

Norsk integrasjonspolitik gjennom 30 år

– en studie av integrasjonsforståelse og
språkopplæringstiltak

Ingvild Langelid Andresen

Masteroppgave i sosiologi

Våren 2005

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Universitetet i Oslo

FORORD

Arbeidet med denne oppgaven har vært slitsomt og frustrerende, men også morsomt og lærerikt. Jeg vil takke dem som har hjulpet meg i denne prosessen. På den faglige siden vil jeg først og fremst rette en stor takk til min veileder Grete Brochmann, som hele tiden har vært positiv og kommet med fruktbare og inspirerende tilbakemeldinger. Jeg vil også takke hennes kollega ved Institutt for Samfunnsforskning, Anniken Hagelund, for gode råd per e-post fra England.

Siden jeg ved siden av å studere også jobber i Kultur- og kirke departementet, har jeg vært helt avhengig av velvillighet fra min arbeidsgivers side. Denne velvilligheten har vært helt enestående og overgått det man kan forvente. Her vil jeg rette en spesiell takk til mine overordnede i Kirkeavdelingen, som gjennom flere år har lagt til rette for at jeg skulle få fullføre denne graden.

Tilgang til Utdannings- og forskningsdepartementets arkiver tilbake til 1974 var av stor betydning for oppgaven. Jeg vil takke arkivleder samt arkivarer i Opplæringsavdelingen og Avdeling for kompetanse og arbeidsliv for imøtekommenhet og full tilgang på alt materiale.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke min familie som har utvist stor tålmodighet med min manglende tilstedeværelse, særlig det siste året. Min største takknemlighet går likevel til min samboer Nicolai, som har vært en enestående støtte og som har lest hvert ord i oppgaven opptil flere ganger.

Oslo, april 2005.

Ingvild Langelid Andresen

SAMMENDRAG

Denne oppgaven søker svar på to spørsmål. For det første hvorvidt norske regjeringers forståelse av ”integrasjon” har endret seg i perioden 1974-2004, og for det andre om norske regjeringers forståelse av ”integrasjon” kan etterspores i tiltak som settes i verk i samme periode. Med andre ord: Gir integrasjonsforståelsen seg uttrykk i den praktiske politikken? Som indikator på om integrasjonsforståelsen kan etterspores i den praktiske politikken (tiltak), har jeg valgt å se på *språkopplæringstiltak*. Språkopplæringstiltak er i denne sammenhengen nærmere avgrenset til å gjelde tiltak rettet mot grunnskolebarn og voksne og er valgt som indikator fordi det kan vise til både opplæring i morsmål og opplæring i norsk. Språkopplæringstiltak omfatter slik sett elementer både av *vedlikehold* av eget språk (og dermed egen kultur) og av *tilpasning* til det norske samfunn – begge viktige aspekter ved integrasjonsbegrepet.

Språkopplæringstiltak kan i denne sammenhengen betegnes som *særskilte tiltak* som rettes mot innvandrere med tanke på å integrere disse i det norske samfunn. I en velferdsstat som den norske, som preges av stor grad av *universell* orientering der rettigheter er knyttet til samfunnsborgerskap og ikke til økonomiske behov, kan imidlertid det å rette tiltak mot særskilte målgrupper by på problemer. Man kan si at det oppstår et dilemma, eller en spenning, mellom særskilte og universelle ordninger i slike velferdsstater. For å belyse og analysere ordningen med særskilte språkopplæringstiltak rettet mot innvandrere, vil teoriene til Richard Titmuss og Karin Borevi anvendes.

Med morsmålsopplæring som indikator bringes analysen så opp på et overordnet nivå når det undersøkes om det har skjedd endringer i måten norske regjeringer har forholdt seg til minoriteter på i perioden 1974-2004. Dette analyseres med utgangspunkt i følgende to dimensjoner, eller variabler: ”forestilling om den nasjonale identiteten” (etnisk forestilling - sivil forestilling) og ”hvordan staten forholder seg til etnisk ulikhet” (fremmer minoritetskulturer - fremmer ikke minoritetskulturer). I følge Karin Borevi kan disse settes sammen til fire idealtypiske måter for staten å forholde seg til innvandrere på, og med bakgrunn i disse undersøker oppgaven på hvilken måte den politikken Norge har ført overfor innvandrere i perioden 1974-2004 kan karakteriseres. Dette analyseres ved hjelp av bl.a. Kymlickas og Youngs teorier.

Denne undersøkelsen er basert på *dokumentanalyse* av foreliggende dokumenter, hovedsakelig stortingsdokumenter (stortingsmeldinger og odelstingsproposisjoner), rundskriv og strategi- og handlingsplaner fra den perioden som studeres. Dette materialet synes å vise at både *integrasjonsforståelsen* og *integrasjonstiltakene* har endret seg. Stortingsmeldingene som

omhandler innvandring og integrasjon (fem stykker), viser at norske regjeringer gjennom de siste tretti årene har forholdt seg til ”integrasjon” på forskjellige måter, selv om samtlige meldinger som undersøkes har det til felles at de omtaler innlemmelse eller inkludering av innvandrere i det norske samfunn, og at det påpekes at slik inkludering kan eller bør skje uten tvang om oppgivelse av egen kultur. Det synes å ha skjedd en endring *fra* det jeg kaller en tradisjonell integrasjonsforståelse, som søker å ivareta både ”vedlikeholdsaspektet” og ”tilpasningsaspektet” i integrasjonsbegrepet, *til* det jeg kaller en reformert integrasjonsforståelse preget av fokus på like muligheter for deltakelse i det norske samfunn.

For at den tradisjonelle integrasjonsforståelsen kan sies å være fulgt opp i praksis, må begge de nevnte aspektene kunne etterspores i tiltakene (morsmålsopplæring og norskopplæring), noe som syntes problematisk i praksis bl.a. grunnet mangel på morsmålsinstruktører. Den reformerte integrasjonsforståelsen, derimot, synes å være enklere å følge opp i praksis idet regjeringen med bakgrunn i en slik forståelse i alt overveiende grad kan vektlegge norskopplæring. Et spørsmål som melder seg er derfor om den integrasjonsforståelse som her ligger til grunn, fortjener betegnelsen ”integrasjon” i tradisjonell forstand. I tillegg til disse to integrasjonsforståelsene, inntar én stortingsmelding det jeg kaller en mellomposisjon. Denne har i seg trekk fra den tradisjonelle integrasjonsforståelsen, samtidig som den peker fram mot den reformerte. Det samme synes å gjelde måten denne stortingsmeldingen følges opp (eller egentlig forskutteres, gjennom Mønsterplan for grunnskolen, M87).

Det er vanskelig å konkludere endelig i forhold til oppgavens andre hovedspørsmål på bakgrunn av det datamateriale som her er tatt utgangspunkt i. For å danne seg et så komplett bilde som mulig av i hvilken grad integrasjonsforståelsen er fulgt opp i praktisk politikk, bør indikatorer fra flere samfunnsområder trekkes inn i undersøkelsen. Eksempler på slike indikatorer kan være bolig- og arbeidstiltak, statlige bidrag til innvandrersorganisasjoner, støtte til film og litteratur på minoritetsspråk o.l. Fordelen med språkopplæring som indikator er imidlertid at den fanger begge aspektene som så å si er ”iboende i” integrasjonsbegrepet (vedlikehold av egen kultur - tilpasning til nytt samfunn).

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Sammendrag	IV
Innholdsfortegnelse	VI
1.0 Oppgavens fokus, data og metode	- 1 -
1.1 Hva er ”integrasjon”?	- 3 -
1.1.1 Integrering – assimilering – segregering	- 3 -
1.2 Kort innvandringshistorikk	- 6 -
1.2.1 Fra ”assimilasjon” til ”integrasjon” – en holdningsendring	- 7 -
1.3 Hvordan definere ”innvandrere”?	- 8 -
1.4 Temaets og problemstillingens faglige interesse	- 9 -
1.5 Refleksjoner om metode	- 10 -
1.5.1 Om metode	- 10 -
1.5.2 Datamaterialet	- 11 -
1.5.3 Om konstruktivisme	- 13 -
1.6 Oppgavens videre struktur	- 14 -
2.0 Et teoretisk rammeverk	- 15 -
2.1 Tiltak og rettigheter	- 15 -
2.1.1 Hvor treffsikre er tiltak og rettigheter?	- 17 -
2.2 Norge plassert i en velferdstypologi	- 18 -
2.3 Generelle ordninger – med T.H. Marshall som utgangspunkt	- 20 -
2.3.1 ”Citizenships” historiske utvikling	- 21 -
2.3.2 Kritikk av T.H. Marshalls teori	- 23 -
2.4 Særskilte ordninger innenfor den generelle modellen	- 27 -
2.4.1 R. Titmuss` løsning	- 29 -
2.5 Spenningen mellom universelle og særskilte ordninger	- 30 -
2.5.1 Taylor, Kymlicka og Young	- 30 -
3.0 Integrasjonsforståelse i fire tiår	- 33 -
3.1 Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) – fram mot innvandringsstopp	- 33 -
3.1.1 Viktige prinsipper: valgfrihet og likestilling	- 35 -
3.1.2 Langs en likhetsskala	- 36 -
3.2 Integrasjonsforståelse på 1980-tallet – etter innvandringsstoppen	- 36 -
3.2.1 St.meld. nr. 74 (1979-80) – assimilasjon framstår som en fare	- 37 -
3.2.2 Integrasjon – nå foretrukket strategi	- 37 -
3.2.3 Assimilasjon – nå en bekymring	- 38 -
3.2.4 Integrering på grunnlag av likeverd og likestilling	- 39 -
3.2.5 St.meld. nr. 39 (1987-88) – ”rommet for forskjellighet” minsker	- 40 -
3.2.6 Integrasjonspolitikken fra 70-tallet videreføres	- 41 -
3.2.7 Valgfriheten innskrenkes	- 42 -
3.3 Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) – Norge et flerkulturelt samfunn	- 43 -
3.3.1 Større vekt på deltakelse	- 44 -
3.4 Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) – en ny mangfoldspolitikk?	- 45 -
3.4.1 Assimilering – Integrering – Segregering	- 46 -
3.4.2 Individfokuset trer fram	- 48 -
3.4.3 Integreringspolitikk og mangfoldspolitikk	- 49 -
3.5 Oppsummering	- 51 -
4.0 Tiltak over fire tiår – kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?	- 52 -
4.1 Oppfølging av Stortingsmelding nr. 39 (1973-74)	- 52 -
4.1.1 Opplæring av innvandrerbarn	- 52 -

4.1.2 Opplæring for voksne innvandrere.....	- 54 -
4.1.3 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?.....	- 55 -
4.2 Oppfølging av Stortingsmelding nr. 74 (1979-80).....	- 57 -
4.2.1 Opplæring av innvandrerbarn.....	- 58 -
4.2.2 Opplæring for voksne innvandrere.....	- 59 -
4.2.3 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?.....	- 61 -
4.3 Oppfølging av Stortingsmelding nr. 39 (1987-88).....	- 63 -
4.3.1 Opplæring av innvandrerbarn.....	- 64 -
4.3.2 Opplæring for voksne innvandrere.....	- 66 -
4.3.3 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?.....	- 66 -
4.4 Oppfølging av Stortingsmelding nr. 17 (1996-97).....	- 69 -
4.4.1 Opplæring av innvandrerbarn.....	- 70 -
4.4.2 Opplæring for voksne innvandrere.....	- 72 -
4.4.3 Kan forståelsen etterspores i tiltak.....	- 74 -
4.5 Fram mot Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004).....	- 77 -
4.5.1 Opplæring av innvandrerbarn.....	- 77 -
4.5.2 Opplæring for voksne innvandrere.....	- 79 -
4.5.3 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i språktiltakene.....	- 81 -
4.6 Oppsummering.....	- 83 -
5.0 Språkopplæring som særskilt tiltak.....	- 85 -
5.1 Særskilte tiltak rettet mot innvandrere.....	- 85 -
5.1.1 Hva skjer når innvandrere identifiseres som ”særskilt målgruppe”?.....	- 85 -
5.1.2 Språkopplæring som særskilt tiltak rettet mot innvandrere.....	- 87 -
6.0 Fører Norge en flerkulturell politikk?.....	- 90 -
6.1 Forestillinger om den nasjonale identiteten.....	- 91 -
6.1.1 Etnisk forestilling – sivil forestilling.....	- 91 -
6.1.2 Hvilket naturaliseringsprinsipp følger Norge?.....	- 92 -
6.2 Hvordan forholder staten seg til etnisk ulikhet i praksis?.....	- 94 -
6.2.1 Fremmer minoritetskulturer – fremmer ikke minoritetskulturer.....	- 95 -
6.2.2 Hva innebærer det å fremme minoritetskulturer?.....	- 95 -
6.3 Hva slags politikk har Norge ført i perioden 1974-2004?.....	- 97 -
7.0 Oppsummering og avslutning.....	- 100 -
7.1 Har det skjedd en endring i forståelsen av ”integrasjon”?.....	- 100 -
7.1.1 En tradisjonell integrasjonsforståelse.....	- 100 -
7.1.2 En mellomposisjon.....	- 101 -
7.1.3 En reformulert integrasjonsforståelse.....	- 101 -
7.1.4 Stadig mindre rom for forskjellighet?.....	- 102 -
7.2 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?.....	- 103 -
7.3 Avsluttende refleksjoner.....	- 105 -
7.4 Konklusjon.....	- 105 -
Litteraturliste.....	- 106 -

1.0 Oppgavens fokus, data og metode

”Integrasjon” har vært et hovedbegrep i norske myndigheters tilnærming til innvandrere i tre tiår og har stått som overskrift for ”(...) the variety of measures concerning immigrants’ lives after the moment of immigration” (Hagelund 2003:161). Det sentrale temaet i denne oppgaven er hvorvidt denne overskriften (integrasjon) kan etterspores i ”the variety of measures” (den praktiske politikken) på innvandringsfeltet i de siste tretti årene. For å kunne belyse dette vil det være av avgjørende betydning å vite hva begrepet ”integrasjon” innebærer. For meg medfører dette å se på ”integrasjon” på tre nivåer. For det første må det avklares hvordan ”integrasjon” *generelt* defineres, det vil si finne hvilke fellesnevner som er til stede når forskere definerer begrepet. Dette vil jeg se nærmere på i dette kapitlet. For det andre rettes fokus mot de integrasjonsforståelser som framkommer i norske stortingsmeldinger i perioden 1974-2004, og for det tredje undersøkes hvorvidt denne forståelsen kan etterspores i den praktiske politikken. Som indikator på praktisk politikk, skal språkopplæringstiltak rettet mot barn og voksne anvendes. Det er de to siste punktene som utgjør oppgavens hovedanliggende.

Spørsmålene jeg søker svar på – oppgavens problemstilling – er etter dette som følger: *Har norske regjeringers forståelse av ”integrasjon” endret seg i perioden 1974-2004? Kan norske regjeringers forståelse av ”integrasjon” etterspores i de språkopplæringstiltak som settes i verk i samme periode? Med andre ord: Gir integrasjonsforståelsen seg uttrykk i den praktiske politikken?*

Integrasjonsforståelse vs. integrasjonsdefinisjon

Noen ord om hva *forståelse* innebærer i denne studien. Det er bevisst at det ikke er norske regjeringers *definisjoner* av integrasjon som undersøkes i denne oppgaven da disse kan sies å ha ligget relativt fast gjennom hele perioden som studeres: Samtlige har handlet om *inkludering* av innvandrere i det norske samfunn, samtidig som de også har understreket at dette skulle eller burde skje uten tvang om assimilasjon (Hagelund 2003:168). Oppgaven retter derfor fokus mot integrasjonsforståelser, dvs. hvilke forståelser som så å si ”stiger fram” i de dokumentene som undersøkes (stortingsmeldinger). Ved å lese grundig hvordan sentrale temaer rundt integrasjon omtales, ved å se hvordan begrepet kontrasteres til for eksempel assimilasjon og segregasjon og ved å være oppmerksom på hvilke ord som brukes, mener jeg at det kan forsvares å si at visse *forståelser* trer fram i tekstene.

Språkopplæring som indikator

Som *indikator* på om den til enhver tid gjeldende integrasjonsforståelse gjenspeiles i den praktiske politikken overfor innvandrere, vil jeg altså anvende språkopplæring – nærmere avgrenset til språkopplæringstiltak rettet mot grunnskolebarn og voksne. Det er flere årsaker til at jeg velger språkopplæring som indikator. Språkopplæring kan vise både til opplæring i morsmål og opplæring i norsk, og begge disse har vært viktige og omdiskuterte temaer under hele den perioden som studeres. Det er også av betydning for valget at ”språk” naturlig nok er av stor betydning for alle mennesker: Det er viktig både for en persons eller en gruppes identitet og for vedlikehold av kultur og tradisjon – det er gjennom språket vi viser hvem ”vi” er, både på mikro- og makronivå (morsmål). Språk er imidlertid ikke bare en markør for egen person og kultur, det er også avgjørende for tilgang og tilpasning til samfunnsliv og mennesker i fremmede land og kulturer – noe Norge jo er for mange innvandrere. Brox understreker sammenhengen mellom språkkunnskaper og integrering og anser språkopplæring som *avgjørende* for innvandrerbarns økonomiske og kulturelle muligheter i Norge (Brox 1995:9).

Andre aktuelle indikatorer kunne være bolig- og arbeidstiltak, statlige bidrag til innvandrerorganisasjoner, støtte til film og litteratur på minoritetsspråk o.l. Undersøkelser med utgangspunkt i disse indikatorene vil kunne gi andre resultater enn språkopplæring. For å danne seg et mer komplett bilde av i hvilken grad integrasjonsforståelsen er fulgt opp i praktisk politikk, bør indikatorer fra flere samfunnsområder anvendes. Fordelen med språkopplæring (norsk og morsmål) som indikator er imidlertid at den fanger to aspekter som så å si er iboende i integrasjonsbegrepet: vedlikehold av egen kultur - tilpasning til nytt samfunn.

Språkopplæring som særskilt tiltak

Det blir hevdet at det i liberale velferdsregimer eksisterer en spenning mellom generelle og særskilte tiltak (Borevi 2002).¹ Språkopplæringstiltak defineres i denne oppgaven som *særskilte tiltak* rettet mot innvandrere, og med utgangspunkt i dette vil jeg drøfte hvorvidt særskilte tiltak kan være til hinder for integrasjon i samfunnsfellesskapet i stedet for å fremme integrasjon slik tanken er. I et forsøk på å bringe drøftingen opp på et overordnet nivå, vil det så undersøkes på hvilken måte Norges politikk overfor innvandrere de siste tretti årene kan karakteriseres. Oppgavens teori er valgt med tanke på å illustrere den politikken som er blitt ført på dette området. Siden bruk av særskilte tiltak kan sies å ha ligget som et sentralt

¹ ”Liberal” skal her ikke tolkes i en økonomisk eller partipolitisk betydning. I stedet viser det til ”(...) en princip om individers frihet och lika värde som med Ronald Dworkins ord kan sägas innebära att staten skall behandla medborgarna med lika omtanke och respekt” (Borevi 2002:13).

premiss i denne sammenheng, er oppgavens teori ment å illustrere dette på en konstruktiv måte, hovedsakelig ved teoriene til Titmuss, Kymlicka og Young. Begge drøftingene vil bygge på analyseverktøy Karin Borevi presenterer i sin doktorgradsavhandling *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället* fra 2002.

1.1 Hva er ”integrasjon”?

”Integrasjon” kommer av det latinske verbet ”integratio” som betyr *å gjøre hel, å sammenlutte flere deler, å forbinde en mangfoldighet til en helhet* (Hammer 1989:33). Som sosiologisk begrep tilhører integrasjon den durkheimske tradisjonen som er opptatt av fellesskapet i samfunn og grupper samt selve den prosessen som fører til slikt fellesskap. Integrasjon referer dels til den samhandlingen som gjør at deltakerne blir del av et hele, og dels til selve tilstanden av helhet (Hagelund 2003: 162, Østerberg 1997: 26). Integrasjon kan forstås som en menneskelig prosess, der sosial orden skapes og vedlikeholdes ved hjelp av normer og forventningsdannelse. I sosiologisk forstand innebærer integrasjon læring av og tilpasning til samfunnets verdigrunnlag. Slike prosesser knytter individet til samfunnet og skaper tilhørighet og lojalitet (Brochmann, Borchgrevink, Rogstad 2002: 30).

Integrasjon handler altså om å tilhøre og er slik sett et inkluderende begrep. Iboende i et slikt begrep om tilhørighet, vil man imidlertid også finne potensial for å være utenfor; ikke å være medlem av samfunnet. Integrasjonsbegrepet kan dermed sies å inneholde to motsatte bevegelser: Et samfunn kan på den ene siden åpne seg for andre i en integrerende bevegelse, der integrasjon betegner selve den bevegelsen hvorved mennesker blir del av samfunnet. På den andre siden kan det lukke seg i en bevegelse som også er integrerende, men da med det formål å beskytte medlemskapet på innsiden. Ut fra dette, kan man si at begrepet inkorporerer en funksjonalistisk måte å tenke på. Idealene utgjøres da av harmonisk *gjensidig* avhengighet og sameksistens i et samfunn som består av funksjonelle, integrerte enheter (Brochmann 1997:29; Hagelund 2003:162).

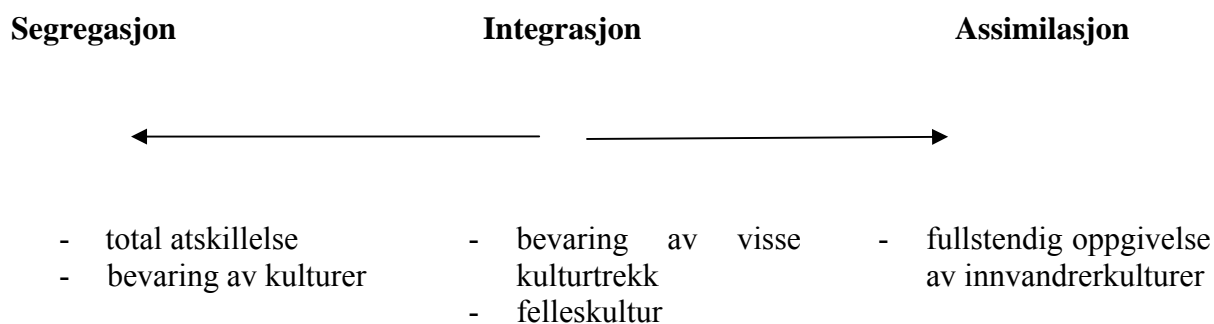
1.1.1 Integrering – assimilering – segregering

”Integrasjon” er et omstridt begrep som i teoretiske diskusjoner har likeså mangfoldige betydninger som det i praktisk politikk har uttrykksformer (Hamburger 1997:137). Som konsept i en innvandringsammenheng, ble integrasjon introdusert i Norge på 1970-tallet og da som en reaksjon på tidligere tiders press mot nykommere om assimilering. Tidligere var innvandrere blitt stilt overfor krav om ensidig tilpasning til majoritetsbefolkningen, og

integrasjon ble derfor introdusert som en kvalitativt ny strategi der betydningen av kulturelle røtter og etnisk identitet ble understreket (Brochmann 2004a:352).

Integrasjonsbegrepet defineres og forklares ofte ved å kontrastere det i forhold til assimilasjon og i blant også til segregasjon (Hagelund 2003:163; Hamburger 1997:137). Man kan si at integrasjon har elementer både av assimilering og segregering i seg ved at det på samme tid både vektlegger *tilpasning* til majoritetskulturen og muligheten for å *bevare* og videreutvikle deler av egen kultur (Sand 1996:11). Mens assimilasjon innebærer en innlemmelse av innvandrere i samfunnet ved å gjøre dem *lik* majoriteten – det vil si en total oppgivelse av egen kultur, respekterer integrasjon en viss grad av kulturell forskjellighet: Sammenlignet med assimilasjon, må innvandrere her kun *oppgi deler av sin kultur*. Integrasjon er på den annen side et inkluderende begrep og tillater dermed ikke gettodannelser der innvandrere kan opprettholde egne kulturer uten å være del av samfunnet (segregasjon). Hagelund mener integrasjon etter dette representerer en slags optimal middelvei der både kravet om nasjonalstaten som en funksjonell enhet *og* behovet for å anerkjenne og respektere kulturell ulikhet eller mangfoldighet, søkes ivaretatt (Hagelund 2003:163; Hamburger 1989:27). Integrasjon er slik sett et uttrykk for toleranse (Hamburger 1989:15).

At innvandrere skal oppgi *deler av sin kultur* er et relativt fenomen, og det er bl.a. dette som gjør integrasjon til et problematisk begrep å forklare. Hamburger (1989:28) illustrerer dette ved å plassere segregasjon, integrasjon og assimilasjon i et kontinuum:



Figur 1: Et kontinuum – segregasjon – integrasjon – assimilasjon

I Hamburgers illustrasjon, ligger både ”assimilasjon” og ”segregasjon” fast når det gjelder spørsmålet om oppgivelse av etnisk bevissthet og kultur. Integrasjonspolitikken derimot, kan ha mange ulike utforminger: Jo mer politikken krever at innvandrerne skal oppgi egen kultur, desto mer nærmer politikken seg en assimilasjonspolitik. Og på motsatt side av kontinuumet, jo mindre innvandringspolitikken krever at denne gruppen skal oppgi, desto mer tenderer det

til å være segregasjonspolitik. Denne illustrasjonen kan bidra til å klargjøre hvorfor integrasjonsbegrepet kan være vanskelig både å forklare og anvende, samtidig som den også viser at anvendelse av integrasjonsbegrepet krever presisering av den innholdsmessige definisjonen (Hamburger 1989:28). En slik presisering vil kreve at integrasjonsbegrepet operasjonaliseres, noe som i sin tur vil framtvinge en "(...) stillingstaken til hvor i spenningsfeltet mellom segregering og assimilering integreringspolitikken skal befinne seg: Langs hvilke variabler er det viktig med konformitet, og på hvilke områder kan ulikhet og autonomi aksepteres?" (Djuve 1999:13). Det må med andre ord foretas en vurdering av hvor stort "rommet for forskjellighet" for innvandrere skal eller kan være (Djuve 1999:13) – og dermed blir det også viktig *hvem* som foretar denne vurderingen.

Integrasjon er i Norge definert som et offentlig ansvar og er slik sett ikke en privatsak (Hagelund 2003:163). Det er dermed regjering og Storting som her i landet avgjør dette spørsmålet (bl.a. gjennom lovverket). Selv om særlig sistnevnte organ i utgangspunktet skal gjenspeile befolkningen, har det inntil nå vært slik at politiske målsettinger om integrering – og dermed selve integreringsbegrepet – i realiteten beskriver innvandreres tilpasning til majoritetsbefolkningen, slik den ses med majoritetsbefolkningens øyne (Djuve 1999:14). Djuve (1999:14) mener endog at selve integrasjonsbegrepet *i sin natur* er etnosentrisk. Dette må i så fall bety at begrepets innhold fastsettes ut fra majoritetsbefolkningens standarder, verdier og normer – som dermed også bestemmer hvor stort "rommet for forskjellighet" for innvandrere og andre etniske minoriteter skal og bør være. Ovenfor ble det referert at integrasjon i Norge defineres som et offentlig ansvar og ikke som et privat anliggende (Hagelund 2003:16). Det omtalte "rommet for forskjellighet" defineres imidlertid ikke kun av offentlige myndigheter, det bestemmes også av de reaksjoner innvandrerne opplever i møte med majoritetsbefolkningen som privatpersoner og i det sivile samfunn (Djuve 1999:14).

Det er ikke innenfor rammen av denne oppgaven å drøfte eller spekulere i hvor stort dette "rommet for forskjellighet" bør være og dermed hvordan "integrasjon" mer konkret (eller normativt) bør defineres. Jeg ønsker kun å rette søkelyset mot problematiske sider ved begrepet slik at dets potensielle mangesidighet kommer til syne.

Avslutningsvis kan det nevnes at det ofte understrekes at integrasjon er en *gjensidig* prosess der både innvandrere og majoritetsbefolkning deltar aktivt – integrasjon er således ikke et tema kun om og for innvandrere. Ofte framkommer imidlertid oppfatningen at det er minoritetsgruppene som *ensidig* skal rette seg etter majoritetsbefolkningens tankesett og handlemåte. I følge Abbasian kommer slike holdninger gjerne til syne når integrasjon "(...) diskuteres i samhället (...)" (2003: 48), og integrasjon har da en tendens til å være ensidig

opptatt av kultur – det handler om en integrasjon som dikteres av majoritetssamfunnet og som innvandrerne skal tilpasse seg. Slik blir det lett glemt at det finnes minst to parter i integrasjonsprosessen – både en majoritetsbefolkning og minoritetsgrupper (Abbasian 2003:48).

1.2 Kort innvandringshistorikk

På samme måte som i resten av Europa, er det også i Norge vanlig å regne tre faser eller bølger av innvandring etter andre verdenskrig. I Norge og Skandinavia begynte den første på 1960-tallet og besto hovedsakelig av menn på arbeidsjakt (Brochmann 2003a:161). Disse arbeidsinnvandrerne, eller fremmedarbeiderne som de også ble kalt, begynte å innvandre til de skandinaviske landene da de attraktive innvandrerlandene i Europa innførte strengere kontroll med hvem som fikk slippe inn (Brochmann 2003a:137). Denne første innvandringsbølgen omfattet i første omgang yngre menn fra Tyrkia og Marokko – med andre ord land som lå nær Europa.² Senere kom arbeidssøkerne fra Asia, og da særlig fra Pakistan. Felles for de innvandrerne som kom i denne perioden fram mot 1975, var at de i stor grad var ufaglærte og ble rekruttert til jobber med lav status i mottakerlandene (Brochmann 2003:137). Denne første bølgen av innvandring ble *formelt* avsluttet ved innføring av den midlertidige innvandringsstoppen – eller, som det står i Stortingsmelding nr. 107 (1975-76: 13) ved innføringen av en ”(...) generell stopp i adgangen til å oppnå arbeidstillatelse” (St.meld. nr. 107 (1975-76):13). Stoppen ble gjort gjeldende fra 1. februar 1975 (Tjelmeland 2003:123).

Den andre bølgen av innvandring til Norge besto i stor grad av familiene til de opprinnelige arbeidsinnvandrerne som kom med den første bølgen. Ektefeller, barn under tjue år og til en viss grad foreldre, kom til Norge som følge av at innvandringsstoppen ga dispensasjonsmulighet for familiegjenforening (Brochmann 2003a:161, 142-143; Djuve og Pettersen 2002: 79). Det ble imidlertid stilt krav om at forsørgeren i Norge var i stand til å ”(...) å gi sin familie et sosialt forsvarlig underhold” og også disponerte ”(...) familiebolig av sosialt forsvarlig standard” (St.meld. nr. 107 (1975-76):12). Familiegjenforening kunne også være av en annen art, nemlig nyetablering – det vil si at innvandreren fant en partner *etter* etablering i mottakerlandet. Denne formen for familiegjenforening ble viktigere på 1990-tallet (Brochmann 2003a:143).

Mot slutten av 1970-tallet, startet den tredje bølgen av innvandring og denne besto – og består – i hovedsak av individuelle flyktninger og asylsøkere. De to første store gruppene kom ved overgangen til 1980-tallet og kom fra Vietnam og Chile (Brochmann 2003a:161). De

² Det kom også arbeidsinnvandrere fra vestlige land (St.meld. nr. 49 (2003-2004):134).

senere årene har innvandrere fra Irak, Somalia, Afghanistan, Serbia og Montenegro og Iran dominert (St.meld. nr. 49 (2003-2004):134). De siste 15 årene har flyktninger til Norge i all hovedsak kommet fra ”(...) utviklingsland med lav urbaniseringsgrad og utbredt fattigdom” (Djuve og Pettersen (2002:79).

Det er ikke vanntette skott mellom de forskjellige fasene. Arbeidsinnvandringen fortsatte også etter stoppen, noe som først og fremst skyldtes dispensasjonene forskriften åpnet for. Dispensasjonene sikret hovedsaklig innvandring av eksperter og nøkkelpersonell i bl.a. oljeindustrien (Brochmann 2003a:161; Tjelmeland 2003:120). Åpningen for arbeidsinnvandring fra Øst-Europa etter EU-utvidelsen i 2004, gjør at ordningen med innvandringsstopp igjen aktualiseres og kan også bringe bud om en ny epoke i norsk arbeidsliv (Brochmann 2004c). Familieinnvandring har vært en viktig del av det totale innvandringsbilde etter 1975 og fram til i dag (Brochmann 2003a:161).

1.2.1 Fra ”assimilasjon” til ”integrasjon” – en holdningsendring

I løpet av første halvdel av 1970-tallet skjedde det en påtakelig *holdningsendring* i forhold til hvordan Norge burde forholde seg til mennesker som innvandret til landet. Gjeldende strategi for innvandringspolitikken gikk lenge klart i retning av assimilasjon, og sjefen for Statens utlendingskontor uttalte så sent som i 1970 at det var et *mål* at fremmedarbeiderne skulle *assimileres* inn i det norske samfunnet (Tjelmeland 2003:124). Bare to år senere understreket imidlertid det regjeringsoppnevnte Danielsen-utvalget, som hadde som oppgave å vurdere ”(...) praktiseringen av politikken for innvandring av utenlandsk arbeidskraft (...)” (NOU 1973:17:9), at innvandrere hadde *rett* til å vedlikeholde egen kultur og eget språk. Selve gjennombruddet for denne nye tenkemåten kom med regjeringen Korvalds stortingsmelding om innvandringspolitikken i 1974 (Tjelmeland 2003:126; St.meld. nr. 39 (1973-74)).

Denne holdningsendringen i forhold til hva som skulle være grunnlaget for politikken som skulle føres overfor nasjonale minoriteter og innvandrere, hadde flere årsaker. På 1950- og 60-tallet skjedde det en begynnende oppvåkning i forhold til særlig samenes rett til å vedlikeholde egen kultur og i 1959 ble det tatt et ”(...) kraftig oppgjør med fornorskningspolitikken på eit kulturpluralistisk grunnlag” (Tjelmeland 2003:124). Denne tankegangen ble brakt videre, og i 1969 tok et offentlig utvalg eksplisitt avstand fra den assimileringspolitikken som fram til da hadde blitt ført overfor sigøynere i Norge – og også i dette tilfellet ble målene for den nye politikken formulert langs en kulturpluralistisk linje. Disse tankene kom i kjølevannet av og fulgte opp impulser fra bl.a. internasjonal debatt om minoritetspolitikk (Tjelmeland

2003:125-126). Assimilasjonspolitikken, som ble ført i flere land, ble bl.a. kritisert for å være *konformitetsskapende* – en kritikk som førte med seg økt oppmerksomhet omkring etnisk identitet, noe som bidro til at stadig flere fant det urimelig å forvente at innvandrerne skulle gi slipp på egen kultur og identitet (Rumbaut 1997, gjengitt i Brofoss 2004:27). Disse tankene ble forsterket ved at også de etniske gruppene selv så smått begynte å stille visse krav. I tillegg til dette, førte den gryende globaliseringen med økt internasjonal kontakt og impulser fra hele verden i en ny mediehverdag med seg økt oppmerksomhet rundt disse spørsmålene. Også det økte utdanningsnivået kan legges til listen over elementer eller hendelser som kan ha hatt positiv effekt i denne sammenheng (Tjelmeland 2003:126).

Innvandringsstopp fra 1975

Gjennomslaget for den *kulturpluralistiske* tenkningen der vedlikehold av innvandrerne språk og kultur står sentralt, sammenfaller med en økende bekymring for innvandrernes situasjon i Norge. I Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) foreslås å innføre en midlertidig innvandringsstopp (med dispensasjonsadgang), i første omgang for utenlandske arbeidstakere for perioden 1.juli 1974 – 30. juni 1975.³ Den økte innvandringen skapte bekymringer for sosiale og boligmessige forhold blant enkelte innvandrere, særlig i Oslo, og norske myndigheter ønsket derfor en ”hvilepause”. Innvandringsstoppen fikk dermed et tosidig siktemål: Den skulle både være et redskap til å få kontroll med (begrense) innvandringen – bl.a. for å bedre forholdene for dem som allerede var i landet, og samtidig gi myndighetene tid og mulighet til å legge forholdene bedre til rette for framtidige innvandrere – for slik å bedre kunne innlemme de nye innbyggerne i den norske *velferdspolitikken* (St.meld. nr. 39 (1973-74); St.meld. nr. 107 (1975-76):14). Som Brochmann (2003a:140) sier det i *Norsk innvandringshistorie*: ”Den sosialdemokratiske tiltaksentusiasmen hadde fått et nytt virkefelt”.

1.3 Hvordan definere ”innvandrere”?

Som vi så over, har betegnelsen *innvandrere* siden 1970 omfattet stadig flere grupper: Det startet med det som hovedsakelig var arbeidsinnvandrere, for deretter også å omfatte familiegjenforente, flyktninger og asylsøkere. Brochmann, Rogstad og Borchgrevink bruker i *Sand i maskineriet* (2002:9) innvandrere ”(...) som en samlebetegnelse på personer som selv har inn-

³ Etter Stortingets behandling av meldingen, ble det ved kongelig resolusjon 10. januar 1975 innført ett års ”generell stopp i adgangen til å oppnå arbeidstillatelse”, med virkning fra 1. februar 1975 (St.meld. nr. 107 (1975-76):13). Innvandringsstoppen ble vedtatt som varig ordning i 1981 etter å ha blitt forlenget flere ganger (Brochmann 2003a: 140).

vandret til Norge, samt deres barn. Med andre ord: Begrepet dekker det Statistisk sentralbyrå kaller *innvandrerbefolkningen*". *Innvandrere* vil i denne oppgaven i stor grad bli anvendt i tråd med denne forståelsen. Der det er behov for å skille mellom ulike innvandrergrupper, vil den mer spesifikke betegnelsen (arbeidsinnvandrer, flyktning e.l.) nyttes. Også benevnelsene språklige minoriteter og minoritetsgruppe- eller befolkning vil anvendes.

1.4 Temaets og problemstillingens faglige interesse

John Stuart Mill skrev omkring 1850 at demokrati krever en viss fellesskapsfølelse mellom mennesker i et land, og med dette i tankene hevder Borevi at en sentral oppgave for enhver demokratisk stat dermed bør være å "(...) söka främja och upprätthålla en övergripande sammanhållning hos befolkningen" (Borevi 2002:9). I følge Mill kunne denne fellesskapsfølelsen stimuleres av for eksempel *felles* språk, religion og/eller historie (Borevi 2002:9). Da blir spørsmålet hvordan dette arter seg i når menneskene i et samfunn *ikke* har dette felles?

Norske myndigheters hovedparole for innlemmelse av innvandrere i det norske fellesskapet, har de siste tretti årene vært *integrasjon* – der målet bl.a. er å skape funksjonelle samfunnsmedlemmer samt tilhørighet og lojalitet (Brochmann 2003a:206). Hovedfokus i denne oppgaven er nettopp hvordan *norske regjeringer* har ment at denne innlemmelsen i det norske fellesskapet skal skje. Analysefokus er dermed på nasjonalt nivå. Samfunnsmessig er dette et interessant spørsmål av flere grunner. Dels fordi det som undersøkes er hvordan et sentralt begrep i den offentlige debatten om innvandring – integrasjon – er blitt forstått av norske myndigheter gjennom flere tiår, og dels fordi det i seg selv er interessant å se hvorvidt den forståelsen norske regjeringer legger til grunn for utførelse av politikk på et felt, faktisk følges opp i den *praktiske* politikken. Jeg forsøker så å si å gå norske myndigheter etter i sømmene og undersøke om de har gjort det de sa de skulle gjøre.

Oppgavens fokus bør også være samfunnsmessig relevant i et annet henseende: Studiens empiri plasseres i en velferdsstatlig kontekst – med særlig vekt på den rolle den liberale velferdsstat spiller når det gjelder integrasjon av innvandrere. Den moderne velferdsstaten har i følge Borevi (2002:46) endog innebygd en egen integrasjonslogikk. Vi skal se at denne logikken utfordres idet velferdsstaten formulerer tiltak og ytelser som rettes særskilt mot innvandrere.

Faglig er oppgavens foretagende interessant siden oppgavens kjernebegrep – "integrasjon" – er ett av sosiologiens klassiske begreper og et grunnbegrep i samfunnsvitenskapelige fag siden Herbert Spencer og Emile Durkheim (Norsk Samfunnsleksikon 1993:

176).⁴ Mens Spencer var opptatt av å se hvordan økt differensiering og nye former for integrasjon oppsto som en følge av sosial evolusjon, var ett av Durkheims hovedspørsmål hvordan integrasjon er mulig i et stadig mer differensiert og individualisert samfunn (Mortensen og Olofsson 1995:9-10). Spencer og Durkheim skrev naturlig nok ut fra sin samtid, som var preget av stadig økende grad av industrialisme, endring i den sosiale orden (fra statushierarkier til økt arbeidsdeling) og truende klassekonflikter (Mortensen og Olofsson 1995:10). De var altså opptatt av integrasjon i samfunnet som *helhet*. Min innfallsvinkel er som vi har sett hvordan integrasjon er blitt forstått i forhold til én spesifikk gruppe, nemlig innvandrere.⁵

1.5 Refleksjoner om metode

Valget av metode bør som en hovedregel avhenge av hva det er man forsøker å finne ut (Silverman 2001:25). Min problemstilling er som vi har sett todelt: (1) For det første skal jeg undersøke hvorvidt norske regjeringers forståelse av integrasjon har endret seg i perioden 1974-2004, og (2) for det andre skal jeg se om en eventuell endring av denne integrasjonsforståelsen kan etterspores i konkrete tiltak satt i verk av regjeringen. Spørsmålet blir så hvilken metode som gir det beste verktøyet for å løse problemstillingen.

1.5.1 Om metode

Denne undersøkelsen er basert på *dokumentanalyse* av foreliggende dokumenter: Stortingsdokumenter (først og fremst stortingsmeldinger, men også odelstingsproposisjoner), rundskriv, en mønsterplan, strategi- og handlingsplaner. Dokumentanalyse er som ordet tilsier, analyse av dokumenter. Til forskjell fra data fra for eksempel intervju (transkripsjon), er data som brukes i dokumentanalyse skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dokumentene til, og han/hun har derfor ingen innflytelse på tekstens utforming (Thagaard 1998:12, 56). Å benytte skrevne dokumenter som kilde eller data, gjør at man også må være oppmerksom på den konteksten tekstene er skrevet i og de muligheter for feiltolkning som dette potensielt medfører. Det er lett å fortolke fortidig tekst ut fra en begrepsforståelse og tenkemåte som hører nåtiden til (Repstad1992:78).

Dokumentanalyse er imidlertid ikke den eneste måten å belyse oppgavens problemstilling på. En problemstilling kan som regel belyses på flere måter og som alternativ tilnær-

⁴ Siden 1950-tallet har flere av de mest innflytelsesrike sosiologer beskjeftiget seg med begrepet ”integrasjon”. Blant de mest kjente er Talcott Parsons, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas og Anthony Giddens (Norsk Samfunnsleksikon 1993:176; Zeuner 1997:196).

⁵ For ordens skyld: Dette betyr ikke at jeg mener at ”innvandrere” er en enhetlig, homogen gruppe.

ming til del (1) av problemstillingen anser jeg *intervjuet* for å være en aktuell undersøkelsesteknikk. De to mest aktuelle informantgruppene ville da kunne være statsråder og embetspersoner fra den aktuelle perioden. Dette ville gitt et datamateriale (intervjutranskripsjoner) med bakgrunn i førstehåndskilder, noe som i seg selv er interessant. Når denne teknikken ikke ble valgt, skyldes det først og fremst at den ville innebære tolkning av subjektive erindringer om forhold til dels langt tilbake i tid – noe som ligger på siden av det jeg er interessert i. Intervjumetoden kunne også vært valgt som *supplement* til dokumentanalyse.

Dokumentanalyse kan også utføres med andre typer data enn de jeg har valgt. Aktuelle kilder her kunne være partiprogrammer, avisartikler, kronikker, leserinnlegg m.v. I disse vil det kunne framkomme en annen forståelse og vinkling av tema; en annen måte å snakke om og forstå integrering, avhengig av hvem som til enhver tid ytrer seg.

Som tilnærming til del (2) av problemstillingen, er også *intervjuet* en aktuell strategi. En avgrensning her kunne være å intervju sentrale personer innenfor integreringsarbeidet i én kommune med tanke på hvilke tiltak denne satte i verk i den aktuelle perioden. Dette ville kunne åpne for muligheten til å se på en rekke ulike type tiltak – for eksempel arbeid, bolig og utdanning – og slik se om integrasjonsforståelsen kunne etterspores i *type* tiltak. Også her kunne dokumentanalyse, med andre kilder enn de jeg har brukt, være en aktuell metode, enten som supplement eller alene.

Når valget likevel har falt på dokumentanalyse av offentlige dokumenter, skyldes det først og fremst at denne framgangsmåten syntes å passe best for min problemstilling med fokus på *norske regjeringers* integrasjonsforståelse og oppfølgingen av disse. Hvilke egenskaper ved offentlige dokumenter som gjør dem spesielt godt egnet, redegjøres det for i avsnittene under.

1.5.2 Datamaterialet

Jeg har valgt å studere norske regjeringers *stortingsmeldinger* om integrerings- og innvandringspolitikken i perioden 1974-2004 for belyse del én (1) av min problemstilling. Stortingsmeldinger framstiller bl.a. hvordan den til enhver tid sittende regjering analyserer nåtidige og fortidige trender på et område og legger også fram hvordan det videre arbeidet skal foregå, samt ofte også hvilke tiltak regjeringen ønsker gjennomført (Hagelund 2003:56). Det er gjennom stortingsmeldinger regjeringen presenterer et fagfelts status for Stortinget. Til forskjell fra for eksempel en intervjuundersøkelse, vil en stortingsmelding gi en oversikt over regjeringens daværende analyser og situasjonsbeskrivelse på et felt – man kan føle seg

noenlunde trygg på at det som presenteres gjenspeiler de problemer, utfordringer, planer og tiltak den til enhver tid sittende regjering mente var relevante og viktige. Og er det noe som er utelatt, kan man med rimelig grad av sikkerhet legge til grunn at det er en årsak til nettopp den eller de utelatelsene. Dette til forskjell fra en intervju situasjon der bl.a. intervju personenes hukommelse vil være avgjørende for hvor gode data man får. Stortingsmeldinger er dokumenter fra en gitt tidsepoke og vil gjenspeile denne, mens enkeltpersoners erindringer vil være preget av ettertidens erfaringer, og kanskje etterpåkløskap. Det er også et viktig element at stortingsmeldinger inngår i den parlamentariske beslutningsprosessen – det er her en regjeringens politikk på et fagfelt framkommer tydeligst og i konsentrert form. Dette er en type dokumenter som følger visse konvensjoner, der formuleringer veies på vekt. Denne type dokumenter er altså preget av veloverveid språkbruk, og forandringer her blir dermed særlig interessante som indikatorer på om det faktisk har skjedd, eller er i ferd med å skje endringer på et felt (Borevi 2003:74). Slik sett representerer de verdifulle kilder i studiet av rasjonaliteten på et politikkområde, i mitt tilfelle integrasjon (Hagelund 2003:161).

Stortingsmeldinger er ført i pennen av byråkrater – de gjør både forundersøkelser og skriver tekstene.⁶ Likevel regnes stortingsmeldinger altså for å være uttrykk for en *regjeringens* politikk og synspunkter. Det er rekke årsaker til dette: Det er det aktuelle departements politiske ledelse som gir retningslinjene for arbeidet og som også godkjenner den endelige teksten før den publiseres (Hagelund 2003:56). Viktig er det også at kontroversielle eller vanskelige elementer i en melding bringes inn for diskusjon i en samlet regjering i form av regjeringsnotater (såkalte r-notater) i tillegg til at fremlegging av en samlet stortingsmelding *alltid* blir behandlet i statsråd (Om statsråd 2003:21; Om r-konferanser 2002:12).

I perioden 1974-2004 er det avlevert mange stortingsmeldinger. De fleste av disse er *ikke* interessante i forhold til mitt prosjekt. Jeg har valgt å fokusere på stortingsmeldinger som har integrasjon og det flerkulturelle Norge som hovedtema.

”To what extent the analyses and understandings presented in government white papers affect future action in the field is an empirical question” (Hagelund 2003:161). Oversatt til mitt prosjekt kan vi si at det er et empirisk spørsmål hvorvidt den integrasjonsforståelsen som framkommer i stortingsmeldingene kan etterspores i de tiltakene som faktisk settes i verk i etterkant av en melding. Det jeg her er interessert i å undersøke, er om det politiske

⁶ Her er det imidlertid viktig å legge til at stortingsmeldinger ofte skrives på grunnlag av et offentlig oppnevnt utvalgs arbeide (NOU). I disse tilfellene vil forundersøkelsene som legges til grunn i en stortingsmelding i stor grad være utført av det aktuelle utvalgets medlemmer. Dette gjaldt for eksempel Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*.

sekretariatet – departementene – følger opp intensjonene i meldingene. For meg ble det derfor viktig å finne dokumenter som så å si ”iverksatte” tiltak i etterkant av stortingsmeldingene. Jeg setter iverksatte i anførselstegn både fordi et dokument i seg selv ikke iverksetter noe som helst og – og dette er det viktigste – fordi jeg faktisk ikke kan vite i hvilken grad de ble fulgt opp.

Jeg avgrensner, som tidligere nevnt, min oppgave til å omfatte språkopplæringstiltak. Det vil si at jeg ikke vil se på tiltak på viktige områder som arbeids- og boligmarked, noe som i hovedsak skyldes at et slik prosjekt ville sprengt de rammer som rent faktisk er satt for en masteroppgave – både når det gjelder tid og omfang. At jeg har valgt språkopplæring som empiri skyldes, i tillegg til forhold som tidligere er nevnt (kapittel 1.0), at dette er et område det har vært rettet oppmerksomhet mot under hele den perioden jeg studerer og en forventning om at tiltakene på dette området skulle være forholdsvis konkrete. Utdannings- og forskningsdepartementet har gjennom store deler av den aktuelle perioden fulgt opp stortingsmeldinger ved å sende *rundskriv* til aktuelle mottakere – hovedsakelig kommuner, fylkeskommuner og skolestyrever. Rundskriv er en dokumentform som nyttes når noe skal formidles til mange mottakere samtidig. Rundskrivene beskriver hvilke tiltak departementet ber om at blir gjennomført samt administrative og økonomiske betingelser og konsekvenser av disse. På 2000-tallet endret dette bildet seg noe idet Læringscenteret (senere Utdanningsdirektoratet) opprettes. Departementet gikk da over til i større grad å formulere handlings- og strategiplaner, som det er Læringscenterets oppgave å følge opp. I strategi- og handlingsplanene legger regjeringen i konsentrert form fram konkrete tiltak den ønsker gjennomført, gjerne med tidsangivelse for når det skal skje og hvem som har ansvaret. I tillegg til dette har jeg sett på komitéinnstillinger fra Stortinget, lovforslag og vedtatte lover (for eksempel opplæringsloven og introduksjonsloven), samt Mønsterplan for grunnskolen (M87).

Jeg har i utgangspunktet sett på alle rundskriv, strategi- og handlingsplaner som omtaler språkopplæring for innvandrere fra den aktuelle perioden, men ikke alle har vist seg like relevante. Jeg har derfor gjort et utvalg av de som konkret kunne vise til nye tiltak sammenliknet med tidligere.

1.5.3 Om konstruktivisme

Virkeligheten er ikke en gitt sannhet, men snarere en sosial konstruksjon (Berger og Luckmann 1967:13). Beslektet med denne tankegangen, er Silvermans uttalelse om at ”(...) the facts we find in 'the field' never speak for themselves but are impregnated by our assump-

tions” (Silverman 2001:1). Dersom man aksepterer dette premisset – at virkeligheten er sosialt konstruert – hvordan skal en forsker da kunne hevde at akkurat hans/hennes representasjon av verden er bedre eller riktigere enn andres framstillinger av den samme virkeligheten? Dette betyr at uansett hvor vellykket forsøk man har gjort på å få fram alle mulige tolkninger på et felt, vil det i alle tekster være visse meninger eller tolkninger som foretrekkes framfor andre (Hagelund 2003:63). I følge Laclau og Moffe (1985) er endog hver eneste tekst i seg selv et forsøk på å ”(...) privileging or fixing a certain meaning” (gjengitt i Hagelund 2003:63), og nettopp dette er da også en ofte repetert kritikk av den sosialkonstruktivistiske forskningen (Hagelund 2003:63). Overført til praktisk forskning kan det etter dette forventes at den enkelte forsker mer eller mindre ubevisst vil komme til å foretrekke – eller legge større vekt på – for eksempel visse aspekter ved integrasjonsframstillingene, framfor andre. Dersom en annen metodisk innfallsvinkel var blitt valgt, ville man kanskje vektlagt andre elementer, og en annen person ville kanskje også kommet til et noe annet resultat. Denne usikkerheten omkring alternative tolkninger osv., kan til en viss grad imøtegås ved bruk av for eksempel *sitater*. Ved bruk av sitater gis leseren mulighet til selv å vurdere om tolkningene som gis virker fornuftige, samtidig som det dokumenterer prosessen fra data til analytiske påstander. Likevel, valg av hvilke sitater som skal brukes i den endelige teksten vil igjen være påvirket av et forsøk på å konstruere et overbevisende argument og en sammenhengende tekst (Hagelund 2003:64). Sett i forhold til denne oppgaven, er det viktig å minne om at ingen av datakildene som er nyttet er unntatt offentlighet og kan derfor etterprøves av alle som ønsker.

1.6 Oppgavens videre struktur

Oppgaven fortsetter med en gjennomgang av det jeg kaller oppgavens teoretiske rammeverk (kapittel 2). Deretter, i kapittel 3, presenteres oppgavens første empiriske del. Her redegjør jeg for de integrasjonsforståelsene jeg mener framkommer i norske regjeringers stortingsmeldinger om innvandring i perioden 1974-2004. Kapittel 4 er også et empirikapittel. Her vil jeg redegjøre for hvilke tiltak som er satt i verk i etterkant av de stortingsmeldingene som ble presentert i kapittel 3, og det gjøres også en vurdering av hvorvidt integrasjonsforståelsen som framkom i samme kapittel kan etterspores i de tiltak som er iverksatt. Teoretiske perspektiver fra kapittel to vil så – forhåpentligvis – kaste lys over analysen i kapittel 5 og 6, som tar for seg hhv. hvordan særskilte tiltak kan påvirke innvandreres muligheter til integrasjon og på hvilken måte Norges politikk overfor innvandrere de siste tretti årene kan karakteriseres. I kapittel 7 samles trådende og det konkluderes.

2.0 Et teoretisk rammeverk

”Hvordan skape samfunnsmessig lojalitet og en følelse av solidaritet ut fra *forskjell*? Hvordan kan man vise respekt for variasjon i et pluralistisk samfunn uten samtidig å svekke de båndene som holder samfunnet sammen – et fellesskap rundt noen grunnleggende verdier? Hvordan ivareta minoritetenes behov og rettigheter uten å gå på tvers av demokratiske spilleregler?” (Brochmann 2002a:77-78).

Dette sitatet fremhever noen av de grunnleggende dilemmaer flerkulturelle samfunn, deriblant Norge, står overfor når likhet og pluralisme skal fremmes på samme tid. Dette viser også på en fin måte noen av de utfordringene norske myndigheter har stått – og står – overfor i sitt arbeid med å bedre vilkårene for integrasjon. I Norge betegner ”likhet” det gode samfunn - når vi er like har vi det bra - og det er velferdsstatens oppgave å beskytte denne tilstanden av likhet. Longva (2001) skriver endog at Norge er en ekstrem case når det gjelder å definere seg i forhold til likhet (gjengitt i Hagelund 2003:195). Integrasjonspolitikken kan ses som et sett rettigheter og tiltak tatt i bruk av velferdsstaten for å sikre denne likheten; hindre at utsatte grupper faller utenfor. Slike rettigheter og tiltak kan for eksempel være norskopplæring for barn og voksne. På den annen side innebærer integrasjon også anerkjennelse og respekt for kulturell ulikhet (Hagelund 2003:163), og det er i møtet mellom disse forholdene at noe av utfordringen ligger.

2.1 Tiltak og rettigheter

Tiltak og rettigheter synes å være knyttet sammen på flere måter i integrasjonssammenheng. Ett eksempel på dette i eget datamateriale, er opplæring i norsk for grunnskolebarn: Alle barn i norsk skole har *rett* til å lære norsk – det er med andre ord i utgangspunktet en *generell* eller *universell* rettighet. Men som vi skal se i kapittel 4, får den en egen utforming når opplæringen rettes mot innvandrerbarn (introduksjonsklasser, norsk som andrespråk m.v.). Slik får denne universelle rettigheten, preg av også å være et *tiltak* som skal bedre integrasjonsmulighetene for innvandrerbarna – den synes altså også være ment som tiltak for fremme av integrasjon i Norge. Norskopplæring, som i utgangspunktet er en rettighet, kan på denne måten sies på samme tid å ha klare *tiltaksliknende egenskaper*.

Motsatt kan vi i datamaterialet også se eksempel på tiltak som etter noe tid får status som rettighet. Dette gjelder for eksempel norskopplæring med samfunnskunnskap for voksne

innvandrere. Siden midten av 1970-tallet er voksne innvandrere blitt tilbudt norskopplæring med samfunnskunnskap i stadig flere av landets kommuner. I utgangspunktet må dette karakteriseres som et tiltak for fremme av integrasjon – målet var hele tiden å styrke innvandrernes posisjon i samfunnet og øke muligheten for reell likestilling. I november 2004 – etter ca. tretti år – fikk imidlertid dette språkopplærings*tiltaket* endret status til lovfestet *rettighet*. Det ble dermed en rettighet for alle innvandrere som kvalifiserte til det å få opplæring i norsk med samfunnskunnskap. Det ble også en *plikt* for innvandrerne å ta i mot dette tilbudet og for kommunene å tilby det. Vi ser altså hvordan norskopplæring rettet mot voksne innvandrere over tid har kunnet karakteriseres både som tiltak, rettighet og plikt.

Morsmålsopplæring for grunnskolebarn har vært et tema i hele perioden som studeres. Opplæring i morsmålet har en litt ambivalent stilling. I så å si hele perioden pekes det i stortingsmeldingene på at morsmålet er viktig for bevaring og utvikling av egen kultur og identitet – man kan altså si at også dette er et integrasjonstiltak idet innvandrerne med dette får mulighet til å vedlikeholde eget språk, noe som jo er et viktig element i kulturbevaring. I deler av mitt tiltaksmateriale (rundskrivene) framheves imidlertid kun morsmålets sentrale posisjon i forhold til det å lære nye språk (her norsk). Slik blir morsmålsopplæring et integrasjonstiltak som befinner seg på begge sider av ”integrasjon” i kontinuumet (figur 1) i forrige kapittel: Det befinner seg på assimilasjonssiden idet det kun ses som et redskap i læring av norsk, samtidig som det i stortingsmeldingene vektlegges morsmålets kulturbevarende verdi (på segregasjonssiden). Morsmålsopplæring ble av et utvalg foreslått innført som rettighet for alle innvandrerbarn, men dette fikk ikke gjennomslag.⁷ I stedet skulle kun elever med *begrensede* ferdigheter i norsk få tilbud om morsmålsopplæring (St.meld. nr. 25 (1998-99); Rundskriv F-19/01). Slik får morsmålsopplæring en slags mellomposisjon: Det kan sies å være en *rettighet* for noen – de svakeste, men ikke for andre – de flinke. Like fullt kan det karakteriseres som et integrasjonstiltak.

Det synes altså som om både tiltak og rettigheter anvendes av norske myndigheter for å fremme integrasjon. Vi har også sett at tiltak synes å bli en rettighet idet det lovfestes, men like fullt synes slike rettigheter å fortsette å ha det man kan kalle *tiltaksliknende* egenskaper. På samme måte kan tiltak etter hvert få *rettighetsliknende* egenskaper, for eksempel når svært mange får tilgang til dem. Felles for tiltak og rettigheter er at myndighetene synes å ta dem i bruk *for å oppnå noe* – i denne sammenhengen å integrere innvandrere i det norske samfunn. Det kan derfor argumenteres for at det ikke først og fremst eksisterer en *spenning* mellom til-

⁷ St. meld. nr. 17 (1996-97) tilirår at morsmålsopplæring ikke lovfestes, noe stortingskomiteens flertall slutter seg til (St.meld. nr. 25 (1998-99)).

tak og rettigheter, selv om disse karakteriseres av ulike egenskaper (lovfestet – ikke lovfestet). I stedet synes det å eksistere en spenning mellom universelle ordninger (rettigheter og tiltak) på den ene siden og særskilte ordninger (rettigheter og tiltak) på den andre. Det må imidlertid framheves at en sentral forskjell mellom tiltak og rettigheter er hvilken posisjon disse har hos de instansene som skal følge dem opp. Tiltak kan ikke sies å være bindende på samme måte som rettigheter er. Som det påpekes i Odelstingsproposisjon nr. 50 (2003-2004:5), understreker rettighetsfesting *det offentliges ansvar*. Slik kan det for ulike ”interessegrupper” være av avgjørende betydning å få lovfestet noe som en rettighet. Dette innebærer at det også mellom tiltak og rettigheter må sies å eksistere en viss spenning.

2.1.1 Hvor treffsikre er tiltak og rettigheter?

Staten har flere roller i forhold til innvandring og en av de viktigste i denne sammenhengen er rollen som *tilrettelegger* for integrasjon.⁸ Slik har den norske velferdsstaten samtidig også hatt rollen som en sentral *premissleverandør* når det gjelder hva slags innvandringspolitiske virkemidler det har vært mulig å utvikle i Norge (Brochmann 2004a:348, 350).

Siden innvandringsstoppen ble innført i 1975, har norske myndigheter søkt å oppnå integrasjon både gjennom å inkludere innvandrere i de allmenne velferdsordningene, også kalt ”indirekte integrasjonspolitik”, og ved å anvende særtiltak- og rettigheter rettet mot innvandrere, også kalt ”direkte integrasjonstiltak”. Problemet med førstnevnte ordning er selvfølgelig mangelen på treffsikkerhet, og usynliggjøring, mens sistnevnte ordning innebærer potensiell fare for stigmatisering (Borevi 2002; Brochmann og Hagelund 2005:33, 35). Som vi skal se senere, representerer direkte integrasjonstiltak en potensiell utfordring, eller dilemma, for en liberal velferdsstat som den norske (Borevi 2002:46-51). En av årsakene til dette er at slike velferdsstater i stor grad baseres på likhetstenkning og likebehandlingsprinsippet – prinsipper som på sett og vis kan sies å være selve ”(...) nervesenteret i velferdsstatens integrasjonstenkning” (Brochmann 2004a:351). Det har likevel i hele perioden vært forholdsvis stor politisk enighet om at for å oppnå en viss grad av likhet og likebehandling, har det vært nødvendig på visse områder å rette særskilte tiltak mot innvandrere, noe som særlig har vært gjennomført på områder som utdanning, helse, bolig og arbeid.⁹ Tiltakene skulle forstås som midlertidige og som hjelpemidler på veien mot reell likestilling. Forsvarerne av en slik

⁸ Staten har bl.a. også rollen som portvakt, dvs. den bestemmer hvem som skal få lovlig opphold og tildeler statsborgerskap, den skal ivareta nasjonale interesser hos majoriteten og den har ansvaret for sosialiseringen av unge mennesker gjennom et offentlig utdanningssystem (Brochmann 2004a:348).

⁹ Kun Frp har i hele perioden vært motstander av bruk av særskilte tiltak rettet mot innvandrere (Brochmann 2003a:360).

politikk mener særtiltak er helt nødvendig for å oppnå reell likestilling, med begrunnelsen at likebehandling potensielt reproducerer ulikhet og urett. Motstanderne derimot vurderer særtiltak som ”(...) illegitim favorisering av innvandrere på bekostning av svake grupper blant nordmenn (...)” (Brochmann 2003a:198; Brochmann 2004a: 351; Young 1998). Like fullt har altså særtiltak og -rettigheter preget den norske innvandringspolitikken fram til i dag.

Etter tretti år med tiltaks- og rettighetspolitikk, kan man sette spørsmålsteget ved hvor langt man kommer med en slik politikk – hvor treffsikker er den? I følge Brochmann (2004a: 357) har denne politikken vært ”*iøynefallende utilstrekkelig*” som integrasjonsredskap, og det til tross for at rettighetsutviklingen, og særlig menneskerettighetene, representerer landevinninger i (og mellom) moderne stater. Igjen kan man stille spørsmål om det for den liberale velferdsstaten eksisterer en *spenning* mellom på den ene siden å kun basere seg på universelle eller generelle ordninger og på den andre siden også å ta i bruk særskilte tiltak med tanke på å oppnå likestilling. Fagfolk strides da også om hva som best fremmer integrasjonsprosessen (Brochmann 2004a:351). Hvorvidt en slik prosess best fremmes av særskilte tiltak eller om det er mer generelle ordninger som skal til, bør med andre ord undersøkes nærmere før det kan konkluderes.¹⁰ Til syvende og sist er dette imidlertid et spørsmål om politiske valg, hvor avveininger mellom ulike hensyn og interesser vil avgjøre hvilken løsning som foretrekkes (Brochmann og Hagelund 2005:36).

2.2 Norge plassert i en velferdstypologi

Man kan dele inn velferdsstater på ulike måter, avhengig av hvilke dimensjoner det legges vekt på. Gøsta Esping-Andersen plasserer Norge (og de andre nordiske landene) i det han kaller ”det sosialdemokratiske velferdsregimet” i sin typologi over velferdsstater. Ulike ”regimer” refererer her til ulike måter å fordele velferdsproduksjonen mellom stat, marked og familie (Esping-Andersen 1999:73). Typiske trekk ved ”det sosialdemokratiske velferdsregimet” er bl.a. det universelle rettighetssystemet, sjenerøse velferdsytelser og omfattende risikodekning. Å ha et universelt rettighetssystem betyr at de fleste rettigheter er knyttet til individet og er basert på samfunnsborgerskap, eller citizenship, og ikke på for eksempel økonomiske behov eller arbeidsforhold. Det er et egalitært element i dette: Alle innehar samme rettigheter uavhengig av om man er rik eller fattig (Esping-Andersen 1999:78-80). I dette velferdsregimet, kan man si at statens oppgave bl.a. er å oppfylle de samfunnsborgerlige

¹⁰ Brochmann og Hagelund (2004:36) er av den oppfatning at ”(...) forskningen ikke har og antageligvis aldri vil få definitive svar på hvordan balansegangen mellom det universelle og det selektive skal gjennomføres i praksis”.

rettighetene. Dette til forskjell fra andre mer selektive modeller, for eksempel det Esping-Andersen kaller ”det liberale velferdsregimet”, der statens oppgave i større grad handler om å sørge for de fattigste i samfunnet.¹¹ Dette regimet karakteriseres videre ved utbredt bruk av økonomisk behovsprøving og et snevert begrep om hvilke typer risiki som skal betegnes som ”sosiale” og som det er statens ansvar å dekke. I motsetning til i land som plasseres i ”det sosialdemokratiske velferdsregimet” der *staten* spiller den sentrale rollen som velferdsfordeler, oppmuntrer land i ”det liberale velferdsregimet” *markedet* til å ivareta flest mulig velferdsoppgaver. Esping-Andersen plasserer bl.a. Storbritannia og USA i ”det liberale velferdsregimet” (Borevi 2002:47; Esping-Andersen 1999:75).

All statlig velferdspolitik er imidlertid *selektiv* i den forstand at staten sørger for at nødvendige ytelser går til de individene som *bedømmes* å ha behov for dem. Her skiller Karin Borevi (2002:48) mellom to typer betydninger av begrepet ”behov”, eller nærmere bestemt av ”behovsprøving”. I det Borevi kaller ”den generelle modellen”, som synes å tilsvare Esping-Andersens ”sosialdemokratiske velferdsregime”, skjer fordelingen av den velferden staten tilbyr ut i fra en prøving av *faktiske behov*.¹² Dette betyr for eksempel at man er sikret medisinsk behandling dersom man bedømmes å være syk – man har et faktisk behov. Borevi plasserer Sverige i denne modellen (Borevi 2002:47), og jeg mener derfor at også Norge kan plasseres her, i og med likhetene mellom de to lands velferdssystemer. I det Borevi kaller ”den selektive modellen”, som synes å tilsvare Esping-Andersens ”liberale velferdsregime”, skjer derimot fordelingen av velferdsgoder i stor grad på bakgrunn av behovsprøving av ens *betalingsevne* – er man fattig nok, får man behandling (Borevi 2002:48). Den grunnleggende forskjellen mellom disse to modellene handler dermed om hvordan man betrakter statens oppgave med å fordele sosiale ytelser og service til befolkningen (Borevi 2002:47).¹³

Esping-Andersen og etniske minoriteter

Det er vanskelig å si om Gøsta Esping-Andersens typologi ville sett likedan ut dersom han hadde inkludert innvandrere eller etniske minoriteter i sin modell. Esping-Andersen har tidligere fått kritikk både for sin klassifisering av velferdsstater og for manglende anerkjen-

¹¹ ”Liberal” skal her forstås i en økonomisk (eller partipolitisk) betydning. Dette i motsetning til den forståelsen Borevi legger til grunn (Borevi 2002:13).

¹² Esping-Andersen (1999) opererer med en typologi bestående av tre velferdsregimer: det liberale-, det sosialdemokratiske- og det konservative velferdsregimet, mens Borevi (2002) synes å operere med en typologi med to idealtypiske velferdsmodeller: den generelle- og den selektive modellen.

¹³ Da Norge kan plasseres i Esping-Andersens ”sosialdemokratiske velferdsregime” og Borevis ”generelle modell”, er det disse karakteristiske trekk som er viktige i denne studien.

nelse av hvilken rolle viktige aspekter som kjønn og familie spiller i den moderne velferdsstat (for eksempel Orloff 1993 og Esping-Andersen 1999).

Han kan dermed også kritiseres for ikke å ha brakt inn den *etniske dimensjonen* i sin behandling av velferdsstater og velferdsregimer. En slik behandling kan potensielt utfordre hans nåværende analyse på flere områder. For det første savnes en analyse av om, og på hvilken måte, de ulike velferdsregimene bidrar til en stratifisering av innvandrere (Schierenbeck 2003:233). En slik analyse *kan* også få innvirkning på den typologiske inndelingen. Et annet aspekt som kunne være av interesse, er hvordan innvandrernes familiestruktur påvirker deres sosiale posisjon, og i den sammenhengen også hvilken innvirkning dette har for kjønnsaspektet.¹⁴ En tredje dimensjon som *kan* få følger for Esping-Andersens nåværende typologi (1999), er en undersøkelse av hvordan ulike velferdsstater forholder seg til innvandrere eller etniske minoriteter på et mer overordnet plan – hvilke naturaliseringsregler landene har.

Dette er kun noen egenskaper ved den nye innvandringen som kan få følger for måten man tenker om moderne velferdsstater, og kan neppe avfeies som uten betydning da ”forskjeller i innvandringspolitikk har konsekvenser for velferdspolitik, akkurat som ulike velferdsregimer har konsekvenser for innvandringspolitikk (Hammar 2003, gjengitt i Brochmann og Hagelund 2005:9).

2.3 Generelle ordninger – med T.H. Marshall som utgangspunkt

En tidlig representant for den generelle modellen, eller det universalistiske perspektivet, er T.H. Marshall, som i en forelesning med tittelen ”Citizenship and Social Class” i 1949 bl.a. presenterte sin teori om den moderne velferdsstatens (og da særlig den britiske velferdsstatens) historiske utvikling, og herunder sin teori om utviklingen av ”citizenship”. Den citizenship-modellen Marshall presenterte i 1949 har senere blitt en *standardreferanse* for utviklingen av moderne rettsstater og har også ”(...) bidratt med et normativt fundament for velferdsstater” (Brochmann 2004a:353).¹⁵

¹⁴ Her har for eksempel Kavli (2004) vist at mens norske kvinner i stor grad får tilgang til velferdsgoder gjennom å være yrkesaktive, så mottar de fleste innvandrerkvinner velferdsgoder i egenskap av å være mor.

¹⁵ T.H. Marshall (1992) forfekter en tradisjonell forståelse av ”citizenship” – han reserverer begrepet for det som gjerne kalles rettighetsdimensjonen; juridisk forpliktende bånd mellom stat og individ (Brochmann 2002a:57). Omfattende flerkulturell innvandring de senere årene har bidratt til en utvidelse av citizenship-begrepet til også å omhandle identitet, sosiale bånd og tilhørighets-spørsmål – det som også kalles tilhørighetsdimensjonen (Brochmann 2003b:8, 22)

2.3.1 "Citizenships" historiske utvikling

Marshall foreslår å dele "citizenship" i tre deler, dimensjoner eller elementer: et sivilt, et politisk og et sosialt (Marshall 1992:8).¹⁶ Ut fra disse tre elementene mener han at man kan beskrive "citizenships" historiske utvikling mot et stadig mer integrert medborger- eller samfunnsfellesskap (Borevi 2002:10). De nevnte elementene er igjen delt opp i et knippe *rettigheter*: Det *sivile* elementet består av en rekke rettigheter som Marshall anser som nødvendige for den individuelle frihet, slik som ytringsfrihet, tanke- og trosfrihet og eiendomsretten. Det *politiske* elementet inneholder bl.a. retten til å være en politisk person – som velger og potensielt valgt (Brochmann 2004a:353). Det *sosiale* elementet består i følge Marshall av "(...) the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilised being according to the standards prevailing in the society" (Marshall 1992:8). Den sosiale dimensjonen utgjør dermed det man kan kalle selve kronen på verket – det er denne dimensjonen som danner selve grunnlaget for velferdsstaten og som sikrer individet sosiale rettigheter, økonomisk sikkerhet og også muligheten til å leve på linje med den dominerende standarden i samfunnet (Brochmann 2004a:353).

De tre rettighetstypene kan sies til sammen å utgjøre et *system av rettigheter*, hvilket vil si at de for full virkeliggjørelse gjensidig forutsetter hverandre (Loftager 2003:21). Marshall (1992:10) plasserte de ulike elementenes formative periode i hvert sitt århundre – de sivile rettighetene til det 18. århundret, de politiske til det 19. århundret og de sosiale til det 20. århundret.

Utdyping av rettighetene i et historisk perspektiv

Den første landvinningen skjedde altså på 1700-tallet da de *sivile rettighetene* ble utvidet i omfang og gradvis ble en større andel av befolkningen til del. Retten til selv å velge arbeid, kan nevnes som ett eksempel på det første. Fram til 1700-tallet ble hvilket arbeid man kunne inneha til dels bestemt av klassetilhørighet. Dette ble endret, og anerkjennelse av friheten til selv å velge arbeid innebar også en formell aksept for en fundamental holdningsendring – likhet for loven ble fra nå av et stadig mer bærende prinsipp. De sivile rettighetene skulle omfatte alle voksne medlemmer av samfunnet, det vil si alle mannlige medlemmer – siden kvinnenes status var, med Marshalls ord "(...) in some important respects peculiar" (Marshall

¹⁶ Når ikke annet er oppgitt er kilden Marshall 1992: "Citizenship and Social Class", s. 3-51.

1992:12). Likevel omtaler han friheten som universell og sier at ”frihet” og ”citizenship” brukes om hverandre.

De *politiske rettighetene* hadde sin formative periode tidlig på 1800-tallet. Utvidelsen av disse rettighetene hadde en litt annen karakter enn de sivile rettighetene. Det var her ikke snakk om nye rettigheter, men å tildele en stadig større del av befolkningen gamle rettigheter. Utvidelsen av for eksempel stemmerett foregikk til et godt stykke inn på 1900-tallet da den ble universell – og det var også først da at stemmerett ble en av statsborgerskapets rettigheter. Lenge var dette et privilegium for kun en begrenset økonomisk klasse.

På 1900-tallet ble citizenship utvidet til også å gjelde *sosiale rettigheter*. I kraft av å være statsborger fikk man nå rett til en viss grunnleggende sosial trygghet. Det var særlig etableringen av en offentlig grunnskole som bidro til at det sosiale elementet ble en del av citizenship. For Marshall var retten til utdanning ”(...) a genuine social right of citizenship (...)” (Marshall 1992:16) og grunnen til dette var at målet med utdannelsen var å forme framtidige voksne. Siden sosialhjelp ikke lenger sto i motsetning til citizenship, førte det til at tidligere utestengte kategorier mennesker ble integrert i fellesskapet. Det at statsborgerskapets innhold ble utvidet til også å omfatte sosiale rettigheter medførte altså at stadig større deler av befolkningen ble omfattet av flere rettigheter (Borevi 2002:11).

Det er særlig viktig å merke seg at Marshall mente at det skjedde en utvikling mot et stadig mer integrert ”citizenship” og at dette dels førte til at antall rettigheter ble flere – at citizenship inneholdt stadig mer, og dels at en stadig større del av befolkningen ble tildelt disse rettighetene – at stadig flere ble omfattet av citizenship (Borevi 2002; Marshall 1992).

De sosiale rettighetene

Særlig viktig for citizenships *integrasjon*, eller fullstendigjøring, var etableringen av de sosiale rettighetene. Disse rettighetene var bl.a. en nødvendig forutsetning for en borgers mulighet til å utnytte de to andre rettighetstypene effektivt. Som eksempler på dette viser Marshall til at de sivile rettighetene forutsatte fornuftige og intelligente mennesker som kunne lese og skrive, og utdanning ble derfor en nødvendig forutsetning for sivil frihet. Det ble også stadig mer tydelig at et politisk demokrati trengte utdannede velgere, og at fabrikker og andre arbeidsplasser hadde behov for utdannede arbeidere. Det er altså først når citizenship utvides med de sosiale rettighetene og borgerne får adgang til, foruten utdanning, også helsetjenester og grunnleggende sosial trygghet, at citizenships prinsipp om likeverdighet og like rettigheter for alle, kan realiseres på alvor. De sosiale rettighetene manifesterer en idé om at alle har lik sosial verdi (Borevi 2002:12).

De sosiale rettighetene var betydningsfulle for *integrasjon* også på en annen måte: De ga tilgang til sosiale ytelser, som igjen ga tilgang til en viss sosial og materiell standard. De skulle skape en ny statuslikhet (Brochmann 2004a:353), noe som var viktig fordi det skapte en følelse av samhørighet borgerne mellom – det skulle fungere som et forenende lim mellom borgerne i et samfunn. Likhet og integrasjon henger altså sammen i Marshalls citizenship-teori, og sosial likhet i befolkningen var ment å føre til integrasjon og solidaritet (Borevi 2002: 12).¹⁷

Et integrert citizenship fører altså til integrasjon og solidaritet i samfunnsfellesskapet, dersom vi følger Marshalls tankegang. Sagt på en annen måte: Graden av sosial stabilitet og harmoni i et samfunn avhenger av et integrert citizenship som alle tar del i. Årsaksretningen er altså tilsynelatende fra ”citizenship” til ”integrasjon”. Det kan imidlertid også argumenteres for at Marshall kan forstås på ytterligere en måte og at vi her i stedet observerer en feedback-mekanisme, som virker som en selvforsterkende prosess: At utviklingen av et integrert citizenship på sin side fordrer en følelse av samfunnsmedlemskap ”(...) based on loyalty to a civilisation which is a common possession” (Marshall 1992: 24); at en fellesskapsfølelse var nødvendig for dannelsen av citizenship-rettighetene. Samtidig vil disse rettighetene virke forsterkende på fellesskapsfølelsen og følgelig fungere integrerende i en vedvarende prosess (Brochmann og Hagelund 2005:18). Utvikling og vedlikehold av denne fellesskapsfølelsen forutsatte en *likeverdig* behandling av borgerne – og slik henger dermed integrasjon og likestilling nær sammen, i følge Marshall (Brochmann 2004a:353). Selve velferdsstaten ble av Marshall ”(...) ansett som et grunnleggende integrasjonsprosjekt for hele samfunnet” (Brochmann og Hagelund 2005:18).

2.3.2 Kritikk av T.H. Marshalls teori

Et viktig poeng ved presentasjonen av Marshalls citizenship-modell, er i denne sammenheng hans overordnede syn på citizenship, nærmere bestemt rettighetenes universelle egenskaper og integrerende virkning. Marshall har i ettertid fått kritikk for flere sider ved sin teori, og det kan derfor være interessant å se litt nærmere på de sider ved kritikken som er aktuelle her.

¹⁷ Marshalls forståelse av sammenhengen mellom velferdspolitik og integrasjon er ikke den eneste mulige. Som eksempel på en diametralt motsatt oppfatning, trekker Borevi fram Bismarck. Også for Bismarck var integrasjon en vesentlig målsetning, men i motsetning til Marshall mente han at ideen om likhet representerte en trussel mot integrasjon og stabilitet i samfunnet. I stedet tenkte han seg at klasseskiller og andre ”naturlige forskjeller” mellom befolkningsgrupper, måtte bevares for å sikre nettopp integrasjon og harmoni (Borevi 2002:13).

*Hvem omfattes av "citizenship"?*¹⁸

Marshall definerer "citizenship" på følgende vis: "Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed" (Marshall, T.H. 1992:18). Marshalls forståelse av citizenship innebærer for det første en status som er knyttet til fullt medlemskap i et samfunn ("community"), og for det andre at de som innehar denne statusen er likeverdige i forhold til de rettigheter og plikter som er knyttet til den. Faulks (1998:49) sier endog at Marshall implisitt forutsetter at citizenship er *inkluderende av natur*. Alle som kan defineres som medlemmer av samfunnet har dermed like rettigheter og plikter. Her blir det altså et spørsmål om *hvem* som defineres som medlemmer av samfunnet.

Flere samfunnsforskere har registrert at Marshall synes lite opptatt av etnisitet, eller av hvordan innflyttede samfunnsborgere passer inn i hans modell.¹⁹ Om dette skyldes at han tar det som selvfølge at denne gruppen er inkludert, eller om det er fordi han ikke fant dette relevant eller interessant er vanskelig å si. Tatt i betraktning at modellen ble utarbeidet *før* den omfattende "nye innvandringen"²⁰ hadde begynt å gjøre seg gjeldende, synes Marshall å ha hatt en relativt homogen befolkning i tankene. Det er derfor nærliggende å anta at Marshall ikke anså etnisitet som en viktig kategori, og da heller ikke at dette ville føre til spesielle utfordringer. Dette har nå endret seg og de fleste land i Europa er i dag det vi kaller flerkulturelle samfunn. Det kan derfor hevdes at Marshalls forståelse av begrepet har noe mindre forklaringskraft i dagens samfunn, og at hans modell dermed ikke er tilstrekkelig for å videreføre integrasjonsprosjektet i et flerkulturelt samfunn (Brochmann og Hagelund 2005:19).

Som følge at dette, er det viktig at land som Norge, med en universalistisk velferdsmodell basert på prinsipper som *likhet* og *likebehandling*, stadig reflekterer rundt balansen mellom sjenerøsitet og restriktivitet. Med dette menes at slike velferdsmodeller, som i prinsippet er inkluderende mht. rettigheter, kontinuerlig må vurdere *hvem* som mer konkret skal omfattes av disse. Dersom mange av de som kommer til landet ikke kan brødfø seg selv, kan majoritetsbefolkningens sjenerøsitet settes på prøve – noe som i siste instans kan påvirke bærekraften i selve systemet (Brochmann 2002a:35). Man kan kanskje si at det eksisterer en spenning mellom "(...) the reality of equality and the ideal of equality (...)" (Bulmer and

¹⁸ Citizenship og samfunnsborgerskap vil bli brukt om hverandre i teksten. Begge er samlebegrep på statsborgerskap og medborgerskap og rommer dermed både en rettighetsdimensjon og en tilhørighetsdimensjon (Brochmann 2003b:22).

¹⁹ I tillegg til etnisitet, har Marshall også fått kritikk for sin behandling, eller, som mange kritikere vil si, snarere mangel på behandling, av forhold som kjønn og familie (se for eksempel Barbalet 1988; Borevi 2002; Bulmer and Rees 1996; Faulks 1998; Kymlicka og Norman 1994; Pateman 1996).

²⁰ Etterkrigs-innvandring fra land utenfor OECD (Brochmann 2003b:22).

Rees 1996:283). Her er det viktig å være klar over at definisjonen som angir *hvem* som har rett til samfunnsborgerskap, bestemmes av politiske, sosiale og økonomiske endringer. Eksempler på dette er at innvandringskontroller gjerne blir strengere i perioder med økonomisk nedgang og høy arbeidsledighet (Faulks 1998). Citizenship kan dermed sies å være alt annet enn inkluderende av natur.

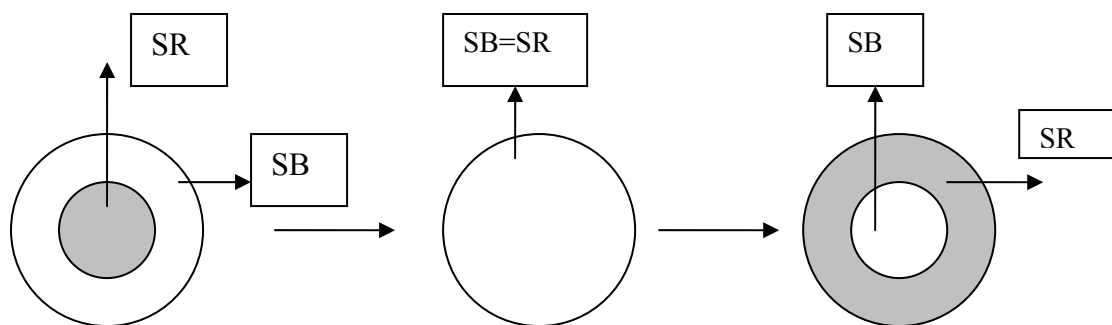
Rettighetenes utforming og innhold

Marshall betrakter citizenship som en felles identitet som vil integrere tidligere ekskluderte grupper slik at alle kan ta del i det han kaller en felles kultur (Kymlicka og Norman 1994: 369). Dette betyr at rettigheter ble sett som et virkemiddel for økt deltakelse, noe som igjen skulle stimulere til integrasjon (Brochmann og Hagelund 2005). Mange teoretikere vil imidlertid mene at disse rettighetene ble definert *av og for hvite menn* og derfor vanskelig kan tilpasses for eksempel minoritetsgruppers spesielle behov. Det er dermed en fare for at disse gruppene føler seg utestengt fra den nevnte ”felles kulturen” selv når de har fått tilgang til de samfunnsborgerlige rettighetene. Enkelte mener at deres sosiokulturelle identitet – deres annerledeshet – vil gjøre at minoritetsgrupper uansett vil føle seg ekskludert så lenge deres spesielle behov ikke ivaretas (Kymlicka og Norman 1994:370). Dette forholdet kan i første omgang skyldes at hvilket innhold samfunnsborgerskapet, eller citizenship, fylles med vil være preget av majoritetsbefolkningens verdier, normer og tankesett. Den flerkulturelle innvandringen har utfordret og synliggjort det selvfølgelig som tidligere ble tatt for gitt av majoritetssamfunnet (Brochmann 2002a:58). Som følge av dette kan det også oppstå situasjoner der minoritetsgrupper selv tar til orde for at deres behov ikke tas nok hensyn til, nettopp fordi det er representanter for majoritetsbefolkningen som har utformet prinsippene (Brochmann og Hagelund 2005:19).

Å kun være opptatt av hvordan *minoritetenes* spesielle behov bedre kan ivaretas, kan imidlertid skape en ubalanse som kan vise seg uheldig. Dette fordi det kan vise seg av avgjørende betydning for velferdsstatens eksistens at den også beholder *majoritetens* støtte. Det eksisterer hele tiden fare for at denne store gruppen mister ”community-følelsen” og dermed også motivasjonen til å betale for og støtte ordninger som i stadig større grad går til mennesker man ikke anser som en del av ”sitt samfunn”. Resultatet kan i verste fall bli at selve velferdsstatens legitimitet trues (Brochmann og Hagelund 2005:19).

Utviklingsperspektivet

Marshall's framstilling av rettighetsutviklingen er av flere kritisert for å være forenklet, og det hevdes at utviklingen blir en annen dersom man fokuserer på innvandreres suksessive tilgang til rettigheter. I følge Borevi har innvandrerne fått tilgang til rettigheter nærmest i omvendt rekkefølge av det Marshall tenkte seg: "(...) sociala och civila rättigheter har föregått politiska rättigheter. Det innebär att ett av de båda integrativa syften som de sociala rättigheterna skulle fylla inte är tillämpligt för många invandrades del. De sociala rättigheterna skulle som vi sett enligt Marshall fungera som ett slags verktyg för medborgarna så att de verkligen kunde ta tillvara sina politiska rättigheter. Men invandrare som enbart har medlemsstatus som denizens får i detta avseende tillgång till verktyg som de inte har rätt att använda sig av" (Borevi 2002:22). Dette forholdet gjelder også for Norge. Legalt etablerte nykommere til Norge får umiddelbart sivile og sosiale rettigheter, men oppnår ikke fulle politiske rettigheter før de er naturalisert (Brochmann 2002a:60).²¹ Borevi (2002:22) foreslår en visuell fremstilling av den historiske utviklingen. Denne modellen inkluderer Marshall's forståelse samt Borevis syn på dagens situasjon i land med innvandring:



Tidligere asymmetri:

Å inneha statsborgerskap (SB) var ikke det samme som å ha samfunnsborgerlige rettigheter (SR).

Marshall's ideal:

Alle statsborgere (SB) innehar også fulle samfunnsborgerlige rettigheter (SR).

Ny asymmetri:

Å inneha samfunnsborgerlige rettigheter (SR) forutsetter ikke statsborgerskap (SB)

Figur 2: Samfunnsborgerskapets historisk utvikling (Borevi 2002:22).

I figuren lengst til venstre, framstilles situasjonen slik den var før statsborgerskapets rettigheter ble stadig flere i antall og omfattet stadig flere mennesker. Det å være statsborger (SB) i juridisk forstand var den gangen ikke nok til å få tilgang til alle rettigheter. For Marshall var

²¹ Å bli naturalisert vil si å bli statsborger i det landet man bor i (for eksempel Brochmann og Hagelund 2005:17).

den ideelle situasjonen en situasjon der *alle* voksne statsborgere skulle ha tilgang til de samme rettighetene, slik det framgår av figuren i midten. Det var gjennom en slik likestilling at den nasjonale integrasjonen best ble fremmet (Borevi 2002:18). I figuren til høyre ser vi den nye situasjonen som oppstår i land med innvandring, slik Karin Borevi tenker seg den: Statsborgerskapet er ikke lenger et heldekkende kriterium for om en person skal gis tilgang til de rettigheter som Marshall snakker om – flere rettigheter er i moderne velferdsstater *frakoblet* det formelle statsborgerskapet (Brochmann 2003a:266). Lovelig bosatte innvandrere uten statsborgerskap nyter i dag godt av mange samfunnsborgerlige rettigheter (SR), for eksempel så godt som alle sosiale og sivile rettigheter. De politiske rettighetene derimot, er begrenset for innvandrere uten statsborgerskap – de kan for eksempel ikke stemme, eller stille til valg som kandidat ved stortingsvalg (Borevi 2002:21). Ved kommunevalg, derimot, har legale innvandrere som har vært bosatte i Norge i minst tre år, rett både til å stemme og til å stille til valg (Brochmann 2003a:190).

De fleste er i dag enige om at Marshalls modell er begrenset av tid og sted (Bulmer and Rees 1996:269), og mange påpeker hans utelatelse av viktige grupper og aspekter i samfunnet. På tross av dette, fortsetter Marshalls opprinnelige tanker om begrepet ”citizenship” å være av betydning i dag idet forskere i forskjellige faglige leire har respondert og utviklet hans ideer til bl.a. å handle om hva det vil si å være medlem av et samfunn. Begrepet ”citizenship” gjorde det for eksempel mulig å dekonstruere begrepet om hva et ”samfunn” er, noe som igjen åpnet for grundigere undersøkelser av i hvilken grad alle som bodde i et samfunn (nasjonalstat) også ble tilgodesett med fullt medlemskap. Andre igjen har vært mer opptatt av hvordan citizenship kan belyse det relaterte temaet sosial integrasjon (Brochmann 2002a:57; Bulmer og Rees 1996:269).²²

2.4 Særskilte ordninger innenfor den generelle modellen

Richard Titmuss tok utgangspunkt i det han så skjedde i Storbritannia og USA i forhold til fordeling av velferdsgoder (Miller 1987:13). Begge landene orienterer seg mot ”den selektive modellen” som Borevi (2002) snakker om, og Esping-Andersen (1999) plasserer begge i ”det liberale velferdsregimet” i sin typologi. Selektiv velferdspolitik har en fordel: Den omfordeler velferdsgoder til dem som behøver det mest. Titmuss ønsker å oppnå denne fordel, men innenfor en generell velferdspolitik (Hansson 1990:58-59).

²² Man er fremdeles ikke enige om hva begrepet ”citizenship” skal innebære og hvem det skal inkludere. Som følge av denne uenigheten, er begrepet blitt brukt på ulike og til dels motstridende måter (Brochmann og Hagelund 2005: 16).

Titmuss' ønske er at velferdspolitik skal fremme følelsen av fellesskap og deltakelse, forhindre fremmedgjøring og integrere medlemmer av minoritetsgrupper, etniske grupper og regionale kulturer i samfunnet som helhet (Hansson 1990:56). Han mener imidlertid at dette er umulig dersom samfunnet består av atskilte samfunnsklasser som lever helt ulike typer liv og som blir betjent av ulike institusjoner fra fødselen av. Titmuss argumenterer mot en selektiv sosialpolitikk nettopp fordi han mener den fører med seg en slik oppdeling. Et slikt velferdssystem får dem som er avhengige av den offentlige velferden til å føle seg stemplet som en annenklasses borger, og først og fremst skyldes dette systemet med behovsprøving. For å unngå denne typen "stigma" er det nødvendig at velferdsreformene omfatter alle (Hansson 1990:56-57; Titmuss 1990 (1968)a). Ifølge Titmuss opplever den stigmatiserte personen å bli behandlet som annerledes og marginalisert; at han/hun er atskilt fra resten av samfunnet. Denne opplevelsen kan produsere et ødelagt og forminsket selvbilde. Den store faren, mener Titmuss, er likevel at programmene som er rettet mot en sårbar målgruppe svekker samfunnets bånd. Folk deles inn i de verdige som ikke trenger programmet og de mindre verdige som trenger det. Stigma og behovstesting stratifiserer samfunnet mer intenst, særlig siden de ikke-stigmatiserte kan begynne å tenke at de er finansielt gjort til offer av de stigmatiserte mottakerne av sosialstøtte eller at disse ikke setter stor nok pris på alt som gjøres for dem. Det er i tillegg fare for at mennesker som blir behandlet som byrder også vil oppføre seg som byrder (Miller 1987:13-14).

Vi ser her at Titmuss argumenterer *mot* den selektive modellen, som han mener er til hinder for å fremme integrasjon. Økonomisk behovsprøving innebærer fornedring av mottakerne, noe som undergraver muligheten for at disse menneskene skal føle samhørighet med det øvrige samfunnet. Slik Borevi forstår Titmuss tenderer den generelle fordelingspolitikken, derimot, mot å fungere integrasjonsfremmende (Borevi 2002:48). Til tross for at Titmuss anerkjenner den generelle modellen i så stor grad som han gjør, erkjenner han at det finnes områder der den er utilstrekkelig som fordelingsstrategi. For å bli kvitt mer dyptgripende ulikheter kreves det i blant at man retter seg særskilt mot de fattigste. Titmuss foreslår derfor at den generelle politikken *kompletteres* med selektivt innrettede støtteordninger til de som har det verst (Borevi 2002:49; Reisman 1977; Titmuss 1990 (1968)b:135) – han vil med andre ord kombinere den generelle og den selektive politikken fordelene. Målet er en effektiv omfordeling til fordel for dem som har de største behovene, gjennomført innenfor rammen av et generelt system med minst mulig risiko for stigmatisering (Hansson 1990:58-59).

2.4.1 R. Titmuss' løsning

Utfordringen ligger altså ikke i valget mellom en universalistisk eller generell modell og en ren selektiv modell. Den virkelige utfordringen ligger i spørsmålet: "What particular infrastructure of universalist services is needed in order to provide a framework of values and opportunity bases within and around which can be developed acceptable selective services provided, as social rights, on criteria of the *needs* of specific categories, groups and territorial areas and not dependant on *individual tests of means*?" (Titmuss 1987a:139). Man kan altså ikke finne svaret på problemet med for eksempel integrering uten en infrastruktur av universelle ordninger (Titmuss 1987a:139). Slike ordninger frambringer et overgripende verdisystem og en følelse av samhörighet. Samtidig er universalisme alene ikke nok. Man må forsøke å finne midler, verdier, metoder og teknikker for *positiv, selektiv diskriminering* uten å gi mottakerne en virkelig eller innbilt opplevelse av personlig nederlag og individuell feiling (Titmuss 1987b:153-154; Titmuss 1990(1968)b:135-136).

I sitatet over ser vi også at Titmuss dreier oppmerksomheten bort fra behovsprøving på bakgrunn av *individuelle* behov. I stedet mener han at velferdsstater bør orientere seg mot mer selektiv støtte i form av sosiale rettigheter på grunnlag av behov hos visse *kategorier, grupper og geografiske områder* (Titmuss 1987a:139; Titmuss 1990 (1968)a:107). Å unngå individuell behovsprøving framstår dermed som det sentrale for Titmuss. Unngår man det, slipper man også stigmatiseringsproblematikken. Staten må i stedet benytte upersonlige kollektive kategorier og fremheve behov heller enn betalingsevne (Borevi 2002:49, Reisman 1977:93). Han etterstreber altså en omfordeling av mer ressurser til fattige områder og særskilte grupper på grunnlag av behov *uten* individuell behovsprøving (Hansson 1990:58-59). I Sverige ble denne tankegangen fulgt opp i praksis gjennom "Storstadssatsingen", som ble innført i 1997. "Storstadssatsingen" innebærer økt satsing på utsatte områder, for eksempel deler av storbyer der det bor mange innvandrere. Helt i Titmuss' ånd skulle tiltaket rettes generelt, uten individuell behovsprøving (Brochmann og Hagelund 2005:56). Titmuss' forslag til strategi er dermed operasjonalisert til praktisk politikk. Hvorvidt dette er en så risikofri resept som Titmuss synes å mene, vil jeg komme nærmere tilbake til i avsnittet under og i analysen i kapittel 5.

Både Borevi (2002) og Reisman (1977) stiller seg kritiske til påstanden om at kollektiv identifisering av de fattigste ikke vil føre til stigmatisering og dermed ikke være til hinder for integrasjon. Begge hevder at også det å tilhøre en *gruppe* som identifiseres som spesielt ressurs svak, eller å bo i et område som utpekes som særlig utsatt, vil kunne innebære negativ

stempling i like stor grad som om enkeltindivider tvinges til å gjennomgå økonomisk behovsprøving. I tillegg, påpeker Borevi, er Titmuss' poeng ikke å identifisere kategorier av mennesker med en viss *type* behov, men å identifisere grupper med spesielt *store* behov – altså de i befolkningen som er sosioøkonomisk mest utsatte; de fattigste i et samfunn. Uansett om utvalgskriteriet for mottakere av særskilt støtte identifiseres ved individuell eller kollektiv behovsprøving, vil det foreligge en fare for å framkalle et fattigdomsstigma så lenge utvalgs-kriteriet er basert på økonomiske behov og ikke faktiske behov (Borevi 2002:50).

2.5 Spenningen mellom universelle og særskilte ordninger

Det synes å eksistere en *spenning* mellom det å tildele innvandrere særskilte rettigheter og det kun å nytte generelle ordninger. I følge Borevi (2002:50) står den generelle velferdsstaten overfor et *dilemma*. På den ene siden prøver slike velferdsstater å unngå en fordelingspolitikk som er selektiv på den måten at den kun retter seg mot de økonomisk svake i samfunnet og dermed risikerer ”vi - dem” - tenking, noe som potensielt kan føre til stigmatisering av visse grupper og dermed motvirke integrasjon (Borevi 2002:50). Kritikere frykter også at *særtiltak* kan utfordre majoritetens rettferdighetssans og i verste fall påvirke bærekraften i selve systemet ved at det tydeliggjøres hvor mye ”de koster samfunnet” (Brochmann og Hagelund 2005: 23). På den andre siden erkjennes det også i slike velferdsstater at selektive støtteordninger iblant er nødvendig for å motvirke ulikheter, slik vi nettopp har sett Titmuss argumentere for. Som en type tiltak for å fremme integrasjon, kan det altså være et behov også for den generelle velferdsstaten å kunne henvende seg direkte med støtteordninger til de kategorier av mennesker som er dårligst stilt i samfunnet. Slik kan man få i stand en omfordeling av godene og på den måten kan motvirke store sosioøkonomiske skiller mellom befolkningsgrupper (Borevi 2002:50).

2.5.1 Taylor, Kymlicka og Young

Charles Taylor (1994: 25-75; Hagelund 2003:16) anerkjenner dette dilemmaet, eller spenningen, men formulerer det litt annerledes, med mer vekt på begreper som ”respekt”, ”identitet” og ”anerkjennelse”: Dersom velferdsstaten på den ene siden behandler mennesker på en måte som er blind for ulikheter (at den baseres på universelle ordninger) og på den måten følger prinsippet om lik respekt, risikerer den å øve vold mot menneskers identitet ved ikke å anerkjenne dem. På den annen side, kan imidlertid det å behandle mennesker forskjellig (at staten tar i bruk særskilte ordninger i visse tilfeller) komme i konflikt med prinsippet om universell

likhet, og dermed bli sett som en trussel mot det Hagelund (2003:16) kaller ”the ideal of a fraternity of all citizens” – også når målet er å gi lik verdi til forskjellige individer.

Det finnes imidlertid også andre måter å forstå dette på. Will Kymlicka for eksempel, deler ikke Taylors og Borevis bekymring. Enkelte grupper kan i følge Kymlicka lettere integreres dersom det dannes et slags *differensiert samfunnsborgerskap* (Kymlicka 1998). Dette synspunktet utfordrer Marshalls syn på citizenship fordi det innebærer at medlemmer av visse grupper inkorporeres ikke bare som *individer*, men også som medlemmer av en *gruppe*. Kritikerne av dette synet mener imidlertid at ideen om et differensiert samfunnsborgerskap er en ”contradiction in terms”. For disse er citizenship ”(...) by definition a matter of treating people as individuals with equal rights under the law” (Kymlicka 1998: 167). Det er dette som skiller demokratiske citizenship fra føydale eller andre førmoderne oppfatninger som bestemte menneskers politiske status ut fra deres religiøse-, etniske- eller klassemedlemskap. Kymlicka mener på sin side at denne påstanden er overdrevet da de fleste moderne demokratier i dag anerkjenner en eller annen variant av differensiert samfunnsborgerskap (Kymlicka 1998:167-168). For å understøtte dette synet, siterer han Parekh (1990:702) som mener at citizenship i dag ”(...) is a much more differentiated and far less homogeneous concept than has been presupposed by political theorists” (Kymlicka 1998:168).

En type differensiert citizenship er det Kymlicka kaller *polyetniske rettigheter* (1998: 169).²³ For Kymlicka er krav om slike rettigheter bevis for at minoritetsgrupper ønsker å delta i samfunnet, ikke bevis for det motsatte – at de ønsker å leve separert fra resten av samfunnet. Han mener derfor at slike spesielle rettigheter vil forenkle integrasjonsprosessen og ikke forhindre den, slik kritikerne hans hevder. For Kymlicka er tvert i mot selve filosofien bak polyetnisitet integrasjonistisk og vil derfor stort sett ikke føre til ”gettoisering” (Kymlicka 1998:70-71).

Iris M. Young (1998) har også en idé om differensiert citizenship. Mens Kymlicka konsentrerer seg om hvorvidt særskilte rettigheter og differensiert samfunnsborgerskap fremmer eller forhindrer integrasjon, undersøker Young realiteten ved ”the universality of citizenship” (Young 1998:263). Hun mener moderne politiske tanker generelt forutsetter at samfunnsborgerskapets status overskrider særegenheter og annerledeshet, at uansett hva slags forskjeller som eksisterer i befolkningen, så gir samfunnsborgerskapet samtlige lik status som likemenn og -kvinner i den politiske offentligheten (Young 1998:263). Young viser med en

²³ Polyetniske rettigheter er for eksempel unntak fra åpningstidsbestemmelser for jøder og muslimer og retten til ikke å bære motorsykkelhjelm for sikker (Brochmann 2002a:42).

rekke eksempler at mennesker er forskjellige på måter som gjør at rettigheter og regler som er universelt formulert, og dermed blinde for ulikheter som rase, kultur, kjønn og alder, opprettholder snarere enn undergraver undertrykkelse. Lik behandling betyr at alle måles etter de samme normene og målene, noe som vil slå urettferdig ut for enkelte grupper. Hun kritiserer derfor de universelle, individuelle rettighetene som rommes i citizenship for å fungere som en produsent av ulikhet og urettferdighet. I stedet for å bidra til likhet og rettferdighet, befester slik likebehandling ulikhet, noe hun hevder er i majoritetens interesse (Brochmann 2003b:15). Dette synet kan sies å stå i kontrast til både Marshalls og Titmuss' påstand om at universelle rettigheter fremmer integrasjon (Borevi 2002; Marshall 1992; Titmuss 1987). Youngs forslag er etter dette at i stedet for alltid å formulere rettigheter og regler i universelle termer som er blinde for forskjellighet, bør man i visse tilfeller tilgodese visse grupper som fortjener særskilte rettigheter. Dette fordi forsøket på å etablere et universelt samfunnsborgerskapsbegrep som transenderer gruppeforskjeller, blir urettferdig. Hun begrunner dette med at et universelt samfunnsborgerskapsbegrep undertrykker historisk ekskluderte grupper. Slike ekskluderte grupper har, i følge Young (gjengitt i Kymlicka og Norman 1994:370), ofte spesielle behov som bare kan møtes gjennom gruppedifferensierende politikk, for eksempel *språkrettigheter*. Her ligger det med andre ord en resept for særbehandling: ”Personer som stiller med ”handicap” i samfunnsløpet må hjelpes, slik at forutsetningene for deltakelse og uttelling blir mer likt fordelt” (Brochmann 2003b:15). Dette synet blir imidlertid møtt av kritikere som hevder at dette vil føre til en ”grådighetspolitikk” fordi det vil oppmuntre ulike grupper til å vektlegge sin forskjellighet for å sikre grupperettigheter. En annen frykt blant kritikerne er at fokuset på forskjellighet vil føre til vansker med å binde ulike grupper i samfunnet sammen (Kymlicka og Norman 1994:372).

Denne drøftelsen viser at det ikke finnes klare svar på dette feltet. Det kan kanskje kalles en ”no-win-situation”, eller et dilemma: Dersom man gir like rettigheter til alle, risikerer man å øve vold mot enkelte individers eller gruppers identitet ved ikke å anerkjenne dem. Gir man derimot individuelle rettigheter til, eller retter særskilte tiltak mot en gruppe – altså at man behandler borgere av en nasjonalstat forskjellig – kommer man lett i konflikt med prinsippet om universell likhet, samtidig som man risikerer å stemple en gruppe som annerledes (Borevi 2002; Hagelund 2003; Taylor 1994).

Disse betraktningene tas opp igjen i oppgavens analysedeler i kapittel 5 og 6.

3.0 Integrasjonsforståelse i fire tiår

Integrasjonsdefinisjonene som framkommer i de stortingsmeldingene som her studeres synes ved første øyekast å ha holdt seg noenlunde stabile – de har i perioden 1974-2004 to aspekter felles: For det første handler samtlige om inkludering av innvandrere i det norske samfunn og for det andre skulle eller burde denne inkluderingen skje uten tvang om assimilasjon eller oppgivelse av egen kultur (Hagelund 2003:168). Å snakke om ulike *forståelser* av integrasjon må derfor handle om noe annet og mer enn de offisielle definisjonene av begrepet. For å se om det har skjedd endringer, skal jeg derfor undersøke nærmere hvordan fem stortingsmeldinger *reflekterer* integrasjonsforståelse også utover definisjonene som oppgis.

3.1 Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) – fram mot innvandringsstopp

St.meld. nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*, framlagt av regjeringen Bratteli i mars 1974, er den første stortingsmeldingen i sitt slag i Norge og danner grunnlaget for senere stortingsmeldinger om emnet (Brochmann 2003a:155). Det er en *samlet* melding om norsk innvandringspolitikk, der ansvaret for de forskjellige spørsmål som oppstår i forbindelse med ”utlendingers innreise, opphold og arbeid i Norge” er delt mellom flere departementer (St.meld. nr 39 (1973-74):69).²⁴ Det er dermed første gang en norsk regjering syn på en samlet innvandringspolitikk presenteres og følgelig også første gang prinsippene for integrasjon av innvandrere diskuteres i Stortinget (Brochmann 2003a:155). Stortingsmeldingen bygger på Danielsen-utvalgets innstilling (NOU 1973:17), framlagt i desember 1972 (St.meld. nr 39 (1973-74):4).

I 1970 uttalte lederen for Statens utlendingskontor at målet var at innvandrerne skulle bli som nordmenn, dvs. at de skulle *assimileres* (Tjelmeland 2003:124). Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) (og Danielsen-utvalgets innstilling), som kom bare noen få år senere, vektlegger derimot innvandreres rett til å vedlikeholde egen kultur og eget språk (St.meld. nr. 39 (1973-74):36). Denne holdningen videreføres også i Stortingsmelding nr. 107 (1975-76).

I St.meld. nr. 39 (1973-74) defineres to måter å forholde seg til det norske samfunnet på: *integrasjon* og *assimilasjon*. Begrepene beskriver ulike grader av innlemmelse i samfunnet. Definisjonene som legges til grunn er hentet fra Danielsen-utvalgets rapport og er som følger:

²⁴ Omfattende deler av innvandringspolitikken har vært behandlet i en rekke sammenhenger tidligere, se St.meld. nr. 39 (1973-74:3) for en oversikt over de viktigste dokumentene.

”Med assimilering forstår utvalget i denne forbindelse at en utlending blir mest mulig lik en nordmann. *En assimilert utlending vil være langt på vei 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 samfunnsnivå som nordmann, han har et ønske om å bli betraktet som nordmann og blir også i stor utstrekning det, og han betrakter Norge som sitt nye fedreland.”

”Integrering er en langt svakere form for innlemmelse i samfunnet enn assimilering. Med integrasjon forstår 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 språk, sine nære forbindelser med hjemlandet, og i en viss grad sitt hjemlands skikker og livsmønstre*. Han kan bo i landet uten å ønske 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 i det” (St.meld. nr. 39 (1973-74):35-36, mine uthevninger).

Meldingen opererer i tillegg med begrepet ”tilpasning”. ”Tilpasningstiltak” defineres bl.a. som ”de tiltak som fra samfunnets side iverksettes for å hjelpe den utenlandske arbeidstaker med å finne seg til rette her i landet (...)” (St.meld. nr. 39 (1973-74):36). Integrasjon og assimilasjon defineres i Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) i stor grad kun som mål – som ulike grader av innlemmelse i samfunnet, mens tilpasning eller tilpasningstiltak er strategiene som benyttes for at den enkelte skal kunne nå den ønskede graden av innlemmelse. Det kan dermed synes som om forståelsen av integrasjon som både *strategi* og *mål*, ennå ikke er klart formulert.

Begge definisjonene synes å føye seg inn i den funksjonalistiske, harmoniorienterte sosiologiske tradisjonen idet ingen av dem inneholder spor av forventning om konflikt eller problemer: Innvandrere kan velge å bli ”norske” eller de kan opprettholde egen nasjonal identitet – det er deres valg (Hagelund 2003:171). Men selv om konflikter eller problemer ikke er en forventning i disse definisjonene, blir frykt for problematiske sider ved innvandring antydnet andre steder i meldingen. Riktignok sies det ikke direkte at det er integrasjon eller assimilasjon som skaper problemer, men ved begrunnelsen for den foreløpige innvandringsstoppen som meldingen foreslår iverksatt fra 1. juli 1974, framkommer det at departementet er oppmerksomt på (...) at innvandringen skaper alvorlige problemer, og at det derfor er nød-

vendig å ha kontroll med den” (St.meld. nr. 39 (1973-74):13). Formålet med innvandringsstoppen framkommer særlig tydelig i Kommunal- og miljøvernkomitéens innstilling:

”K o m i t é e n er enig i at det både av hensyn til innvandrerne selv og av hensyn til det norske samfunn er nødvendig å finne fram til kontrollordninger som sikrer innvandrernes rettigheter i Norge (...)” (Innst. S. nr. 85 (1974-74):11). Dette antyder en bekymring om at tilpasningsprosessen på dette tidspunktet ikke gikk smertefritt, og at norske myndigheter ikke var fornøyd med innvandrernes situasjon i Norge. På dette punktet er jeg altså ikke helt på linje med Hagelund (2003:171). Jeg er enig at *definisjonene* over ikke gir noe grunnlag for å mene at integrasjon eller assimilasjon ble sett på som problematiske affærer, men jeg mener altså at det er belegg for å si at *forståelsen* likevel ikke var riktig så konfliktfri som definisjonene gir uttrykk for.

3.1.1 Viktige prinsipper: valgfrihet og likestilling

I Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) sidestilles integrasjon og assimilasjon som likeverdige måter å forholde og tilpasse seg til samfunnet på, og dermed introduseres et viktig prinsipp i den nye innvandringspolitikken: *valgfrihet* – at innvandrerne selv skal få velge hvilken tilpasningsform (integrasjon eller assimilasjon) som passer dem best (Brochmann 2003a:156). Innvandrere kan bli så norske de kan eller vil, eller de kan bevare sin nasjonale identitet og sitt språk – det er deres valg. De kan assimileres, de kan integreres eller de kan reise tilbake til hjemlandet (St.meld. nr. 39 (1973-74):70), noe som kommer til uttrykk i følgende sitat: ”Det riktige må være at innvandrerne i størst mulig utstrekning får høve til å gjøre hvilket forhold de ønsker å ha til det norske samfunn, og forholdene må legges til rette for at de får en slik valgmulighet” (St.meld. nr. 39 (1973-74):8). Regjeringen påtar seg dermed ansvaret for at innvandringspolitikken utformes med tanke på å gjøre denne valgfriheten reell, slik at ”(...) de innvandrere som ønsker det kan bys en reell mulighet til å opprettholde og videreutvikle sin kulturelle og religiøse egenart” (St.meld. nr. 39 (1973-74):36). Regjeringens ansvar understrekes videre ved at det framheves at innvandrere bør gis et mest mulig likeverdig tilbud uavhengig av hvilken tilpasningsform de velger (St.meld. nr. 39 (1973-74): 36).

I meldingen vektlegges også det *gjensidige* påvirkningsforholdet mellom innvandrerne og det norske samfunnet. Både nordmenn og nykommere må være åpne for å justere normer og verdier i tråd med den nye og mer sammensatte situasjonen: ”Det er videre viktig å understreke en gjensidighet i tilbud mellom de to parter: gjennom tilvenningsprosessen vil innvandrerne kunne motta sterke impulser om det norske samfunn og norsk kulturform. Men

også innvandrene på sin side burde kunne tilføre nordmenn impulser fra sitt heimlands kulturkrets” (Brochmann 2003a:156; St.meld. nr. 39 (1973-74):36).

Denne første stortingsmeldingen om innvandring i Norge presenterer også prinsippet om formell og reell *likestilling* mellom innvandrere og nordmenn. Innvandrere skulle, som følge av dette prinsippet, i størst mulig grad ha de samme rettigheter og plikter som nordmenn (Brochmann 2003a:156). Som eksempel på *formell* likestilling, presiseres det i stortingsmeldingen at barns generelle rett til undervisning gjelder ”(...) uten omsyn til nasjonalitet (...)” (St. meld. nr 39 (1973-74):37). Man innser imidlertid at dette ikke er nok når målet også er *reell* likestilling mellom innvandrerbarn og norske barn i norsk skole, og det åpnes for å ta i bruk *særskilte tiltak*. Som særskilte tiltak vurderer regjeringen særlig opplæring i norsk og innføring i norske samfunnsforhold for innvandrerbarn (St. meld. nr 39 (1973-74):37).

3.1.2 Langs en likhetsskala

Distinksjonen mellom integrasjon og assimilasjon synes i meldingen å være konstruert ved å plassere dem på ulike steder langs en likhetsskala; nærmere bestemt en skala over grader av likhet med nordmenn (Hagelund 2003:170). Mens den assimilerende utlendingen er helt lik en nordmann (”i sinn og skinn”), er den integrerte utlendingen det ikke. Men den integrerte utlending er ikke totalt forskjellig fra en etnisk nordmann, bare så ulik han kan være og fortsatt være en ”funksjonsdyktig del av samfunnet”. Integrasjon er dermed ikke det motsatte av assimilasjon, men snarere en annen type funksjonell innlemmelse i samfunnet. Det motsatte av assimilasjon nevnes ikke med eget navn i teksten, men er nærværende som noe som ikke er funksjonelt (Hagelund 2003:171). Ved å bringe inn integrasjon som alternativ tilpasningsform til assimilasjon, foretas det her et prinsipielt brudd med den assimilasjonspolitikken som sjefen for Statens utlendingskontor var talsmann for (Tjelmeland 2003: 121).

3.2 Integrasjonsforståelse på 1980-tallet – etter innvandringsstoppen

På 1980-tallet ble det lagt fram to stortingsmeldinger som omhandlet innvandring. Som vi skal se, skjer det endringer i forståelsen av integrasjon – særlig med hensyn til ”valgfrihet”. Valgfriheten blir innskrenket to ganger i to forskjellige betydninger. I den første stortingsmeldingen innskrenkes valgfriheten i forhold til hvilken tilpasningsstrategi regjeringen mener er å foretrekke – det kommer klart fram at den mener ”integrasjon” er å foretrekke framfor ”assimilasjon”. I den neste stortingsmeldingen innskrenkes valgfriheten ytterligere, men

denne gang i forhold til hvordan integrasjon skal forstås av innvandrerne – graden av valgfrihet myndighetene mener integrasjon egentlig gir rom for, innskrenkes.

3.2.1 St.meld. nr. 74 (1979-80) – assimilasjon framstår som en fare

I St.meld. nr. 74 (1979-80) *Om innvandrere i Norge* befestes hovedprinsippene for innvandringsstoppen. Det er flere forhold som bidrar til denne konsolideringen. I tiden etter den forrige stortingsmeldingen, økte antall innvandrere i Norge og velferdsstatens institusjoner hadde behov for retningslinjer for hvordan den nye brukergruppen skulle håndteres. I denne perioden utviklet også arbeidsmarkedet seg i negativ retning, med økt arbeidsledighet som resultat. Et tredje viktige element er den økende tendensen til å forstå integrasjon som et *problematiske* foretakende – den til en viss grad harmoniorienterte forståelsen av integrasjon fra forrige melding er borte. Disse forholdene, kombinert med manglende oppfylld av innvandringsstoppens målsettinger om bedre forhold når det gjaldt bl.a. innvandrernes boligforhold, sosiale situasjon og arbeidsvilkår, gjorde at innvandringsstoppen i 1981 ble gjort permanent. Nå ble imidlertid innvandringsstoppen i stedet omtalt som *innvandringsregulering* da den ut fra de erfaringene man hadde, ikke kunne kalles en reell stopp, men snarere en regulering etter bestemte retningslinjer (Brochmann 2003a:161; Hagelund 2003:172; Innst. S. nr. 183 (1980-81):9; St.meld. nr. 74 (1979-80)).

Stortingsmelding nr. 74 beskriver i stor detalj nødvendige integreringstiltak rettet mot innvandrere. Tiltakene gjaldt et bredt spekter av områder – fra informasjon om helse og bruk av vinterklær til stemmerettigheter (Hagelund 2003:172; St.meld. nr. 74 (1979-80)). Av Kommunal- og miljøvernkomitéens innstilling framgår det at komiteen ikke finner tiltakene tilfredsstillende. Det er få nye og konkrete forslag til tiltak, noe komiteen antar skyldes manglende opplysninger og innsikt i innvandrernes situasjon (Innst. S. nr. 183 (1980-81):3). I en senere innstilling fra Kommunal- og miljøvernkomiteen, kommer det også fram at omtalen av mål og prinsipper for politikken overfor innvandrere slik den framkommer i denne meldingen har vist seg vanskelig å omsette i praksis, og ofte ble ulik forståelse av målene lagt til grunn i det praktiske arbeidet i offentlige etater (Innst. S. nr. 5 (1988-89):13).

3.2.2 Integrasjon – nå foretrukket strategi

Valgfrihet framholdes fortsatt som et viktig prinsipp, noe sitatet nedenfor viser. Likevel er det skjedd en endring siden forrige stortingsmelding: Integrasjon i betydningen tilpasning kombi-

nert med forankring i egen kultur, framtrer nå som den *foretrukne* strategien fra myndighetenes side (Hagelund 2003:172; St.meld. nr. 74 (1979-80:28)).

”Regjeringen vil fortsatt gå inn for prinsippet om at en innvandrere skal kunne velge hvor sterkt og hvor langvarig tilknytningen til og oppholdet i Norge skal være. En ønsker ikke å stille noen krav om at innvandreren 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 et majoritetssamfunn (integreres)*. Det vil videre være en forutsetning hvis innvandreren ønsker å vende tilbake til hjemlandet. Utviklingen av morsmål, etablering av innvandrersorganisasjoner, muligheter for å praktisere sin egen religion osv står etter Regjeringens mening sentralt i dette, og vil fortsatt bli støttet” (St.meld. nr. 74 (1979-80):28, min utheving).

Det synes å ha skjedd en bevegelse eller dreining i myndighetenes linje når det gjelder grad av frihet i forhold til valg av innlemmelsesstrategi: *fra* stor grad av valgfrihet i den forstand at myndighetene ikke hadde uttalte preferanser, *til* det man kan tolke som noe mindre grad av valgfrihet i den forstand at myndighetene nå synes å ha en foretrukket tilpasningsstrategi – nemlig integrasjon. Strategi kan altså fortsatt velges, men til forskjell fra Stortingsmelding nr. 39 har regjeringen nå gjort et valg om hvilken strategi den foretrekker. Valget av integrasjon som den prefererte tilpasningsstrategien begrunnes med at det etter regjeringens mening vil gjøre det lettere å tilpasse seg og fungere i majoritetssamfunnet å ha en trygg forankring i egen kultur (St.meld. nr. 74 (1979-80): 28). Dette innebærer at integrasjonspolitikken nå ses som nødvendig for å hjelpe innvandrere til å ta vare på egen kultur og identitet og for å motvirke presset mot assimilering, som naturlig finnes i det norske samfunn (Hagelund 2003:173).

3.2.3 Assimilasjon – nå en bekymring

Assimilasjon ble i den forrige stortingsmeldingen vurdert som en likeverdig tilpasningsstrategi med integrasjon. Dette har nå endret seg. Flere steder i Stortingsmelding nr. 74 uttrykkes det bekymring for *fare*n ved assimilasjon og særlig uttrykkes dette i den delen av meldingen som omtaler opplæring av barn og unge: ”Andre innvandrergupper må informeres om assimileringensrisikoen ved fulldagsopphold i vanlige norske barnehager og ta stilling til dette”

(St.meld. nr. 74 (1979-80):91). Enda sterkere sies dette i forbindelse med etablering av tospråklige/tokulturelle barnegrupper. Her slås det ikke bare fast at det ved slike modeller eksisterer en viss fare for at norsk språk og kultur vil kunne bli dominerende i kraft av sin majoritetsposisjon i samfunnet, det sies endog at "(...) tilbudet til minoritetsgruppen kan bli en forkledd assimilering som det er vanskelig å verge seg mot" (St.meld. nr. 74 (1979-80): 91). Ikke bare er integrasjon å foretrekke, assimilasjon framstår her som *noe man må beskyttes mot*. Dette står i sterk kontrast til et av målene som framheves i Stortingsmelding nr. 49 drøyt tjue år senere. Da var oppfatningen blitt at deltakelse i barnehage sikret læring av norsk og dermed *lettet* integrasjonsprosessen: "Det er [derfor] et mål å øke deltakelsen av barn med innvandrerbakgrunn i barnehage" (St.meld. nr. 49 (2003-2004): 89).

I St.meld. nr. 74 (1979-80) er det dermed assimilasjon og ikke manglende funksjonsdyktighet som framstår som den store trusselen. Problematiseringene av integrasjon som framkommer i Stortingsmelding nr. 74, uttrykker også langt mer bekymring for de spesielle problemene det innebærer å skulle inkorporere kulturelle grupper på en likeverdig og *ikke-assimilasjonsmessig basis* i det norske samfunn, enn det som er tilfelle i senere stortingsmeldinger (Hagelund 2003:175).

3.2.4 Integrering på grunnlag av likeverd og likestilling

I Stortingsmelding nr. 74 framstilles ikke integrasjon som noe som bare handler om å bevare forskjeller – det handler også om å oppnå likhet. Regjeringen slår fast at et flerkulturelt samfunn må bygge på prinsippet om likestilling og like muligheter for grupper og kulturer. Dette betyr for det første at den enkelte innvandrere må likestilles med norske borgere med hensyn til rettigheter og plikter. For det andre betyr det at de ulike innvandrersgrupperes kulturelle, sosiale og religiøse særtrekk må respekteres og at det gis like muligheter for alle – også innvandrere – til å praktisere religiøse, kulturelle og sosiale aktiviteter (St.meld. nr. 74 (1979-80):28).

Prinsippet om likestilling mellom nordmenn og innvandrere er en videreføring fra St.meld. nr. 39 (1973-74) og befestes ytterligere i Stortingsmelding nr. 74. Utlendinger som bor i Norge har i stor utstrekning de samme rettigheter og plikter som nordmenn. Unntaket er først og fremst stemmerett, valgbarhet og verneplikt. I denne stortingsmeldingen foreslår regjeringen å utvide antall rettigheter ved å gi stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg til innvandrere som har bodd uavbrutt i Norge i tre år (St.meld. nr. 74 (1979-80):129-130). Dette ble støttet av flertallet i Kommunal- og miljøvernkomitéen ved behandlingen av meldingen i Stortinget. Dermed ble prinsippet om å knytte botidskravet ved stemmerett til

botidskravet for statsborgerskap brutt – og en viktig politisk rettighet ble dermed *frakoblet* det formelle statsborgerskapet (Brochmann 2003a:266; Innst. S. nr. 183 (1980-81):27).²⁵ Begrunnelsen for endringen var at de som oppfyller kravet om tre års botid, medvirker til å bygge opp og utvikle samfunnet gjennom arbeidsinnsats og ved å betale skatter og avgifter, på samme måte som norske borgere. Dette gir støtte til Borevis (2002:21) figur som ble presentert i teorikapitlet. Som vi husker, viser den at i land med innvandring er ikke statsborgerskap lenger et dekkende kriterium for om en person skal gis tilgang til de rettigheter som Marshall i sin tid var opptatt av, og lovelig bosatte innvandrere uten statsborgerskap nyter i dag godt av mange samfunnsborgerlige rettigheter, for eksempel så godt som alle sosiale og sivile rettigheter, og i Norge nå også de fleste politiske rettigheter.

Prinsippet om likestilling innebærer videre at nordmenn og innvandrere i utgangspunktet skal omfattes av de samme generelle ordinger og tiltak. Men, som det uttrykkes i meldingen: ”Skal et slikt likestillingsprinsipp kunne virke i praksis vil det ofte være nødvendig med særtiltak for å hjelpe og ”ruste opp” innvandrerne og innvandrergруппene slik at de etter en overgangsfase på egen hånd kan ivareta sine interesser” (St.meld. nr. 39 (1973-74): 28). Spesielle eller særskilte tiltak skal kun tas i bruk der ”(...) dette er nødvendig” (St.meld. nr. 74 (1979-80): 108), og her vises det til at ”utviklingen har vist at reell likestilling krever bruk av enkelte særtiltak og støtteordninger for å gi innvandrerne de samme muligheter som nordmenn har” (St.meld. nr. 74 (1979-80):143). Det åpnes altså opp for særskilte tiltak for innvandrere, og formålet er å gi denne gruppen de samme mulighetene som majoritetsbefolkningen.

3.2.5 St.meld. nr. 39 (1987-88) – ”rommet for forskjellighet” minsker

St.meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken* ble lagt fram av regjeringen Brundtland i 1988.²⁶ I denne meldingen understrekes det gjentatte ganger at innvandringspolitikken slik den er skissert i St.meld. nr. 74 (1979-80) videreføres. Likevel kan det registreres en dreining i forståelsen av integrasjon. I Stortingsmelding nr. 74 ble forståelsen i stor grad formulert som en motsetning til assimilasjon, med fokus på vern av kulturelle særegenheter. Nå dreies denne forståelsen mer i retning av inkludering av innvandrere i samfunnet gjennom opplæring i

²⁵ Denne endringen ble første gang gjennomført ved lokal- og fylkestingsvalgene i 1983.

²⁶ Her ble flyktningpolitikken for første gang behandlet sammen med den øvrige innvandringspolitikken. Dette skyldtes først og fremst opprettelsen av Utlendingsdirektoratet, der flyktning- og innvandringspolitikken var blitt samordnet administrativt fra 1. januar 1988 (Brochmann 2003a:196).

norsk og ved å øke sysselsettings- og utdanningsnivået for denne gruppen (Hagelund 2003: 176; St.meld. nr. 39 (1987-88)).

3.2.6 Integrasjonspolitikken fra 70-tallet videreføres

Mest mulig likestilling og reell likestilling framheves som hovedmål for norsk innvandringspolitikk i denne stortingsmeldingen. Denne tilnærmingen innebærer at man mener at *formell* likhet i stor grad er på plass og at dette nå må følges opp av "(...) reell likestilling når det gjelder levekår og muligheter til å delta på alle samfunnsområder på lik linje med nordmenn" (St.meld. nr. 39 (1987-88):48). I praksis betyr dette at myndighetene mener at lov- og regelverket gir innvandrere og nordmenn de samme rettigheter og plikter. Det som mangler er den praktiske utførelsen av dette – nemlig at innvandrerne har "(...) de samme faktiske muligheter som den øvrige befolkning til å benytte seg av alle offentlige servicetilbud og til å øve innflytelse på sine egne livsvilkår gjennom aktiv deltakelse i samfunnet. Konkret innebærer dette bl.a. at alle innvandrere gis mulighet til å lære norsk og til å få kunnskaper som setter dem i stand til å orientere seg i samfunnet samt utnytte de muligheter til utdanning og videreutdanning som finnes" (St.meld. nr. 39 (1987-88):48). Likhet i muligheter snarere enn likhet i resultater synes å være forståelsen som tillegges "reell likestilling" (Brochmann 2003a:197).

Formålet med ideene om likhet og likeverd for alle og om en rettferdig fordeling av rettigheter og plikter, var størst mulig velferd for alle samfunnsmedlemmer (Brochmann 2003: 196). Stortingsmeldingen gjør et poeng av at særtiltak rettet mot innvandrere skal være en del av den ordinære velferdspolitikken, som har som mål å sikre reell likestilling mellom alle kategorier borgere: "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 fordelingen av samfunnsgodene og samfunnspliktene med sikte på størst mulig velferd for alle" (St.meld. nr. 39 (1987-88):47). Innvandrere skulle altså få samme differensierte behandling som nordmenn, ut fra de behov de måtte ha. Dette ville naturlig medføre at det ble behov for varierte tiltak som i størst mulig grad skulle ta hensyn til individuelle behov (St.meld. nr. 39 (1987-88):50). Integrasjon av innvandrere skulle dermed ikke være særlig forskjellig fra ethvert annet forsøk på å inkorporere en kategori av vanskeligstilte mennesker i samfunnet (Brochmann 2003a:196; Hagelund 2003:176): "Dette er i tråd med prinsippene for den generelle velferdspolitikken som gjelder for alle i landet" (St.meld. nr. 39 (1987-88):49). I følge regjeringen forutsetter et slikt

grunnsyn særtiltak med sikte på å utjevne ulikheter i forutsetninger og levevilkår (St.meld. nr. 39 (1987-88):47). Forslag om særtiltak kunne imidlertid representere et problem siden likhetstankegangen stod – og står – sterkt i den norske selvforståelsen (Brochmann 2003a: 198; Longva 2001). Særordningene ble kritisert fra to kanter: Fra Fremskrittspartiet, som hevdet at særtiltak favoriserte innvandrere på bekostning av nordmenn, men også fra den motsatte fløyen, de innvandringsvennlige kreftene, som mente at enkelte særtiltak ikke var integrasjonsfremmende (Brochmann 2003a: 198). Også Kommunal- og miljøvernkomitéen kommenterte ordningene med særtiltak. I følge komiteen var det et problem at tiltak som ble iverksatt for å fjerne eller redusere hindringer som vanskeliggjorde likestilling, kunne oppfattes som særfordeler for innvandrere, og i verste fall skape negative holdninger overfor innvandrerne som gruppe (Innst. S. nr. 5 (1988-89): 13). Man var altså fullt klar over at ordningen med særtiltak på enkelte områder medførte motstand fra flere kanter, men ordningene ble likevel forsvart som midlertidige ordninger som skulle forstås som hjelpemidler på veien, ikke som fordeler for innvandrere (Brochmann 2003a:198).

3.2.7 Valgfriheten innskrenkes

I forhold til tidligere stortingsmeldinger, gjorde Stortingsmelding nr. 39 et viktig forbehold når det gjaldt det tidligere etablerte prinsippet om valgfrihet i forhold til i hvilken grad innvandrerne skulle kunne ta vare på og utvikle eget språk og egen kultur. Enkelte tolket valgfriheten dit hen at den gjaldt nærmest ubegrenset, slik at de kunne beholde hjemlandets livsmønster ("normer, vurderinger, skikk og bruk"). Lover, normer og grunnleggende verdier, ble det nå presisert, måtte gjelde for alle, uansett bakgrunn og personlig syn. Innvandrere skulle ikke tvinges til å bli så norske som mulig, men samtidig var det viktig å få fram at alle samfunnsborgere, også innvandrerne, måtte forholde seg til visse grenser, satt av majoritets-samfunnet – det som ble betraktet som felles kjerneverdier i det norske samfunnet, eksemplifisert som demokrati, likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter (Brochmann 2003a: 198; Hagelund 2003:178; St.meld. nr. 39 (1987-88):49): "Innvandrerne står i samme stilling som andre innbyggere når det gjelder å akseptere normer og lover som gjelder i vårt samfunn, uansett personlig syn. Det finnes grunnleggende vurderinger som det råder politisk enighet om i Norge, for eksempel verdien av demokrati, likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter. Dette innebærer en klar begrensning i valgfriheten for alle. Holdninger og handlinger som strider mot norsk lov, eller mot det myndighetene i andre sammenhenger har tatt klart stilling til (f.eks. Mønsterplanen for grunnskolen), kan ikke aksepteres" (St.meld. nr. 39

(1987-88): 49). Beskjeden her synes å være at det må settes en grense for forskjellighet, og man aner en underliggende bekymring for at enkelte innvandrere ikke ønsket å delta i det norske samfunnet, at de ikke var interessert i å lære norsk, å tilpasse seg norske forhold o.l. (Hagelund 2003:178). Man kan kanskje si at vi her ser et forsøk på å gjøre ”rommet for forskjellighet” (Djuve 1999:13) noe mindre enn det tidligere hadde vært.

Dermed kommer også kravet om deltakelse i samfunnet som en naturlig følge, foreløpig mer i form av *oppfordring* eller *ønske* enn som krav. Senere meldinger vil i større grad formulere klare *krav om deltakelse*. ”Kjernen i politikken overfor innvandrere er at de skal kunne delta i samfunnslivet – politisk, økonomisk og sosialt – uten at det stilles krav til kulturell assimilering. Det bør være fullt mulig for innvandrerne å kunne leve her som aksepterte samfunnsmedlemmer, samtidig som de bygger videre på sin kulturarv” (St.meld. nr. 39 (1987-88):49). Valgfriheten kan altså ikke tolkes dit hen at innvandrerne skal kunne velge å stille seg helt utenfor det norske samfunnet, for eksempel ved å unnlate å lære norsk og å skaffe seg kunnskaper om det norske samfunnet. Som følge av ønsket om å presisere hva man ”egentlig” mente med valgfrihetsprinsippet, erstattet man formuleringen ”valgfrihet” med ”respekt for innvandreres språk og kultur”. Slik mente man å signalisere at innvandrerne ikke skulle tvinges til å bli ”(...) så norske som mulig på kortest mulig tid med mindre det er dette de ønsker” (St.meld. nr. 39 (1987-88):49), samtidig som regjeringen på annet vis hadde presisert hva som skulle kunne forventes av hver enkelt samfunnsborger.

3.3 Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) – Norge et flerkulturelt samfunn

Da regjeringen Jagland la fram St.meld. nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* i februar 1997, var det gått nesten ti år siden en samlet framstilling av norsk innvandrings- og integrasjonspolitikkk sist ble lagt fram. I løpet av dette tiåret fant det sted en terminologisk endring i den politiske diskursen, en endring som også kom til uttrykk i Stortingsmelding nr. 17. Norge ble ikke lenger omtalt som en homogen stat, i stedet ble det slått fast at ”(...) det norske samfunnet har vært og [vil] i økende grad (...) være flerkulturelt. Kulturelt mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet” (St.meld. nr. 17 (1996-97):7). Kulturelt mangfold og forskjellighet ble hyllet som en ressurs, en ressurs som måtte behandles på riktig vis for at man skulle få fullt utbytte av den. For å oppnå fullt utbytte, rettet regjeringen fokus mot verdiene ”likestilling, deltakelse og integrering” (St.meld. nr. 17 (1996-97): 11). Likestilling hadde nå vært gjennomgangstone i flere stortingsmeldinger, mens fokus på deltakelse først kom for fullt med denne meldingen, etter å ha blitt introdusert i Stortings-

melding nr. 39 (1987-88). Dette er for så vidt i tråd med det regjeringen uttaler innledningsvis – at i denne meldingen *videreutvikles* overordnede mål og prinsipper fra St.meld. nr. 39 (1987-88):8), og den poengterer slik at det ikke kan forventes en helt ny politikk på feltet.

3.3.1 Større vekt på deltakelse

Likhet og likestilling hadde nå vært et hovedprinsipp i flere stortingsmeldinger, så også i denne. Men mens de to foregående stortingsmeldingene fokuserte på likhet i betydningen *lik tilgang på velferd*, retter denne meldingen interessen mot likhet i betydningen *lik mulighet til deltakelse* (Hagelund 2003:182). Dette betyr ikke at likestilling i et velferdsperspektiv er glemt, det er fortsatt med, men *fokus* er satt på deltakelse. Oppmerksomhet mot deltakelse gjennomsyrrer de fleste felter som gjennomgås i stortingsmeldingen, noe Kommunalkomiteen støtter i sin behandling av den (Innst.S. nr. 225 (1996-97)). Holdningen til morsmålsundervisning kan her tjene som eksempel på hvordan et felt kan forstås på ulik måte, avhengig av hvilket perspektiv man har. I tidligere stortingsmeldinger var morsmålsutvikling blitt sett på som en viktig del av det å la innvanderne ivareta og vedlikeholde sin kulturelle arv. Samtidig ble det ansett som viktig i forbindelse med læring av norsk. Nå, mot slutten av 1990-tallet, ses morsmålsopplæring i større grad som en hindring i norskopplæringen og dermed også som en potensiell hindring i muligheten til deltakelse i det norske samfunn. Man kan dermed trygt si at morsmålsundervisningen var på vikende front i 1990-tallets Norge (Brochmann 2003a:260, 308; Innst. S. nr. 255 (1996-97); St.meld. nr. 17 (1996-97)).

Deltakelse omtales imidlertid ikke kun i betydningen lik mulighet til deltakelse. Som samfunnsborger i Norge har man både *en rett og en plikt* til å delta i samfunnet: ”Alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Deltakelse på like vilkår forutsetter at alle tar ansvar og gjør sine plikter i forhold til samfunnet” (St.meld. nr. 17 (1996-97):8). Dette er en måte å tenke integrasjon på som retter oppmerksomheten mot innvanderens etiske ansvar til å ta del i det norske samfunn (Hagelund 2003:193). Men det ble også lagt vekt på majoritetssamfunnets ansvar for å la innvanderne delta i samfunnet, og en konsekvens av dette ble en erklært innsats mot rasisme og diskriminering. Man innså at det var et *gjensidig* ansvar å fremme integrasjon og deltakelse, og viktige forutsetninger i denne sammenheng var likebehandling når det gjaldt arbeid, bolig og utdanning (Brochmann 2003a:329; St.meld. nr. 17 (1996-97)).

Sammenlignet med tidligere definisjoner, legges det i denne teksten mindre vekt på integrasjon som en av flere mulige måter å håndtere forskjellighet på. I stedet forstås integra-

sjon i større grad som et generelt ideal med likhet og innlemmelse som hovedprinsipper (Hagelund 2003:180). Integrasjon defineres nå som følger:

”Integrering: Brukes på en rekke områder, her avgrenset til innvandring og det flerkulturelle samfunnet. Begrepet betegner målet om *likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse for alle*, uansett opprinnelse. Det brukes også om ulike samfunnsprosesser i retning av målet. Slike prosesser er sammensatte, foregår kontinuerlig, er sjelden helt konfliktfrie og berører alle deler av befolkningen. 'Integrering' brukes ofte som en motsats til begrepet 'assimilering' og signaliserer at innvandrere *innen visse rammer kan føre videre kulturell eller religiøs egenart*. Tiltak med sikte på å presse innvandrere eller andre minoriteter til å gi opp særpreg for å bli mest mulig lik majoriteten, er eksempler på assimileringspolitik” (St.meld. nr. 17 (1996-97):9, mine uthevinger).

Vi ser her at integrasjon ikke lenger handler om ”like muligheter, rettigheter og plikter”, men like muligheter, rettigheter og plikter *til deltakelse for alle*. Vektleggingen av deltakelse legger ansvar på hver enkelt innvandrer til å delta i det norske samfunn. Integrasjon handler i denne teksten ikke bare om innvandreres velferd og identitet, men ses også som en forutsetning for at samfunnet skal kunne klare å nyttiggjøre seg mangfoldet. Og for at dette mangfoldet skulle kunne være en positiv og berikende kraft, må samtlige utføre sin plikt i å delta. Det er imidlertid ikke bare like muligheter til *samfunnsdeltakelse* som nevnes, også like muligheter til *kulturell utfoldelse* (St.meld. nr. 17 (1996-97):8) er en grunnverdi som regjeringen trekker fram – om enn på langt nær i like stor grad. Tidligere bekymringer om at innvandrere kan bli tvunget til assimilering er ikke lenger uttrykt. I stedet er det segregasjon, marginalisering og mangel på deltakelse som synes å være de fundamentale bekymringene i teksten (Hagelund 2003: 181-182).

3.4 Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) – en ny mangfoldspolitikk?

Det har kommet ut én samlet stortingsmelding om innvandringspolitikken så langt i det nye årtuset: St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Den ble lagt fram av Bondevik II regjeringen i oktober 2004 og er således den første ”innvandringsmeldingen” fra en ikke-sosialistisk regjering. Vi skal se at den sentrum-høyre-ideologien som preger regjeringen også setter sitt preg på politikkkutformingen i denne stortingsmeldingen selv om tidligere Arbeiderparti-regjeringers politikk også videreføres.

3.4.1 Assimilering – Integrering – Segregering

Regjeringen skiller i meldingen mellom *integrerings*politikk og det den kaller *mangfolds*-politikk, og som vi skal se litt senere er hovedfokus i denne meldingen rettet mot sistnevnte. Regjeringen bruker likevel plass på selve begrepet ”integrering”, som nok også til en viss grad inngår i politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. I likhet med flere Arbeiderparti-regjeringer før den, fremhever også Bondevik II-regjeringen like muligheter, rettigheter og plikter og valgfrihet som viktige virkemidler for å skape integrering (St.meld. nr. 49 (2003-2004): 28, 31).

Integrering og inkludering

I Stortingsmelding nr. 39 fra 1974 så vi at skillet mellom integrasjon og assimilasjon ble konstruert ved å plassere dem på forskjellige steder på en likhetsskala; en faktisk likhetsskala der uttrykk som ”lik en nordmann i sinn og skinn” og ”funksjonsdyktig del av samfunnet” ble benyttet for å beskrive forskjellene mellom de to (St.meld. nr 39 (1973-74):35-36). Igjen settes integrasjon og assimilasjon opp på en tenkt skala av motsetninger, men nå også sammen med segregasjon. I tråd med den utviklingen vi har sett gjennom flere stortingsmeldinger mot stadig større fokus på deltakelse, synes dette i like stor grad å være en skala over grader av *deltakelse* i samfunnet som en skala som sier noe om *likhet*. Likevel vil det i avsnittet under argumenteres for at likhetstankegangen ikke helt er forsvunnet – den har bare tatt en annen form.

Begrepet ”inkludering” brukes i meldingen delvis som erstatning for ”integrering”, og delvis også som motsetning til ”ekskludering”. Inkludering og ekskludering antyder indirekte at *noen* har ansvar for henholdsvis å åpne opp og invitere inn og å stenge ute. Regjeringen mener at dette ansvaret normalt hviler på majoritetsbefolkningen, samtidig som den forutsetter vilje til deltakelse fra minoritetenes side (St.meld. nr. 49 (2003-2004):30). Vi ser her at regjeringen vektlegger det *gjensidige* aspektet ved integrering. Vi ser imidlertid også at ved å legge hovedansvaret for å ”åpne opp og invitere inn” på majoritetsbefolkningen, er det nærliggende å tro at det er majoriteten som også legger *premissene* for hvordan denne inkluderingen skal skje.

Det å være *inkludert* er i følge regjeringen nært beslektet med målet om *deltakelse* – nærmere bestemt deltakelse i for eksempel arbeidsliv, nabolag, foreningsliv og politikk (St.meld. nr. 49 (2003-2004):30). *Premissproduksjonen* synes dermed for majoritetsbefolkningens del å kunne utvides til også å gjelde deltakelse – majoriteten har altså også

anledning til å legge premissene for deltakelse. Det er etter dette en viss fare for at for å bli inkludert og få mulighet til deltakelse på viktige samfunnsområder, må innvandrerne ”gjøre seg” mest mulig lik majoritetsbefolkningen. Slik sett kan det argumenteres for at det også her til en viss grad er snakk om en likhetsskala (og ikke kun en skala over grader av deltakelse).

For å oppnå et vellykket resultat når det gjelder integrering, er man imidlertid avhengig av at ikke alt foregår på majoritetsbefolkningens premisser, noe også regjeringen er klar over. Likevel framheves betydningen av at samfunn for å fungere må ha noen felles grunnleggende verdier som kan fungere som et slags ”lim” som bidrar til rammeverket for samfunnet. Hva disse grunnleggende verdiene eller ”limet” er, klargjøres imidlertid ikke i særlig grad (Brochmann 2004b:46), og det er igjen grunn til å anta at det nesten utelukkende vil være majoritetens verdier og normer som legges til grunn.

Segregering

Segregering plasseres på den ene ytterkanten av ovennevnte skala og betegner bl.a. fysisk og sosial atskillelse (St.meld. nr 49 (2003-2004):29). Begge deler hindrer deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsniv. For å hindre dette ønsker regjeringen derfor å innføre *rett og plikt* til obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap for alle som ønsker bosettingstillatelse i Norge (St.meld. nr 49 (2003-2004):74). I dette opplegget er det klare elementer av *tvang*, idet gjennomført opplæring er en forutsetning for å få bosettingstillatelse og senere statsborgerskap (St.meld. nr 49 (2003-2004):74). Regjeringen tar i tillegg i bruk økonomiske incentiver eller sanksjoner – noe som av enkeltpersoner kan oppleves som en mildere form for tvang – for å stimulere til deltakelse på norskopplæringskurs. Dette foregår ved at alle som deltar på kurs mottar en introduksjonsstønad (en form for ”lønn” for egeninnsats) som er knyttet til den enkelte deltaker (uavhengig av familiesituasjon), og som det foretas trekk fra ved ulegitimert fravær (St.meld. nr 49 (2003-2004):32, 75; Djuve, Kavli, Lund og Østberg 2001:189).

Det kan altså argumenteres for at regjeringen for å hindre segregering tar i bruk to former for tvang. For det første tar man i bruk mer eller mindre *direkte* tvang ved at dokumentert opplæring settes som forutsetning for å få bosettingstillatelse, og for det andre tas økonomiske incentiver i bruk – en form for stimuleringstiltak som av brukerne kan *oppleves* som en mild form for tvang. Hvorvidt disse sanksjonsformene skal lykkes, vil i følge Djuve og Pettersen (2002:90) være avhengig av om de blir *oppfattet* som troverdige av dem det gjelder. Uansett, med denne prinsipielle endringen, går regjeringen i hvert fall på dette området bort fra tidligere prinsipper om *valgfrihet*.

Til tross for at det i dette opplegget er elementer av tvang, anerkjenner regjeringen andre steder i meldingen at tvang kan fremme motstand snarere enn fellesskap og tilhørighet – som jo nettopp er det regjeringen ønsker å oppnå (St.meld. nr. 49 (2003-2004):31). Regjeringen synes imidlertid kun å *anerkjenne* at det er visse problemer knyttet til bruk av tvang, men følger det altså ikke opp i denne sammenhengen.

Assimilering

På den andre ytterkanten av skalaen plasseres assimilering. I denne forbindelsen er det fortsatt snakk om å oppgi egen kultur, tradisjoner og levesett for å bli lik majoriteten (St.meld. nr. 49 (2003-2004):29), men dette er ikke lenger så truende da dette implisitt også innebærer *deltakelse* i det norske samfunn. Assimilering er likevel ikke ønskelig fra regjeringens side i betydningen at minoritetsgrupper uten videre må underlegges dominerende livsstiler, kulturuttrykk, religiøs tro, moralske normer eller oppfatninger. Her skinner redselen for tidligere overgrep gjennom, med fornorskningspolitikken som samene og andre nasjonale minoriteter er blitt utsatt for som eksempel (St.meld. nr. 49 (2003-2004):29,31).

Integrering omtales som en motsetning til de to andre; som en slags ”gyllen middelvei”. Andre ord er tilpasning, innlemmelse eller inkludering – mennesker som lever sammen må tilpasse seg hverandre i en gjensidig prosess der ”(...) alle parter farges av hverandre når de møtes og lever sammen” (St.meld. nr. 28 (2003-2004):29). Det er en prosess ”of give and take” – man beholder deler av egen kultur og gir slipp på andre deler. For regjeringen er dette noe som både faktisk skjer, og som i tillegg har en normativ dimensjon i den forstand at det også bør være et selvstendig mål at samfunnspartene tilpasser seg hverandre, innefor visse rammer (St.meld. nr. 28 (2003-2004):29). Det framgår likevel i liten grad hvilke deler av ”egen kultur” regjeringen ønsker å legge til rette for at skal videreføres og vedlikeholdes.

3.4.2 Individfokuset trer fram

I tråd med Sem-erklæringen, som regnes som Bondevik II regjeringens politiske plattform, settes *enkeltindividet* i sentrum i denne stortingsmeldingen, på en annen måte enn det som er gjort tidligere.²⁷ Her framstilles individfokuset og ambisjonen om tilrettelegging for individets mulighet til å gjøre selvstendige valg som selve byggesteinene i regjeringens politikk om mangfold gjennom inkludering og deltakelse (St.meld. nr. 49 (2003-2004):10). For første

²⁷ I samarbeidsregjeringens politiske plattform fra oktober 2001, vises det til at enkeltindividet skal settes i sentrum, og den enkeltes frihet og likeverdighet understrekes (fra Sem-erklæringen 2001).

gang slås det også klart fast at "(...) dersom individets rettigheter krenkes, må hensynet til individet gå foran hensynet til grupperes ønske om å opprettholde sine tradisjoner" (St.meld. nr. 49 (2003-2004):43).

I forlengelsen av fokuset på enkeltindividet, tas det et oppgjør med likhetstenkningen som regjeringen mener preger velferdsstaten i for stor grad. Ideen om likhet bør erstattes med likeverd da "(...) velferdsstatens likhetsskapende tradisjoner kan komme på kollisjonskurs med målet om kulturelt og sosialt mangfold" (St.meld. nr. 49 (2003-2004):32,20). Dette argumentet benyttes også når regjeringen omtaler sitt nye honnørord *brukerorientering*. Prinsippet om brukerorientering tilsier "(...) stor grad av individorientering, eller nyansert og målrettet gruppetilnærming for brukere med tilnærmet like behov" (St.meld. nr. 49 (2003-2004):115). Mennesker er forskjellige og har følgelig ulike behov. Heller ikke innvandrere er en enhetlig gruppe med like eller identiske behov. Særtiltak rettet mot innvandrerne som gruppe er da så å si heller ikke nevnt i denne meldingen. Idealet er i stedet at innvandrere skal behandles som individer med egne behov på samme måte som resten av befolkningen (St.meld. nr. 49 (2003-2004):115), en tanke som i hvert fall på papiret også ble forfektet i forrige stortingsmelding (nr. 17 (1996-97)). Ideen bak denne holdningen er den samme som vi så Iris Young var talskvinne for i teorikapitlet, nemlig at "(...) lik behandling av folk som er forskjellige, opprettholder ulikheten" (St.meld. nr. 49 (2003-2004):18; Young 1998).

3.4.3 Integreringspolitikk og mangfoldspolitikk

Regjeringen skiller i meldingen mellom integreringspolitikk og det den kaller mangfoldspolitikk. Integreringspolitikken avgrenses til å gjelde personer som selv har innvandret og tar sikte på å bedre forutsetningene for at innvandrere skal kunne delta i samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad. Denne politikken eksemplifiseres ved introduksjonstiltak for nyankomne innvandrere. Mangfoldspolitikken, derimot, retter seg mot hele befolkningen, og legger vekt på "(...) forholdet mellom individuelle rettigheter og hensynet til fellesskapet, mellom flertallsinteresser og mindretallsinteresser, og på vilkårene for harmonisk sameksistens" (St.meld. nr. 49 (2003-2004):34). At Norge er et flerkulturelt samfunn, med alt det innebærer av flerkulturell variasjon i befolkningen, bør i følge regjeringen få følger for hvordan politikk og samfunnsordninger utformes. Jeg opplever med dette at Bondevik II-regjeringen med innføringen av *mangfoldspolitikken* forsøker å bryte med den likhetstenkningen den mener ligger innbakt i velferdsstaten (St.meld. nr. 49 (2003-2004):32-33). Det kan dermed argumenteres for at dette er et forsøk på et *ideologisk* brudd med den politikken som

tidligere ble ført av Arbeiderpartiet. Det påpekes videre at det som kalles ”velferdsstatens likhetsskapende tradisjoner” lett kommer på kollisjonskurs med målet om kulturelt mangfold. Det er imidlertid ikke bare innvandring som skaper behov for å utforme velferdsordninger på nye måter, også ”(...) det mangfoldet som følger av individualisering og differensiering av verdier og levemåter i alminnelighet (...)” gjør at det er behov for nye måter å produsere velferd på (St.meld. nr. 49 (2003-2004):32-33). Også denne måten å beskrive samfunnet på, må kunne sies å representere et slags brudd med tidligere Arbeiderparti-retorikk om fellesskapsløsninger, solidaritet og fellesskap. Det kommer likevel ikke helt klart fram hva mangfoldspolitikken egentlig innebærer, annet enn at den tar sikte på å produsere tjenester som skal kunne møte individuelle behov i et differensiert samfunn.

At introduksjonstiltak for nyankomne personer nevnes som eksempel på integrasjonspolitikken, kan tolkes i retning av at integrasjonspolitik og -tiltak er tidsbegrenset til kun å gjelde en viss periode etter at oppholdstillatelse er gitt, uten at dette kommer klart fram. Det ser altså ut til å være innført en tidsmessig avgrensning av integreringspolitikken som vi ikke har sett tidligere. Denne tidsavgrensningen gjelder tilsynelatende ikke for mangfoldspolitikken. Det vil i så fall bety at mangfoldspolitikken kan omfatte også deler av det som tidligere falt under benevnelsen integrasjonspolitik. Honnørord i mangfoldspolitikken er *inkludering og deltakelse* – begreper som vi tidligere har sett har vært knyttet til integrasjonspolitikken. Det sies i klartekst at ”meldingens fokus (...) ikke [er] på introduksjons- og integreringstiltak for nye innvandrere” (St.meld. nr. 49 (2003-2004):17). Én viktig årsak til denne grensedragningen er erkjennelsen av at det etter hvert er mange etterkommere av innvandrere som er født og oppvokst i Norge og som man ikke uten videre kan sette i samme bås som de som selv innvandrer til landet. Dette er grupper som naturlig nok vil ha til dels svært forskjellige erfaringsbakgrunner og følgelig ulike behov når det gjelder type tiltak og oppfølging (St.meld. nr. 49 (2003-2004):12). Integreringspolitikken synes her å handle om å legge forholdene til rette for at innvandrerne skal introduseres og inkluderes i det nye samfunnet – så å si gjøre dem i stand til å bli omfattet av mangfoldspolitikken.

Det er interessant at regjeringen Bondevik II under behandlingen av begrepet ”integrering” ikke nevner med et ord det som tidligere var en sentral del av integreringsbegrepet, nemlig tilretteleggelsen og muligheten til å vedlikeholde egen kultur og eget språk (St.meld. nr. 49 (2003-2004):28-29). Å legge vekt på det den kaller mangfoldspolitik kan dermed også være en måte å unngå å bli knyttet til dette sentrale aspektet ved integrasjonsbegrepet. Kan endringen i begrepsbruk bunne i et ønske om å endre fokus i innvandringspolitikken fra en forståelse der innvandrernes kulturbevaring står sentralt, til en vektlegging

av individuelle behov og brukerorientering som gjelder alle? Er det også derfor regjeringen i dette dokumentet synes å erstatte begrepet ”integrering” med ”inkludering”?

3.5 Oppsummering

Hagelund (2003:179) bemerker at denne typen ”policy texts” sjelden helt forlater prinsipper og politikk fra en stortingsmelding til den neste. I stedet for å forkaste tidligere prinsipper og formuleringer, gis de en mindre tydelig plass i retorikken. Vi har sett at dette også har vært tilfelle i behandlingen av integrasjon i stortingsmeldingene her – helt til den siste meldingen, nr. 49 (2003-2004). Her skjer det, som vi har sett, en endring både i begrepsbruk og i måten å omtale integrasjon. En mulig forklaring kan være at den er lagt fram av en sentrum-høyre-regjering. Men selv om retorikken endres, videreføres likevel tidligere stortingsmeldingers mål om økt deltakelse i samfunnet.

Mens velferdslikhet og valgfrihet er sentrale stikkord mot slutten av 1970-tallet, synes like muligheter til deltakelse å være det sentrale tema i nyere integrasjonspolitik. Mens myndighetene særlig på 1980-tallet, la vekt på å motvirke assimilasjonspress, uttrykker senere tekster i stedet bekymring for gettotendenser, kulturell isolasjon og marginalisering. Der integrasjon en gang ble lansert som løsningen på problemet om potensiell undertrykking av kulturell forskjellighet, har målet de senere år vært å løse problemet med eksklusjon og segregering og prøve å gjøre innvandrerne til aktive deltakere i samfunnet (Hagelund 2003:183).

4.0 Tiltak over fire tiår – kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?

Språkopplæring kan vise både til opplæring i morsmål og opplæring i norsk, og jeg anser at måten de ulike regjeringene har forholdt seg til språkopplæring på, bør kunne være en fruktbar indikator på hvorvidt den endrede integrasjonsforståelsen som ble beskrevet i forrige kapittel, kan etterspores i endrede typer tiltak i samme periode. Oppgavens andre hovedspørsmål søkes altså besvart i dette kapitlet: *Kan norske regjeringers forståelse av ”integrasjon” etterspores i de språkopplæringstiltak som settes i verk i samme periode?*

4.1 Oppfølging av Stortingsmelding nr. 39 (1973-74)

Utdanningstilbud til barn og voksne med innvandrerbakgrunn diskuteres i Stortingsmelding nr. 39 i samme kapittel som regjeringen redegjør for sine definisjoner på integrasjon og assimilasjon, noe som kan tolkes som et signal på den betydning regjeringen mener språkopplæring har i forhold til innvandrernes tilpasning til det norske samfunn.

Selv om regjeringen Bratteli mener opplæring i norsk bør prioriteres, legger den også vekt på at innvandrerbarn i grunnskolealder skal få muligheten til å beholde kontakten med hjemlandets språk og kultur (St.meld. nr. 39 (1973-74):37-38). Dette understrekes ytterligere i Stortingsmelding nr. 107 (1975-76:50), som ble lagt fram to år etter Stortingsmelding nr. 39. Her søker regjeringen Nordli en styrking av morsmålsundervisningen bl.a. ved å foreslå særskilt statstilskudd til slik undervisning.²⁸ Når det gjelder opplæring for voksne innvandrere, legges det vekt på å utvide det eksisterende tilbudet, bl.a. for at deltakerne ”(...) skal oppnå en viss skriftlig ferdighet i norsk” (St.meld. nr. 39 (1973-74):41). Utvidelsen gjelder både antall timer undervisning, og innholdsmessig i det det foreslås å innføre 40 timer gratis samfunnsundervisning som en del av tilbudet (St.meld. nr. 39 (1974-75): 41).

4.1.1 Opplæring av innvandrerbarn

I november 1974 ble rundskriv F-302/74 sendt til landets skoledirektører med oppfordring om å registrere alle innvandrerbarn i sitt skoledistrikt. Et stigende antall innvandrerbarn gjorde at Kirke- og undervisningsdepartementet så det som nødvendig å foreta en opptelling med tanke på å komme fram til et finansieringsopplegg for tilbud til denne gruppen, som man innså

²⁸ Regjeringen Bratteli regjerte i perioden 16.10.73-15.01.76, før regjeringen Nordli tok over. Denne regjeringen satt til 04.02.81. Begge var rene Arbeiderparti-regjeringer (”Tidligere regjeringer” på www.smk.no)

hadde spesielle behov. Disse elevenes spesielle behov i forhold til språkopplæring skulle i første omgang møtes enten med støtteundervisning for enkeltelever, eller som samlet undervisning i innføringsklasser, avhengig av antall fremmedspråklige elever på skolen (Rundskriv F-7/76:1). Både norskopplæring og orientering om norske samfunnsforhold framstilles som viktige områder, mens når det gjelder morsmålsopplæring stilles kommunene friere: ”Der forholdene ligger til rette for det og i den utstrekning kommunene finner å kunne gjennomføre det, kan morsmålsopplæring gis innenfor den ramme (timeramme) som er antydnet ovenfor”²⁹, og videre: ”Departementet antar at en inntil videre, i 1976, bør prioritere opplæring i norsk” (Rundskriv F-7/76:2). Det ble dermed opp til hver enkelt kommune å vurdere om den var i stand til å tilby morsmålsundervisning. Det var flere problemer knyttet til dette, men de viktigste var antakelig mangelen på morsmålsinstruktører og det faktum at den undervisningstiden man ga morsmålsopplæring måtte tas av den ordinære rammen for støtteundervisning – det ville dermed potensielt gå utover undervisningen i norsk (Rundskriv F-7/76:2).

Først i 1978 tok departementet opp spørsmålet om morsmålsopplæring i noe dybde. I rundskriv F-65/78 gis det utførlig orientering om hvor viktig det er for innvandrerbarn å lære eget morsmål. Det vises til at ”innvandrerbarn som ikke har mulighet for å vedlikeholde sitt morsmål og sitt kjennskap til hjemlandets kultur, [lett kan] miste kontakten med sin egen kultur og sitt eget miljø” (Rundskriv F-65/78:2). Det legges også vekt på at godt kjennskap til eget morsmål vil lette tilegnelsen av det norske språk, bl.a. fordi morsmålet – tenkespråket – er viktig når eleven kommer til et stadium som krever abstrakt tenkning (Rundskriv F-65/78:2). Til tross for denne vektleggingen av morsmålsundervisning, bevilges det et *samlet* beløp til dekning av undervisning både i morsmål og norsk (Rundskriv F-65/78:1). Det øremerkes altså ikke midler til morsmålsopplæring – noe som betyr at slik undervisning vil gå på bekostning av norskopplæring.

For skoleåret 1978/79 ble det for første gang gitt en *særskilt tildeling* til morsmålsundervisning, og departementet ber i rundskriv F-54/79 (s.1) om at ”(...) alle kommuner som har tilskottsberettigede innvandrelever, søker å gi slik undervisning”. Nå følges også intensjonen fra forrige rundskriv opp, der viktigheten av kjennskap til hjemlandets kultur ble understreket: I tillegg til undervisning i eget morsmål, skal det også gis orientering om ”(...) hjemlandets kultur, historie, geografi og samfunnsforhold” (Rundskriv F-54/79:5). Denne nye, og man kan kanskje si mer offensive, holdningen i forhold til opplæring av innvandrer-

²⁹ Det er her snakk om timeramme for støtteundervisning i norsk.

barn i deres eget språk og kultur, vises også i at det nå oppfordres til ”oppøkende virksomhet” for å nå ut til alle som har behov for kjennskap til tilbudet (Rundskriv F-54/79:2).

4.1.2 Opplæring for voksne innvandrere

Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) ble behandlet i Stortinget 10. desember 1974 og i mars påfølgende år ble det fra Kirke- og undervisningsdepartementets side bedt om at det ble iverksatt tiltak som oppfølging av denne stortingsmeldingen (Rundskriv F-77/75). Dette gjaldt i første omgang språkopplæring for voksne innvandrere, som i meldingen hovedsakelig ble definert som ”utenlandske arbeidstakere og deres familiemedlemmer” (St.meld. nr. 39 (1973-74):42).³⁰

Det understrekes i stortingsmeldingen at voksenopplæringstiltak i regi av skoleverk og opplysningsinstitusjoner er et tilbud både for nordmenn og utlendinger, i tillegg til at alle former for utdanning og opplæring i prinsippet er åpne for utenlandske arbeidstakere og deres familiemedlemmer i Norge (St.meld. nr. 39 (1973-74):39). Man viser altså til at det allerede finnes tilbud om opplæring for den voksne befolkningen i Norge. Dette er et tilbud rettet mot voksne som av ulike årsaker har behov for å heve sin kompetanse, og det gjøres her klart at innvandrere har anledning til å delta på slik opplæring på like fot med andre som har behov for det. I følge regjeringen er imidlertid dette ikke tilstrekkelig når målet er å legge til rette for at voksne innvandrere skal gis *reell mulighet* til å finne seg til rette i vårt samfunn. Løsningen ble å iverksette språkopplæringstiltak særskilt rettet mot innvandrere for å ”(...) imøtekomme utdanningsbehov som ikke dekkes ordinært (...)” (St.meld. nr. 39 (1973-74):39). Det anbefales derfor i Stortingsmelding nr. 39 (1973-74:42) at ”(...) grunnleggende tilpassingsundervisning i norsk og samfunnskunnskap bør tilbys vederlagsfritt til utenlandske arbeidstakere og deres familiemedlemmer”.

I rundskriv F-77/75 ble antall undervisningstimer satt til maksimalt 240 timer grunnleggende undervisning i norsk og samfunnskunnskap. I rundskrivet framgår det at dette tiltaket har som formål å gjøre innvandrere i stand til ”(...) best mulig å kunne finne seg til rette i vårt samfunn” (Rundskriv F-77/75:1). Rundskrivet ble sendt til bl.a. landets skolestyrer, som fikk ansvar for å undersøke behovet for undervisning og for å iverksette nødvendige tiltak. Verken i stortingsmeldingen eller i rundskrivet settes det som vilkår at opplæringen skal være obligatorisk – verken for kommunene å tilby eller for innvandrerne å delta: ”Den enkelte

³⁰ Innvandringsstoppen, som bl.a. regulerer hvilke arbeidstakere som skal få oppholde seg og arbeide i Norge, var altså ennå ikke iverksatt da dette første ”tiltaksrundskrivet” ble sendt ut.

utenlandske arbeidstaker og hans voksne familiemedlemmer *kan få gratis grunnleggende tilpassningsundervisning i norsk og samfunnsfag med i alt inntil 240 timer*” (Rundskriv F-77/75:1, min utheving). Men, departementet *forutsetter* at kommunene ved skolestyrene påtar seg det administrative og faglige ansvaret for undervisningen (Rundskriv F-77/75:2). I hvilken grad kommunene opplevde det som forpliktende å gi slik undervisning er etter dette vanskelig å si.

4.1.3 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?

Integrasjonsforståelsen som ble lagt til grunn i Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) sidestiller integrasjon med assimilasjon. De synes både å være likestilte i normativ forstand og i forhold til at den enkelte innvandrers stilles fritt til selv å velge mellom integrasjon og assimilasjon. Myndighetene gir seg selv rollen som tilrettelegger for at dette valget skal bli mest mulig reelt, slik at innvandrere som ønsker det skal kunne opprettholde sin kulturelle egenart. I tillegg vektlegges gjensidighet og reell likestilling som viktige elementer i regjeringens politikk.

Valgfrihet og likestilling?

Vi så i forrige kapittel at prinsippet om valgfrihet innebar at innvandrerne selv skulle ha anledning til å velge hvorvidt de vil integreres eller assimileres i det norske samfunn. Av materialet (rundskrivene) ser vi imidlertid at det først og fremst er *kommunene* som til en viss grad har valgfrihet – frihet til å velge hvorvidt de vil tilby språkundervisning. Det *henstilles* til kommunene å tilby morsmålsopplæring og voksenopplæring (norsk) – men det ligger ingen plikt på dem til å ha dette tilbudet. For mange innvandrere – både voksne og barn – synes dermed den valgfriheten som omtales i stortingsmeldingen å være illusorisk. Mange kommuner vil ikke ha mulighet til å skaffe morsmålsinstruktør, noe som medfører at barn i disse kommunene reelt sett utsettes for assimilasjonspress idet de ikke får mulighet til å utvikle eget språk og kultur – og det til tross for at myndighetene har understreket viktigheten av dette både i forhold til læring av norsk og i forhold til utvikling av egen identitet og muligheten for å trives i Norge. Muligheten for reell integrasjon, med vekt på vedlikehold av nasjonal identitet og språk – og med det muligheten for nære forbindelser med hjemlandet – blir med dette potensielt stengt for mange. Dette til tross for at myndighetene har påtatt seg rollen som tilrettelegger for reell frihet til å velge mellom integrasjon og assimilasjon (St.meld. nr. 39 (1973-74):8). Barn i disse kommunene kan dermed bli tvunget til å velge assimilasjon som

innlemmelsesform. Her skal det sies at dette utgjør det offentliges side i saken. Hva innvandrereforeldre gjør med dette privat, er selvsagt en annen sak.

For voksne stiller det seg noe annerledes. Man kan tenke seg at voksne innvandrere har solid bakgrunn og kunnskap i egen kultur og språk. På dette tidspunktet, er det sannsynligvis fortsatt få analfabeter som er kommet til Norge da det i hvert fall på tidspunktet for Stortingsmeldingens avleggelse først og fremst var arbeidsinnvandrere som kom til landet. Voksne innvandrere er også i stand til å vedlikeholde morsmål og tradisjoner på en annen måte enn barn, siden de som regel har levd i tradisjonen og med språket i mange år før de kommer til Norge. For at denne gruppen skal få et reelt valg om å bli integrert i Norge, blir det først og fremst viktig å få muligheten til å lære norsk. Da kommunene ikke er pliktige å tilby slike kurs, kan imidlertid valgfriheten raskt bli illusorisk også for denne gruppen. Det er dermed fare for at en del voksne innvandrere skal ende opp som *lite funksjonsdyktige* – med andre ord nettopp det vi så lå som en uuttalt frykt i stortingsmeldingen. Denne faren er også til stede i og med at det ikke er obligatorisk å delta på norskopplæringskurs der de tilbys. Også for å kunne velge assimilasjon som tilpasningsform, er innvandrerne dermed mer eller mindre avhengige av å bosette seg i en kommune som tilbyr norskundervisning.

Oppsummering

Vi ser av gjennomgangen av tiltakene innenfor språkopplæring at staten gir kommunene anledning til å velge bort et viktig element i en integrasjonsstrategi, nemlig opplæring i morsmål og egen kultur, noe som potensielt innebærer press om assimilasjon for mange barn. ”Rommet for forskjellighet” (Djuve 1999:13), som ble omtalt i innledningskapitlet, kan med andre ord *potensielt* bli lite. Når det gjelder departementets oppfølging av integrasjonsforståelsen, synes denne bedre ivaretatt i rundskrivene som kommer mot slutten av 1970-tallet enn de rundskrivene som kom i årene umiddelbart etter meldingens avgivelse. Intensjonene i disse senere – og noe mer ”offensive” – rundskrivene, som vektlegger ivaretagelse av morsmål og kultur i tillegg til norsk, kan dermed sies å være i tråd med integrasjonsforståelsen i stortingsmeldingen. De tidlige rundskrivene, derimot, med ensidig fokus på obligatorisk norskopplæring, og samlet tilskudd til opplæring i norsk og morsmål, må i større grad sies å avvike fra integrasjonsforståelsen i stortingsmeldingen og må plasseres i retning av ”assimilasjon” i figur 1 i innledningskapitlet.

Når det gjelder opplæring for voksne innvandrere er kommunene, som vi har sett, ikke pliktige til å tilby norskundervisning med samfunnskunnskap. Man kan kanskje tolke dette dit hen at myndighetene tolererer større ”rom for forskjellighet” når det gjelder voksne, sammen-

liknet med barn? En slik politikk *kan* imidlertid føre til at mange voksne ender opp som lite funksjonsdyktige ”elementer” i samfunnet. Dette kan potensielt innebære en politikk i retning av ”segregasjon” i Hamburgers kontinuum, selv om dette begrepet ikke nyttes i stortingsmeldingen. Det er vanskelig å konkludere entydig i forhold til hvorvidt integrasjonsforståelsen lar seg etterspore i tiltakene, men i og med at departementet til en viss grad synes å *forutsette* at kommunene tar ansvar for norskundervisningen, kan forståelsen sies å finne en viss gjenklang i tiltakene.

Ettersom det på dette området synes å være rom for stor kommunal frihet, kan den integrasjonspolitikken som faktisk settes i verk antakelig sprike mellom en politikk som går i retning assimilasjon (barn) og segregasjon (voksne), avhengig av hva den enkelte kommune velger å gjøre.

4.2 Oppfølging av Stortingsmelding nr. 74 (1979-80)

I Stortingsmelding nr. 74 brukes det mye plass på morsmålets betydning for barns trivsel og utvikling (St.meld. nr. 74 (1979-80):94-95). Det framholdes imidlertid at ”(...) diskusjonen om hvilken funksjon og plass morsmålet bør ha i skolen [ikke har] kommet så langt at det er mulig å trekke sikre konklusjoner” (St.meld. nr. 74 (1979-80):95). Det er derfor få konkrete målsettinger med undervisningen som legges fram i meldingen. Man kan også merke seg at det i gjennomgangen av ”norskundervisningen” i meldingen ikke lenger framheves at norskopplæringen skal være prioritert, det bemerkes kun at den skal ”(...) gi innvandrerbarna *tilstrekkelige* norskkunnskaper til de kan finne seg til rette i norsk nærmiljø og norsk skole” (St.meld. 74 (1979-80):93, min utheving). Under behandlingen av ”innvandrerbarn i barnehagen” framkommer regjeringens forståelse for bevaring av egen kultur og eget språk særlig tydelig. Det uttrykkes en redsel for ”forkledd assimilering” fordi barn i førskolealder er ”(...) minst i stand til å stå imot assimileringstendenser” (St.meld. 74 (1979-80):90). Om det er denne redselen for assimilasjonspresset som gjør at omtalen av norskopplæringen er redusert, skal være usagt.

Når det gjelder norskopplæring for voksne, derimot, er slik opplæring en ”(...) *vesentlig forutsetning* for at de skal kunne finne seg til rett og klare seg på betryggende måte i arbeidslivet og i samfunnslivet for øvrig” (St.meld. nr. 74 (1979-80):101, min utheving). Det er vanskelig å si om regjeringen her gir uttrykk for at det er viktigere for voksne å lære norsk, eller om det bare er et uttrykk for redsel for å skape press om at barn skal assimileres. En

tredje mulighet er at den mener voksne er bedre rustet til å stå i mot slikt press og derfor ”tåler” norskopplæring bedre.

4.2.1 Opplæring av innvandrerbarn

Innvandrerbarns rett og plikt til skolegang befestes i Stortingsmelding nr. 74 (1979-80). I tråd med økt vektlegging av bevaring av innvandreres egenart, språk og kultur, som utgjør viktige elementer i integrasjonsstrategien, har det siden Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) blitt lagt større vekt på morsmålsopplæring. Kultur- og utdanningsdepartementet ser seg også nødt til å presisere innholdet i rundskriv F-54/79 der departementet uttaler at det hviler et særskilt ansvar på de kommuner som ennå ikke tilbyr morsmålsundervisning. I følge departementet skal dette i realiteten forstås dit hen at kommunene bør ”(...) anse seg f o r p l i k t e t til å tilby morsmålsundervisning (...)” (St.meld. nr. 74 (1979-80):94). Denne forpliktelsen gjelder imidlertid kun når morsmåls lærere kan skaffes (St.meld. nr. 74 (1979-80):94). Dette følges opp i rundskriv F-90/80, om enn i noe moderert form: ”Siden det i statsbudsjettet er avsatt særskilte midler til morsmålsundervisning, forutsetter departementet at kommunene bygger opp denne del av innvandrerundervisningen såfremt det er mulig å skaffe instruktør” (Rundskriv F-90/80:4). Det skjer altså tilsynelatende en endring i tolkning fra stortingsmeldingen til rundskrivet: Det som i stortingsmeldingen var en *forpliktelse* for kommunene til å *tilby* morsmålsundervisning, blir i rundskrivet tolket dit hen at kommunene *forutsettes* å *bygge opp* denne undervisningen. Hva som egentlig ligger i dette, er ikke godt å si. Siden regjeringen i stortingsmeldingen først og fremst omtaler eller henvender seg til skoler som ennå ikke tilbyr morsmålsundervisning, er det nærliggende å tro at det også gjelder rundskrivet. I så fall kan man få inntrykk av at det er tilfredsstillende dersom kommunene kan vise til at de så å si er underveis i planleggingen av tilbudet – altså at de ikke faktisk trenger å tilby morsmålsundervisning for å tilfredsstillende forutsetningen. En annen tolkning er at undervisningen skal bygges opp i betydningen bli enda bedre eller mer omfattende. Dette understøttes av at det i rundskriv F-90/80 for første gang gis en ”timeramme” for morsmålsundervisning, som *kan* nyttes (s.3).

I rundskriv F-90/80 problematiseres for første gang hva som skal regnes som morsmål (det skilles mellom nasjonalspråk og talespråk, Rundskriv F-90/80:5). Det vises til at både forskningsresultater og praktisk erfaring viser at morsmålsundervisning er viktig for barns trivsel og utvikling (s.4). Dette følger opp omtalen av morsmålets betydning i stortingsmeldingen. Begge steder legges det også vekt på morsmålets betydning for barnas evne til å lære

norsk. Begrunnelsen er at "(...) morsmålet – tenkespråket – er et viktig grunnlag for annen språkopplæring" (Rundskriv F-90/80:4; St.meld. nr. 74 (1979-80)).

Først i 1987, ved rundskriv F-47/87, erstattes rundskriv F-90/80. Undervisningen som omtales omfatter for første gang både barn av arbeidsinnvandrere, flyktninger og *asylsøkere*.³¹ Denne utvidelsen av hvem undervisningstilbudet skal omfatte, skyldtes økningen i antallet asylsøkere som kom til landet i årene fram mot 1987 (St.meld. nr. 39 (1987-88):32). Ved rundskriv F-47/ 87 innføres dessuten et nytt prinsipp. Ressursene som rundskrivet utløser, skal kunne brukes fleksibelt og ut fra en vurdering av elevenes behov: "Elevene bør f.eks. i den grad det lar seg gjennomføre, få tilegne seg skolens lærestoff gjennom morsmålet inntil de kan få utbytte av undervisningen på norsk" (Rundskriv F-47/87:1). Enkeltelevens behov settes dermed i sentrum for læringen og elevenes rettigheter når det gjelder likeverdig og tilpasset opplæring, understrekes (s.2).

4.2.2 Opplæring for voksne innvandrere

Undervisningen for voksne innvandrere har som mål å gi disse grunnlag for å uttrykke, oppfatte og forstå enkelt hverdagspråk. Opplæringen i samfunnskunnskap skal i tillegg i størst mulig grad bidra til å gjøre innvandrerne kjent med det norske samfunn, levestandard og hverdagsliv (St. meld. nr. 74 (1979-80):100). I rundskriv F-155/80 om voksenopplæring i skoleverket, gis det retningslinjer for hvem som skal prioriteres til slik opplæring: Innvandrere med en språklig og kulturell bakgrunn som avviker sterkt fra vår bør prioriteres fordi disse vil ha *særlig behov* for opplæring i norsk og samfunnsfag.

Målgruppen for undervisningen er fremdeles først og fremst utenlandske *arbeidstakere* og deres voksne familiemedlemmer, og gjeldende ordning med inntil 240-timers kurs i norsk og samfunnskunnskap videreføres. Hva så med den gruppen av innvandrere som etter 1975 er kommet til landet som flyktninger? Til forskjell fra ordningen for voksne arbeidsinnvandrere, er departementet av den oppfatning at prioritering i forhold til særlige behov ikke skal gjelde for *flyktninger* – disse skal få undervisningstilbud uavhengig av språklig og kulturell bakgrunn. En annen forskjell er at midlene som skal nyttes til undervisning av flyktninger *kan anvendes* både til grunnleggende skrive- og leseopplæring på flyktingenes *morsmål* og til alfabetisering på *norsk* (Rundskriv F-90/82:1-5). Opplæring i eget morsmål har til nå vært forbeholdt barn, men nå skal altså også voksne flyktninger få muligheten til å få slik undervisning. En mulig tolkning av dette er at departementet anser at flyktninger, som

³¹ Det ble første gang presisert at også flyktingbarn ble omfattet av ordningen ved rundskriv F-90/80 (s. 1).

gruppe, har større behov for oppfølging enn det arbeidsinnvandrere har. Man åpner dermed for differensiert behandling når det gjelder sistnevnte gruppe og det skal være opp til kommunene å prioritere hvilke enkeltpersoner som har særlige behov. Slik ”utsiling” skal ikke nyttes når det gjelder flytningene. Det er imidlertid rom for å tolke det slik at også disse vurderes individuelt, men da ikke i forhold til hvorvidt de har behov for språkopplæring, men i forhold til hvilket språk undervisningen skal starte på – grunnleggende opplæring i flyktingens morsmål eller enkel alfabetisering på norsk. Hvilke beveggrunner som ligger bak morsmålsopplæring for voksne flyktninger, framgår ikke. Slik opplæring kan, som vi har sett, gis med tanke på å lette norskopplæringen. I dette tilfellet gjelder det imidlertid voksne, og da kan det like gjerne handle om å lette en eventuell retur til hjemlandet. En tredje mulighet er at det kan skyldes et ønske om å gi voksne flyktninger uten særlig skolebakgrunn en reell mulighet til å vedlikeholde egen kultur og språk.

Det introduseres i denne perioden forslag til tiltak som kan tas i bruk for å *øke deltakelsen* på kursene: ”Slike tiltak kan f.eks. være tilskudd til skyss og/eller barnepass. Det kan også være aktuelt med støttetimer til personer som følger ordinære kurs” (Rundskriv F-10/86: 8). Disse tiltakene skal ikke rettes spesielt mot innvandrere, men er ment for ”særlige målgrupper”, som i denne sammenhengen bl.a. defineres som ”personer med særlig svak førstegangsutdanning” (Rundskriv F-10/86:7) – en definisjon man kan forvente at særlig enkelte flyktninger faller inn under. I tråd med dette, planlegger departementet et prosjekt med tanke på å motivere og rekruttere innvandrerkvinner til deltakelse på kursene. Prosjektet skal drive oppsøkende virksomhet blant kvinner og søke å tilrettelegge tilbudene slik at de i større grad imøtekommer kvinnenenes behov (Rundskriv F-10/86:10).

Hvilke grupper innvandrere som kommer til Norge er i ferd med å endre seg, og tilstrømmingen av et økende antall *asylsøkere* gjør at Kirke- og undervisningsdepartementet ser seg nødt til å presisere hvilke retningslinjer som gjelder for denne gruppen, spesielt de som er i midlertidig statlig mottaksberedskap. Det anses for eksempel ikke for naturlig at kommunene blir tillagt undervisningsansvar for denne gruppen og dette legges derfor til Sosialdepartementet ved Statens Flyktingesekretariat, som organiserer et eget opplegg for asylsøkere med tanke på at de skal få et forholdsvis omfattende innblikk i norsk dagligliv (Rundskriv F-147/86:1-2). Året etter endres imidlertid reglene for asylsøkere, og denne gruppen blir også omfattet av 240-timersordningen, på lik linje med flyktninger og arbeidsinnvandrere (Rundskriv F-85/87:1).

Etter avtale inngått mellom staten og Norske Kommuners Sentralforbund, skjer det endringer i undervisningstilbudet i norsk og samfunnsorientering for voksne flyktninger, asyl-

søkere og asylsøkere som er innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. For denne gruppen økes undervisningen fra 240 til 500 timer med virkning fra 1.januar 1987 (Rundskriv F-85/87: 1). Timetallsrammen for arbeidsinnvandrere forblir uendret og er fortsatt satt til 240 timers opplæring i norsk og samfunnsorientering. Det kan imidlertid gjøres unntak når de forskjellige innvandringsgruppene undervises sammen, noe som i mange tilfeller vil være en praktisk løsning, men dette forutsetter at dette ikke utløser ekstra ressurser (Rundskriv F-85/87:2). Én mulig tolkning av dette er at vi her er vitne til en nedprioritering av undervisning til arbeidsinnvandrere samtidig som vi ser en opptrapping av innsatsen rettet mot flyktninger og asylsøkere. Innsatsen forsterkes dermed mot gruppene som man antar kommer fra en kultur-bakgrunn som er mest forskjellig fra den norske.

4.2.3 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?

Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) framhever integrasjon som den foretrukne strategien, mens assimilasjon flere steder omtales som noe særlig barn bør beskyttes mot. I følge regjeringen vil det å ha forankring i egen kultur ikke bare være en forutsetning dersom innvandreren ønsker å reise tilbake til hjemlandet, det vil også bidra til å lette innvandrernes muligheter til å fungere i majoritetssamfunnet. Det understrekes følgelig at innvandrere skal ha mulighet til deltakelse i det norske samfunn på like fot med den norske befolkning og det "(...) uten å gi avkall på egenart, språk og kultur". Og, sies det videre, det er særlig viktig at førskolebarn får innføring i foreldregenerasjonens kultur der det er et ønske (St.meld. 74 (1979-80):90).

Integrasjon – nå en foretrukket strategi?

I stortingsmeldingen framkommer to hovedbegrunnelser for morsmålsopplæring: For det første at innvandrere skal gis muligheter til å opprettholde og videreutvikle egen kultur og eget språk. Dette er en del av bevarings- og vedlikeholdsaspektet som ligger i integrasjonsbegrepet. For det andre anføres at det å ha en trygg forankring i egen kultur og god kjennskap til morsmålet, vil gjøre det lettere å tilpasse seg majoritetssamfunnet og lette opplæringen i norsk. I rundskrivene fra departementet legges nesten utelukkende dette andre aspektet til grunn for morsmålsundervisningen. Det er med andre ord den rollen beherskelse og kjennskap til morsmål spiller i tilegnelsen av et nytt språk – her norsk – det legges vekt på. Prinsippet om tilpasset opplæring introduseres i denne forbindelse. Barna bør etter dette prinsippet få undervisning på morsmålet inntil de behersker norsk godt nok til å ha utbytte av undervisning på norsk. Den underliggende beveggrunnen for å ha undervisning på eget morsmål synes

dermed kun å være ett skritt på vegen mot det egentlige målet – tilegnelse av norsk. I rundskrivene fra departementet legges det med andre ord ikke særlig vekt på den egenverdien innvandrerbarn har av å beherske eget morsmål og å ha kjennskap til egen kultur og tradisjoner. Dette representerer et skritt vekk fra den framstillingen av integrasjon som framkommer i stortingsmeldingen, der morsmålsundervisningen har som hensikt å forsterke innvandrerbarnas forbindelse til eget/ foreldrenes hjemlands kultur og tradisjoner.

Det er med dette ikke dekning for å si at myndighetene foretrekker en annen strategi enn integrasjon, men det kan stilles spørsmål om hvilken forståelse av integrasjon som i praksis legges til grunn. En forståelse som riktignok ser verdien av morsmålsopplæring – men da kun som et redskap i norskundervisningen. Det er etter dette vanskelig å si at den integrasjonsforståelsen som legges til grunn i stortingsmeldingen, kan etterspores i de tiltakene som søkes gjennomført.

Hvis vi igjen skal se dette i forhold til ”rom for forskjellighet” og kontinuumet i figur 1 i innledningskapitlet, kan det registreres at en viss grad av forskjellighet anerkjennes i teorien så å si. I praksis nyttes morsmålet imidlertid i hovedsak som redskap for å skape større grad av likhet. Integrasjonspolitikken må dermed kunne plasseres til høyre for integrasjon i kontinuumet, m.a.o. i retning ”assimilasjon”.

Integrering på bakgrunn av likeverd og likestilling

Integrasjon handler ikke bare om å bevare forskjeller, men også om å oppnå likhet – bl.a. i betydningen like muligheter på arbeidsmarkedet og ellers i samfunnet. For å oppnå dette målet må særskilte tiltak tas i bruk der ”dette er nødvendig”.

Innvandrerbarn i grunnskolen har rett til undervisning etter grunnskoleloven – og de er slik sett omfattet av de samme generelle ordninger (lovverk) som norske barn. For å oppnå målet om reell likestilling, foreslår regjeringen i tillegg særskilte tiltak for sikre innvandrerbarn like muligheter som norske barn. Blant disse er som vi har sett morsmålsopplæring. Morsmålsopplæring ble gitt både for å lette opplæring i norsk, med begrunnelsen at morsmålet – tenkespråket – er et viktig grunnlag for læring av nytt språk, og som undervisning i alle fag inntil elevene er gode nok i norsk til å følge den ordinære undervisningen på norsk.

Når det gjelder voksne har vi sett at tilbudet utvides for den gruppen som antas å komme fra en fremmed kulturbakgrunn. Man kan anta at bakgrunnen for en slik økt satsing er et ønske om å bedre innvandrernes vilkår på bl.a. arbeidsmarkedet og i videre utdanning. At regjeringen mener slik opplæring er viktig vises også ved at det gis mulighet for tilskudd til skyss og barnevakt for å øke deltakelsen på kursene. Regjeringen legger dermed med denne

satsningen på norskopplæringen til rette for at innvandrere i større grad skal kunne ta del i det norske samfunnslivet, som jo også er en viktig del av den integrasjonsforståelsen som legges til grunn. I tillegg skal midler til undervisning av flyktninger også kunne anvendes til grunnleggende skrive- og leseopplæring i flyktingens eget morsmål. Vi har sett at innvandrere skal kunne delta i det norske samfunn på like fot med den norske befolkningen uten å gi avkall på språk og kultur (St.meld. nr. 74 (1979-80):90), noe myndighetene her synes å følge opp når det gjelder bl.a. flyktninger.

Oppsummering

Selv om kommunene får tilsendt en rekke forslag til særskilte tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen, blant disse morsmålsopplæring for barn i grunnskolen og opplæring i norsk for voksne, har de ingen plikt til å tilby disse undervisningsformene. At tilbudet skal gis, forutsetter for eksempel i det første tilfellet tilgjengelige morsmålsinstruktører. Dette gjør at i hvilken grad integrasjon kan sies å være en reell strategi når det gjelder språkopplæring, fortsatt vil være avhengig av hvor i landet man bor. Til tross for at regjeringen i Stortingsmelding nr. 74 gir uttrykk for at integrasjon er den ønskede tilpasningsformen for innvandrere i Norge – assimilasjon er endog noe særlig barn bør beskyttes mot – så ser vi altså at når det gjelder språkopplæring er dette enklere i teorien enn i praksis. Fortsatt er det altså kommunene som i stor grad ”velger” for en, slik jeg argumenterte for under oppfølging av forrige stortingsmelding (St.meld. nr. 39 (1973-74)). Slik kommer også den kanskje viktigste forskjellen mellom tiltak og rettigheter også fram. Dersom for eksempel morsmålsopplæring hadde vært en rettighet, ville forholdene blitt mer enhetlige i hele landet.

Vi har altså sett at selv når assimilasjon ses som den store ”faren”, legges det størst innsats i å lære innvandrere norsk. Hvor stort ”rommet for forskjellighet” er, synes å være avhengig av hvor i landet man er bosatt, og forskjellen fra oppfølgingen av forrige stortingsmelding (nr. 39 (1974-75)) viser seg ikke å være så stor selv om det til en viss grad er ulike forutsetninger som legges til grunn.

4.3 Oppfølging av Stortingsmelding nr. 39 (1987-88)

Undervisningsspørsmål er kun i begrenset grad omtalt i Stortingsmelding nr. 39 (1987-88), og det bebudes en *egen* stortingsmelding om undervisning av fremmedspråklige (St.meld. nr. 39 (1987-88):5). I april 1989 blir det i stedet lagt fram en *samlet* melding om ”den kunnskapspolitiske satsingen” i Norge, St.meld. nr. 43 (1988-89) *Mer kunnskap til flere*. Et eget kapittel

tilegnes ”det flerkulturelle samfunnet” uten at det presenteres *nye* tiltak i forhold til barn i grunnskolealder og opplæring for voksne. Det er snarere en gjennomgang av status på feltet. Til grunn for den politikken som presenteres i begge stortingsmeldingene når det gjelder opplæring for barn i grunnskolen, ligger Mønsterplan for grunnskolen (M87), fremlagt i august 1987. Her presenteres generelle mål og fagplaner for grunnskolens fag, deriblant ”morsmål for språklige minoriteter” og ”norsk som andrespråk for språklige minoriteter”. Det er verdt å merke seg at med dette er det for første gang utformet særskilte målsetninger for opplæring for språklige minoriteter (St.meld. nr. 25 (1998-99)).

Regjeringen presiserer i Stortingsmelding nr. 39 at reell likestilling mellom innvandrere og nordmenn vil være det overordnede målet i politikken overfor innvandrere bosatt i Norge: ”(...) innvandrerne [skal] i praksis ha de samme faktiske muligheter som den øvrige befolkning til å benytte seg av alle offentlige servicetilbud (...)” (St.meld. nr. 39 (1987-88): 48). Overført til undervisningssektoren, innebærer dette at fremmedspråklige skal gis samme mulighet som norskspråklige til å ta del i landets utdanningstilbud. Etter dette blir norskkunnskaper av grunnleggende betydning for å kunne utnytte de muligheter som finnes. For å nå målet om likestilling, blir norskopplæring derfor et viktig redskap for regjeringen – ”(...) slik at de språklig skal få et reelt grunnlag for likestilling i utdanning og arbeid” (St.meld. nr. 43 (1988-89):81-82; St.meld. nr. 39 (1987-88):48). Vi skal imidlertid se at også morsmålsopplæring vektlegges i denne sammenheng: ”Reell likestilling for innvandrerbarn må tolkes slik at barna skal sikres samme sosiale rettigheter og muligheter som norske barn, samtidig som de gis reelle forutsetninger for å tilegne seg og få del i både majoritetssamfunnets og hjemmets språk og kultur” (St.meld. nr. 39 (1987-88):48).

4.3.1 Opplæring av innvandrerbarn

Stortingsmelding nr. 43 (1988-89) viderefører den politikken som ble presentert i Stortingsmelding nr. 39 året før. Når det gjelder morsmålsopplæring, presiserer regjeringen at fremmedspråklige elever må få anledning til å ”(...) etablere et godt forhold til både det språk og den kultur hjemmet representerer (...)”, og videre at ”et godt utviklet morsmål er av stor betydning for elevenes personlighetsutvikling, og gir barnet bedre muligheter til å leve seg inn i hjemmets kulturell bakgrunn” (St.meld. nr. 43 (1988-89):82). Målet synes å være å fremme funksjonell tospråklighet, noe som understøttes av den nye mønsterplanen for grunnskolen (M87:181). På den annen side understrekes det at for å sikre innvandrerbarn de samme mulighetene til å ta del i landets utdanningstilbud, er det viktig at de sikres gode norskkunnskaper.

Norsk som andrespråk og bruk av morsmål i, eller som støtte i fagundervisningen, framsettes som eksempler på hvordan dette kan gjøres (St.meld. nr. 43 (1988-89):82-83).

Som nevnt innledningsvis foreslås ingen nye tiltak på dette området i Stortingsmelding nr. 39 og nr. 43. I rundskrivene gis det heller ikke orientering om endringer i eksisterende ordninger eller nye tiltak for barn i grunnskolen i etterkant av disse stortingsmeldingene. Dette skyldes antakelig at den nye Mønsterplan for grunnskolen (M87) ble lagt fram i august 1987, altså ca. et halvt år før Stortingsmelding nr. 39 (1987-88), og denne vil derfor utgjøre datamaterialet her.

I mønsterplanen vektlegges begge begrunnelsene som vi tidligere har sett benyttet i forbindelse med morsmålsundervisning. Dermed understrekes for det første morsmålets betydning for, som det står, en "(...) allsidig og harmonisk utvikling" (M87:181) og for selve personlighetsutviklingen (M87:37). Videre anses beherskelse av morsmålet å være "(...) nødvendig for å opprettholde og styrke kontakten med foreldrene og deres kulturbakgrunn (...) (M87:181). For det andre, vektlegges også morsmålets betydning for læring av norsk – noe som ses som "(...) en forutsetning for aktiv deltakelse både i majoritetssamfunnet og i minoritetsgruppen" (M87:181).

I likhet med morsmålsopplæring, understrekes også viktigheten av at innvandrerbarna får grundig opplæring i norsk slik at de kan bli aktive medlemmer av det norske samfunnet. Slik opplæring skal være tilpasset elevenes evner og forutsetninger og kan derfor gis som norsk som andrespråk (M87:37, 187). Når fagplan i morsmål og fagplan i norsk som andrespråk ses under ett, er det et overordnet mål at innvandrerbarna "(...) skal ha mulighet til å utvikle funksjonell tospråklighet og trygg kulturell identitet" (M87:187). Slik disse fagplanene omtales i mønsterplanen, synes opplæring i norsk og morsmål å bli betraktet som likeverdige fag. I tillegg synes altså morsmålsundervisning i like stor grad å være begrunnet i betydningen morsmålet har for barnas kulturelle identitet, som at slik opplæring letter læring av nye språk.

Mønsterplan for grunnskolen angir forpliktende rammer for arbeidet i skolen. Samtidig er imidlertid de lokale instanser (skolestyre, den enkelte skole, den enkelte lærer) tillagt "betydelig innflytelse" på skolens faglige innhold, innenfor de rammene som mønsterplanen angir. Dette gjør at også lokale forhold vil påvirke planleggingen og gjennomføringen av særlig morsmålsundervisning – blant annet vil antall elever i de språklige minoritetsgruppene i en kommune og mulighetene til å få tak i godkjente morsmåls lærere, spille inn (M87:8, 39). Disse forbeholdene gjør det vanskelig å si hvordan fagplan i morsmål følges opp i praksis, men skolene oppfordres til en viss grad å være kreative i forhold til hvordan undervisningen organiseres (M87:39).

4.3.2 Opplæring for voksne innvandrere

Tidligere ordninger videreføres, men utvides til også å gjelde personer som kommer til Norge i forbindelse med familiegjenforening (Rundskriv F-1/89:4). Det er altså stadig flere som omfattes av tilbudet om gratis undervisning i norsk og samfunnskunnskap. For at undervisningen skal gi så god opplæring som mulig til flest mulig, gis det i rundskrivet orientering om at "(...) det bør (...) kunne stillast rimelege krav til frammøte" på kursene (Rundskriv F-1/89:4). Dette for å hindre at enkeltpersoner hindrer flertallets progresjon. Det blir etter dette tillatt å anmode enkeltpersoner med mye fravær om å slutte av hensyn til de andre kursdeltakerne.

På midten av 1990-tallet synes ovennevnte "rimelege krav til frammøte" å bli ført ett skritt videre, og det skjer tilsynelatende en endring i myndighetenes holdning til undervisningen for fremmedspråklige voksne. Mens det i Kirke- og undervisningsdepartementets orienteringshefte med retningslinjer og informasjon om slik undervisning, påpekes at norskundervisningen ikke er obligatorisk for fremmedspråklige i Norge (F-2952:23), synes denne holdningen å ha endret seg når vi kommer til 1995. I rundskriv F-41/95 "(...) forutsettes [det] at fremmedspråklige lærer norsk slik at de kan ta opplæring, komme inn i arbeidsliv og bli selvhjulpne" (s.1). Det stilles med dette helt andre krav til deltakelse på norskkurs sammenlignet med tidligere. I første omgang settes det press bak kravet i forhold til beboere ved de statlige mottakene. Mottakene skal nå kunne trekke enkeltpersoner "(...) kr 100,- pr gang ved ikke avtalt fravær fra program og norskundervisning" (Rundskriv F-41/95: 1). I begrunnelsen legges det vekt på dette er i samsvar med "(...) adgangen til å stille vilkår for utbetaling av sosialhjelp i en kommune å ha adgang til å trekke i basisbeløpet for manglende oppmøte til tiltak som karakteriseres som hjelp til selvhjelp" (Rundskriv F-41/95: 1). Vi ser her en sammenligning med andre ordninger i den ordinære velferdstjenesten på en måte som jeg ikke tidligere har registrert i datamaterialet. Følgende setning er også talende for den holdningen som nå synes rådende: "Deltagelse ved informasjonsprogram og norskundervisning er ofte en forutsetning for at en skal mestre de utfordringer en møter i det norske samfunn, både mens man oppholder seg i mottak, og ikke minst ved eventuell bosetting i en kommune" (Rundskriv F-41/95:1).

4.3.3 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?

I Stortingsmelding nr. 39 fremstilles en integrasjonsforståelse som tydeligere enn tidligere vektlegger at inkludering av innvandrere skal skje gjennom opplæring i norsk og gjennom å øke sysselsettings- og utdanningsnivået til denne gruppen. Konkret innebærer dette bl.a. at

alle innvandrere skal gis mulighet til å lære norsk (St.meld. nr. 39 (1987-88):48). Samtidig tar regjeringen i denne stortingsmeldingen forbehold når det gjelder det tidligere etablerte prinsippet om valgfrihet. Det blir presisert at denne valgfriheten ikke er grenseløs – det er altså grenser for hvor stort rom for forskjellighet (Djuve 1999:13) samfunnet kan tolerere, og man aner en underliggende bekymring for at enkelte innvandrere ikke ønsker å delta i det norske samfunnet eller å lære norsk. Der man tidligere snakket om valgfrihet, ønsker regjeringen nå i stedet å fange *intensjonen* bak valgfrihetsprinsippet, nemlig *respekt* for innvandrernes språk og kultur. Dette ”(...) for å signalisere at innvandrerne ikke må tvinges til å bli så norske som mulig på kortest mulig tid med mindre det er dette de ønsker” (St.meld. nr. 39 (1987-88):49). Frykten for assimilasjon har med dette nærmest forsvunnet, i stedet er det segregasjon som skal unngås. Som vi så i forrige kapittel, oppfattes særskilte tiltak nå mer eller mindre som en integrert del av den ordinære velferdspolitikken der innvandrere skulle få samme differensierte behandling som nordmenn, ut fra de behov de måtte ha.

Valgfriheten innskrenkes?

Inkludering eller integrering av innvandrere skal altså skje gjennom en prosess som på den ene siden vektlegger opplæring i norsk (bl.a. for å gjøre det lettere å delta i det norske samfunn) og anerkjennelse av grunnleggende verdier, og som på den andre siden *viser respekt* for innvandrernes språk og kultur (St.meld. nr. 39 (1987-88)). Men i motsetning til forrige stortingsmelding (nr. 74 (1979-80)), synes det i denne *stortingsmeldingen* å bli lagt særlig vekt på den første delen (opplæring i norsk). Vi ser at dette *i noen grad* synes å være en oppfølging av den holdning som kommer til syne i den nye mønsterplanen for grunnskolen av 1987 (M87). Der så vi at respekt for innvandrerbarnas kulturelle og språklige bakgrunn stod sentralt, samtidig som opplæring i norsk ble vektlagt. I motsetning til det synet vi tidligere har sett i Utdanningsdepartementet sine tiltaksrundskriv, synes imidlertid mønsterplanen (M87) å legge *like stor vekt* på morsmålets betydning for utvikling og vedlikehold av kulturell identitet som på dets funksjon ved læring av nye språk (her norsk). Den forståelsen som framkommer i mønsterplanen, synes altså til dels å finne gjenklang i stortingsmeldingene (nr. 39 og nr. 43). Jeg bruker uttrykkene ”i noen grad” og ”til dels” fordi det som her framkommer, *kan* tyde på at vi står overfor et lite paradoks: Den integrasjonsforståelsen som framkommer i Stortingsmelding nr. 39 (1987-88), framhever som vi har sett norskkunnskaper som viktig både i forhold til å oppnå reell likestilling i forhold til utdanningstilbud og arbeidsmarkedet, og også med tanke på å sette grenser for prinsippet om valgfrihet (som man mente var strukket for langt). I forhold til dette synet, kunne man kanskje tenkt seg at vektleggingen av norskkopp-

læring skulle vært enda sterkere. I stedet synes morsmålsopplæringens posisjon å bli *styrket* gjennom mønsterplanen – og da ikke kun med begrunnelsen at morsmålet er et viktig redskap i norskundervisningen. Morsmålets betydning for utvikling og vedlikehold av kulturell identitet synes å bli vektlagt i like stor grad (M87). Det litt paradoksale framkommer dermed i at til tross for at regjeringen i sin integrasjonsforståelse ønsker å gjøre ”rommet for forskjellighet” noe mindre (valgfriheten innskrenkes), synes innvandrerbarnas mulighet til å utvikle og vedlikeholde sin forskjellighet og særpreg, å bli styrket ved den nye mønsterplanen. I forhold til dette punktet synes altså integrasjonsforståelsen til regjeringen å befinne seg på høyre side av ”integrasjon” (mot ”assimilasjon”), mens den potensielle utførelsen av denne politikken kan plasseres i retning ”segregasjon” i Charlotte Hamburgers kontinuum i kapittel 1.

Det at morsmål og norsk som andrespråk implementeres i skolens mønsterplan, kan sies å være et signal om at undervisning for innvandrerbarn skal ses som en del av den *ordinære* skolepolitikken, noe som er i tråd med den holdning som framkommer i Stortingsmelding nr. 39 (1987-88:47, 50) om at særtiltak bør være en del av den ordinære velferds politikken der enkeltpersoner skal få differensiert behandling ut i fra individuelle behov. Selv om opplæring for innvandrerbarn her kan sies å være brakt inn i de ordinære skoleplanene, representerer både morsmålsopplæring og norsk som andrespråk, særskilte *tiltak* som har som mål å bedre integreringen av innvandrere. Samtidig gjør en slik formalisering av undervisningen som mønsterplanen innebærer, at fagene kan sies å ha blitt gitt *rettighetsliknende* egenskaper selv om de ikke er lovfestede rettigheter for den enkelte elev. En slik formalisering som vi her har sett, *kan* imidlertid medføre at kommuner i større grad enn tidligere vil føle seg forpliktet til å tilby for eksempel morsmålsundervisning. Dette kan understrekes ved følgende sitat fra Stortingsmelding nr. 39 (1987-88:49, min utheving): ”Holdninger og handlinger som strider mot norsk lov, eller mot det myndighetene i andre sammenhenger har tatt klart stilling til (f.eks. *Mønsterplanen for grunnskolen*), kan ikke aksepteres”. En slik formulering antyder at regjeringen mener mønsterplanens intensjoner skal iverksettes i praksis – noe annet ”kan ikke aksepteres”.

Vi så innledningsvis i dette delkapittelet at det i stortingsmeldingen vektlegges enda tydeligere enn tidligere at inkludering av *voksne* innvandrere skal skje gjennom opplæring i norsk og gjennom å øke sysselsettings- og utdanningsnivået til denne gruppen (St.meld. nr. 39 (1987-88):48). Dette gjenspeiles også i tiltakene ved at valgfriheten til den enkelte innvandrer med hensyn til å delta på norskkurs, blir mindre i perioden etter stortingsmeldingen. Kursarrangørene gis virkemidler som kan nyttes ved manglende deltakelse – et slags ris bak speilet. I første omgang så vi at det kunne ”trues” med utkastelse fra kurset dersom fraværet

ble for høyt (Rundskriv F-1/89:4). Noen år senere fikk statlige mottak anledning til å trekke kursdeltakere i basisbeløpet hver gang de hadde ugyldig fravær (Rundskriv F-41/95:1). Bruk av økonomiske virkemidler ved fravær fra norskopplæring introduseres altså allerede i 1995, og vi skal senere se at dette får sitt ”gjennombrudd” ti år senere, i 2005.

Holdningen som framkommer i de nevnte tiltakene, understøtter både den sterke vektleggingen i stortingsmeldingen av inkludering gjennom opplæring i norsk og tanken om at det nå skal settes en grense for hvor forskjellig man skal kunne være – man skal for eksempel ikke lenger like lett kunne unndra seg å lære norsk. I tillegg økes timetallet på norskkurs for en av gruppene som det antas er mest forskjellige fra nordmenn kulturelt sett, det vil si asylsøkere. For denne gruppen innebærer økningen i timetallet at den tiden som må bruke på pålagt aktivitet, øker (Rundskriv F-46/96:1; F-41/95: 1). Dette gjenspeiler holdningen til norskopplæring som framkommer i stortingsmeldingene nr. 39 (1987-88) og nr. 43 (1988-89).

Ved å trekke beboere i statlige mottak i basisbeløpet deres ved ugyldig fravær, tas en ny type økonomisk incentiv i bruk. Om et slik incentiv ikke er ment som tvang, kan det antakelig av enkelte beboere *oppleves* som en form for tvang. Ved å ta i bruk slike virkemidler, viser myndighetene at det stilles krav til deltakelse på norskkurs, samtidig som de gir uttrykk for hvor viktig de mener det er at de som ønsker å bosette seg i Norge, lærer norsk.

Det synes altså å bli gjort forsøk på å gjøre ”rommet for forskjellighet” mindre (valgfriheten innskrenkes), noe som synes å være helt i tråd med integrasjonsforståelsen som framkommer i Stortingsmelding nr. 39 (1987-88). Når det gjelder voksne innvandrere, ser vi at det fra offentlige myndigheters side legges liten vekt på å bidra til å opprettholde eget språk – noe som antakelig betyr at når det gjelder denne gruppen så anses dette som en privatsak. I forhold til Hamburgers kontinuum i kapittel 1, kan vi dermed plassere den politikken som føres overfor voksne innvandrere i retning ”assimilasjon” når det gjelder språkopplæring.

4.4 Oppfølging av Stortingsmelding nr. 17 (1996-97)

I St. meld. nr. 17 (1996-97) rettes for alvor fokus mot likhet i betydningen *lik mulighet til deltakelse* for alle. Overført til undervisningssektoren, betyr dette at barn og unge, uansett bakgrunn, skal få *like muligheter* til videre utdanning og senere også arbeid. Opplæring i grunnskolen skal forberede elevene til aktiv deltakelse i samfunnet, noe som forutsetter god beherskelse av det norske språket og gode kunnskaper på alle lærerplanens områder. I følge regjeringen bør derfor språkundervisning og fagundervisning ses i sammenheng på den måten

at elever som har behov for det får tospråklig fagundervisning (i den grad det lar seg gjennomføre) inntil de har utbytte av undervisningen på norsk (St.meld. nr. 17 (1996-97):71).

Også for voksne innvandrere er det avgjørende å få muligheten til å delta aktivt i samfunnet, og for å nå dette målet legger regjeringen vekt på at denne gruppen skal oppnå et språkgrunnlag som setter dem i stand til for eksempel å ta videre utdanning og komme i arbeid. Regjeringens vektlegging av sammenhengen mellom språkopplæring og arbeidsliv, vises også ved at slik opplæring (kvalifisering) og arbeid behandles i samme kapittel i stortingsmeldingen (St.meld. nr. 17 (1996-97):54).

4.4.1 Opplæring av innvandrerbarn

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 225 (1996-97) fra kommunalkomiteen, gjorde Stortinget 12. juni 1997 vedtak om å be regjeringen legge fram en egen sak om morsmålsundervisning (St.meld. nr. 25 (1998-99)). Stortingsmelding nr. 25 (1998-99) *Morsmålsopplæring i grunnskolen* ble lagt fram av Bondevik I-regjeringen, som dermed fikk i oppdrag å følge opp arbeidet til Jagland-regjeringen fra 1997. Stortinget sluttet seg til de tiltakene som Stortingsmelding nr. 25 (1998-99) beskriver (Rundskriv F-33/99:1).

I Stortingsmelding nr. 17 tar regjeringen opp spørsmålet om hvor langt det offentlige ansvar strekker seg når det gjelder morsmålsopplæring for fremmedspråklige barn. For regjeringen er det offentlige *hovedansvar* å sikre at elevene når lærerplanens mål i de forskjellige fagene. Det sies videre at ”det følger av dette at ansvaret for videre utvikling av elevenes morsmål er begrenset. Hovedansvaret må ligge i hjemmet og hos de ulike minoritetsspråklige gruppene” (St.meld. nr. 17 (1996-97):71). Når det gjelder flyktningbarn, skal imidlertid offentlige myndigheter fortsatt ha hovedansvaret. Her gjelder den gamle begrunnelsen om statens ansvar for å ”(...) bidra til vedlikehold av kunnskaper i morsmålet med tanke på eventuell tilbakevending til hjemlandet” (St.meld. nr. 17 (1996-97):71). Regjeringen setter dermed et skille mellom flyktningbarn og andre innvandrerbarn.

Som følge av holdningsendringen i forhold til opplæring i morsmål i grunnskolen, foreslås det som tiltak at kun elever med *begrensede norskferdigheter* bør få lese- og skriveopplæring på morsmålet, for å lette innlæringen av ”(...) tilsvarende ferdigheter på norsk” (St.meld. nr. 17 (1996-97):71). Tidligere begrunnelser om at kunnskap i morsmålet er viktig for identitetsutvikling og letter integrasjonsprosessen faller dermed delvis bort, og regjeringen valgte dermed å ikke følge tilrådingen i *NOU 1995:12 Opplæring i et flerkulturelt Norge* om å *lovfeste* retten til morsmålsopplæring for alle minoritetsspråklige elever i grunnskolen. Det

påpekes at en slik lovfesting ville innebære en utvidelse av de ordninger som gjelder, i stedet for den innskrenkningen som regjeringen nå foreslår. I tillegg, hevdes det, kan oppfølgingen av en slik rettighet bli vanskelig mange steder i landet på grunn av mangel på kvalifiserte lærere (St.meld. nr. 17 (1996-97):70-71). En mulig tolkning her er at man har landet på et slags kompromiss. Morsmålundervisningen sikres ved at den skal gis elever med begrensede norskferdigheter de fire første årene på skolen og ved at man ivaretar flyktningbarnas spesielle behov (i tilfelle tilbakevending til hjemlandet). På den annen side unngår man å lovfeste morsmålsopplæring for alle og dermed gjøre det til en lovfestet *rettighet*, ved å vise til at morsmålet kun skal bidra til å lette læringen av norsk og at en lovfesting vil medføre en rekke praktiske problemer (særlig framheves mangel på kvalifiserte lærere). Tidligere begrunnelser om viktigheten av morsmål i forhold til identitetsutvikling og kognitiv utvikling tas opp igjen i Stortingsmelding nr. 25, men det presiseres at "(...) dette (...) ikke [er] et primært siktemål for opplæringen" (St.meld. nr. 25 (1998-99)).

Kommunalkomiteen sluttet seg til tilrådingen i Stortingsmelding. nr. 17 om ikke å lovfeste rett til morsmålsopplæring i grunnskolen. Komiteens flertall går imidlertid inn for at kommunene skal få *plikt* til å gi særskilt opplæring for språklige minoriteter (Innst. S. 225 (1996-97)). Denne plikten ble senere innarbeidet i § 2-8 i opplæringsloven, og lyder som følger: "Departementet gir forskrifter om plikt til kommunane til å gi særleg opplæring for elevar frå språklege minoritetar" (St.meld. nr. 25 (1998-99)). Regjeringen tolker "særlig opplæring" dit hen at kommunenes plikt omfatter tilbud om nødvendig morsmålsopplæring, to-språklig opplæring og særskilt opplæring "(...) inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen" (St.meld. nr. 25 (1998-99)).

Det ovenstående følges i stor grad opp i rundskriv F-19/01, som dermed synes å erstatte Mønsterplan for Grunnskolen (M87) for faget morsmål (Rundskriv F-30/98). Kun elever som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk skal etter dette få tilbud om morsmålsopplæring, et tilbud som primært gjelder de fire første årene. Slik undervisning skal komme i tillegg til det vanlige timetallet i grunnskolen. Disse elevene skal samtidig få "(...) særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige undervisningen i skolen" (Rundskriv F-19/01:1-2). Også tilbudet om morsmålsundervisning skal gjelde inntil elevene det gjelder "(...) har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen" (s.4). Igjen ser vi altså at morsmålsopplæringen gis en begrenset betydning i den forstand at slik undervisning primært regnes som et hjelpemiddel i norskopplæringen, noe som jo nå også er nedfelt i lov (opplæringsloven § 2-8). Vi ser av dette at det er innført en slags behovsprøving av morsmålstilbudet, og det må foretas individuell

vurdering ut fra den enkeltes situasjon (St.meld. nr. 25 (1998-99)). Selv om individuell oppfølging og vurdering ikke er noe nytt, synes det som at det nå legges til rette for større grad av differensiering mellom elevene enn det som var tilfelle tidligere.

4.4.2 Opplæring for voksne innvandrere

Det er i følge regjeringen Jagland av avgjørende betydning at innvandrere får et ”språkgrunnlag som setter dem i stand til å delta aktivt i samfunnet” (St.meld. nr. 17 (1996-97):54). Målet er å kvalifisere flest mulig til videre utdanning og arbeid. Å få flest mulig innvandrere til å delta på norskopplæringskurs blir dermed viktig, og i denne sammenheng synes regjeringen å mene at det er særlig viktig å stimulere og rekruttere arbeidsinnvandrere og flyktninger som ikke søker norskopplæring på eget initiativ, til å ta del i slik opplæring. Det blir på denne bakgrunn sentralt å sette i verk særlige tiltak for å nå disse, og departementet foreslår at ett slikt særlig tiltak kan være ”oppøkende virksomhet og motivering” (Rundskriv F-128/97:3). Det foreslås å ta i bruk ulike virkemidler for å nå flest mulig – blant disse er for eksempel å ta nytte av den kunnskapen innvandrersorganisasjoner og -miljøer selv sitter på, skriftlig informasjon, eller bruk av TV/radio e.l. (Rundskriv F-128/97:5). Erfaringer fra et tidligere nevnt prosjekt gjennomført i regi av Kirke- og undervisningsdepartementet, ”Oppøkende virksomhet blant innvandrerkvinner”, viste bl.a. at det ble oppfattet som avgjørende å ha personlig kontakt for å motivere og rekruttere til deltakelse i norskopplæring og at kursene var tilpasset deltakernes opplæringsnivå- og behov (Rundskriv 128/97:6). Dette synes å være erfaringer departementet ønsker at de relevante instanser tar med seg i det videre arbeidet i forhold til opplæring av voksne innvandrere. I rundskriv F-33/98 understrekes det at tilskuddet som kommunene får til nevnte undervisning, også kan nyttes til utgifter til bl.a. barnepass i forbindelse med undervisningen. Det er altså en rekke tiltak som nå foreslås for å nå grupper som tidligere ikke meldte seg på kurs.

Aktiv deltakelse i det norske samfunnet er målet for norskopplæringen, og for bedre å legge til rette for dette ønsker regjeringen større grad av *differensiering* i norskopplæringen, ut fra deltakernes forutsetninger og behov (St.meld. nr. 17 (1996-97):54). I rundskriv F-33/98 understrekes dette punktet: ”Det må legges stor vekt på at deltakerne får tilbud som er tilpasset deres opplæringsbehov og -nivå. En forutsetning for tilpassede og effektive opplæringstilbud er at det gis undervisning i mest mulig homogene grupper” (s.3). Det skal også gis beskjed om at dersom en deltaker finner at kurset ikke er tilpasset sitt nivå og/eller opplæringsbehov, skal dette meldes fra slik at man kan finne et annet og mer tilpasset tilbud. Å

tilby en mest mulig tilpasset opplæring, fordrer kartlegging av deltakernes bakgrunn før undervisningen settes i gang, og kommunene får ved rundskrivet ansvaret for at slik kartlegging gjennomføres (s.2-3). Oppfølging av den enkelte deltaker får også et annet fokus enn tidligere, bl.a. ved at det oppfordres til å gjennomføre en planlagt samtale mellom den enkelte deltaker og den ansvarlige lærer hvert semester, noe man håper skal bidra til at flere får den opplæringen de trenger samt motivasjon til å fullføre kurset (F-4058:24).

Samtidig med at lærerne får økt ansvar for tettere oppfølging av den enkelte deltaker, stilles det også *større krav* til innvandrerne. Myndighetene forutsetter for eksempel "(...) at voksne innvandrere melder seg til opplæringstilbud og at de møter til den undervisningen de får tilbud om" (F-4058:24). Overfor innvandrere bosatt i kommunene og de som oppholder seg i mottak, understrekes det at kommunene kan nytte økonomiske virkemidler hvis de ikke "(...) deltar i *kvalifiseringstilbudet* som avtalt" (F-4058:24, min utheving). Det kan settes som vilkår for tildeling av økonomisk stønad at innvandrerne deltar i norskundervisningen: "Manglende oppfyllelse av vilkår kan medføre at løpende økonomisk stønad reduseres eller stanses" (F-4058:24). Vi ser også her at en ny term på opplæringstilbudet introduseres – "kvalifiseringstilbud" (F-4058:24). Fokus er tydelig på *kvalifisering til aktiv deltakelse* i et liv i Norge, enten planene er videre utdanning eller arbeid.

Prinsippet om tilpasset opplæring medfører også en endring fra en timebasert modell til en nivåbasert modell. Tanken er at voksne innvandrere (inkludert asylsøkere) fra 1. januar 1998 skal få opplæring i norsk med samfunnskunnskap "(...) opp til et visst nivå av språkerferdigheter (...)" (Rundskriv F-33/98:1). Det heter videre at "det nivået på språkerferdigheter som man regner er nødvendig for videre utdanning og arbeid, er foreløpig fastsatt til 220 poeng på Språkprøven i norsk for fremmedspråklige voksne. Nivåbasert opplæring innebærer at deltakeren skal kunne få opplæring inntil han når dette nivået" (Rundskriv F-33/98:2). Øvre ramme for hvor mange timer som kan gis, innebærer en utvidelse i forhold til tidligere og er nå satt til 3000 timer for personer med liten eller ingen skolebakgrunn og 850 timer for personer som har skolebakgrunn tilnærmet norsk grunnskolenivå (s.2). Det kan antas at kommunene også her vil ha mulighet til å gi undervisning også ut over denne timerammen, men at slik undervisning ikke utløser tilskudd fra de sentrale myndigheter.

For første gang sier en regjeringen i en stortingsmelding at den vil vurdere hvorvidt det skal være en *rettighet* å få opplæring i norsk med samfunnskunnskap for den enkelte innvandrer og dermed også en *plikt* for kommunene å tilby slik undervisning. Slik ordningen organiseres på dette tidspunktet, har kommunene *ansvar* for å sette i gang undervisningen i norsk med samfunnskunnskap, men ikke *plikt* til holde slik undervisning (St.meld. nr. 17

(1996-97):55). Under kommunalkomiteens behandling av Stortingsmelding nr. 17, fikk regjeringens forslag om å innføre rett og plikt til deltakelse i norskopplæring støtte (Innst.O. nr.18 (2004-2005)), og vi skal se at dette nesten ti år senere blir en realitet. Men allerede fra 1. august 2002 trer en ny lov i kraft: Retten til *grunnskoleopplæring* for voksne.³² Kommunene får med dette plikt til å tilby slik opplæring. Blant målgruppene for grunnskoleopplæring er foruten nordmenn som ikke har fullført grunnskolen, også "(...) utlendinger med bosettingstillatelse, arbeids- og/eller oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse eller kollektivt vern. Asylsøkere får ingen rett til grunnskoleopplæring for voksne (...)" (F-06/02: 1-3). Det understrekes at slik grunnskoleopplæring skal kunne brukes i kombinasjon med opplæring i norsk med samfunnskunnskap og at ordningen omfatter alle nivåer (F-06/02:4). Det presiseres senere at dette er en rettighetsbestemmelse som også omfatter innvandrere "(...) med manglende eller mangelfulle norskferdigheter", og at det er en forutsetning "(...) at opplæringen skal tilpasses deltakernes opplæringsbehov" (F-05/03: 1). Igjen ser vi at innvandrere inkluderes i et generelt velferdstilbud (grunnskoleopplæring) ved å henvise til at målet er differensiert og tilpasset opplæring, ut fra de behov man måtte ha – en tankegang som vi første gang så uttrykt i forrige stortingsmelding om innvandring (St.meld. nr. 39 (1987-88):50).

4.4.3 Kan forståelsen etterspores i tiltak

Vi så i forrige kapittel at regjeringen ser på Norge som et flerkulturelt samfunn – den hyller endog kulturelt mangfold og forskjellighet som en ressurs. Fokus for integreringsarbeidet i dette flerkulturelle samfunnet er *deltakelse* – og da i betydningen *lik mulighet* til deltakelse i utdanning, arbeidsliv og alle andre områder i det norske samfunnsliv (St.meld. nr. 17 (1996-97)). Det framkommer også en holdning om at det ikke kun er myndighetenes ansvar å tilrettelegge for deltakelse – som samfunnsborger i Norge har man både en *rett* og *plikt* til å delta i samfunnet (Hagelund 2003:193), noe som langt på vei gjenspeiles i tiltakene som ble gjennomgått i avsnittene ovenfor. Vektleggingen av *deltakelse* legger slik sett ansvar på hver enkelt innvandrere til å delta i det norske samfunn og assimilasjon framstår dermed ikke som noen stor trussel (Hagelund 181-182; St.meld. nr. 17 (1996-97)). Regjeringen trekker riktignok også fram like muligheter til kulturell utfoldelse som et viktig trekk ved det flerkulturelle

³² Denne utdanningen omfatter til vanlig de fagene en trenger for å få fullført grunnskole for voksne, dvs. bl.a. norsk, engelsk og matematikk (Rundskriv F-06/02).

Norge, men denne siden av integrasjonsforståelsen gjennomsyrrer ikke meldingen på langt nær i like stor grad som hovedparolen *like muligheter til deltakelse*.

Større vekt på deltakelse?

Målet for regjeringen er altså at innvandrere skal delta i det norske samfunnet på lik linje med etniske nordmenn. Integrasjon er nærmest identisk med ”like stor grad av deltakelse som nordmenn” i denne meldingen, selv om dette ikke sies direkte. Alle fagfeltene som gjennomgås i meldingen er gjennomsyret av målet om like muligheter til deltakelse, og vi gjenfinner denne holdningen også i tiltakene som settes i verk i etterkant av behandlingen av meldingen.

Når det gjelder barn i grunnskolen, har vi sett at særskilt opplæring i morsmål nå er *lovfestet* i § 2-8 i opplæringsloven. Målgruppen er imidlertid kun elever med begrensede norskkunnskaper, og undervisningen er primært ment å være et redskap til å lette læringen i andre fag. Slik undervisning skal følgelig avsluttes når elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge vanlig undervisning. Etter dette følger det naturlig at ansvaret for utvikling og vedlikehold av innvandrerbarnas morsmål og kultur nå tillegges familien og innvandrernes egne organisasjoner (St.meld. nr. 17 (1996-97):71).

Selv om meldingens integrasjonsforståelse hovedsakelig innebærer tilretteleggelse for ”like muligheter til deltakelse” i det norske samfunn, framkommer også det andre elementet som til nå har vært vanlig når integrasjon skal beskrives, nemlig muligheten til vedlikehold av eget språk og egen kultur. I stortingsmeldingen er dette uttrykt som like muligheter til ”kulturell utfoldelse” og til ”å følge kulturelle tradisjoner”. Det er imidlertid lett å få inntrykk av at dette mer er en pliktøvelse enn noe regjeringen reelt ønsker å følge opp. Vi har allerede sett at vedlikehold av eget språk nå defineres som et privat og sivilt ansvar – og det til tross for at nettopp morsmålet må sies å stå sentralt i utfoldelsen av egen kultur og tradisjoner. Randi Gressgård (2002:39) formulerer det slik: ”Morsmålsopplæring forstås med andre ord som et middel til integrering (les: assimilering) snarere enn som viktig for grupperes kulturelle identitet. Behovet for kulturell anerkjennelse er i beste fall sekundært i forhold til sosioøkonomisk likhet”. Det sentrale for regjeringen er med andre ord å sikre innvandrernes deltakelse i arbeidslivet, for på den måten å hindre sosioøkonomisk ulikhet langs etniske skillelinjer. På hvilke vilkår denne deltakelsen skal skje, synes dermed i stor grad å være bestemt av majoritetsbefolkningens mål og verdier: ”For når målene er gitt, vil en flerkulturell dialog i realiteten måtte ta form av en norsk monolog” (Gressgård 2002:41).

Hvis vi igjen skal se dette i forhold til Hamburgers kontinuum i figur 1 i innledningskapitlet, kan det bemerkes at ”rommet for forskjellighet” igjen synes å ha blitt mindre idet

vedlikehold av eget språk nå offentlig defineres som tilhørende den private sfære. Integrasjonspolitikken som føres på språksiden, kan etter dette plasseres i retning ”assimilasjon” i kontinuumet, slik Gressgård også er inne på i sin doktoravhandling (2002). Til tross for dette, vil jeg si at regjeringens *egen* integrasjonsdefinisjon i stor grad følges opp. Den altoverveiende vektleggingen av tilretteleggelse for deltakelse, må nødvendigvis innebære stort fokus på norskopplæring allerede fra grunnskolen av. Pliktfrasene om ”like muligheter til kulturell utfoldelse” preget ikke forståelsene i like stor grad, og det følger for så vidt naturlig av dette at denne delen til dels faller bort også i tiltaksoppfølgingen i etterkant av meldingen.

Vi ser av gjennomgangen av opplæring for *voksne* innvandrere, at departementet ønsker å sette i verk en rekke ulike tiltak som har som mål å legge til rette for like muligheter til deltakelse i det norske samfunn. Arbeidet med språkopplæring synes i denne perioden å ha hatt et tosidig siktemål i den forbindelse – det har vært rettet både mot økt deltakelse på kursene (å nå potensielle deltakere og hindre frafall) og også mot utvidelse av selve tilbudet. Vi har også sett en videreføring og forsterking av prinsippet om differensiert opplæring – noe som medførte økt ansvar både for kursleder og deltakere. Man kan i det hele tatt ane et sterkere fokus på den enkeltes ansvar for å få kunnskap i norsk språk og samfunn.

Den sterke vektleggingen av *like muligheter til deltakelse* som vi så nærmest gjennomsyret integrasjonsforståelsen i forrige kapittel, kan dermed etterspores i de tiltakene som er initiert fra departementets side i etterkant av stortingsmeldingen. Også i omtalen av tiltakene er det dette som er målet – noe som understrekes ved benevnelsen *kvalifiseringstilbud*. Man skal *kvalifisere seg til deltakelse* i det norske samfunn. At deltakelse på slike kurs i stadig større grad ses som en plikt, understøttes av økt bruk av økonomiske incentiver – en ordning som i hvert fall av innvandrerne selv kan oppleves som en mild form for tvang. Slik økt vekt på den enkeltes plikt til å delta på opplæring i norsk og samfunnskunnskap, gjør at ordningen får det jeg tidligere har kalt *rettighetsliknende* egenskaper idet også kommunenes *ansvar* for å tilby slik opplæring understrekes stadig sterkere.

Til tross for at regjeringens integrasjonsforståelse må sies å kunne etterspores i de initierte språkopplæringstiltak rettet mot voksne innvandrere, må den politikken som her føres plasseres i retning ”assimilering” i kontinuumet i figur 1 i innledningskapitlet. Økt bruk av økonomiske incentiver og manglende tilretteleggelse for ”kulturell utfoldelse” når det gjelder språk er blant de elementene som bidrar til dette.

4.5 Fram mot Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004)

Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) er under behandling i Kommunalkomiteen, og det er derfor ikke mulig nå å vite hvilke forslag til tiltak i denne meldingen som henholdsvis vil bli fulgt opp/ikke vil bli fulgt opp. Vi skal likevel se at det er enkelte tiltak som blir introdusert *i forkant* av stortingsmeldingen og som på mange måter peker fram mot og forskutterer meldingens intensjoner.

I Stortingsmelding nr. 49, er det særlig to tiltak som foreslås som regjeringen håper skal medføre like muligheter og økt deltakelse for innvandrere i det norske samfunn. For det første foreslår regjeringen å endre opplæringsloven slik at det – slik regjeringen ser det – kan legges bedre til rette for tilpasset opplæring i grunnskolen. For det andre, foreslås det å innføre rett og plikt til norskopplæring med samfunnskunnskap for voksne. I tillegg til at det redegjøres for disse tiltakene i Stortingsmelding nr. 49, er begge lagt fram for Stortinget i form av odelstingsproposisjoner (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) og Ot.prp. nr. 55 (2003-2004)) og det er derfor disse, sammen med Stortingets vedtak (Besl.O.) og Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis, som hovedsakelig danner datagrunnlaget for gjennomgang av tiltak i forbindelse med Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004).

4.5.1 Opplæring av innvandrerbarn

Tilpasset opplæring for hver enkelt elev framstår som helt sentralt for Bondevik II-regjeringen. Elever er forskjellige, men *likeverdige* og har behov for oppfølging tilpasset sine behov (St.meld. nr. 49 (2003-2004)). Det er i en slik sammenheng morsmålsopplæring nå plasseres – som et *verktøy* for å legge til rette for tilpasset opplæring etter behov for enkelt-elever: ”Morsmålsundervisning i skolen skal være et verktøy for å lære norsk, og et verktøy for å tilegne seg fagkunnskap fram til en kan godt nok norsk” (St.meld. nr. 49 (2003-2004): 91). Morsmålets verdi synes å bli vurdert *kun* i forhold til det som ses som skolens primære oppgave: opplæring i norsk. Denne endringen i synet på morsmålets plass i grunnskolen startet, som vi har sett, i Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) og videreføres og forsterkes av denne regjeringen. Det gis i Stortingsmelding nr. 49 klart uttrykk for hvilke mål og oppgaver staten bør ha ansvar for å ivareta, og det tidligere målet om funksjonell tospråklighet (bl.a. M87) er ikke blant disse: ”Det offentlige kan ikke alene ta ansvar for at elever med innvandringsbakgrunn får utviklet både sitt morsmål og norsk, slik at de blir funksjonelt tospråklige”. Videre er det regjeringens oppfatning at ”det offentliges primære ansvar er å sørge for at elevene får grundig opplæring i norsk, i tillegg til annen opplæring, slik at de kan bli

aktive deltakere i det norske samfunn” (St.meld. nr. 49 (2003-2004):91). Det kan antas at endringen i synet på det offentliges ansvar for morsmålsundervisning også er blitt påvirket av det forhold at stadig flere barn med innvandrerbakgrunn fødes og har hele sin oppvekst i Norge. Dette gjør at for eksempel tilbakevending til hjemlandet, som tidligere ble sett som en aktuell problemstilling, ikke lenger tillegges særlig vekt.

Etter opplæringsloven § 2-8 er det kommunens plikt å gi elever med annet morsmål enn norsk og samisk ”(...) særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring” inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge ordinær undervisning (Strategiplan 2003:36). Elever med begrensede norskferdigheter har dermed *rett* til alle tre typer opplæring – *forutsatt* at egnet undervisningspersonale er tilgjengelig. Erfaringen fra mange kommuner er at det er vanskelig å skaffe kompetente morsmåls lærere og tospråklige lærere, og regjeringen foreslår derfor å endre opplæringsloven § 2-8 ”(...) slik at kommunene får økt fleksibilitet til selv å vurdere hvordan de skal tilby tilpasset opplæring” (Strategiplan 2003:36). Slik endring av opplæringsloven ble vedtatt av Stortinget i juni 2004 (Besl. O. nr. 100 (2003-2004):1), og § 2-8 første ledd lyder etter dette som følger: ”Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar” (Besl. O. nr. 100 (2003-2004):1). Endringen er gjort for å understreke at *opplæring i norsk* nå også skal være det fremste virkemidlet for at minoritetsspråklige elever ”(...) skal tileigne seg tilstrekkeleg dugleik i norsk for å få optimalt utbytte av skolegangen og dermed god integrering i det norske samfunnet (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004):13, min utheving). Vi ser dermed at det nærmest settes likhetstegn mellom det å ha gode norskkunnskaper og ”god integrering”. Denne forståelsen gjenfinnes også i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling til Odels-tinget: ”Kjernen i de nye reglene er, slik f l e r t a l l e t ser det, at særskilt opplæring i norsk forsterkes. Tyngdepunktet i språkopplæringen av elever fra språklige minoriteter skal ligge på en forsterket norskopplæring, (...) F l e r t a l l e t er enig i at dette vil bidra til en bedre språkopplæring for de som ikke behersker norsk, samtidig som det vil være med på å styrke integreringen (Innst.O. nr. 92 (2003-2004):2). Morsmålets rolle har i denne sammenheng blitt stadig mindre framtrædende, og endringen i opplæringsloven innebærer bl.a. at også som redskap i norskopplæringen synes morsmålet å ha utspilt sin rolle, i hvert fall potensielt.

Morsmålsopplæring skal fortsatt kunne gis, men kun til elever med *svært begrensede norskferdigheter* – og da bare hvis kommunen mener det er det beste virkemidlet for å lære norsk. Etter endringen i opplæringsloven skal kommunene selv kunne *velge* hvilken under-

visningsform de mener er best egnet for å lære disse elevene norsk: både morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, eller et av de to elementene. Hvilken opplæringsmetode som velges, skal ta utgangspunkt i "(...) det enkelte barns særlige behov, tilpasset de praktiske forutsetningene som finnes i kommunen" (Ot.prp. nr. 55 (2003-2004):13). Valget vil dermed avhenge av et individuelt pedagogisk skjønn og de praktiske muligheter som er tilgjengelige i den enkelte kommune.

Vi ser at den potensielle svekkelsen av morsmålsopplæringens posisjon som følger av endringen i opplæringsloven, følges opp i omtalen av slik opplæring i stortingsmeldingen. I denne framkommer det klart at regjeringens holdning er at den enkelte, hjemmet og lokale innvandrersorganisasjoner har et selvstendig ansvar for å bidra til å holde ved like og videreutvikle morsmålet – et ansvar flere innvandrersorganisasjoner har tatt (St.meld. nr. 49 (2003-2004):91). Hvordan vil dette slå ut for barn som er født i Norge av utenlandske foreldre? Faren er i hvert fall at opplæring i foreldrenes språk og kultur vil bli svekket når det offentlige i stadig større grad definerer dette som foreldrenes og minoritetsgruppens ansvar.

4.5.2 Opplæring for voksne innvandrere³³

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), regulerer en ordning der "deltakelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram gir deltakeren rett til en bestemt ytelse til livsopphold, kalt introduksjonsstønad" (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004):8). Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres *mulighet for deltakelse* i yrkes- og samfunnslivet. Videre skal loven også bedre kommunenes rettslige ramme i integreringsarbeidet overfor innvandrere (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003):7). Loven innebærer bl.a. at programdeltakelse er en *rettighet* for den enkelte, noe som etter regjeringens mening ikke bare vil styrke den enkeltes rettsstilling, men også sikre *likebehandling* (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003):43). En av hovedkomponentene i introduksjonsprogrammet er norskopplæring, men loven gir ikke spesifikasjoner om hva dette skal innebære, annet enn å gi visse føringer på "(...) hvilke mål introduksjonsprogrammet skal forfølge" (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003):110). Som et av tiltakene i Handlingsplan for økt deltakelse i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn (2002:13) samt i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis (2003:45) og Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) *Om lov om endringer i introduksjonsloven*

³³ Fra 1. januar 2004 overtok Kommunal- og regionaldepartementet det økonomiske og forvaltningsmessige ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. Utdannings- og forskningsdepartementet skal fortsatt ha det overordnede faglige og pedagogiske ansvaret for denne undervisningen (Rundskriv H-05/04: 1)

mv., foreslås dette endret. Forslaget som legges fram innebærer ”(...) lovfesting av rett og plikt til deltakelse i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, hvorav 50 timer skal være opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. En rettighetsfesting understreker det offentliges ansvar for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap” (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004):5).³⁴ For de personene som omfattes av loven, skal opplæringen være gratis, noe som skal bidra til å ”(...) sikre reelle og like muligheter for deltakelse i ordningen, uavhengig av den enkeltes økonomiske evne” (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004):6). Retten til opplæring skal altså favne alle som faller innenfor lovens definisjon og hindrer med det behovsprøving av enkeltpersoners økonomi.

Med den nye loven får altså den enkelte som omfattes av personkretsen en *individuell rettighet* til å delta i 250 timer opplæring i norsk og 50 timer samfunnskunnskap.³⁵ Kommunene har i tillegg plikt til å sørge for tilbud om ytterligere opplæring innenfor en timeramme på 2700 timer. Slik opplæring er imidlertid ikke en rettighet for den enkelte – det er opp til kommunen å avgjøre hvem som har *behov* for utvidet opplæring, for eksempel ved å gjennomføre språktest (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004):65-67). Kommunens ansvar for opplæringen understrekes ytterligere ved bestemmelsen som gir kommunene plikt til å utarbeide *individuell plan* for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Ved utforming av planen skal det tas hensyn til den enkeltes behov og muligheter, noe som regjeringen mener vil sikre forutsigbarheten og øke motivasjonen hos den enkelte (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003):111). Slik plan skal også utarbeides i forbindelse med opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For personer som omfattes av begge ordninger (introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap) vil det normalt være tilstrekkelig å utarbeide én plan (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004):67). Dette synes å uttrykke et ønske om å følge opp deltakerne på en annen og tettere måte enn tidligere, og prinsippet om tilpasset opplæring synes også å gjelde her.

Vi så i gjennomgangen av oppfølgingen av stortingsmeldingene nr. 39 (1987-88) og særlig nr. 17 (1996-97) at sammenhengen mellom deltakelse og stønad ble introdusert. Denne ordningen videreføres – og forsterkes – ved at det nå stilles som vilkår for å få *introduksjonsstønad* at vedkommende deltar i et introduksjonsprogram. Stønaden er lik for alle og skal i

³⁴ Regjeringens forslag om å lovfeste opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere ble vedtatt av Stortinget 23. november 2004, og ordningen trer i kraft fra 1. september 2005 (Besl.O. nr. 15 (2004-2005):1; UDI 2004:1).

³⁵ I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, følger det av § 17 hvem som omfattes av personkretsen og som dermed har rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Besl.O. nr. 15 (2004-2005):2).

utgangspunktet dekke alle utgifter deltakeren måtte ha (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003):111). Vi ser dermed at heller ikke her skal kommunene foreta behovsprøving av den enkelte deltakers økonomi. Deltakerens plikt til å delta i introduksjonsprogrammet understrekes ved bestemmelsen om trekk i stønad ved illegitimt fravær – dette for å ansvarliggjøre den enkelte og som forberedelse på arbeidslivet (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003):87-88, 112). Den enkeltes plikt til norskopplæring innebærer ikke bare et *pålegg* om deltakelse på et visst antall timer undervisning, det innebærer også at den enkelte har en såkalt handlingsplikt til ”(...) selv å ta initiativ overfor kommunen om å påbegynne opplæringen” (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004):65).

Plikten til å delta på norskopplæringskurs understøttes i regjeringens forslag til endringer i *Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. For det første foreslås å innføre nytt vilkår for å få *bosettingstillatelse* – nemlig gjennomført obligatorisk norskopplæring i henhold til introduksjonsloven, og for det andre ønsker regjeringen også å endre bestemmelsen om vilkår for å få *statsborgerskap* – det skal nå kreves at søkeren har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring, eventuelt at kunnskapene kan dokumenteres på annen måte (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004):52,71-72; Ot.prp. nr. 41 (2004-2005):220). Disse lovforslagene er ennå ikke behandlet av Stortinget, men dersom de vedtas vil det antakelig styrke *opplevelsen av tvang* til å lære norsk.

4.5.3 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i språktiltakene

I Handlingsplan mot diskriminering og rasisme (2002-2006), lagt fram 1. juli 2002, omtales integrering som ”(...) en gjensidig prosess hvor både personer med innvandrerbakgrunn og majoriteten må tilpasse seg hverandre. I den prosessen har alle et ansvar for å bidra konstruktivt” (s.4). Tidligere fraser om å legge til rette for å la innvandrerne ”vedlikeholde egen kultur og eget språk” fordi dette er viktig for utvikling av identitet og også antas å lette tilpasningen til det norske samfunn, er borte. Dette følges opp i Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kulturelt mangfold applauderes, men statens rolle som tilrettelegger diskuteres ikke i like stor grad som man kanskje kunne forventet.

Vi så av gjennomgangen av integrasjonsforståelsen i forrige kapittel at regjeringen til en viss grad synes å unngå å anvende begrepet ”integrasjon”. I stedet snakker man om inkludering og mangfoldspolitikk. Det ble også framsatt et spørsmål om hvorvidt disse begrepene ble foretrukket for å unngå koblingen til kulturbevarings- og utfoldelsesaspektet ved integrasjonsbegrepet. En slik tolkning vil i så fall stemme overens med de tiltak som gjelder språkopplæring som er satt i verk i forkant av behandlingen av stortingsmeldingen.

Et element ved integrasjonsforståelsen fra Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) som videreføres i Stortingsmelding nr. 49, er vektleggingen av den betydningen *deltakelse* har for inkludering av innvandrere i det norske samfunn – enten det gjelder mangfoldspolitikken eller integrasjonspolitikken.

Individfokuset trer fram?

Vi har sett at integrasjonsforståelsen som Bondevik II- regjeringen synes å legge til grunn, er en forståelse som vektlegger lik mulighet til deltakelse i det norske samfunn og også at enkelt-individet i størst mulig grad skal behandles i forhold til hvilke behov det har, ikke i forhold til hvilken etnisk gruppe det tilhører. Dette må kunne sies å være en forståelse som vi gjenfinner i de tiltakene som er gjennomgått. Både endringene i opplæringsloven og rett og plikt til norskopplæring for voksne, er framsatt som tiltak som skal fremme innvandreres deltakelse i det norske samfunn – men uten å kalle dem *integreringstiltak*. For de voksnes del skal tiltaket først og fremst bidra til å legge til rette for like muligheter til deltakelse på arbeidsmarkedet, og for barnas del skal det legges til rette for like muligheter for videre utdanning.

Når det gjelder opplæring av barn, har vi sett at norsk nå også har tatt over som redskap i læringen av norsk. Morsmålsopplæring er definert som et privat og/eller sivilt ansvar og følgelig skal det kun nyttes ved opplæring når det er helt nødvendig. Kommunenes valgfrihet er også styrket idet de nå helt kan velge bort morsmålsundervisning også for disse elevene (opplæringsloven § 2-8), med begrunnelsen at det må foretas en *individuell* vurdering av den enkeltes behov for opplæring. Vi ser her at regjeringen dermed ser bort fra de undersøkelserne som viser morsmålets betydning for bl.a. abstrakt tenkning. Eller, mer korrekt, den ser ikke bort fra det, men den er av den oppfatning at det ikke er det offentliges oppgave å legge til rett for dette (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004); St.meld. nr. 49 (2003-2004)).

Hvis vi overfører dette til Charlotte Hamburgers kontinuum i innledningskapitlet, må denne politikken klart plasseres i retning ”assimilasjon”. Vi husker at jo mer politikken krever at innvandrene skal oppgi egen kultur, desto mer nærmer politikken seg en assimilasjonspolitik (Hamburger 1989:28). I forhold til tidligere regjeringers tiltak på språkopplæringsområdet, må det kunne antydes at Bondevik II-regjeringens politikk beveger seg lengst i assimilasjonsretningen av samtlige.

Felles for språkopplæringstiltak rettet mot både barn og voksne, synes å være en tendens til mindre bruk av tiltaksrundskriv der nye nasjonale tiltak til stadighet meddeles kommunene. I stedet synes lovverket i stadig større å grad å bli tatt i bruk for å sette rammer for den politikken som Storting (og regjering) mener skal og bør følges. Vi har sett at dette

har vært tilfelle i forhold til språkopplæringstiltak i forhold til grunnskolebarn, og vi har sett at dette nå også gjelder voksne i og med introduksjonsloven. Introduksjonsloven viderefører tidligere Arbeiderparti-regjeringers fokus på like muligheter til deltakelse i arbeidslivet. Men vi har sett at også nye elementer er trukket inn. Det viktigste her er selvfølgelig at det nå både er en rettighet og en plikt for voksne innvandrere å delta på norskopplæring med samfunns-kunnskap, og følgelig har kommunene en plikt til å sette i gang slike kurs (enten arrangere dem selv, eller la andre gjøre det). Et nytt element er det også at dokumentasjon på fullført kurs (evt. bevis på tilstrekkelige norskkunnskaper ved prøve), nå er en forutsetning for å få statsborgerskap. Dette, sammen med økt bruk av økonomiske incentiver eller sanksjoner, gjør at denne delen av integreringspolitikken har fått et ”pisk-gulrot-aspekt” som ikke tidligere har vært synlig i mitt datamateriale. I følge Djuve og Pettersen (2002:90-91) er det et nasjonalt særtrekk ved Norge at det tradisjonelt har vært stor ”(...) *prinsipiell motstand mot å bruke ”pisk” i velferdspolitikken.* Krav om motytelse fra dem som er avhengige av hjelp fra det offentlige er ikke en del av vårt sosialpolitiske regime” (Djuve og Pettersen 2002:91). Det vil imidlertid bero på den enkeltes opplevelse hvorvidt det er pisk eller gulrot som er det mest fremtredende elementet ved denne ordningen. Dersom opplegget ikke harmonerer med den enkeltes preferanser vil pisk-elementet oppleves som sterkere, enn dersom deltakelse på norskopplæring og mulighet for statsborgerskap er sammenfallende med den enkeltes ønsker.

I kontinuumet fra figur 1, må denne politikken plasseres i nærheten av ”assimilasjon”. På bakgrunn av gjennomgangen av tiltak, vil jeg si nærmere enn noen gang. Integrasjonsforståelsen som kommer til uttrykk i Stortingsmelding nr. 49, ligger nært opptil ”assimilasjon”. Empirien forbundet med denne stortingsmeldingen er foreløpig begrenset, men min drøfting av introduksjonsordningen viser så langt at denne forståelsen også synes å finne gjenklang i den praktiske politikken.

4.6 Oppsummering

Som et overordnet trekk ved det tilgjengelige materialet, kan det bemerkes at avstanden mellom integrasjonsforståelse og -tiltak synes å noe større på 1970- og 80-tallet enn på 1990- og 2000- tallet. Dette kan skyldes at integrasjonsforståelsen i førstnevnte periode krever mer av tiltakene idet de skal følge opp en forståelse som vektlegger både vedlikeholdsaspektet og tilpasningsaspektet ved integrasjonsbegrepet. I de to siste stortingsmeldingene har integrasjonsforståelsen i større grad kunnet etterspores i tiltakene, men til gjengjeld kan det argumenteres for at både tiltak og forståelse har nærmet seg det som kalles assimilasjonspolitik. I den

trettiårsperioden som gjennomgås, synes ”rommet for forskjellighet” alt i alt stadig å ha minsket når det gjelder muligheten til å ivareta eget språk, og gjennom det også egen kultur.

5.0 Språkopplæring som særskilt tiltak

Ut fra den generelle velferdsmodellens integrasjonslogikk, bør målgruppene i størst mulig grad identifiseres ut fra *faktiske behov* og ikke ut fra *sosioøkonomisk posisjon*. Likevel erkjenner også tilhengere av denne modellen at det i blant er nødvendig med selektive økonomiske støttetiltak for å motvirke ulikheter. Faren med slike ordninger er imidlertid at de kan fungere stigmatiserende overfor utsatte grupper, og dermed også at de risikerer å motvirke integrasjon "(...) genom att skapa en uppdelning mellan olika befolkningsgrupper och ett tänkande i 'vi och dem'" (Borevi 2002:50).

5.1 Særskilte tiltak rettet mot innvandrere

Oppgavens empiri består av aktuelle stortingsmeldinger samt de språkopplæringstiltak som er rettet mot grunnskolebarn og voksne i perioden som studeres. Sistnevnte kan sies å representere *særskilte tiltak* myndighetene har satt i verk overfor innvandrerbefolkningen i Norge. Det at de er særskilt rettet mot innvandrere betyr at denne gruppen, av norske myndigheter, er identifisert som en særskilt målgruppe for disse språkopplæringstiltakene. *Risikerer så en slik politikk som særskilt retter seg mot innvandrere, å fungere stigmatiserende og dermed også å motvirke integrasjon slik vi har sett – og skal se – enkelte forskere hevde?*

5.1.1 Hva skjer når innvandrere identifiseres som "særskilt målgruppe"?

For å kunne besvare dette spørsmålet, er det nødvendig først å undersøke hvordan myndighetene generelt kan gå frem når de skal vurdere hvordan ulike velferdstiltak skal innrettes og begrunnes. Karin Borevi stiller opp to valg som kan legges til grunn for en slik prosess. For det første må myndighetene vurdere om de skal identifisere mottakere på bakgrunn av 1) deres faktiske behov, eller deres økonomiske stilling. Dernest må det tas stilling til om tiltaket skal rettes inn mot 2) enkeltindivider, eller kategorier, grupper eller geografiske områder (Borevi 2002:51-53).

Myndighetene må dermed ut fra Borevis framstilling vurdere om innvandrere har *faktiske behov* som er spesifikke for denne gruppen i forhold til den øvrige befolkningen og som derfor krever særlige velferdstiltak. Dette kan være behov som oppstår som følge av at man er ny i et land eller som henger sammen med det å tilhøre en minoritet. Identifisering av innvandrere som målgruppe kan imidlertid også begrunnes ut fra deres *økonomiske stilling*. Det kan med andre ord vise seg at innvandrere – eller visse grupper innvandrere – befinner

seg i en dårligere sosioøkonomisk situasjon sammenliknet med den øvrige befolkningen (Borevi 2002:51). Staten kan med andre ord velge å "(...) identifera invandrare som målgrupp för sin politik antingen därför att de bedöms ha behov som är specifika eller därför att de bedöms som särskilt ekonomisk utsatta" (Borevi 2002: 51).

For Richard Titmuss er løsningen på problemet med *stigmatisering* å komplettere den generelle velferdspolitikken med mer selektivt innrettede støtteordninger rettet mot de *kategorier* av befolkningen som har behov for det (Titmuss 1990 (1968)b:135). Slike særskilte tiltak skulle gis "(...) on the basis of the needs of certain categories, groups and territorial areas (...) and not on the basis of individual means" (Titmuss 1968:114, gjengitt i Reisman 1977:93). Det som dermed framstår som det sentrale for Titmuss er å unngå *individuell* behovsprøving, som vi tidligere har sett er typisk for den selektive modellen. I stedet bør myndighetene vektlegge upersonlige kollektive kategorier og deres behov, snarere enn betalingsevne for å nå ut til riktig gruppe mennesker. Bare på denne måten vil man unngå stigmatiseringsproblematikken, hevder han.

Borevi påpeker imidlertid at når Titmuss snakker om behov er det ikke faktiske behov i seg selv han viser til. I stedet er formålet å identifisere de kategorier mennesker som har *særskilt store behov* – eller med andre ord "(...) de kategorier i befolkningen som är socio-økonomiskt mest utsatta" (Borevi 2002:49-50). I realiteten er det dermed snakk om en slags *kollektiv behovsprøving* ved at den kun retter seg mot de økonomisk svakeste i samfunnet. For Borevi synes en slik argumentasjon feilslått. Hun er av den oppfatning at risikoen for å framkalle et *fattigdomsstigma* foreligger uavhengig av om mottakerne av støtten identifiseres ved individuell eller kollektiv behovsprøving da utvelgelseskriteriet i begge tilfeller er økonomiske behov (Borevi 2002:50). "Även en kollektiv identifiering av de sämst ställda borde ju kunna få stigmatiserande effekter. Att tillhöra en befolkningskategori som identifierats som särskilt ressurssvag eller att bo i ett bostadsområde som pekats ut som särskilt utsatt borde med andra ord kunna innebära en negativ stämpling i lika hög grad (eller kanske till och med i ännu högre grad) än om man tvingas att underkasta sig individuell ekonomisk behovsprövning" (Borevi 2002:49). En slik kollektiv behovsprøving på bakgrunn av økonomiske behov vil altså i følge Borevi risikere å bidra til stigmatisering av grupper av mennesker som er blant de fattigste i samfunnet. En slik politikk kan følgelig – mot sin hensikt – bidra til å *vanskeligjøre integrasjonen i samfunnsfellesskapet* (Borevi 2002:55-56). I henhold til en slik tankegang, kan "Storstadssatsingen" som vi så omtalt i teorikapitlet raskt vise seg resultatløs dersom hensikten er å fremme integrasjon i samfunnsfellesskapet blant de som bor der.

Hva så med identifisering av målgruppe på bakgrunn av *faktiske behov*? Her synes Borevi å tegne et skille i forhold til hvilke målgrupper det er snakk om. I utgangspunktet er hun positiv til slik identifisering og mener den er relativt uproblematisk da den ikke medfører fare for å stigmatisere mottakerne som *fattige*, slik ovennevnte behovsprøving står i fare for å gjøre. Når målgruppen er *innvandrere*, mistenker hun imidlertid at også identifisering på bakgrunn av faktiske behov kan være problematisk. Siden innvandrere kan forventes å være en kategori som mange på forhånd har synspunkter om – at det allerede finnes enn oppdeling i kategorier som ”annerledes” og ”ukjent” – eksisterer det en risiko for stigmatisering fordi de betraktes som annerledes i forhold til resten av befolkningen. En politikk som retter seg mot innvandrere på bakgrunn av at denne gruppen har spesifikke behov, risikerer dermed å *befeste* en oppfatning om innvandrere som ”annerledes”: ”Förmåner som särskilt riktas till dessa kategorier löper därför en särskild risk att förstärka och cementera majoritetens uppfattning om dem som ”de andra” (...) En politikk som identifierar etniska minoriteter som sin målgruppe kan därmed mot sitt syfte bidra till att motverka minoritetsmedlemmarnas möjligheter till integration i medborgargemenskapen” (Borevi 2002:55).

5.1.2 Språkopplæring som særskilt tiltak rettet mot innvandrere

Språkopplæring rettet mot innvandrere består av to elementer: opplæring i norsk med samfunnskunnskap for barn og voksne og morsmålsopplæring for barn. Den politikken som er ført på disse områdene har karakter av å være særskilte tiltak spesielt rettet mot innvandrere i Norge, der målet har vært å fremme integrering. Med Borevis ord, er innvandrere her identifisert som særskilt målgruppe med begrunnelse i *faktiske behov* denne gruppen har (behov for språkopplæring). Det ville for eksempel ikke være riktig i denne sammenhengen å si at innvandrene er identifisert som målgruppe for språkopplæringstiltak fordi de er i en spesielt vanskelig *økonomisk situasjon*. I forhold til den generelle velferdsstatens integrasjonslogikk framstår en slik identifisering i utgangspunktet som forholdsvis uproblematisk da det er faktiske behov og ikke økonomisk situasjon som legges til grunn fra myndighetenes side (Borevi 2002: 50).

Spørsmålet er da om en politikk som retter seg mot særskilte målgrupper risikerer å fungere stigmatiserende og slik representere en hindring i integrasjonsprosessen. Borevi synes å være av den oppfatning at en identifisering av målgruppe på bakgrunn av faktiske behov *normalt* ikke vil medføre fare for stigmatisering. Når målgruppen er innvandrere er hun imidlertid, som vi har sett, av en annen oppfatning (Borevi 2002:55): ”Det finns emellertid

skäl att misstänka at det som tidigare identifierats som en relativt oproblematiske målgrupps-identifisering ändå rymmer en stigmatiseringsproblematik då det gäller kategorierna innvandrere och etniske minoriteter”. Dette innebærer følgende at det også i vårt tilfelle, der innvandrere er pekt ut som en særskilt målgruppe for et tiltak (språkopplæring) på bakgrunn av det vi har definert som faktiske behov, eksisterer en fare for stigmatisering. Stigmatiseringen vil i dette tilfellet ikke skyldes at innvandrere betraktes som særskilt fattige, men snarere utgjør det en bekreftelse på at de er annerledes. *Borevi synes dermed å være av den oppfatning at tiltak rettet mot innvandrere alltid er utpekende og dermed medfører fare for stigmatisering – uavhengig av om statens identifisering av dem som målgruppe har sin begrunnelse i faktiske behov eller i deres sosioøkonomiske situasjon (Borevi 2002:55).*

Dette kan vise seg å være en litt for enkel beskrivelse av disse forholdene. Borevi tar for eksempel i sin redegjørelse ikke hensyn til *ulike typer tiltaksordninger* – alt behandles under ett. Jeg mener dette kan gi et noe unyansert bilde av situasjonen. Opplæring i norsk med samfunnskunnskap kan sies å stå i en spesiell stilling da det er bred enighet – politisk og antakelig også i befolkningen ellers – om at beherskelse av norsk er viktig for å kunne fungere i det norske samfunnet og en viktig del av det å tilpasse seg norske samfunnsforhold. Også for å bli integrert i det Borevi kaller medborgerfellesskapet (og som jeg har kalt samfunnsfellesskapet), må det kunne antas at beherskelse av landets språk er viktig. Det kan dermed ikke uten videre konkluderes med at slik opplæring medfører ytterligere stigmatisering av innvandrere, og forholdet bør derfor undersøkes empirisk.

Når det gjelder morsmålsopplæring, er det slik jeg ser det større sannsynlighet for at Borevis spådommer *kan* slå til. Slik opplæring bidrar til å befeste *forskjeller* og annerledeshet, i motsetning til norskopplæring som tross alt kan sies å bidra til større grad av *likhet*. Om dette er en av årsakene til at morsmålsopplæring så å si er utdefinert som offentlig ansvarsområde, er usikkert. Det er imidlertid ikke umulig å tenke seg at politikere med stadig press på seg for å forsvare hva ”offentlige midler” nyttes til, kan ha hatt slike tanker i bakhodet da avgjørelse ble tatt.

Vi har tidligere sett at generelle voksenopplæringskurs også ble regnet som et tilbud til innvandrere. Det *kan* tenkes at det å delta på voksenopplæringskurs i seg selv kan føles stigmatiserende for mange i et samfunn som vårt, med nærmest uopphørlig fokus på viktigheten av å ha og ta utdanning. En viss fare for å bli stigmatisert som ”dum”, kan derfor også være tilstede for etniske nordmenn som deltar på slik opplæring. For innvandrere, kan det hevdes, er det dermed en fare for å bli stigmatisert både som ”dum” og som ”annerledes” (noe man for øvrig kan frykte også gjelder enkelte nordmenn). Når det gjelder disse forholdene,

finnes det imidlertid ingen klare svar. Det er mulig at for eksempel opplæringskurs i norsk for innvandrere har så stor legitimitet i befolkningen ("de må jo lære seg norsk") at denne type opplæring, til tross for faren for å peke ut en gruppe som annerledes, likevel ikke vil virke stigmatiserende.

Den samme tankegangen kan også slå ut når det gjelder et treårig forsøk med gratis korttidsbarnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo, en bydel med stor andel innvandrere i sin befolkning (Handlingsplan 2002:9). Dette kan sies å være en type tiltak rettet mot et bestemt *geografisk område* (Titmuss 1990 (1968)a:107) – en slags norsk variant av den svenske "Storstadssatsingen". En slik løsning skulle, som vi husker, løse problemet med stigmatisering. Selv om Borevi (2002) på teoretisk grunnlag er uenig med Titmuss, kan det være at han får rett i tilfeller som dette. Norge er, som tidligere nevnt, et land som setter pris på likhet. Det kan være at tiltak som dette dermed aksepteres lettere så lenge målet er å gjøre den kategorien det gjelder mer lik majoritetsbefolkningen. På den annen side, kan hele bydelen – i etniske nordmenns øyne – bli nedvurdert på grunn av dette, noe som igjen kan hindre at etniske nordmenn flytter dit. Skjer dette mange steder kan det, som Borevi påpeker, være til hinder for integrasjonen i medborgerfelleskapet (Borevi 2002:55).

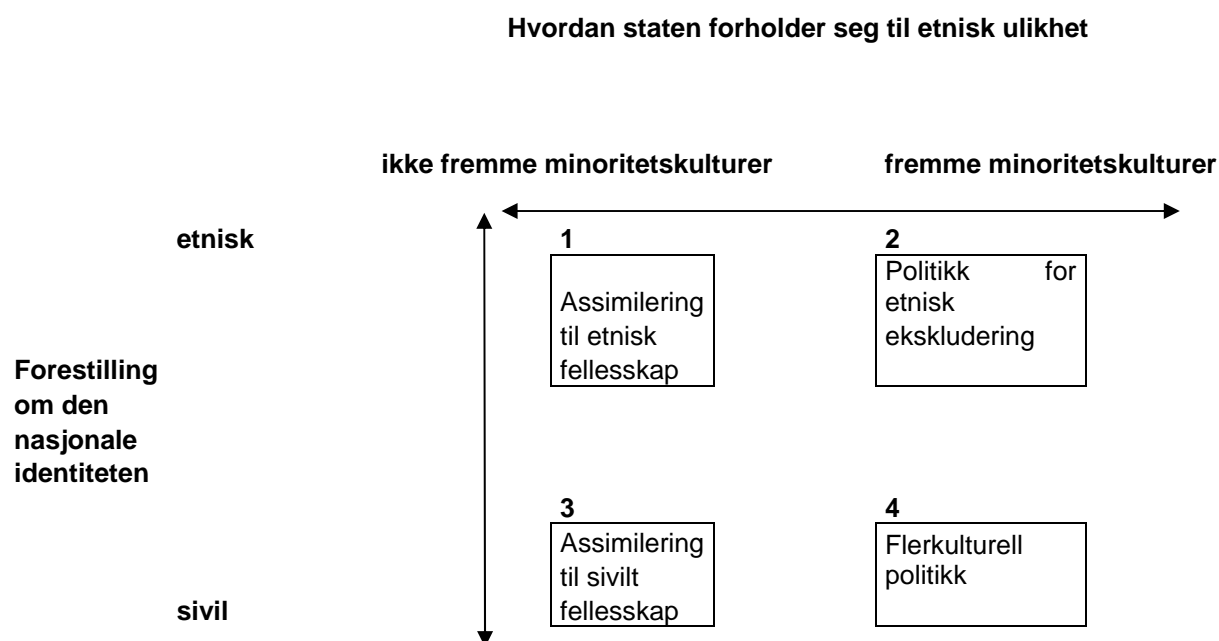
Oppsummering

Ut fra det vi har sett her, synes det vanskelig å si med sikkerhet hva slags effekt særskilte tiltak rettet mot innvandrere vil ha. En politikk som identifiserer etniske minoriteter som målgruppe, kan fungere stigmatiserende og dermed hindre innvandrernes muligheter til integrasjon i samfunnsfelleskapet (Borevi 2002:55). På den annen side kan det argumenteres for at det med hensyn til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er mer sannsynlig at tiltakene har majoritetsbefolkningens støtte. Jeg vil derfor hevde at hvorvidt et tiltak rettet mot innvandrere fungerer stigmatiserende eller ikke, vil være *avhengig av tiltakets innhold og til dels formål* – samt rådende ideer i majoritetsbefolkningen om hva integrasjon bør innebære. Generelt når det gjelder særskilte tiltak er det uansett alltid en fare for at slik synliggjøring gjennom øremerking av midler kan føre til protester av typen "de koster samfunnet..." (Brochmann og Hagelund 2005:23). Vi har sett at det i Norge har vært en gradvis utvikling fra særtiltak til satsing på å innlemme innvandrerne i velferdsstatens mer generelle ordninger de siste tretti årene (se Brochmann og Hagelund 2005:24). Hvorvidt det er erfaringer med stigmatisering som er årsaken til dette, eller om det har skjedd under påvirkning av internasjonale strømninger, kan ikke besvares med grunnlag i det datamateriale som denne oppgaven hviler på.

6.0 Fører Norge en flerkulturell politikk?

Som et forsøk på å sette funnene fra de foregående kapitlene inn i en sammenheng, vil jeg ved hjelp av Karin Borevis (2002:33) modell med fire idealtypiske måter for staten å forholde seg til innvandrere på, undersøke på hvilken måte den politikken Norge har ført overfor innvandrere i perioden 1974-2004 kan karakteriseres.³⁶

Borevis modell (2002:33) er som følger:



Figur 3: Idealtypiske måter å forholde seg til innvandrere/minoriteter for den liberale velferdsstaten.

Vi ser at modellen innebærer at to dimensjoner må ses i sammenheng, nemlig hvilken forestilling som ligger til grunn for den nasjonale identiteten (etnisk forestilling - sivil forestilling) og hvordan staten forholder seg til etnisk ulikhet (fremmer minoritetskulturer - fremmer ikke minoritetskulturer).

³⁶ Borevis måte å bruke modellen på (2002:33) vil først og fremst bli brukt som inspirasjonskilde da mitt prosjekt har en mer praktisk orientering sammenlignet med hennes.

6.1 Forestillinger om den nasjonale identiteten

Hvilke muligheter innvandrere har for å bli statsborgere i et land står sentralt i forhold til deres mulighet for å integreres, idet innvandrere gjennom ervervelse av statsborgerskap får tilgang til fulle statsborgerlige rettigheter. Staters statsborgerskapslover klassifiseres generelt med utgangspunkt i to ulike prinsipper: *nedstammingsprinsippet* (jus sanguinis) og *territorialprinsippet* (jus soli). I tillegg kan man klassifisere regler i ulike land i forhold til hvor lenge en person må være *bosatt i et land for å erverve statsborgerskap* (jus domicili) (Borevi 2002: 23-24).

Hvilket prinsipp et lands statsborgerskapslov bygger på, gjenspeiler i følge Borevi (2002:24) ofte gjeldende forestillinger om hva som former den *nasjonale identiteten eller fellesskapet*. Hva denne forestillingen består av, vil ofte være avgjørende for innvandreres mulighet til integrasjon i samfunnsfellesskapet.³⁷ Mens nedstammingsprinsippet ligger nær en såkalt *etnisk forståelse* av det nasjonale fellesskapet, sammenfaller territorialprinsippet i større grad med en oppfatning av nasjonen i betydningen av en politisk eller *sivil sammenslutning* mellom borgerne. Stater som utgår fra et etnisk nasjonsbegrep har en tendens til å fungere ekskluderende overfor innvandrere og etnisk ulikhet, mens innvandrere i land som utgår fra et sivilt begrep om nasjonen i større grad inkluderes i statens integrasjonsprosjekt. I sistnevnte type samfunn vil integrasjon i samfunnsfellesskapet (demos) dermed være helt uavhengig av etnisk tilhørighet (dvs. demos ≠ etnos), mens integrasjon i førstnevnte forutsetter at alle deler etnisk tilhørighet – samfunnsfellesskapet og det etniske fellesskapet (etnos) smelter her så å si sammen (dvs. demos = etnos) (Borevi 2002:25-26).

6.1.1 Etnisk forestilling – sivil forestilling

Nedstammingsprinsippet og territorialprinsippet betegnes ofte som representanter for to prinsipielt ulike måter å forholde seg til innvandrere på og avslører også ulik oppfatning av hva som utgjør det vi kan kalle det forenende ”limet” mellom borgerne i et samfunn. I stater som følger førstnevnte prinsipp, oppnås statsborgerskap gjennom slektskap eller avstamning, noe som gjenspeiler en *etnisk forståelse* av det nasjonale fellesskapet. Dette gir seg bl.a. utslag i at statsborgerskap automatisk gis til barn som fødes av foreldre med dette lands statsborgerskap – selv om fødselen skjer i et annet land. Det gir seg også utslag i at det er vanskelig for mennesker med annen etnisitet å få statsborgerskap i land som følger dette prinsippet strengt. I land som følger territorialprinsippet, derimot, gis statsborgerskap automatisk til alle som for

³⁷ Mulighet til integrasjon i samfunnsfellesskapet betyr her det samme som mulighet til å bli medborger.

eksempel fødes innenfor dette landets grenser – uansett hvilket statsborgerskap foreldrene besitter. Dette gjenspeiler en forståelse av nasjonen som en *sivil* eller politisk sammenslutning mellom borgerne. Identiteten som borger er her uavhengig av etnisk eller konfesjonell tilhørighet og defineres i stedet i mer politiske termer. Tradisjonelt er Tyskland blitt framhevet som eksempel på et land som følger nedstammingsprinsippet på en streng måte, mens særlig USA og Canada ofte nevnes som representanter for territorialprinsippet (Borevi 2002:23-24; Brubaker 1992:77).³⁸ Brubaker (1992:81) påpeker imidlertid at selv om et land i utgangspunktet legger ett av prinsippene til grunn for sin statsborgerskapspolitikk, kan det likevel ha elementer av det andre prinsippet inkorporert i lovverket – hvilket synes å være tilfelle med Norge.

6.1.2 Hvilket naturaliseringsprinsipp følger Norge?

Gjeldende lov i Norge er statsborgerloven av 1950. Denne loven har vært endret flere ganger, men uten at det samtidig er foretatt en generell gjennomgang (Ot. prp. nr. 41 (2004-2005)). Dette er først gjort av Bondevik II-regjeringen, som i januar 2005 la fram sitt forslag til endring ved Ot. prp. nr. 41 (2004-2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*. Lovforslaget er til behandling i stortingskomiteen, og det er forventet at innstilling avgis 12. mai 2005. Enkelte forslag til endringer har fått stor oppmerksomhet i media – for eksempel at norskopplæring settes som forutsetning for ervervelse av statsborgerskap og at det skal avholdes seremoni i forbindelse med ”overrekkelse” av statsborgerskap (Ot.prp. nr. 41 (2004-2005):51, 239: § 8). Da det nye lovforslaget ennå ikke er behandlet, er det imidlertid loven av 1950 som har ligget til grunn i hele den perioden som her studeres.³⁹

I statsborgerutvalgets utredning, NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap*, som danner bakgrunnen for regjeringens forslag til ny statsborgerlov, slås det fast at gjeldende norsk statsborgerlovgivning bygger på *nedstammingsprinsippet*. Dette innebærer kort fortalt at et barn ved fødselen får statsborgerskap etter foreldrene sine (NOU 2000:32: 95). Vi har sett at dette prinsippet gjenspeiler det Borevi (2002) kaller en etnisk forståelse av det nasjonale fellesskapet eller den nasjonale identiteten. Ser vi kun på dette, må Norge dermed plasseres høyt opp i den vertikale aksene i figur 3. Tyskland ble trukket fram som eksempel på et land som tidligere fulgte nedstammingsprinsippet på en streng måte. Dette

³⁸I 1990 skjedde det endringer i tysk statsborgerlovgivning. Endringene åpnet bl.a. for at også innvandrere uten tyske aner kunne bli tyske statsborgere (Borevi 2002:24). Det er dermed tiden før 1990 som er aktuell som sammenlikningsgrunnlag her fordi denne modellen ligger nærmere idealet om nedstammingsprinsippet.

³⁹ Det refereres her til den lovversjonen som er tilgjengelig på lovdata.no.

innebar i praksis at utenlandske borgere som befant seg i Tyskland ble sett på som ”gjester” som oppholdt seg i landet på midlertidig basis. Denne strenge holdningen gjorde det bl.a. vanskelig å oppnå statsborgerskap for innvandrere og barn av innvandrere i Tyskland (Borevi 2002:25; Brubaker 1992:81).

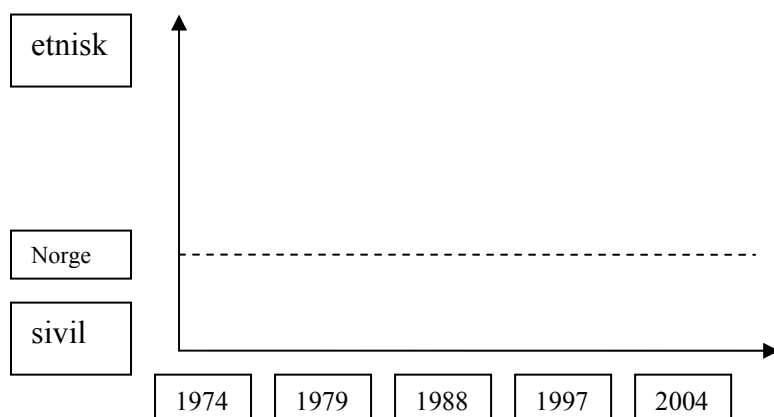
Norge synes i større grad enn Tyskland å ha inkorporert elementer av *jus soli* i sin lovgivning, ved også å legge vekt på prinsippet om *jus domicili*. Det kan derfor argumenteres for at Norge befinner seg et stykke fra den *idealtypiske* etniske forestillingen om den nasjonale identiteten eller fellesskapet. Denne tolkningen kan underbygges ved eksempler fra statsborgerloven.

Først og fremst nedtones nedstammingsprinsippet ved at innvandrere kan erverve norsk statsborgerskap med fulle statsborgerlige rettigheter etter søknad, ved oppfyllelse av *krav om botid*. Ved loven av 1950 ble botidskravet satt til syv år (Lov 1950:§ 6). Dette var en økning i forhold til 1888-loven og 1924-loven som satte kravet til henholdsvis tre og fem års botid. Det opplyses imidlertid at man i perioder i praksis har krevd ti års botid fra søkere fra andre land (NOU 2000:32:125). Vi ser her at også prinsippet om *jus domicili* tas i bruk i norsk lov, noe som i praksis innebærer en oppmykning av nedstammingsprinsippet ved at også innvandrere som oppfyller visse vilkår kan bli norske statsborgere.

Også andre elementer ved gjeldende norsk lov understøtter bevegelsen mot den sivile forståelsen. Her kan nevnes erverv av statsborgerskap ved adopsjon. Fra 1999 blir adopterte barn under 12 år automatisk norske statsborgere dersom de adopteres av en norsk statsborger (Lov 1950: § 1a; NOU 2000:32:101). Også når det gjelder såkalte ”hittebarn” gir territorialprinsippet større forklaringskraft enn nedstammingsprinsippet. Statsborgerlovens § 1 annet ledd lyder: ”Hittebarn som er funnet her i riket, vert rekna som norsk borgar til dess noko anna vert opplyst” (Lov 1950: § 1 annet ledd). Blir et barn funnet i Norge regnes det altså som norsk statsborger inntil ”anna vert opplyst”. Det som likevel svekker territorialforklaringen på dette punktet er at barnet i følge NOU 2000:32 (s. 100) skal ”anses å ha norsk far eller mor”. Man legger altså nedarvingsprinsippet til grunn til tross for at man ikke kjenner nasjonaliteten til barnets opphav. Et siste eksempel kan være at en innvandrer som har bodd i Norge fra han/hun var 16 år og tidligere sammenlagt i minst fem år ”(...) får norsk borgarrett når han etter at han fylte 21 år, men før han fyller 23, gjev inn skriftleg melding til fylkesmannen om at han vil vera norsk borgar” (Lov 1950: § 3 første ledd).

Dette er eksempler som problematiserer utsagnet om at norsk statsborgerlovgivning bygger på nedstammingsprinsippet. Ved fødsel – ja, men det er ikke en rendyrket ordning der kun etniske nordmenn kan erverve norsk statsborgerskap. Etter visse vilkår kan også inn-

vandrere bli norske statsborgere, og det er dermed tvilsomt om Norge kan sies å ha en oppfatning av den nasjonale identiteten som identisk med den etnisk norske. Det kan i stedet argumenteres for at norsk lovgivning nærmer seg en forståelse som bygger på at integrasjon i samfunnsfellesskapet formelt sett ikke er avhengig av etnisk tilhørighet, men i stedet har flere likhetstrekk felles med et sivilt nasjonsbegrep. Norges plassering på den vertikale dimensjonen i figur 3 er vanskelig å fastslå sikkert, men kan kanskje illustreres slik:



Figur 4: Velferdsstaten Norges forestilling om den nasjonale identiteten de siste tretti årene.⁴⁰

Jeg velger altså å plassere Norge nærmere en sivil forståelse av den nasjonale identiteten eller fellesskapet til tross for at vi i utgangspunktet har en lovgivning som bygger på et prinsipp som ligger nærmere en mer etnisk forståelse av den nasjonale identiteten (Borevi 2002:24).

Spørsmålet blir så hvordan denne forståelsen har gitt seg utslag i praktisk politikk – hvordan staten har forholdt seg til etnisk ulikhet.

6.2 Hvordan forholder staten seg til etnisk ulikhet i praksis?

For å avgjøre hva slags politikk Norge har ført – og fører – overfor innvandrere er det imidlertid ikke tilstrekkelig å undersøke hva som karakteriserer den nasjonale identiteten og hvilke regler som gjelder for ervervelse av statsborgerskap. Det er ikke nok at borgerne formelt har samfunnsborgerlige rettigheter dersom de ikke samtidig opplever at både de selv og andre anerkjenner dem som fullverdige medlemmer i samfunnsfellesskapet (Borevi 2002:27). Liberale velferdsstater som Norge legger i følge Borevi til grunn at en ”(...) grunnleggende respekt skall vises för individens privata övertygelser vad gäller t.ex. kultur, religion och

⁴⁰ Det skal sies at det har skjedd mindre juridiske endringer som antakelig gir en noe mer ujevn strek enn det som her er tegnet inn, men hovedtendensen synes klar (NOU 2000:32).

etnicitet” (Borevi 2002: 28). Vi må derfor finne ut hvordan staten forholder seg til etniske ulikhet i praksis, og den horisontale aksene i figur 3 viser at to idealtypiske motpoler som kan anvendes er om staten aktivt fremmer minoritetskulturer, eller ikke (Borevi 2002:28).

6.2.1 Fremmer minoritetskulturer – fremmer ikke minoritetskulturer

De to idealtypiske motpolene ”fremmer minoritetskultur” – ”fremmer ikke minoritetskultur” kan beskrives nærmere ved at de utgjør to prinsipielt ulike holdninger staten kan innta overfor innvandrere.⁴¹ Staten kan på den ene siden velge å forholde seg passiv eller nøytral til innvandrere – det vil si at den ikke gjør noen anstrengelser på aktivt å fremme eller bidra til å vedlikeholde innvandreres opprinnelige kultur, mye fordi den ikke anser dette for å være en statlig oppgave. På den andre siden, kan staten velge det motsatte, nemlig aktivt å fremme ulike minoritetskulturer for eksempel ved å ta i bruk særskilte ytelser eller tiltak. Land som nærmer seg denne enden av den tenkte skalaen, fører en politikk som kan sies å være flerkulturell, slik Borevi definerer det (2002:29).

6.2.2 Hva innebærer det å fremme minoritetskulturer?

Hva innebærer det mer konkret å føre en politikk som er ”flerkulturell” eller aktivt fremmer innvandreres kulturer? Med utgangspunkt i Marshalls rettighetshierarki, kan det hevdes at tilgang til ”de vanlige” rettighetene (universelle rettigheter) ikke er nok når målet er integrasjon i et flerkulturelt samfunn, men at det i tillegg kreves visse særskilte tiltak og rettigheter. Dette kan med andre ord innebære at de sivile, politiske og sosiale rettigheter må utvides eller kompletteres for å gi innvandrere og minoriteter reelle muligheter til å bevare og utvikle egen kultur i sitt nye hjemland (Borevi 2002:30). Det finnes eksempler i en rekke land på at innvandrere eller minoriteter er gitt særskilte rettigheter både på det sosiale, sivile og politiske feltet.⁴² Da politiske og sivile rettigheter og tiltak ligger utenfor min empiri, går jeg ikke nærmere inn på disse, men fokuserer i stedet på *sosiale* rettigheter og tiltak da det er her *morsmålsopplæring* kan plasseres.

⁴¹ Borevi (2002:29) påpeker at skalaen strengt tatt kan utvides til også å gjelde statlige strategier som innebærer aktivt å motvirke eller motarbeide etniske minoriteter. Som de mest ytterliggående eksemplene her, regnes etnisk rensing og folkemord. Dette er imidlertid ikke forenlig med den liberale velferdsstatens prinsipper, som Norge i stor grad følger, og er derfor ikke tatt med i figuren.

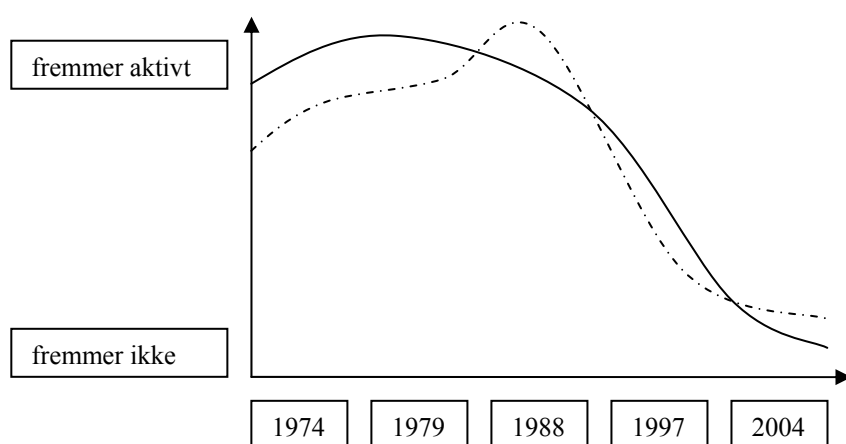
⁴² Et aktuelt eksempel fra vårt eget land er at religiøse trossamfunn gis unntak fra f.eks. likestillingsloven, som ellers gjelder alle, for bedre å kunne opprettholde sin religiøse tro og livsstil.

Hvordan forholder Norge seg til minoritetskulturer?

Som indikator på hvordan Norge forholder seg til innvandreres kultur og språk (fremmer minoritetskulturer - fremmer ikke minoritetskulturer), skal jeg her bruke morsmålsopplæring. Det er dermed ikke lagt opp til at dette skal være en uttømmende diskusjon. Andre aktuelle indikatorer som også kunne gitt interessant informasjon og kunnskap, er støtte til minoritets-språklig litteratur og film eller støtte til egne organisasjoner og religiøse skoler (Borevi 2002: 30).

Vi husker fra kapittel 4 at det var til dels store variasjoner i hvordan ulike regjeringer har forholdt seg til morsmålsopplæring – både i omtale (i stortingsmeldingene) og i praksis (som tiltak). Regjeringene på 1970- og 80- tallet la stadig større vekt på morsmålsopplæringens betydning for barns kulturelle identitet, men med varierende grad av oppfølging og stor kommunal valgfrihet. Dette endret seg på 1990-tallet og Stortingsmelding nr. 17 (1996-97). For første gang uttales det at det offentliges ansvar for morsmålsopplæring er begrenset – en tolkning som følges opp i opplæringsloven (som kom i 1998). Denne holdningen videreføres og forsterkes i den sist utkomne stortingsmeldingen om innvandring (nr. 49 (2003-2004)) og også i tiltakene som forkutterer denne. Den sentrale endringen synes å bestå i regjeringenes syn på *det offentliges rolle* i morsmålsopplæringen.

Statens måte å forholde seg til morsmålsundervisning på, kan etter mitt skjønn illustreres omtrent slik:



Figur 5: Illustrasjon på hvordan Norge har forholdt seg til morsmålsopplæring, med slik opplæring som indikator på om Norge fremmer minoritetskulturer aktivt, eller ikke. Den stiplete linjene viser endring i hvilken grad morsmålsopplæring følges opp i praksis, slik det framkommer i rundskriv o.l., mens den heltrukne linjen angir hvordan morsmålsopplæring er omtalt i stortingsmeldingene. Linjene skal ikke forstås altfor bokstavelig, men mer som antydninger eller illustrasjoner.

Vi ser altså at når det gjelder morsmålsopplæring, synes det først og fremst å ha vært på 1970- og 80-tallet at Norge kan sies å ha ført en politikk som aktivt *fremmer* minoritetskultur, både når det gjelder av omtale og i praksis. Vi ser at det ved slutten av 1980-tallet for første og eneste gang, synes som det legges større vekt på morsmålsopplæring i tiltaks materialet (M87) enn i stortingsmeldingen (nr. 39 (1987-88)). Det dype fallet i 1997 skyldes først og fremst holdningsendringen i forhold til det offentlige ansvar for morsmålsundervisning, mens det videre fallet i 2004 har sin bakgrunn i at regjeringen med Stortingsmelding nr. 49 befester det private og sivile ansvaret for opplæring av morsmålet, samt endringene i opplæringsloven. Etter de endringene som her skjer, kan det ikke lenger forsvares å hevde at regjeringen aktivt fremmer minoritetskulturer – vel å merke med morsmålsopplæring som indikator.

6.3 Hva slags politikk har Norge ført i perioden 1974-2004?

Vi har tidligere sett at såkalt universelle eller generelle velferdsstater står overfor et dilemma når velferdstjenester eller -ordninger skal utformes. Den universelle orienteringen gjør at et *overordnet* prinsipp er likebehandling – det skal ikke skilles mellom ulike grupper og alle har samme rettigheter. Den vil altså søke å unngå en fordelingspolitikk som er selektiv. Likevel har den generelle velferdsstaten i blant behov for å rette tiltak eller rettigheter mot særskilte målgrupper – ofte ut fra ønske om å skape like muligheter. Dette gjør at det kan sies å eksistere et spenningsforhold mellom universelle og særskilte ordninger i slike velferdsstater.

Blant forskere er det uenighet om hvilken strategi som best fremmer integrasjon (for eksempel Borevi 2002; Kymlicka 1998; Marshall 1992; Reisman 1977; Taylor 1994; Titmuss 1987; Young 1998). Når det gjelder integrasjon av innvandrere, har vi sett at norske myndigheter synes å ha endret strategi *fra* en politikk med stor vekt på særtiltak (særlig Stortingsmelding nr. 39 (1973-74) og nr. 74 (1979-80)), *til* en politikk som i stadig større grad synes å inkorporere innvandrere i de generelle velferdsordningene (særlig Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) og nr. 49 (2003-2004)). Motivene synes å være nær identiske: å inkludere innvandrere i det norske samfunn ved å ta hensyn til ”individuelle” behov – enten det skjer på gruppenivå (1970- og 80-tallet) eller individnivå (1990-2000-tallet).

Vi så i teorikapitlet at Charles Taylor er blant de forskere som anerkjenner ovennevnte dilemma. Overført til oppgavens empiri (her morsmålsopplæring), synes norske myndigheter på 1970- og 80-tallet, i større grad enn i dag, å føre en differensierende politikk overfor innvandrere. Det ble i denne perioden rettet en rekke særskilte tiltak mot denne gruppen, noe som i følge både Taylor (1992) og Iris Young (1998) kan ha stor betydning fordi dette innebærer

en *anerkjennelse* av disse gruppernes forskjellighet og kultur. Taylor ser imidlertid spenningen her, idet han samtidig påpeker at en slik politikk som behandler mennesker forskjellig, risikerer å bryte prinsippene om lik respekt og universell likhet – og dermed utgjør en trussel mot det Hagelund kaller ”the ideal of a fraternity of all citizens” (Hagelund 2003:16). Young (1998), derimot synes ikke å være så opptatt av denne siden av dilemmaet. For henne er det primære problemet at likebehandling medfører og befester ulikhet og undertrykkelse (Brochmann 2003:15; Young 1998:263). Dette er en tankegang som også gjenfinnes i den sist utkomne stortingsmeldingen om dette temaet, nemlig Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004), i det det her uttales at ”lik behandling av folk som er forskjellige, opprettholder ulikheten” (St.meld. nr. 49 (2003-2004):18). Med dette sier regjeringen at folk skal behandles forskjellig ut fra sine behov. Dette synes imidlertid ikke å ha gitt seg utslag når det gjelder morsmålsopplæring, som kommunene nå får muligheten til å velge helt bort. Regjeringen på sin side vil nok hevde at innvandrere skal behandles som nordmenn – etter prinsippet om tilpasset individuell behandling og oppfølging. Young og Bondevik II- regjeringen synes dermed å forholde seg til ulike størrelser. Mens Young nok ønsker særbehandling på gruppenivå, har vi sett at regjeringen ønsker mest mulig individuell behandling.

Youngs fokus på mer ”gruppedifferensierende” politikk, der minoritetsgruppers spesielle behov skal imøtekommes, synes altså å ha hatt størst gjennomslagskraft på 1970- og 80-tallet når morsmålsopplæring nyttes som indikator.

Fører Norge en flerkulturell politikk?

Hvis vi så returnerer til figur 3, der en stats ”forestilling om den nasjonale identiteten” og ”holdning til etnisk ulikhet” ses i sammenheng, kan det altså synes som det kun er politikken som ble ført overfor innvandrere på 1970- og 80-tallet som fortjener benevnelsen ”flerkulturell politikk” – etter de dimensjoner Borevi anser som viktige. Vi ser at det kun er politikken som ble ført i denne perioden som kan plasseres i nærheten av rute 4. Den politikken som preget slutten av 1990-tallet og som er videreført og utviklet fram til i dag synes å måtte plasseres i nærheten av rute 3. Vi ser at en slik politikk benevnes ”assimilering til et sivilt fellesskap”. Denne politikken karakteriseres ved at staten forholder seg passiv eller nøytral i forhold til borgernes etniske tilhørighet, men er *tolerant* i forhold til slik ulikhet (Borevi 2002: 35). Dette er imidlertid en type politikk som kritiseres ut fra en forståelse av det flerkulturelle samfunn som et samfunn som gir minoritetskulturer både oppmerksomhet og særskilt støtte. Det er på denne bakgrunn interessant at stortingsmeldingene fra 1990- og 2000- tallet er de eneste som omtaler Norge som et flerkulturelt samfunn – den siste stortingsmeldingen proble-

matiserer riktignok begrepet, men uten at det er spesielt klargjørende (St.meld. nr. 49 (2003-2004):31).

Den type politikk overfor innvandrere som vi ser i rute 3 kritiseres ofte. Det er i følge Borevi fordi den *i realiteten* innebærer en risiko for etnisk assimilering, det vil si at innvandrenes eneste strategi for å oppnå integrasjon i samfunnsfellesskapet er å assimileres til den etniske majoritetskulturen. Som vi så i kapittel 4 er dette en integrasjonsforståelse som ligger i nærheten av den forståelse som framkommer i de to sist utkomne stortingsmeldingene. Her så vi at deltakelse i samfunnet og dermed i samfunnsfellesskapet i hvert fall lettes dersom innvandrerne tilpasser seg de strategier og vilkår som majoritetsbefolkningen legger til grunn for slik deltakelse (Borevi 2002:34).

Det er med andre ord den politikken som ble ført overfor innvandrere på 1970- og 80-tallet som i størst grad synes å fortjene og få merkelappen ”flerkulturell politikk”. I følge Borevi forutsetter denne posisjonen at staten aktivt anerkjenner og støtter kulturelle minoriteter, altså en holdning som synes å tilsvare den Iris Young er talskvinne for, og som også Will Kymlicka med sin idé om differensiert citizenship støtter (Borevi 2002:36; Kymlicka 1998; Young 1998). Vi har også sett at dette er en forståelse som vi gjenfinner i stortingsmeldingene fra 70- og 80-tallet, og også i morsmåltiltakene som settes i verk i denne perioden, men da i noe mindre grad og avhengig av hvor i landet man bor. Det er interessant at en vanlig kritikk mot denne type politikk er at den risikerer å fungere stigmatiserende – særlig når de særskilte tiltakene eller rettighetene har innvandrere som målgruppe. Dette er identisk med den problemstillingen som ble drøftet i forrige kapittel og vil derfor ikke bli omtalt her. Men, en fare med denne politikken, delvis som følge av stigmatiseringsproblematikken, er at den *risikerer* å føre til etnisk ekskludering eller segregering av innvandrere. Vi har sett at dette er den store frykten i dagens politikk, men det kan argumenteres for at dette ikke ble oppfattet som like truende på 1970- og begynnelsen av 80-tallet fordi man da antok at mange kom til å vende tilbake til hjemlandene sine. Dette er slik sett en politikk som potensielt lar innvandrere (med aktiv hjelp fra staten) vedlikeholde eget språk og egen kultur, men på bekostning av integrering i samfunnsfellesskapet (Borevi 2002:37).

7.0 Oppsummering og avslutning

Denne oppgavens hovedfokus har vært todelt. For det første har den søkt å besvare spørsmålet om norske regjeringers forståelse av integrasjon har endret seg i perioden 1974-2004, og for det andre er det undersøkt om de samme regjeringers forståelse av integrasjon kan etterspores i særskilte språkopplæringstiltak som er satt i verk i samme periode. Vi har videre sett forsøk på ytterligere utdypning av disse temaene gjennom analysen av hvordan særskilte tiltak kan påvirke innvandreres mulighet for integrasjon i samfunnsfellesskapet. Dette ble så forsøkt satt inn i en større sammenheng ved å undersøke hva slags politikk Norge har ført overfor innvandrere de siste tretti årene, med utgangspunkt i variablene ”hvordan staten forholder seg til etniske ulikhet” og ”forestilling om den nasjonale identiteten”.

7.1 Har det skjedd en endring i forståelsen av ”integrasjon”?

Vi har i de foregående kapitlene sett at ulike norske regjeringer gjennom de siste tretti årene har forholdt seg til integrasjon på ulike måter. Både integrasjonsforståelsen og integrasjonstiltakene synes å ha endret seg. Felles for samtlige meldinger er imidlertid at de omtaler innlemmelse eller inkludering av innvandrere i det norske samfunn, og at det påpekes at slik inkludering kan eller bør skje uten tvang om oppgivelse av egen kultur (Hagelund 2003:168). Samtlige stortingsmeldinger er også opptatt av å oppnå *reell likestilling* mellom nordmenn og innvandrere. Jeg vil argumentere for at de ulike integrasjonsforståelsene som framkommer i stortingsmeldingene om integrasjon og innvandring i løpet av den aktuelle perioden, kan deles inn i tre grupper eller kategorier. Ved å foreta en slik inndeling vil endringene tydeliggjøres.

7.1.1 En tradisjonell integrasjonsforståelse

Forståelsen som framkommer i stortingsmeldingene nr. 39 (1973-74) og nr. 74 (1979-80) vil jeg kalle *tradisjonell integrasjonsforståelse*. Disse stortingsmeldingene omtaler integrasjon på en måte som ligger nær det man kan kalle den ”vanlige” definisjonen av integrasjon når det gjelder innvandrere. Viktige elementer her er *vedlikehold* av egen kultur og eget språk og *tilpasning* til det norske samfunn. Felles for stortingsmeldingene er også at staten gir seg selv rollen som *tilrettelegger* for at dette skal være mulig. Måten dette skal tilrettelegges på er gjennom særskilte tiltak, for eksempel morsmålsopplæring og norskopplæring. Det presiseres ikke hvor disse regjeringene mener ”grensen for forskjellighet” går, og i omtalen av integrasjon synes det å bli lagt vel så stor vekt på vedlikeholdsaspektet som tilpasningsaspektet.

Vi finner imidlertid også forskjeller mellom disse meldingenes forståelse. Mens stortingsmeldingen fra 1974 sidestiller integrasjon og assimilasjon som måter å forholde seg til det norske samfunnet på, påpeker Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) farene ved assimilasjon. Det er mulig dette er årsaken til en annen forskjell som framkommer, nemlig vektleggingen av *gjensidighet*. I Stortingsmelding nr. 39 understrekes det *gjensidige* påvirkningsforholdet mellom innvandrerne og det norsk samfunnet, mens slike uttalelser ikke gjenfinnes i særlig grad i Stortingsmelding nr. 74. Det kan være at dette skyldes den nevnte frykten for assimilasjon – at ”det norske” skulle dominere.

7.1.2 En mellomposisjon

Stortingsmelding nr. 39 (1987-88) utgjør en mellomposisjon. Denne meldingen representerer en slags *overgang* mellom de to andre gruppene. Samtidig som politikken fra de to foregående meldingene føres videre ved at respekten for innvandrernes kultur og språk understrekes, er toleransen for forskjellighet blitt mindre. Overgangen til de framtidige meldingene vises ved at det introduseres en slags mild form for krav om deltakelse, eller snarere en bekymring for mangel på deltakelse hos enkelte innvandrere. Bekymringen er dermed ikke lenger assimilasjon, men heller segregasjon. Disse aspektene dukker opp igjen i stortingsmeldingene fra 1997 og 2004. Framtidig politikk forskutteres også ved måten særtiltak vurderes på. Tanken om differensiert behandling ut fra behov lanseres i denne meldingen, og særtiltak skulle etter dette ses som en del av den ordinære velferdspolitikken. Denne tenkningen videreutvikles og får en mer framtrædende plass i de neste meldingene om innvandring og integrasjon.

7.1.3 En reformulert integrasjonsforståelse

Stortingsmeldingene nr. 17 (1996-97) og nr. 49 (2003-2004) representerer det jeg kaller en *reformulert integrasjonsforståelse*. Selv om mangfold hylles og Norge karakteriseres som et flerkulturelt samfunn, innskrenkes statens rolle som tilrettelegger for et slikt samfunn. Vi husker for eksempel at morsmålsopplæring siden siste halvdel av 1990-tallet og fram til i dag nærmest er fjernet som offentlig ansvarsområde.

Mens Stortingsmelding nr. 17 viser til mer eller mindre halvhjertede ytringer av typen ”like muligheter til kulturell utfoldelse”, er dette aspektet nesten fraværende i Stortingsmelding nr. 49. Statens rolle som tilrettelegger for bevaring av eget språk og egen kultur, er dermed så å si ”frakoblet” integrasjonsforståelsen i disse meldingene. I stedet rettes hovedfokus mot *like muligheter til deltakelse*, som nå framstår som den sentrale innlemmelses-

strategien. Vi ser også at tilpasset og individuell behandling innenfor den ordinære velferds- politikken understrekes ytterligere, bl.a. ved at disse intensjonene nedfelles i lov (for eksempel opplæringsloven).

7.1.4 Stadig mindre rom for forskjellighet?

Spørsmålet om norske regjeringers integrasjonsforståelse har endret seg i perioden 1974-2004, må derfor etter mitt skjønn besvares bekreftende. Jeg vil endog si at det er *stor forskjell* mellom den tradisjonelle og den reformulerte integrasjonsforståelsen – en forskjell som trer enda tydeligere fram dersom vi benytter figur 3 fra forrige kapittel. Vi ser da at den politikken som en tradisjonell integrasjonsforståelse idealtypisk medfører, kan karakteriseres som ”flerkulturell politikk” – med fare for segregasjon. Dette synes å finne gjenklang i Stortingsmelding nr. 39 (1987-88) som trakk fram nettopp frykten for segregasjon og manglende vilje til deltakelse i samfunnet fra enkelte innvandreres side, som begrunnelse for at grensen for forskjellighet måtte innskrenkes.

Teoretisk har vi imidlertid sett at en flerkulturell politikk som aktivt fremmer minoritetskulturer, har flere tilhengere. Både Young og Kymlicka forsvarer en politikk som gir minoritetsgrupper særskilte rettigheter. Det kan antas at de også vil støtte bruken av det som i denne oppgaven omtales som særskilte tiltak med rettighetsliknende egenskaper. Begge er av den oppfatning at universelt formulerte rettigheter og regler er blinde for forskjellighet, og at de kan bidra til å videreføre ulikhet og urettferdighet – og slik bidra til å hindre integrasjon. Kymlicka (1998:169) påpeker endog at krav om særskilte rettigheter fra minoritetsgruppens side like gjerne kan oppfattes som et ønske om å *delta* i samfunnet og ikke som det motsatte.

Særskilte tiltak og rettigheter kan sies å innebære en slags *anerkjennelse* av at en gruppe har spesielle behov. Stortingsmeldingene som forfekter det jeg kaller en reformulert integrasjonsforståelse, anerkjenner at mennesker har forskjellige behov, men mener dette i størst mulig grad skal håndteres innenfor de ordinære velferdsordningene. Likevel anerkjenner Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) at innvandrere på språkopplæringsområdet har særskilte behov, noe som også foreslås nedfelt i lovverket – de skal altså tilkjenne visse rettigheter. Dette er imidlertid ikke rettigheter som skal bidra til å bevare innvandreres språk og kultur, men som skal sikre deltakelse i det norske samfunn. Denne regjeringen synes altså ikke å støtte en politikk som aktivt fremmer minoritetskulturer. Hvis integrasjonsforståelsen som framkommer i stortingsmeldingene nr. 17 og 49 skal plasseres i figur 3 fra forrige kapittel, kan den plasseres nær den idealtypiske politikken som kalles ”assimilering til et sivilt felles-

skap”. Faren med en slik politikk er imidlertid at den *i realiteten* innebærer etnisk assimilering, det vil si at innvandrernes eneste strategi for å oppnå integrasjon i samfunnsfellesskapet er å assimilere til majoritetskulturen. Dette er en forståelse som bl.a. Gressgård (2002) støtter. Det er viktig å minne om at politikk som kan benevnes ”assimilering til et sivilt fellesskap” idealtypisk karakteriseres ved at staten er *tolerant* i forhold til etnisk ulikhet, men at den forholder seg passiv eller nøytral i forhold til slik tilhørighet (i motsetning til aktivt å fremme den) (Borevi 2002:35). Denne holdningen synes å finne gjenklang i den reformulerte integrasjonsforståelsen idet denne hyller kulturelt mangfold, men mener staten ikke lenger bør spille en aktiv rolle som tilrettelegger for det.

Om det rent faktisk er blitt mindre rom for forskjellighet i Norge er et spørsmål som må besvares med mer omfattende empiriske undersøkelser. Sammenliknet med 1970- og 80-tallet er mange i dag mer vant med større grad av mangfold på mange plan – også kulturelt. Verden er blitt mindre både mediemessig og ”reisemessig”, og vi utsettes derfor for flere kulturelle inntrykk enn tidligere. Om Norges befolkning til tross for myndighetenes mer tilbaketrukkne rolle i denne sammenheng de siste ti årene, likevel tolererer større grad av etnisk forskjellighet enn tidligere, er vanskelig å si.

7.2 Kan integrasjonsforståelsen etterspores i tiltakene?

Vi så i kapittel 4 at integrasjonsforståelsen i varierende grad kunne etterspores i språkopplæringstiltakene. Igjen synes det fruktbart å anvende integrasjonsinndelingen fra pkt. 7.1.

Den tradisjonelle integrasjonsforståelsen setter høye krav ved gjennomførelse – både tiltak som fremmer vedlikehold av eget språk og tiltak som fremmer tilpasning må settes i verk for at vi skal kunne si at integrasjonsforståelsen gir seg uttrykk i den praktiske politikken. Vi så i kapittel 4 at det er vanskelig å konkludere om integrasjonsforståelsen kunne etterspores i tiltakene i disse tilfellene. Dette skyldes først og fremst at den enkelte kommune synes å ha blitt gitt stor frihet i forhold til oppfølging. Når det gjelder morsmålsopplæring, må det imidlertid settes spørsmålstegn ved om *forståelsen* kan sies å kunne etterspores i *tiltakene* da tiltaksrundskrivene hovedsaklig vektla morsmålets rolle i læringen av norsk. Språkets verdi som identitetsskaper og kulturbærer ble ikke i like stor grad kommunisert til kommunene.

Stortingsmelding nr. 39 (1987-88) og oppfølgingen av denne, står igjen i en særstilling. Denne gang fordi det synes å være det eneste tilfellet der oppfølgingen av tiltakene kan sies ”å overgå” integrasjonsforståelsen som framkommer i meldingen. Med det mener jeg at den integrasjonsforståelsen som ligger til grunn i mønsterplan for grunnskolen (M87) synes å

ligge nærmere den *tradisjonelle* integrasjonsforståelsen, enn den forståelsen som tilkjennegis i stortingsmeldingen. Igjen vises denne stortingsmeldingens mellomposisjon ved at også tiltakene ”peker” både forover og bakover. Tiltakene ”bringer med seg fortiden” ved at tidligere stortingsmeldingers integrasjonsforståelser kan gjenfinnes i mønsterplanen. Samtidig synes mønsterplanen å angi rammer for arbeidet i skolen (M87:8) på en mer forpliktende måte enn det rundskrivene synes å gjøre. Fagplanene i M87 kan dermed sies å ha en slags rettighetsliknende egenskaper. Denne formaliseringen kan tolkes som en forskuttering av lovfesting av språkopplæring for grunnskolebarn (opplæringsloven) som kom noen år senere.

Vi kan dermed si at vi allerede på slutten av 80-tallet ser starten på en formalisering av ”integrasjonstiltak” på språkopplæringsområdet. Fra Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) og framover er vi vitne til en stadig større grad av rettighetsfesting av språkopplæring for innvandrere. Innen utgangen av 2004 var både særskilt språkopplæring for barn og voksne nedfelt i lov. Mens introduksjonsloven gir kommunene plikt til å tilby norskopplæringskurs med samfunnskunnskap for voksne innvandrere, gir opplæringsloven kommunene rett til å velge bort morsmålsopplæring for barn, samtidig som norskopplæringen styrkes. Akkurat som tidligere tiltak som ble annonsert ved rundskriv, er målsettingen med lovfesting å fremme inkludering – eller integrering – av innvandrere i det norske samfunn.

Den reformulerte integrasjonsforståelsen som framkommer i stortingsmeldingene nr. 17 (1996-97) og nr. 49 (2003-2004) synes å være lettere å følge opp i den praktiske politikken. Stikkord er staten som tilrettelegger for like muligheter til deltakelse i det norske samfunn. Det offentliges rolle som tilrettelegger for vedlikehold av innvandrernes språk og kultur synes å være ”frakoblet” integrasjonsforståelsen som her legges til grunn. Dette innebærer at disse regjeringene kan legge nærmest ensidig vekt på norskopplæring for barn og voksne og fortsatt kunne hevde at deres integrasjonsforståelse kan etterspores i den praktiske politikken.

Det blir dermed et spørsmål – både på det normative og det praktiske planet – om denne reformulerte integrasjonsforståelsen og politikken, fortjener merkelappen ”integrasjon” i tradisjonell forstand. Bondevik II-regjeringen synes å ha tatt dette til etterretning i den sist utkomne stortingsmeldingen som omhandler dette tema. Kanskje representerer denne meldingen et endelig oppgjør med integrasjonsbegrepet, der man har innsett hvor vanskelig det er å formulere og anvende dette begrepet presist. Den praktiske utførelsen av integrasjon i tradisjonell forstand synes å implisere staten som aktiv tilrettelegger. Det er derfor mulig at regjeringen med den siste meldingen har ønsket å frigjøre seg fra denne assosiasjonen, *uten* at det nødvendigvis medfører at den forkaster ”integrasjon” som idé for et mangfoldig Norge. På språksiden må imidlertid det private og sivile samfunn ta ansvar for å få dette til.

7.3 Avsluttende refleksjoner

Både Marshall og Esping-Andersen kan kritiseres for ikke å ha tatt hensyn til innvandrere i sine modeller eller typologier. Velferdsstaten Norge kan ikke kritiseres for å ha ignorert denne gruppen de siste tretti årene. Ulike norske regjeringer har forholdt seg til innvandrere på ulikt vis i denne perioden – både når det gjelder hvordan man mener innvandrere *bør* behandles (tradisjonell integrasjonsforståelse – reformulert integrasjonsforståelse) og også i forhold til hvordan man *praktisk* har håndtert dette feltet (fremme minoritetskulturer – ikke fremme minoritetskulturer). Det kan imidlertid stilles spørsmål ved selve organiseringen av integreringsarbeidet. Siden uvilje mot forskjellsbehandling er et kulturelt og institusjonelt trekk ved den norske velferdsstaten, er ulike tilbud til innvandrere organisert som en integrert del av tilbudet til majoritetsbefolkningen (Djuve og Pettersen (2002:91). Dette innebærer at også ansvaret for velferdsytelser til denne gruppen er fordelt mellom ulike offentlige etater, noe Djuve og Pettersen (2002:91) mener fører til ”(...) en ansvarsfragmentering på tilbudssiden”. Dette gir seg for eksempel utslag i at *kommunene* har ansvaret for språklig opplæring, mens *arbeidkontorene* tar over når det skal vurderes om personen er klar for en eller annen type arbeid.⁴³ I for eksempel USA og Nederland er alle tilbud til flyktninger samlet under én myndighet (Djuve og Pettersen 2002:91). Er det norske systemet i stand til godt nok å ivareta de spesielle behovene som særlig nykommere i et land har? I Sverige, som sammen med Norge plasseres i Esping-Andersens ”sosialdemokratiske velferdsregime”, har man siden 1997 hatt et Integrasjonsverk med egen integrasjonsminister (Borevi 2002:133). Dette er en *organisasjonsforskjell* som bør bringes inn i en studie av velferdsstaten, med tanke på bl.a. å undersøke om dette også resulterer i *resultatforskjeller* – noe for Esping-Andersens neste prosjekt?

7.4 Konklusjon

Det må jevnlig vurderes hvilke som er de beste inkluderingsstrategiene i forhold til innlemmelse av innvandrere i et samfunn. Vi har sett at særskilte tiltak potensielt medfører stigmatisering, noe som vanskeliggjør muligheten for integrasjon i samfunnsfellesskapet. Men vi har også sett at en politikk som ikke skiller ut innvandrere som særskilt målgruppe, innebærer fare for krav om ensidig assimilering til majoritetskulturen. Hvordan man skal definere integrasjon og hvordan integrasjon best fremmes, er dermed fremdeles ubesvarte spørsmål.

⁴³ Djuve og Pettersen (2002:91) omtaler flyktninger i denne sammenheng.

Litteraturliste

- Abbasian, Saeid (2003): *Integration på egen hand. En studie av invandrade kvinnoföretagare i Sverige*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Barbalet J. M (1988): *Citizenship*. Open University Press
- Berger, Peter og Thomas Luckmann (1967): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Books.
- Besl.O. nr. 100 (2003-2004) *Vedtak til lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*.
- Besl.O. nr. 15 (2004-2005) *Vedtak til lov om endringer i introduksjonsloven mv*.
- Borevi, Karin (2002): *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Brochmann, Grete (1997): *Grenser for kontroll. Norge og det europeiske innvandringsregimet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brochmann, Borchgrevink, Rogstad (2002): "Innledning" i Brochmann, Borchgrevink, Rogstad: *Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brochmann, Grete (2002a): *Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brochmann, Grete (2003a): *Norsk innvandringshistorie. Bind 3. I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Brochmann, Grete (2003b): "Rettigheter og tilhørighet – å være medborger i et flerkulturelt samfunn", *Sosiologi i dag*, 2003/4: 5-26.
- Brochmann, Grete (2004a): "Velferdsstatlig utålmodighet i det flerkulturelle Norge", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2004/3-4: 348-369.
- Brochmann, Grete (2004b): *Hvile skjær for Erna?* Kronikk i Dagbladet 2. november 2004.
- Brochmann, Grete (2004c): *Innvandringen og den generøse velferdsstat*. Kronikk i Aftenposten 7. april 2004.
- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2005): *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser – nordisk kunnskapsstatus*. København: Nordisk ministerråd Tema Nord 2005: 506.
- Brofoss, Hege Kull (2004): *Innvandrerens utdanning. En analyse av ikke-vestlige innvandreres utdanningsnivå med vekt på fullføringssted og integrasjon*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Hovedoppgave i sosiologi.
- Brox, Ottar (ed.) (1995): *Integrasjon av minoriteter*. Oslo: TANO.

- Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Bulmer, Martin and Anthony M. Rees (1996): "Conclusions: citizenship in the twenty-first century" i Martin Bulmer and Anthony M. Rees (ed.) *Citizenship today. The contemporary relevance of T.H. Marshall*. London: UCL Press.
- Djuve, Anne Britt (1999): *Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene*. Forskningsstiftelsen Fafo.
- Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (2002): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234.
- Esping-Andersen, Gösta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: University Press.
- Faulks, Keith (1998): *Citizenship in modern Britain*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Hagelund, Anniken (2003): *The Importance of Being Decent. Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002*. Oslo: Unipax.
- Gressgård, Randi (2002): *Dilemmaet mellom likeverdighet og særegenhet som ramme for flerkulturell dialog*. Avhandling til dr. polit.- graden. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Hamburger, Charlotte (1989): *Assimilasjon eller integration? Dansk innvandrerpolicy og tyrkiske kvinner*. Århus: Forlaget Politica.
- Hamburger, Charlotte (1997): "Etniske minoriteter og social integration" i *Social integration*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hammer, Ole (1989): *Den kulturelle utfordring – at arbejde med indvandrere og flygtninge*. København: Socialpolitisk Forlag.
- Handlingsplan (2002): *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Handlingsplan (2002): *Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Hansson, Sven Ove (1990): "Introduktion till Richard Titmuss" i *Idéer om välfärd*. Stockholm: Tiden.
- Innst.O.nr.103 (2002-2003) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Innst. O. nr. 92 (2003-2004) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven.

Innst. O.nr.18 (2004-2005) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i introduksjonsloven mv.

Innst. S. nr. 85 (1974-75) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomitéen om innvandringspolitikken.

Innst. S. nr. 183 (1980-81) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomitéen om innvandrere i Norge.

Innst. S. nr. 5 (1988-89) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomitéen om innvandringspolitikken.

Innst. S. nr. 225 (1996-97) Innstilling fra kommunalkomiteen om innvandring og det flerkulturelle Norge.

Kavli, Hanne (2004): "Familiepolitiske dilemmaer i det fleretniske samfunnet" i Anne-Lise Ellingsæter og Arnlaug Leira (red.) *Velferdsstaten og familien. utfordringer og dilemmaer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Kymlicka, Will og Wayne Norman (1994): "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", *Ethics*, vol 104, 2.

Kymlicka, Will (1998): "Multicultural Citizenship" i Shafir, Gershon (ed.) *The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Loftager, Jørn (2003): "Forord" i T.H. Marshall *Medborgerskab og social klasse*. København: Hans Reitzels Forlag.

Lov 1950-12-08 nr. 03: *Lov om norsk riksborgarrett*. Lovdata.

Lov 1998-07-17 nr. 61: *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Lovdata.

Marshall, T.H. (1992): "Citizenship and Social Class" i Marshall T.H. og T. Bottomore *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.

Miller, S.M. (1987): "Introduction" i Abel-Smith, Brian and Kay Titmus (ed.) *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*. London: Allen & Unwin.

Mortensen, Nils og Gunnar Olofsson (1995): "Introduction: Context and Perspectives for Contemporary Research on Differentiation and Integration" i Mortensen (red) *Social Integration and Marginalisation*. København: Samfundslitteratur.

Mønsterplan for grunnskolen (M 87) (1987): Kirke- og undervisningsdepartementet.

Norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige voksne. Retningslinjer og informasjon. F-2952. Kirke- og undervisningsdepartementet.

Norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Retningslinjer og informasjon. F-4058. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Norsk Samfunnsleksikon (1993). Oslo: Pax Forlag A/S.

NOU 1973:17 *Innvandringspolitikk.*

NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap.*

Orloff, Anne S. (1993): "Gender and the Social Rights of Citizenship", *American Sociological Review*, vol 58, June.

Ot. prp. nr. 28 (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).* Kommunal- og regionaldepartementet.

Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) *Om lov om endringer i introduksjonsloven mv..* Kommunal- og regionaldepartementet.

Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova.* Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 41 (2004-2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).* Kommunal- og regionaldepartementet.

Reisman, David (1977), *Richard Titmuss: Welfare and Society.* London: Heinemann.

Repstad, Pål (1992), *Mellom nærhet og distanse.* Oslo: Universitetsforlaget.

Rundskriv F-302/74 (14.11.74) *Registrering av innvandrerbarn i norsk grunnskole.* Kirke- og undervisningsdepartementet.

Rundskriv F-77/75 (18.03.75) *Voksenopplæring for innvandrere. Administrasjons- og tilskottsordning.* Kirke- og undervisningsdepartementet.

Rundskriv F-7/76 (09.01.76) *Opplæring av innvandrerbarn.* Kirke- og undervisningsdepartementet.

Rundskriv F-65/78 (12.04.78) *Undervisning av fremmedspråklige elever i grunnskolen skoleåret 1978/79.* Kirke- og undervisningsdepartementet.

Rundskriv F-54/79 (20.04.79) *Undervisning av fremmedspråklige elever i grunnskolen skoleåret 1979/80.* Kirke- og undervisningsdepartementet.

Rundskriv F-90/80 (23.06.80) *Undervisning av fremmedspråklige elever i grunnskolen skoleåret 1980/81.* Kirke- og undervisningsdepartementet.

- Rundskriv F-155/80 (24.10.80) *Voksenopplæring i skoleverket 1980*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Rundskriv F-10/86 (10.01.86) *Voksenopplæring for innvandrere og flyktninger og andre særlige målgrupper innenfor det offentlige ansvarsområdet*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Rundskriv F-147/86 (11.12.86) *Undervisning for asylsøkere og flyktninger i en midlertidig statlig mottaksberedskap*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Rundskriv F-47/87 (12.05.87) *Undervisning av fremmedspråklige elever i grunnskolen*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Rundskriv F-85/87 (09.07.87) *Utvidet undervisningstilbud i norsk og samfunnsorientering for voksne flyktninger, asylsøkere og asylsøkere som er gitt oppholdstillatelse og humanitært grunnlag*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Rundskriv F-1/89 (02.01.89) *Vaksenopplæring innanfor det offentlege sitt ansvarsområde. Opplæring for vaksne flyktningar og innvandrarak og tiltak for særlege målgrupper*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Rundskriv F-41/95 (25.04.95) *Fravær ved undervisning i norsk med samfunnskunnskap*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- Rundskriv F-128/97 (26.11.97) *Motiverings- og rekrutteringsarbeid*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rundskriv F-30/98 (05.03.98) *Opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen – skoleåret 1998-99*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rundskriv F-33/98 (06.03.98) *Nivåbaser norskopplæring for voksne innvandrere, flyktninger og asylsøkere*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rundskriv F-33/99 (26.04.99) *Opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen skoleåret 1999-2000*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rundskriv F-19/01 (13.03.01) *Tilskudd til opplæring for elever med annet morsmål enn norsk og samisk, kap 221 post 65 – skoleåret 2001-02*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rundskriv F-06/02 (06.03.02) *Rett til grunnskoleopplæring for voksne fra 1. august 2002*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rundskriv F-05/03 (09.02.03) *Opplæring for voksne innvandrere*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Rundskriv H-05/04 (14.04.04) *Kap. 521 post 61 Særtilskudd til norskopplæring for voksne innvandrere – Retningslinjer 2004*. Kommunal- og regionaldepartementet.

- Sand, Sigrun (1996): *Integrering eller assimilering?* Oslo: Opplandske Bokforlag.
- Schierenbeck, Isabell (2003): *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Sem-erklæringen (2001): Bondevik II-regjeringens politiske plattform. Kristelig Folkepartis hjemmeside (<http://www.krf.no>). Dokumentet er uten tittel.
- Silverman, David (2001): *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. London: SAGE Publications.
- Statsministerens kontor (2002): *Retningslinjer. Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanse*. (B-0504B)
- Statsministerens kontor (2003): *Retningslinjer. Om statsråd. Forberedelser av saker til statsråd*. (B-0501B).
- Statsministerens kontor. *Tidligere regjeringer*. Oversikt publisert på Statsministerens kontor sine internettsider på www.dep.no/smk
- St.meld. nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 107 (1975-76) *Om innvandringsstoppen og arbeidet med innvandrings-spørsmålene*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld. nr. 74 (1979-80) *Om innvandrere i Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 39 (1987-88) *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 43 (1988-89) *Mer kunnskap til flere*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 25 (1998-99) *Morsmålsopplæring i grunnskolen*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingets internettsider: www.stortinget.no/
- Strategiplan (2003): *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Taylor, Charles (1994): "The Politics of Recognition", i Amy Gutman (ed.) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Titmuss, Richard (1987a): "Universal and Selective Social Services" i Abel-Smith, Brian and Kay Titmuss (ed.) *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*. London: Allen & Unwin.
- Titmuss, Richard (1987b): "Welfare State and Welfare Society" i Abel-Smith, Brian and Kay Titmuss (ed.) *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*. London: Allen & Unwin.
- Titmuss, Richard. 1990 (1968)a: "Generell och selektiv välfärdspolitik" i *Idéer om välfärd*. Stockholm: Tiden.
- Titmuss, Richard. 1990 (1968)b: "Välfärdsstat och välfärdssamhälle" i *Idéer om välfärd*. Stockholm: Tiden.
- Tjelmeland, Hallvard (2003): *Norsk innvandringshistorie. Bind 3. I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2004): *Rett og plikt til norsk lovfestes*. Artikkel på UDIs internettside 08.12.04.
- Young, Iris M. (1998): "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship" i Shafir, Gershon (ed.) *The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Zeuner, Lilli (1997): "Sociologisk teori om social integration – mod en forskningsstrategi" i *Social integration*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Østerberg, Dag (1997): *Sosiologiske nøkkelbegreper*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Alle kilder i denne oppgaven er oppgitt

Antall ord: 42 122