egne anstrengelser. Man vet at disse premissene for å ta velferdsordningene i bruk ikke deles like lojalt av alle i befolkningen. (St.mld. 49 [2003-2004]: 32).*

Igjen tillegges velferdsstatens tradisjonelle logikk og ordningenes bærekraft implisitt en forutsetning om at innbyggerne er like. De må forstå og fortolke ordningene på samme måte for at de skal kunne fungere etter intensjonen. Det økte mangfoldet brukes som et argument for at en slik felles forståelsesramme ikke lenger eksisterer. Konsekvensen er at velferdsstaten må omlegges for å ta høyde for dette.

### **En forskyvning av ansvaret for velferd**

Følgende sitat viser at det ikke bare er det offentliges ansvar vis-a-vis enkeltindividers ansvar som utfordres, offentlige velferdsoppgaver utfordres også av private og frivillige organisasjoner. Hensynet til et større mangfold i befolkningen og vekten på individets valgfrihet brukes som argumenter for en slik utvikling:

*Brukerretting står sentralt i regjeringens arbeid for å modernisere offentlig forvaltning. Det betyr å la behovene til brukerne og brukergrupper i større grad styre hvilke tjenester som skal gis og når de skal gis. Brukerne skal stå i sentrum. (...)Regjeringen har som mål å tilby gode offentlig finansierte løsninger på viktige velferdsområder. I et samfunn med stor variasjon i befolkningen med hensyn til kulturbakgrunn, religion og verdiorienteringer, er det imidlertid et krav til "gode løsninger" at de er mer individuelt tilpasset enn det som kan være mulig å få til innenfor rammen av offentlig sektor alene. Regjeringen ser positivt på at det opprettes alternative tilbud og tjenester som gir brukerne mulighet til å velge tjenester ut fra egne behov, enten tjenestene utføres av frivillige organisasjoner, private bedrifter eller offentlige etater. (St.mld. 49 [2003-2004]: 112).*

*Det nye kulturelle og religiøse mangfoldet i befolkningen er kommet for å bli. Mangfoldet må anerkjennes og vises respekt, ved at ulike behov i befolkningen blir avspeilet i utformingen av offentlige tjenester og samfunnets fellesordninger. Å tilby likeverdige tjenester som tar hensyn til at borgerne kan ha nye og andre behov enn flertallet, er å anerkjenne det nye mangfoldet i praksis. Det viser at samfunnet er åpnet for å forandre seg. Det understreker også hvor viktig det er med valgfrihet i forbindelse med offentlig tjenestetilbud. (St.mld. 49 [2003-2004]: 12).*

Sitatene viser at mangfoldsbegrepet ikke bare legitimerer en *utfordring* av velferdsstatens tradisjonelle ideologi og utforming, det åpner også for en helt spesifikk politisk nyorientering. Individfokus, valgfrihet, økt egeninnsats, brukerretting, privatisering og økt vekt på individets eget ansvar, er sentrale prinsipper i denne politikken. Det fremstilles som at respekt for mangfold *nødvendig*gjør en slik velferdspolitisk nyorientering og at slike prinsipper er de naturlige konsekvensene av et mer heterogent samfunn.

### **Ideologisering av mangfoldsbegrepet**

Det er som om integreringsbegrepet har måttet abdisere til fordel for mangfoldsbegrepet i denne stortingsmeldingen. Begrepet er likevel viktig, ettersom det har en sentral retorisk funksjon i oppbygningen av en argumentasjonsskjede der mangfoldsbegrepet kan utfordre ikke bare likhetsbegrepet, men hele den norske velferdslogikken og velferdsordningene slik de tradisjonelt har vært utformet. Ved å eksplisitt adskille mangfold fra integrering kvitter mangfoldsbegrepet seg samtidig med den velferdspolitiske arv og sosialpolitiske forståelsesramme integreringsbegrepet angivelig er bærer av. Mangfoldsbegrepet kan dermed fylles med nytt innhold og logisk relateres til en ny forståelsesramme: Et omfordelende likhetsbegrep viker plass for like muligheter. En kollektiv orientering viker plass for en individorientering. Stønadslinjen viker plass for en mer prestasjonsrettet modell. Plasseringen av ansvar for velferd forskyves relativt sett fra stat til enkeltindivid. Velferdsoppgaver beveger seg fra det offentlige til det private og til frivillige organisasjoner. Alle disse trekkene impliserer en orientering mot et ny-liberalistisk ideologisk tankegods (Halvorsen 1998). Dette er imidlertid ikke noen helt ny tendens, den diakrone analysen har vist at flere av disse elementene har kommet til med økende styrke gjennom perioden. Det nye er etter min oppfatning at det så eksplisitt argumenteres for å *forkaste* den ideologien velferdsstaten tradisjonelt har vært tuftet på. Dette skjer hovedsaklig ved å forkaste *likhet* som et vesentlig prinsipp å organisere velferdsstaten rundt. Et omfordelende og solidarisk likhetsbegrep har i tidligere stortingsmeldninger fått fungere side om side ved begreper som *likeverd*, *like muligheter* og *likestilling*. Nå blir dette likhetsbegrepet synonymt med ensartethet og forkastes. Likhet er verken normalt eller ønskelig. Denne posisjonen legitimeres først og fremst gjennom bruken av selve mangfoldsbegrepet og slik denne begrepsbruken retorisk skaper en verdimelessig polaritet til likhets- og integreringsbegrepet. Dette skaper nytt politisk handlingsrom. Ved å skille integreringsbegrepet fra mangfoldsbegrepet, kan mangfold altså fylles med et nytt, spesifikt politisk innhold som har en liberalistisk ideologisk orientering.

Dette kan forstås som at selve mangfoldsbegrepet ideologiseres. Mangfold handler om mer enn respekt for forskjellighet.

## 5. Avsluttende diskusjon og konklusjon

### Analysen i velferdspolitisk kontekst

Jeg har fulgt integreringsbegrepet gjennom en tidsperiode kjennetegnet av store samfunnsendringer. Både kjennetegnene ved de som innvandrer og det samfunnet de skal integreres inn i, har forandret seg siden 1970-tallet. Det har også problemforståelsene og de politiske løsningsforslagene. Disse endringene kommer også til syne i integreringsbegrepet selv, som gradvis tar opp i seg de erfaringene som gis politisk prioritet i de ulike epokene. Dette kan forstås som en begrepsmessig seleksjonsprosess, der noen erfaringer og forståelser gis vekt og andre utelates. Integrering har gått fra å være et valgfritt og nærmest uregulert prosjekt, til å bli et prioritert politikkområde som i økende grad har blitt inkorporert og regulert gjennom velferdsstatens generelle prinsipper og ordninger. Gjennom utviklingen i begrepet over tid får vi øye på endringer i forståelsen av det sosiale - av fellesskapets betydning, ansvarsfordelingen mellom stat og individ og endringer i rammene for utfoldelse av mangfold. Arbeidsdeltakelse og økonomisk selvforsørgelse har blitt integreringspolitikkenes hovedmålsetting på 2000-tallet. Ved å inkorporeres i en velferdsstatlig overbygning, blir integreringsforståelsen samtidig farget av de mer generelle utviklingstendenser og ideologiske strømninger i velferdsstaten. Økt krav til deltakelse, særlig i arbeidslivet, for å være berettiget ytelse betegnes gjerne som overgangen til *arbeidslinjen* i norsk velferdspolitikk og har i norsk sammenheng sin kime fra 1990-tallet. Denne velferdspolitiske nyorienteringen ble formulert i *Attføringsmeldingen* fra 1992 og senere utdypet i *Velferdsmeldingen* fra 1995 (Kildal 1998). Denne tendensen har i de senere årene blitt ytterligere forsterket, blant annet gjennom innføring av introduksjonsordningen for nyankomne for flyktninger i 2003, NAV-reformen i 2006 og innføringen av kvalifiseringsprogrammet for mottakere av sosialstønad i 2007. Alle disse reformene har det til felles at det stilles sterkere krav til egeninnsats og arbeidsvilje for å være berettiget til en rekke velferdsytelser. Den samme utviklingstendensen er karakteristisk for en rekke velferdspolitiske reformer i mange land og kan derfor

karakteriseres som en internasjonal trend (Halvorsen 1998; Kildal 1998; Kuhnle 2001; Halvorsen og Jensen 2004; Aust og Arriba 2005).

Utover disse mer nylige utviklingstrekkene, er det imidlertid også slik at den norske velferdsstatsmodellen alltid har vært tuftet på en sterkt artikulert arbeidsetikk. Vekten på full sysselsetting er en sentral komponent i den norske velferdsstatens normative grunnlag, oppbygging og økonomiske bærekraft (Kildal 1998; Halvorsen og Stjernø 2008).

Utviklingen i integreringsbegrepet må ses i sammenheng med slike samfunnsmessige og sosialpolitiske endringer. Endringene i forståelsen og betydning av integreringsbegrepet viser at ”integrering” i dag retter seg mot andre forhold og utfordringer enn hva som var tilfellet på 1970-tallet. Likevel har begrepet overlevd i dette politisk ladede feltet, et felt hvor begreper og termer har en tendens til raskt å bli utdaterte (Brochmann 2003: 241). Integreringsbegrepet har vist seg å være forbausende motstandsdyktig mot slik utskiftning. Dette kan ha sammenheng med at det er særdeles fleksibelt og at det har endret sin betydning parallelt med ytre samfunnsmessige og politiske endringer (Hagelund 2003). Begrepet har imidlertid forandret innhold i såpass stor grad siden 1970-tallet, at man kan spørre seg om det er *termen* integrering mer enn de begreplige forståelsesrammene ved det som har kommet helskinnet gjennom disse 30 årene. Dette illustrerer Kosellecks og Skinners poeng om at begreper er viktige inngangsporter til større innsikt om historisk samfunnsutvikling. Vi kan lese noe av samfunnsutviklingen gjennom begrepsendringene.

## **Det tilforlatelige mangfoldsbegrepet**

I Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) skjer det interessante endringer med integreringsbegrepet. Dets sentrale posisjon i innvandringspolitiske spørsmål utfordres av mangfoldsbegrepet. Mangfoldsbegrepet overtar sentrale deler av det semantiske innholdet som har ligget i integreringsbegrepet over tid. Det fratår integreringsbegrepet selve mangfoldsdimensjonen. Begrepene adskilles og ”mangfold” blir en mer selvstendig begrepsstørrelse. I denne løsrivelsesprosessen fylles samtidig ”mangfold” med noe nytt. Det får et innhold med en liberalistisk ideologisk forankring og forkaster samtidig den tradisjonelle sosialdemokratiske velferdsideologien. Likheter er ikke lenger et velferdspolitisk ideal. Ved å spille på hensynet til mangfold kan rause stønadsordninger utfordres uten å

benytte økonomiske hensyn som hovedargumenter. Man kan i stedet lene seg på det positivt ladede mangfoldsargumentet, og nettopp vise til at reformer først og fremst er *nødvendige* og *naturlige* konsekvenser av samfunnsutviklingen. Ved retoriske omskrivninger knytter man en velferdsstatlig innstrammingspolitikk til positivt ladede verdier og begreper, slik som *mangfold*, *valgfrihet*, *like muligheter*. Dette tilslører etter min mening den ideologiske kampen som indirekte kan leses ut av argumentasjonen. Dette viser hvilket politisk og retorisk potensial som kan ligge i begreper. Hvem vil si de er imot mangfold hvis dets motsats er marginalisering, intoleranse, diskriminering eller ensretting? Slik legger dette tilsynelatende tilforlatelige mangfoldsbegrepet til rette for et nytt politisk handlingsrom. Det har blitt en faktor i legitimeringen av en ny politisk og ideologisk orientering. Integreringsbegrepet selv har også blitt en faktor i den samme prosessen, om enn ved å spille en indirekte rolle i oppbyggingen av argumentasjonen for nødvendigheten av en ny velferdspolitisk tilnæringsmåte.

## **Konklusjon**

Jeg har gjennom analysene forsøkt å vise at begreper er viktige størrelser for organisering og legitimering av forståelsesrammer og velferdspolitiske veivalg. Begreper kan forstås både som indikatorer på samfunnsutviklingen og som faktorer i den samme prosessen. Dette understreker at det generelt er viktig å følge med på bruken av og endringene i sentrale politiske begreper. Begrepsendringer innebærer noe mer enn kun semantiske endringer. En slik innsikt er også av betydning for sosialt arbeid som fagfelt. Mye av sosialt arbeids oppgaver er forankret i et velferdsstatlig mandat og er slik sett en utøvende del av velferdsstaten (Levin 2004). Det er derfor tette forbindelser mellom overordnede prinsipper for sosial- og velferdspolitikk og rammene for utøvelsen av sosialt arbeid som fagfelt. Disse rammene er både økonomiske, praktiske, ideologiske og normative. Hvilke begreper som er denne politikken sentrale omdreiningspunkter og hvordan disse begrepene forstås og brukes, er av betydning for fagutøvelsen.

Analysen av Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) kan fungere som en generell påminnelse om at begreper vi føler oss fortrolige med, kan overraske. Den viser at begreper kan fungere som "trojanske hester" ved at de bringer med seg noe mer og noe annet enn det man forventer eller legger merke til. Begreper kan være bærere av et ideologisk gods som



ikke vanligvis assosieres med dem. Mangfoldbegrepet benyttes retorisk på en slik måte at det aktiverer et semantisk felt som til sammen utgjør et ideologisk rammeverk. Det handler om mer enn toleranse og respekt for forskjellighet. Mangfoldsbegrepet ideologiseres.

Stortingsmelding 49 spiller også opp under hypotesen om at et mer heterogent samfunn fordrer velferdsstatlig reform. Den gir støtte til denne hypotesen gjennom retorisk å skape en forståelse av at slike reformer både er naturlige og nødvendige konsekvenser av mer mangfold. Dette skapes tekstlig som en sannhet. Dette er et eksempel på at begreper mangetydighet og fleksibilitet gjør dem til potente politiske størrelser, man kan *gjøre* mye med dem.

Mangfoldsbegrepet utfordrer integreringsbegrepets samfunnspolitiske posisjon og rekkevidde i Stortingsmelding 49. Dette er ikke i seg selv et tilstrekkelig grunnlag for å hevde at integreringsprinsippet generelt er utfordret i dag. Det er mye som tyder på at det fremdeles lever i beste velgående. Jeg mener likevel at det er verdt å merke seg den måten mangfoldsbegrepet forstås og benyttes i denne stortingsmeldingen. Borchgrevink og Brochmann hevder at "*mangfold er i vinden*" (2008: 24). Når begrepet samtidig også henviser til et samfunnsmessig faktum, naturliggjøres dets sentrale posisjon i den samfunnspolitiske debatten. Mens man kan stille spørsmålsteget ved integreringsbegrepets berettigelse som omdreiningspunkt for politikken, står mangfoldsbegrepet støtt. Mangfold er et faktum. Desto viktigere blir det å vinne kampen om å fylle begrepet med innhold.

Jeg har merket meg hvordan mangfoldsbegrepet benyttes på stadig flere samfunnsarenaer og politiske områder i dag. Det er som om det har blitt et nødvendig legitimeringsgrunnlag for nær sagt enhver politikkutforming, ethvert standpunkt eller holdning. Dette gjør det imidlertid også vanskelig å få tak på hva "mangfold" egentlig betyr. I tillegg forblindes vi kanskje også av vår fortrolighet med begrepet. Jeg mener det ville være et interessant forskningsprosjekt å se nærmere på denne "kampen om mangfoldsbegrepet" i tiden fremover.

## Litteratur

- Andersen, Niels Åkerstrøm. 1999. *Diskursive analysestrategier. Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. København: Nyt fra Samfundsvidenskabene
- Ascheoug og Gyldendals Store Norske leksikon. 1997. Bind 7. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Atkinson, Paul og Amanda Coffey. 1997. Analysing documentary realities. I *Qualitative research. Theory, method, practice*, red. David Silverman. London: Sage.
- Aust, Andrea og Ana Arriba. 2005. Towards activation? Social assistance reforms and discourses. Ideas and welfare state reforms in Western Europe. I *Ideas and welfare state reform in Western Europe*, red. Peter Taylor-Goody. Palgrave Macmillan.
- Ball, Terrence, James Farr og Russell L. Hanson. 1989. *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bay, Ann-Helén, Ottar Hellevik og Tale Hellevik. 2007. Svekker innvandring oppslutningen om velferdsstaten? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3:377-405.
- Borchgrevink, Tordis og Grete Brochmann. 2008. Mangfold uten grenser. *Samtiden* 3:22-31.
- Brekke, Jan-Paul. 2001. *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Oslo: ISF/Unipax.
- Brekke, Jan-Paul. 2004. *The struggle for control: the impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999-2004*. Rapport, bind 2004:13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brochmann, Grete. 2003. *Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid*. Vol 3. Del II 1975-2000. I *Norsk innvandringshistorie 1-3*, red. Knut Kjeldstadli. Oslo: Pax Forlag.
- Brochmann, Grete. 2006. *Hva er innvandring*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Bø, Bente Puntervold. 2004. *Søkelys på den norske innvandringspolitikken – etiske og rettslige dilemmaer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Dahler –Larsen, Peter. 2005. Dokumenter som objektiveret social virkelighed. I *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. interview, observationer og dokumenter*, red. Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer. København: Hans Reitzels Forlag.
- Fraser, Nancy. 1995. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a “post-socialist” age. *New Left Review* nr. 212: 95.
- Hagelund, Anniken. 2003. *The importance of being decent. Political discourse on immigration in Norway 1970-2002*. Oslo: ISF/Unipax.
- Halvorsen, Knut. 1998. Symbolic purposes and factual consequences of the concepts “self-reliance” and “dependency” in contemporary discourses on welfare. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 7: 56-64.
- Halvorsen, Rune og Per H. Jensen. 2004. Activation in Scandinavian welfare policy. *European Societies* 6 (4): 461-483.
- Halvorsen, Knut og Steinar Stjernø. 2008. *Work, oil and welfare. The welfare state in Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jordheim, Helge. 1998. Innøvelser i en ny filologi. *ARR Idéhistorisk tidsskrift* (2). <http://www.arrvev.com/arkiv/19982/jordheim.html> (lastet ned 19.1109).
- Jordheim, Helge. 2001. *Lesningens vitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jordheim, Helge. 2004. Innledning. I *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik*. Oversatt av Joachim Retzlaff. Opprinnelig publisert som *Vergangende Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Reinhart Koselleck. 1979. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kildal, Nanna. 1998. Velferd og arbeidsplikt. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 1: 20-36.
- Kjeldstadli, Knut (red.). 2003. *Norsk innvandringshistorie 1-3*. Oslo: Pax.
- Korpi, Walter. 2003. Welfare state regress in Western Europe: Politics, institutions, globalization and Europeanization. *Annual review of Sociology* 29: 589-609.

- Koselleck, Reinhart. 1985. *Futures past. On the semantics of historical time*. Oversatt av Keith Tribe. London: The MIT press Cambridge. Opprinnelig publisert som *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. 1979. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Koselleck, Reinhart. 1994. Some reflections on the temporal structure of conceptual change. I *Main trends in cultural history. Ten essays*, red. Melching og Velema. Amsterdam/Atlanta: Rodopi.
- Koselleck, Reinhart. 2002. *The practice of conceptual history. Timing history, spacing concepts*. California: Stanford University Press.
- Kuhnle, Stein. 2001. Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv. I *Den norske velferdsstaten*, red. Aksel Hatland m.fl. Oslo: Ad Notam/Gyldendal.
- Kurunmäki, Jussi. 2005. Begreppshistoria. I *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, red. Göran Bergström og Kristina Boréus. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. 2009. *Interviews. Learning the craft of qualitative research interviewing*. 2. utgave. Thousand Oaks/California: Sage Publications.
- Levin, Irene. 2004. *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Merrick, Elizabeth. 1999. An exploration of quality in qualitative research: Are "reliability" and "validity" relevant? I *Using qualitative methods in psychology*, red. Mary Kopola og Lisa A. Suzuki. London/New Dehli: Sage Publications.
- Mik-Meyer, Nanna. 2005. Dokumenter i en interaksjonistisk begrepsramme. I *Kvalitative metoder i et interaksjonistisk perspektiv. Interview, observationer og dokumenter*, red. Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pierson, Poul. 1998. Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy* 5: 539-60.
- Potter, Jonathan. 1996. *Representing reality. Discourse, rhetoric and social construction*. California: Sage.
- Prior, Lindsay. 2003. *Using documents in social research*. California: Sage.

- Ringdal, Kristen. 2007. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skinner, Quentin. 1989. Language and political change. I *Political innovation and conceptual change*, red. Terrence Ball, James Farr og Russell L. Hanson Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Quentin. 2002. *Visions of politics. Regarding method*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiles, William B. 1993. Quality control in qualitative research. *Clinical Psychology Review* 13: 593-618.
- Stjernø, Steinar. 2001. Solidariteten og velferdsstaten. I *Fra mottaker til aktør. Brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning*, red. Mona Sandbæk. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stjernø, Steinar. 2005. *Solidarity in Europe. The history of an idea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stortingsmelding nr. 39 (1973-74). *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) *Om innvandrere i Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Swank, Duane. 2000. Social democratic welfare states in a global economy: Scandinavia in comparative perspective. I *Globalization, Europeanization and the end of Scandinavian social democracy?*, red. Robert Geyer, Christine Ingebrigtsen og Jonathan W. Moses. Houndmills: Palgrave.

Widerberg, Karin. 2001. *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo:  
Universitetsforlaget.