

Anne Britt Djuve

# **Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere**

## **Et integreringspolitisk paradigmeskifte?**

Doktoravhandling



Anne Britt Djuve

**Introduksjonsordningen  
for nyankomne innvandrere**  
Et integreringspolitisk paradigmeskifte?

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-815-3 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-816-0 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

## Forord

I 1970 hadde 1,5 prosent av befolkningen i Norge innvandrerbakgrunn. Ved inngangen til 2010 utgjorde innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre 10 prosent av den norske befolkningen. Innvandrerbefolkningen er svært heterogen med hensyn på utdanning, yrkeserfaring, helse, religion, kultur og levekår. Slik innvandring til et av verdens rikeste, mest etnisk og økonomisk homogene og sosialpolitisk ambisiøse land, som samtidig har et mer enn gjennomsnittlig velregulert arbeidsliv, har ikke overraskende blitt en utfordring for velferdsstaten. Integreringspolitikk er fortsatt et relativt nytt politikkområde, der utfordringene står i kø. Selve begrepet integreringspolitikk er for noen problematisk. Trenger vi egentlig en integreringspolitikk, eller er de generelle velferdsstatlige ordningene tilstrekkelige? Er likebehandling best, eller er særtiltak mer effektivt? Skal innvandrere ha samme rettigheter og plikter som nordmenn, eller kan det legges begrensninger på for eksempel adgang til velferdsordninger? Store endringer har skjedd både i den faktiske innvandrings- og integreringspolitikken og i den offentlige debatten siden 1970. På integreringsfeltet representerer introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere fra 2002 et vannskille i politikken. Det er politisk endring på integreringsfeltet som er tema for denne avhandlingen.

Et doktorgradsarbeid blir ikke til i et vakuum. I arbeidet har jeg hatt stort utbytte av samarbeid og meningsutvekslinger med gode kolleger på Fafo og i andre forskningsmiljøer. Praksisfeltet er dessuten en av de aller viktigste kildene til kunnskap om politikk og dens konsekvenser. I løpet av de årene jeg har studert norsk integreringspolitikk har jeg samtalt med en rekke innsiktsfulle ansatte på sosialkontor, flyktningsentra, norskopplæringsentra og ved arbeidsformidlingene rundt i landet. Den aller viktigste – og kanskje vanskeligste – datakilden når politikkenes konsekvenser skal studeres, er likevel politikkenes målgruppe. Jeg vil rette en stor takk til alle kolleger, praktikere og innvandrere som har delt av sin kunnskap og erfaring med meg. Dere er for mange til å kunne nevnes ved navn her. Fire personer har imidlertid lest og gitt gode kommentarer på deler av arbeidet, og skal ha en særskilt takk. Det er Anniken Hagelund ved ISF, Eivind Lorentzen i Nærings- og Handelsdepartementet, samt mine foreldre, Magni og Rikard Djuve. Takk til NFR som gjennom det strategiske instituttprogrammet "Et rommelig arbeidsliv" lot Fafo disponere en god slump penger til en doktorgrad. Takk til biveileder Raino Malnes for gode innspill, særskilt på den delen av arbeidet som omhandler normativ teori.

Det er dessuten to personer som har hatt avgjørende betydning for avhandlingens tilblivelse, innhold og gjennomføring. Den første er min veileder, gode venn og tidligere kollega Kåre Hagen. Den andre er min nåværende kollega og gode venninne Hanne Cecilie Kavli. Uten dere hadde avhandlingen blitt dårligere og livet selv mye kjedeligere.

Oslo, desember 2010

Anne Britt Djuve



## Innhold

Forord.....	3
Tema.....	7
Begrepsavklaring: Integreringspolitikk og integreringsregime .....	10
Norsk integreringspolitikk fram til introduksjonsordningen.....	11
Kort om introduksjonsloven.....	15
Analytisk tilnærming .....	15
Handlingslogikker i ulike arenaer.....	21
Ideer om <i>citizenship</i> : Gode borgere i et godt samfunn .....	24
Gode virkemidler .....	27
<i>Styringssvikt?</i> Implementering og bakkebyråkrater .....	28
<i>Markedssvikt?</i> Integreringspolitikk for et kapitalistisk arbeidsmarked .....	30
<i>Moralsk svikt?</i> Myndiggjøring versus overgrep.....	34
Data og metode .....	39
Sammenfatning av artiklene.....	41
Sammenfattende analyse .....	45
Artikkel 1: Introductory Programmes for Immigrants - liberalism revisited, or changing ideas of citizenship? Akseptert for publisering i Nordic Journal of Migration research.	
Artikkel 2: Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten. Publisert i Tidsskrift for velferdsforskning 2006/4. Medforfatter: Hanne Kavli	
Artikkel 3: Hvem inkluderer innvandrere? Publisert i Hege Torp (red) (2005): Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning. Gyldendal Akademisk.	
Artikkel 4: Empowerment or Intrusion? The Input and Output Legitimacy of Introductory Programmes for Recent Immigrants. Publisert i Journal of International Migration and Integration 11 (2010).	





## **Tema**

Fram til årtusenskiftet var den norske integreringsinnsatsen overfor innvandrere preget av stor lokal variasjon i innhold, omfang og kvalitet, samt uklar rollefordeling mellom involverte aktører som sosialkontor, voksenopplæring, arbeidskontor, helsetjeneste og trygdeetat (Djuve og Hagen, 1995, Berg 1996, Djuve og Pettersen 1997, Djuve m.fl. 2001). I 2002 ble det vedtatt en gjennomgripende reform av integreringspolitikken for flyktninger, der staten tok kontroll og standardiserte det lokale integreringsarbeidet gjennom lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

Standardiseringen av den kommunale integreringsinnsatsen omfattet tiltakets omfang og i noen grad innhold: Alle kommuner ble pålagt å tilby nyankomne flyktninger et toårig heldags kvalifiseringstiltak, som minst skulle inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak. Samtidig ble det innført obligatorisk deltakelse i tiltaket, for en definert målgruppe av nyankomne innvandrere. Begge disse kjennetegnene ved reformen representerte tydelige brudd med tidligere prinsipper. For det første var det et brudd med tradisjonen for stor kommunal autonomi i tjenesteutformingen på det sosialpolitiske området. For det andre ble det innført et system for rutinemessig økonomisk sanksjonering av nyankomne flyktninger ved uautorisert fravær fra ordningen. Dette representerte et klart brudd med de prinsippene for sosialt arbeid og voksenopplæring som hadde vært vanlige i kommunene så langt (Djuve og Pettersen 1997, Djuve m.fl. 2001). Dessuten medførte ordningen et brudd med prinsippet for velferdspolitisk likebehandling av alle som har lovlig opphold i Norge. Den manglende likebehandlingen omfattet både en innskrenkning og en utvidelse av rettigheter sammenliknet med resten av befolkningen: Loven innførte en begrensning på adgangen til ordinær sosialhjelp for medlemmene av lovens målgruppe. På den annen side fikk de rett til et kvalifiseringstilbud som andre med behov for inntektssikring ikke hadde krav på. Loven spesifiserer med andre ord endringer langs tre viktige dimensjoner: den horisontale relasjonen stat-kommune, den vertikale arbeidsdelingen mellom etater, og relasjonen mellom enkeltindivider og velferdsstat.

Midlene til å oppnå bedre arbeidsmarkedsintegrering er altså sterkere kontroll med tjenesteapparatet og målgruppene for tjenestene. Dette kan synes noe paradoksalt, gitt at det er arbeidsgivere og ikke velferdsstaten som fatter beslutninger om ansettelser, men valget av virkemidler må forstås i lys av de styringsutfordringene statsmakten har i den

norske blandingsøkonomien. Statsmakten har nokså direkte kontroll over virkemiddelutforming i byråkratiet, men kun indirekte kontroll over beslutninger i arbeidslivet<sup>1</sup>.

Virkemiddelutforming er dessuten ikke det samme som faktisk implementering. Dette er en studie av integreringspolitikken – særlig introduksjonsordningens – utvikling og gjennomslag, i betydningen evne til å påvirke atferden til arbeidsgivere og byråkrater, samt i form av konsekvenser for medlemmene av målgruppen. Politikken skal belyses fra fire aktørperspektiver: Politikktutformere, bakkebyråkrater (de som skal implementere politikken), arbeidsgivere og målgruppe – altså innvandrere. Interessen for dette feltet fikk jeg allerede i 1995, da jeg deltok i en kartlegging av flyktningers levekår i Oslo, og deres møter med den norske velferdsstaten (Djuve og Hagen 1995). Arbeidet med prosjektet etterlot et inntrykk av at mangelfull implementering, svak samordning mellom etater og lite fokus på arbeidsmarkedsintegrering førte til en slags oppgitt desperasjon hos politikkenes målgruppe, til tross for gode intensjoner både hos politikktutformere og bakkebyråkrater. Fra 1995 til 2003 gjennomgikk norsk integreringspolitikk for flyktninger omfattende endringer, blant annet i innhold, omfang, rettigheter, plikter, samt i velferdsstatlig organisering og ansvar (Djuve og Kavli 2007a). Tema for denne avhandlingen er hvilke og hva slags endringer som har skjedd i politikkenes innhold, implementering, utfall i form av rekrutteringsatferd hos arbeidsgivere, samt i konsekvenser for flyktingenes *citizenship* og opplevde verdighet. Endringer i ideologi, eller i hva som oppfattes som gode og mindre gode mål og virkemidler, er et viktig undertema.

Debatten om hva som skal være de sentrale målevariablene for velferdsstatlig endring er et stort felt, og problematikken omtales i litteraturen som ”*the dependent variable problem*”. Jeg vil argumentere for at politikkendringers konsekvenser for *citizenship*, definert som individers rettigheter og plikter overfor velferdsstaten samt deres muligheter til å ta rettighetene i bruk (inklusive deres sosiale velferd), bør være ett av de sentrale parametrene velferdsstatlig endring måles på i denne sammenheng, blant annet fordi målsettingene for norsk integreringspolitikk ligger svært tett opptil ideer om *social citizenship*. Introduksjonslovens uttalte formål er ”å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet” (Introduksjonsloven §1).

I tillegg til utfordringene knyttet til politikkenes gjennomslag i byråkrati og arbeidsliv, har integreringspolitikken hatt betydelige legitimitetsutfordringer knyttet til både mål og

---

<sup>1</sup> Dette er selvsagt delvis selvpålagte (eller politisk pålagte) begrensninger, andre statsmakter (bl.a USA) har for eksempel pålagt virksomheter av en viss størrelse at arbeidsstokken skal gjenspeile den etniske sammensetningen i befolkningen. I Norge har trenden de siste 20 årene vært i retning av mer indirekte styring av markedet (Østerud et al 2003).

virkemidler i politikken (Brockmann 2002, se for øvrig artikkel fire). I hvilken grad kan majoritetssamfunnet pålegge minoriteter å tilpasse seg majoritetssamfunnet? Hva slags virkemidler er det rimelig å anvende for å oppnå slike mål? Samtidig kan det være motstridende hensyn mellom ulike dimensjoner av *citizenship*, i denne sammenheng særlig at et og samme virkemiddel kan ha ulike konsekvenser for på den ene siden balansen mellom rett og plikt, og på den andre siden sosial velferd. Veien fra politiske intensjoner til *citizenship* er altså en komplisert affære. Arbeidet med avhandlingen er organisert rundt en hypotese om at det er tre mulige ”svikt” (*failures*) som kan oppstå på veien:

- 1) *Styringssvikt (State failure)*. Med dette mener jeg at staten kan mislykkes i å påvirke den faktiske atferden til integreringsbyråkratets bakkebyråkrater, altså de som skal tildele og gjennomføre politikken tiltak. Tidligere forskning viser at implementeringsproblemene i integreringsbyråkratiet har vært omfattende (Djuve og Pettersen 1997, Djuve m.fl 2001).
- 2) *Markedssvikt (Market failure)*. Dette refererer til styringsutfordringene staten har overfor private og offentlige arbeidsgivere, og muligheten for at myndighetene kan mislykkes med å påvirke arbeidsgiveres rekrutteringsatferd, som igjen er avgjørende for innvanderes sosiale mobilitet og velferd. Gitt den indirekte statlige styringen av næringslivet er det grunn til å anta at politikken evne til å påvirke arbeidsgiveres atferd er mindre enn evnen til å påvirke byråkrati og virkemidler. Kunnskapen om arbeidsgiveres faktiske atferd i rekrutteringsprosesser der innvandrere er involvert har imidlertid vært svært begrenset.
- 3) *Moralsk svikt (Moral failure)*. Dette henpeiler på at virkemiddelutformingen i seg selv kan svekke målgruppens rettighetsgrunnlag, ved at det stilles vilkår som oppleves som urimelige, krenkende og/eller i strid med likebehandlingsprinsippet. Empiri fra følgeevalueringen av prøveprosjektene med introduksjonsordningen (Djuve m.fl 2001) ga enkelte eksempler på at tiltaket ble opplevd som ydmykende.

Artiklene i avhandlingen er disponert med utgangspunkt i denne inndelingen. Den første artikkelen ”Introductory programmes for immigrants – liberalism revisited or new ideas of citizenship?”, er en analyse av selve politikken endringene og deres ideologiske forankring. Artikkel to, ”Velferdsstatens skreddere” er en analyse av hvordan endringene er blitt implementert i førstelinjetjenesten, med spesiell vekt på individuell tilpasning, brukermedvirkning og saksbehandlerskjønn. Artikkel tre, ”Hvem rekrutterer innvandrere” er en analyse av arbeidsgiveres rekrutterings- og kvalifiseringspraksis. Den avsluttende artikkelen, ”Empowerment or intrusion? The input and output legitimacy of integra-

tion policy” diskuterer de etiske implikasjonene av politikkendringene for politikken målgruppe.

Analyser av de tre variantene av *failures* krever ulike teoretiske og metodiske tilnærming-er. De tre er likevel på ingen måte uavhengige dimensjoner. Statens evne til å påvirke praksis i henholdsvis byråkrati og marked må forventes å influeres blant annet av hvilke oppfatninger som råder i disse arenaene om hva som er moralsk forsvarlige handlinger, selv om det, som jeg skal komme tilbake til, er rimelig å forvente at det er til dels ulike handlingslogikker som råder på de to arenaene. Samtidig er praksisen til bakkebyråkra-tene avgjørende for hvordan rettigheter og plikter faktisk implementeres, og praksisen i arbeidsmarkedet har store konsekvenser for den sosiale velferden til politikken mål-gruppe. I artikkel fire argumenterer jeg for at både virkemidlenes eventuelle krenkende utforming og deres mer langsiktige velferdsmessige konsekvenser, må inngå i en vurde-ring av hvorvidt politikken er etisk forsvarlig.

Avhandlingen er også en historiefortelling om hvordan møtet med en målgruppe som i behov og til dels kultur skilte seg betydelig fra majoritetsbefolkningen, ga den norske velferdsstaten noen utfordringer som den lenge strevde med å ta grep om, men som omsider har medført en omfattende omlegging av politikken.

### **Begrepsavklaring: Integreringspolitikk og integreringsregime**

Integreringspolitikk og integreringsregime er sentrale begreper i dette arbeidet. Integrering er et begrep som brukes i så mange ulike betydninger at det er nødvendig med en avklaring. Integreringspolitikk brukes her om den politikken som norske myndigheter har utformet med den eksplisitte hensikt å påvirke levekårene for innvandrede etniske minoriteter. Jeg setter altså et avgjørende skille ved politikken offisielle intensjon: poli-tiske tiltak som er rettet mot hele befolkningen og som derigjennom også påvirker inn-vandrerens levekår, er ikke inkludert i begrepet. Integreringspolitikk etter denne defini-sjonen har eksistert siden 1970 tallet. Integreringspolitikken kan åpenbart også ha andre målsettinger, som for eksempel å redusere offentlige utgifter eller øke den generelle sys-selsettingen. Tiltak som er rettet mot innvandrergupper og som ikke har som målset-ting å påvirke deres levekår, er ikke omfattet av definisjonen. Dette vil gjelde blant annet innvandringspolitikk, regler for oppholdstillatelse osv.

En rekke av de generelle tilbudene og virkemidlene innenfor velferdsstaten vil selvsagt også ha stor betydning for minoritetsbefolkningens levekår, selv om tiltakene ikke faller inn under det som her defineres som integreringspolitikk. Også deler av innvandrings-politikken vil kunne ha stor betydning for innvandreres levekår, ikke minst gjelder dette reglene for familiegjenforening. Denne ”ikke-intensjonelle” integreringspolitikken vil

være en viktig del av det samlede integreringsregimet (eller velferdsregimet) som møter innvandrere – i mange tilfeller den viktigste. Sosialhjelp og generelle arbeidsmarkedstiltak er åpenbare eksempler. Jeg kommer altså til å bruke begrepet ”integreringspolitikk” om politikk som har som eksplisitt hensikt å påvirke innvandrede etniske minoriteters levekår, mens jeg bruker ”integreringsregime” om summen av integreringspolitikk og annen politikk som faktisk påvirker levekår.

Forsøk på å definere uklare begreper kan fort lede til en evig regress: Hva er så levekår? Jeg tenker her på levekår i vid forstand: Hvordan har folk det – materielt og mentalt? Levekårsbegrepet blir i flerkulturelle samfunn utfordret ved at oppfatningen av hva gode levekår er kan sprike. Hvem skal bestemme hva som er gode levekår når samfunnet også består av grupper som ikke uten videre omfavner typisk ”norske” ideer om hva det gode liv er? Dette er likevel først og fremst en utfordring for dem som skal utforme integreringspolitikken, og er ikke nødvendigvis noe problem for selve definisjonen av hva integreringspolitikk er. Integreringspolitikk kan være mer eller mindre etnosentrisk. Både i offisielle formuleringer av integreringspolitikk og i den politiske debatten dukker for eksempel ofte problemstillinger om ”tilpasning” opp. I hvilken grad innebærer integrering at henholdsvis minoriteter og majoritet skal ”tilpasse seg” hverandre? Dette er problemstillinger som handler om innholdet i integreringspolitikken.

Integreringspolitikk har i likhet med andre politikkområder gjerne ulike konkretiseringsnivåer, i spennet mellom nokså luftige målformuleringer eller gode ønsker i den ene enden, og konkrete tiltak og rettigheter i den andre. De konkrete tiltakene og rettighetene skal dessuten henholdsvis gjennomføres og brukes, noe som ikke alltid skjer etter hensikten. Vi kan skille mellom et retorisk nivå – altså målsettingene, et praktisk nivå, som omfatter konkrete tiltak, samt et implementeringsnivå i integreringspolitikken. Manglende koherens mellom de ulike nivåene representerer en utfordring for studier av politikk: Det kan skje endringer i målformuleringer uten at dette gir seg utslag i endringer i faktiske tiltak (se f. eks Dahlström 2004), og det kan skje endringer i implementering som faktisk ikke er initiert av politiske signaler. Jeg er opptatt av hvilke konsekvenser politikken har for målgruppene for tiltakene. Det tilsier at oppmerksomheten særlig må rettes mot de konkrete tiltakene og deres implementering.

### **Norsk integreringspolitikk fram til introduksjonsordningen**

I 1974 ble de første forsøkene på utforming av en integreringspolitikk presentert i stortingsmelding nr. 39 ”Om innvandringspolitikken”(1973-74). Meldingen handler i hovedsak om regler for innvandring og regulering av denne, men tar også opp sosiale spørsmål og opplæring. Det er betegnende for meldingen at kapittelet om opplæring starter

med en diskusjon av begrepene assimilering, integrering og tilpassing. Meldingen refererer Danielsen-utvalgets definisjon av tilpassing: ”tiltak som fra samfunnets side iverksettes for å hjelpe den utenlandske arbeidstaker med å finne seg til rette” (s36). Det presiseres videre at departementet mener at tilpassing er av tosidig karakter: På den ene siden ”den enkelte utlendings tilvenning til norske forhold”, og på den andre siden nordmenns tilvenning og akseptering av nasjonale minoriteter i landet. Kapitlet om opplæring omhandler både barns og voksnes opplæringsbehov. Det fastslås at voksne innvandrere bør tilbys gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 240 timer, men at undervisningen bør ha karakter av tilbud og ikke gjøres obligatorisk – ”selv om det i høy grad også er i samfunnets interesse at utenlandske arbeidstakere i Norge har et visst minimum av kunnskaper i norsk og får en elementær innføring i norsk arbeids- og samfunnsliv, antas en vel utbygd rettleiings- og rådgivningstjeneste å kunne skape den beste motivering for slik undervisning” (s40). Målgruppen for tiltakene er her altså arbeidstakere, ikke primært arbeidsledige, og hensikten synes primært å være at innvandrerne lettere skal kunne finne seg til rette. På 70-tallet besto innvandringen overveiende av arbeidsinnvandrere – eller fremmedarbeidere som de den gang ble betegnet. Integrering i arbeidslivet – i betydningen å ha en jobb – var dermed i liten grad tema for integreringspolitikken (eller innvandringspolitikken, som den gang også omfattet det som senere er blitt kalt integreringspolitikk). Bekymringene den gang var i hovedsak knyttet til arbeidsvilkår og boforhold. Etter den såkalte innvandringsstoppen i 1975 endret innvandringen karakter, og flyktninger utgjorde en stadig større andel. Ved overgangen til 1980 årene var arbeidsledigheten på vei oppover, og skulle bli et viktig politisk tema hele tiåret. Det skulle likevel ta noe tid før deltakelse i arbeidslivet skulle bli et framtrædende mål for integreringspolitikken. Arbeidsledigheten ble først og fremst brukt som argument for fortsatt streng innvandringsregulering.

I Stortingsmelding nr 74 ”Om innvandrere i Norge” (1979-80) begrunnes behovet for fortsatt innvandringsstopp med det ressurskrevende arbeidet knyttet til å integrere flyktninger og ”arbeidssøkende fra utviklingsland”: ”Forholdene i arbeidslivet og på arbeidsmarkedet, vanskelighetene på boligmarkedet, de kulturelle og sosiale sider osv. ved innvandringen er felter hvor det kreves en kontinuerlig innsats. Regjeringen mener derfor at det så langt en kan se framover bare unntaksvis vil være rom for innvandring utover den familie- og flyktningeinnvandring vi har forpliktet oss til” (s6).

Kunnskapen om innvandreres faktiske yrkesdeltakelse var fragmentarisk da St.meld 74 ble skrevet. Allerede den gang var det likevel kilder som tydet på at innvandrere fra Afrika og Asia var sterkere rammet av ledighet enn andre grupper. Utilstrekkelige norskerferdigheter blir trukket fram som ”en vesentlig hindring for utlendingene på arbeidsmarkedet”. Temaer som diskriminering eller rasisme er lite omtalt, selv om det pekes på at krisetendenser i økonomien har ”fått en del aggressive diskriminerende holdninger

fram i lyset” (s 138). Disse holdningene forstås som resultat av ”uvidenhet, feilinformasjon og misforståelser” s(138), og løsningen som foreskrives er dermed holdningsskape arbeid. Det fastslås videre at rasisme begrepet sitter for løst i den politiske debatten, og at ”få nordmenn egentlig kan defineres som rasister” (s139).

I st.meld 39 ”Om innvandringspolitikken” (1987-88) understrekes at likestilling mellom innvandrere og nordmenn fortsatt skal være det grunnleggende prinsippet for politikken overfor innvandrere bosatt i Norge. Det gjøres imidlertid visse presiseringer i forhold til formuleringene i den forrige stortingsmeldingen når det gjelder innvandreres valgfrihet i tilpasningen til majoritetssamfunnet: det er ikke akseptabelt å velge å stille seg utenfor, ved å nekte å tilegne seg norsk/kunnskaper om det norske samfunnet. Meldingen preges av en sterkere bevissthet om begrepsbruk – mens St. meld 74 omtaler flyktninger og innvandrere fra utviklingsland som spesielt problematiske å integrere, er St. meld 39 klar på at begrepet innvandrer omfatter alle som har innvandret – også fra vestlige land. St.meld 39 plasserer integreringspolitikken overfor både flyktninger og innvandrere eksplisitt som en del av den generelle velferdspolitikken. Betydningen av integrering i arbeidslivet vektlegges sterkere enn i tidligere meldinger, og diskriminering presenteres som en mulig årsak til mangelfull arbeidsmarkedsintegrering: ”Et hovedmål i det holdningsskapende og tilretteleggende arbeid for innvandrere er å bidra til at de får samme reelle muligheter og rettigheter som norske borgere på arbeidsmarkedet(...)tendenser til diskriminering av innvandrere i arbeidslivet må forebygges og motarbeides i alle sammenhenger” (s57). Arbeidsmarkedsetaten tillegges et ansvar for å påvirke holdninger og bryte ned fordommer hos arbeidsgivere. Det påpekes videre at aktiv oppfølging av potensielle arbeidsgivere må være et viktig element i arbeidskontorenes formidlingsbistand. Det pekes på avklarings- og kvalifiseringsbehov i innvandrerbefolkningen, samt hvilke arbeidsmarkedstiltak som nyttes for å møte disse behovene. Det framheves at manglende norskferdigheter ofte utgjør den største hindringen for tidlig formidling til arbeid, samtidig som det senere pekes på at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak forutsetter tilfredsstillende norskkunnskaper. Norskopplæring er imidlertid ikke tema i denne meldingen, annet enn i en bisetning der det påpekes behov for bedre samordning av tjenester fra ulike etater. Derimot understrekes igjen behovet for å gi innvandrerbefolkningen informasjon om det norske samfunnet.

I 1994 utformet kommunal- og arbeidsdepartementet en egen flyktningemelding (St meld 17 (1994-95): Om flyktningpolitikken). Meldingen omhandler både internasjonale rammebetingelser, flyktningepolitiske virkemidler og selve mottaks- og vurderingsapparatet, og gir dessuten en oversikt over eksisterende kvalifiseringstilbud til flyktninger som har fått opphold. Meldingen presenterer få konkrete tiltak, men det understrekes at flyktningearbeidet skal legge opp til at ”den enkelte i størst mulig utstrekning tar ansvar for sin egen livssituasjon og så raskt som mulig blir i stand til å forsørge seg selv og sin

familie” (s112). Det varsles dessuten at ”opplæringstilbudet for fremmedspråklige vil bli vurdert på bakgrunn av erfaringer med dagens ordninger” (s 113).

I St.meld 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* fastslås det for første gang at arbeidslivet et den viktigste arena for integrering. Samtidig får antidiskrimineringsarbeidet en prominent plass i integreringspolitikken, og det understrekes at bekjempelse av rasisme og diskriminering er en forutsetning for å oppnå målet om like muligheter for alle. Siden forrige stortingsmelding på feltet hadde også Kommunal- og arbeidsdepartementet lansert en handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering (1992), samt utarbeidet forslag om en lovbestemmelse mot etnisk diskriminering, gjennom en endring i arbeidsmiljøloven. St.meld 17 presenterer disse og andre tiltak for å styrke vernet mot diskriminering, blant annet en prøveordning med juridisk bistand for personer som utsettes for diskriminering (som resulterte i opprettelsen av Senter Mot Etnisk Diskriminering (SMED)).

Norskopplæring og øvrig kvalifisering får også mye oppmerksomhet i meldingen, og for første gang behandles kvalifisering, arbeid og inntektssikring i sammenheng. Det understrekes at det er av avgjørende betydning at personer med innvandrerbakgrunn får et språkgrunnlag som setter dem i stand til å delta aktivt i samfunnet, og at opplæringen i norsk derfor både i innhold og omfang bør bli bedre tilpasset den enkeltes behov. Behovet for samordning av kvalifiseringsinnsatsen fra ulike etater understrekes: ”kvalifiseringen skal preges av kontinuitet, planlegging og god informasjonsflyt”. Det vises til virkemidlene i velferdsmeldingen, og at ”regjeringen vil følge utviklingen på lokalt nivå for å sikre at meldingens intensjon om aktivisering, individuelle handlingsplaner og opprettelse av samarbeidsforum, blir fulgt opp” (s 14). Det er imidlertid ikke konkretisert hvordan en slik oppfølging skal skje, og hvilke konsekvenser manglende implementering vil kunne få. Meldingen formidler videre bekymring for langvarig sosialhjelpsavhengighet, og det varsles at ”alternativer til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i integreringstilskuddsperioden (vil) bli vurdert” (s58). Passiviserings- og klientifiseringsproblematikken omtales for nyankomne innvandrere generelt. Siden det kun er flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjennforente med disse som utløser integreringstilskudd, må formuleringen likevel leses som at forslaget kun omhandler disse gruppene.

Disse formuleringene ble kimen til det som i 2002 skulle bli til Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Denne prosessen er nærmere behandlet i artikkel en.



### **Kort om introduksjonsloven**

I 2003 ble "Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere" innført som en frivillig ordning for kommunene, og fra 2004 ble den gjort obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger. Lovens målgruppe er personer mellom 18 og 55 år som har flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag, samt familiegjeforente med disse, og som har behov for grunnleggende kvalifisering. Med innføringen av denne loven fulgte viktige institusjonelle endringer. For det første hjemlet loven den nye introduksjonsstøtten, en inntektssikring som er ment som et alternativ til sosialhjelp. Innvandrere som er i målgruppa for ordningen har ikke uten videre krav på sosialhjelp. For det andre knytter loven retten til introduksjonsstønad direkte til deltakelse i en heldags introduksjonsordning. Mens det tidligere altså var *muligbet* til å stille vilkår for sosialhjelpen, ble vilkåret nå automatisert: Ved illegitimt fravær fra ordningen *skal* det trekkes i introduksjonsstønad, og ved langvarig mislighold av sine forpliktelser kan deltakeren miste retten til å delta i ordningen<sup>2</sup>.

For det tredje pålegger loven alle kommuner som bosetter flyktninger å etablere en slik introduksjonsordning, og gir nyankomne flyktninger i målgruppen rett til deltakelse i ordningen. Loven fastsetter også at ordningen skal være et individuelt tilpasset hel-dagstilbud som minst omfatter norskopplæring og arbeidsretta tiltak, samt at det skal utarbeides individuelle kvalifiseringsplaner i samarbeid med den enkelte deltaker. Dermed innebærer loven også et statlig inngrep i det kommunale selvstyret på det sosialfaglige området, ved at det stilles en rekke formelle krav til innholdet i integreringsarbeidet. I tillegg anbefales det i rundskriv til introduksjonsloven at integreringsarbeidet skal organiseres i flyktningsspesifikke tjenester utenfor sosialkontoret, se note 2.

### **Analytisk tilnærming**

Utfordringene knyttet til en raskt økende og mer flerkulturell befolkning har inspirert en etter hvert omfattende vitenskapelig produksjon innenfor sosiologi og sosialantropologi. Til tross for stor offentlig interesse, betydelige politiske motsetninger, markerte politiske omlegginger og omfattende offentlige utgifter på integreringsfeltet, er dette et område som så langt har fått relativt lite oppmerksomhet i studier av velferdsstatlig endring<sup>3</sup>.

Denne avhandlingen støtter seg derfor på teori om politisk endring og praksis mer gene-

---

<sup>2</sup> Rundskriv H-20/05: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. Kommunal og regionaldepartementet.

<sup>3</sup> I Sverige har temaet fått større oppmerksomhet enn i Norge, se f.eks Hammar 1985, Demker og Malmström 1999, Dahlström 2004. Spesielt sistnevnte tar opp problemstillinger knyttet til integreringspolitisk endring. Dahlström konkluderer at endringene i Sverige nærmest utelukkende skjedde på det retoriske planet.

relt, samt på tilgrensende disipliner som i større grad har befattet seg med integreringsfeltet.

Allerede i 1986 ble det publisert en NOU om norsk integreringspolitikk for flyktninger der det ble tatt til orde for betydelig omlegging av politikken. Politikkendringene kom ikke før i 2003, etter en rekke flere kritiske bidrag samt betydelig politisk oppmerksomhet omkring integreringsfeltet (Djuve og Kavli 2007a, se for øvrig artikkel 1). Hvorvidt dette er en rask eller langsom utvikling kan åpenbart diskuteres. Treghet i velferdspolitisk endring er i tråd med den institusjonalistiske retningen innenfor velferdsstatsstudier som var rådende på 1990-tallet, der Paul Pierson og Gösta Esping-Andersen var sentrale bidragsytere. Pierson vektla den stabiliserende effekten av velferdsstatens størrelse og institusjonelle karakterer. Ansatte i og brukere av store velferdstjenester blir dermed innflytelsesrike grupper i seg selv. Dessuten medfører institusjonene sti-avhengighet, altså at tidligere institusjonelle valg medfører store kostnader ved utskifting av eksisterende institusjoner (Pierson 2000). Motstandsdyktigheten mot endring økes dessuten av at politiske systemer gjerne inneholder institusjonelle og konstitusjonelle *veto points* som favoriserer status quo, og at politikere gjerne vegrer seg mot å gjennomføre upopulære reformer. Esping Andersen (1996) omtalte de europeiske (riktignok kontinentale, ikke skandinaviske) velferdsstater som et ”frozen landscape”, som i liten grad var i stand til endring.

Piersons institusjonalistiske analyser var i stor grad myntet på å forklare fraværet av velferdsstatlig nedbygging, eller *retrenchment*, i USA og England på 1980-tallet, til tross for Reagan-administrasjonens og Thatcher-regimets eksplisitte intensjoner om omfattende reduksjoner i velferdsstatlige ytelser. Riktignok ble det gjennomført enkelte innstramminger, men den samlede andelen av BNP som ble brukt på sosiale ytelser var i begge land høyere ved utgangen av 1980 tallet enn ved begynnelsen (Pierson, 1994).

Analyser av velferdsstatlig endring må ta stilling til det såkalte ”dependent variable problem”, med andre ord; hva skal vi egentlig måle for å studere velferdsstatlig endring? En rekke kritikere av Pierson har pekt på at velferdsstatlig forbruk alene ikke gir noe tilfredsstillende bilde av endring, og at endring kan forekomme langs en rekke dimensjoner uten at det nødvendigvis medfører noen dramatisk endring i samlet forbruk. Dessuten kan det skje endringer i politikkkutforming uten at dette gjenspeiles i praksis, og omvendt, praksisendringer kan forekomme uten forutgående politikkendringer. Dette tilsier at velferdsstatlig endring bør måles langs flere dimensjoner samtidig.

Jørgen Goul Andersen(2006) argumenterer overbevisende om at velferdsstatlig endring må studeres som et flerdimensjonalt fenomen. Han foreslår dimensjonene endring i diskurs, institusjonell endring, endring i ”output/policy” og endring i ”outcome” (særlig

i hvilken grad endringene medfører endring i klienters rettigheter/*social citizenship*). I en bearbejdet versjon i 2007 presenterer han endringsdimensjonene retning (retrenchment eller noe annet), nivå (paradigmer, institusjoner og/eller outcomes (resultater)), dynamikk (plutselig eller inkrementell) og grad (transformative eller ikke), samt understreker betydningen av å inkludere implementeringsnivået i studier av velferdsstatlig endring: kartlegging av politikkenes konsekvenser for *social citizenship* forutsetter studier av den praktiske gjennomføringen av politikken. Dette er ikke minst relevant for studier av den norske arbeidslinja (som integreringspolitikken nå er en del av), siden norsk arbeids- og sosialpolitikk har vært karakterisert av sovende aktiveringsklausuler lenge før arbeidslinja ble et begrep (Drøpping mfl. 1997). Analysen av velferdsstatlig endring må altså omfatte mer enn de formelle politiske beslutningene, den må også inkludere de endringene i (lokal) praksis politikkenes målgruppe faktisk møter. Jeg oppfatter Goul-Andersens dimensjoner som en fruktbar tilnærming til studiet av integreringspolitisk endring i Norge. Artiklene i avhandlingen kan tematisk plasseres i disse analysedimensjonene slik det er illustrert i tabell 1.

Tabell 1: Plassering av artiklene i avhandlingen i Goul-Andersens analysedimensjoner

	Paradigmer/ideer	Institusjoner (politikk)	Implementering	Resultater
Retning – m vekt på konsekvenser for citizenship  Dynamikk  Grad	Artikkel 1		Artikkel 2	Artikkel 3 og 4

Sammenholdt med organiseringen rundt ulike typer svikt eller *failures*, som nevnt innledningsvis, gir dette en tilnærming der de formelle politikkenringene studeres i lys av hvilke institusjonelle endringer de har medført samt hvilke paradigmer og ideer som ligger til grunn for endringene. Deretter studeres styrings-svikt/implementeringsutfordringer i en artikkel, mens resultatene er splittet opp i konsekvenser for henholdsvis rekrutteringspraksis (markedssvikt) og *citizenship* (moralsk svikt). Dimensjonene “dynamikk” og “grad” – hvor store endringer har skjedd hvor raskt - er relevante for alle artiklene.

Nedenfor beskrives den tematiske innretningen av hver av artiklene i noe større detalj.

## 1) Politikendringer og ideer

Her drøftes bakgrunnen for de omfattende endringene i integreringspolitikken som ble gjennomført gjennom lov om introduksjonsordning for innvandrere, herunder rollen til stadig sterkere dokumentasjon av levekårsproblemer blant innvandrere, motkrefter fra tradisjonell ideologisk oppslutning om likebehandling og frivillighet i velferdstjenester, samt import av nye ideer om myndiggjøring av tidligere klienter (nå brukere og deltakere) gjennom krav om gjenytelser – med andre ord bruk av økonomiske sanksjoner ved illegitimt fravær fra kvalifiserings-timene.

Skiftet i norsk integreringspolitikk inngår i en vesteuropeisk trend der universelle velferdsordninger erstattes med aktivitetsbaserte tiltak, altså tiltak der retten til økonomisk ytelse avhenger av mottakerens atferd (Dwyer 2001, Barbier et al 2005). Slike reformer kan ses på som et forsøk på å avhjelpe det som har vært framstilt som klientifiserende effekter av universelle ordninger (Bane and Ellwood 1994, Mead 1997, Yeatman 1997). På den andre siden kan de ses på som en uthuling av etablerte rettigheter, mistenkeliggjøring av stønadsmottakere og illegitim inngripen i personlig autonomi (se f.eks King 1999, Ramia 2002, Peck 2001, Dean 2003/2004). For noen kan altså endringene i norsk integreringspolitikk fortone seg som at politikken nå styres av økonomiske hensyn, eventuelt tilpasning til en mer innvandrenerfiendtlig velgermasse, på bekostning av hva som er etisk forsvarlig behandling av nyankomne innvandrere. En viktig problemstilling er å etterspore den (de) ideologiske forankringen(e) til endringene i integreringspolitikken.

I artikkel én diskuterer jeg også hvordan oppfatninger om hva som er etisk akseptable virkemidler i sosialt arbeid har påvirket reformprosessen, samt hvordan import av nye ideer fra utlandet kan ha spilt inn. Interessen for betydningen av (nye) ideer for politisk endring tok fart på 2000-tallet, etter at det ble klart at institusjonalismens prediksjoner om stabilitet og fravær av reformer ikke hadde slått til: de europeiske velferdsstatene hadde faktisk endret seg betraktelig. En diskusjon av hvorvidt introduksjonsordningen representerer nye (i norsk sammenheng) ideer om at pliktig deltakelse i kvalifisering kan ha en myndiggjørende effekt for deltakerne, eller snarere representerer en dreining mot politisk liberalisme, er sentral for analysen.

## 2) Implementering

Både praksis og resultater er produkt av reformens lokale implementering – noe som illustrerer bakkebyråkratenes sentrale rolle i reformen. Implementeringen av en ordning som er basert på rett og plikt til deltakelse, brukermedvirkning, individuell tilpasning og utstrakt saksbehandlerskjønn er langt fra liketil. Disse utfordringene og saksbehandleres strategier for å møte dem er sentrale tema for artikkel 2.

Implementeringsdimensjonen er sentral i studiet av velferdsstatlig endring både fordi det er avgjørende å fastslå i hvilken grad politiske beslutninger medfører endringer i lokal praksis, og fordi det er nødvendig å kartlegge på hvilken måte endringene er gjennomført. Til tross for at introduksjonsordningen representerer en standardisering av den lokale integreringsinnsatsen er ordningen kjennetegnet av utstrakt skjønnsbruk. Dette er en nødvendig følge av at ordningen skal tilby individuelt tilpasset kvalifisering i samarbeid med deltakerne. Skjønnsbruken omfatter blant annet hvilke krav som stilles til deltakeren, og om og når det sanksjoneres (Kavli m fl 2007).

God kunnskap om hvordan virkemidlene implementeres er dessuten et viktig bakteppe for analysen i artikkel fire. Følgeevalueringen viste omfattende lokal variasjon i implementeringen av ordningen, og eksemplene på tiltak som ble opplevd som nedverdiggende illustrerte at etikken i ordningen ikke kunne vurderes uten en implementeringsanalyse. En vurdering av hvorvidt virkemidlene innebærer illegitim inngripen i personlig autonomi eller ikke, kan derfor vanskelig gjennomføres uten en grundig kartlegging av hvordan virkemidlene anvendes i praksis.

## 3) Resultater 1: Rekrutteringspraksis

Artikkel tre er en kvantitativ analyse av norske virksomheters rekrutteringspraksis overfor innvandrere. Denne rekrutteringspraksisen er avgjørende for resultatene av velferdsstatlige tiltak for å integrere innvandrere i arbeidslivet. Artikkel tre tester blant annet ut en hypotese om at risikoaversitet hos arbeidsgivere fører til en rekrutteringspraksis der innvandrere særlig får innpass i virksomheter som anvender risikoreducerende virkemidler som midlertidig ansettelse og akkordlønn.

Økonomisk selvhjulpenhet er den overordnede målsettingen for introduksjonsordningen. Dersom denne målsettingen skal nås må altså norske arbeidsgivere være villige til å rekruttere flyktninger. Fram til introduksjonsordningen startet var yrkesdeltakelsen blant flyktninger svært mye lavere enn i den etnisk norske befolkningen (med unntak av enkelte landgrupper). Dersom ordningen skal kunne øke sannsynligheten for at flyktninger skal finne arbeid må den enten øke flyktningenes jobbsjanser (ved å tilføre relevant kompetanse, øke deltakernes motivasjon for å søke arbeid, og/eller redusere norske arbeidsgiveres motforestillinger mot å ansette innvandrere). Diskriminerende ansettelsespraksis må antas å være en betydelig ulempe for innvandrere i det norske arbeidsmarkedet (Rogstad 2000, Tronstad 2009), men kunnskapen om hvorfor de diskriminerer er foreløpig begrenset. Bedre kunnskap om norske arbeidsgiveres rekrutteringspraksis overfor innvandrere er derfor av stor interesse for å vurdere introduksjonsordningens gjennomslagskraft.

#### 4) Resultater 2: Konsekvenser for *citizenship*

Artikkelen er en normativ analyse av konsekvensene introduksjonsordningen har hatt for målgruppa for politikken. Både virkemidlenes innhold og utforming samt resultater i form av overgang til arbeid er inkludert i analysen. Artikkelen hviler dermed på de tre foregående artiklene.

Analysen av konsekvensene for medlemmene av målgruppen tar utgangspunkt i debatten om aktiveringspolitikken etiske implikasjoner. Opplevs politikkenringene som en illegitim inngripen i personlige livsvalg, eller (også) som et nyttig bidrag til integreringsprosessen? I hvilken grad har den normative legitimiteten til integreringspolitikken vært truet av henholdsvis mangelfull arbeidsmarkedsintegrering og etisk problematiske virkemidler, før og etter introduksjonsordningen ble innført? Har majoriteten gjennom denne ordningen tråkket over grensene for hva man legitimt kan pålegge minoriteten av plikter – og hvordan manglende oppfyllelse av disse pliktene kan sanksjoneres? Har majoritetssamfunnet i iveren etter å gjøre flyktningene til deltakende samfunnsborgere innskrenket de rettighetene som samfunnsborgerskapet hviler på? Marshall beskrev plikt som en selvsagt følgesvenn til rettigheter: “If citizenship is invoked in the defence of rights, the corresponding duties of citizenship cannot be ignored” (Marshall 1949), og noen år senere: “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 1963:s 87). Marshall omtaler imidlertid ikke i hvilken grad det er legitimt å anvende sanksjoner dersom pliktene ikke overholdes. Svarene på hvorvidt en obligatorisk intro-

duksjonsordning er en krenkelse av individuelle rettigheter kan uansett ikke finnes i Marshalls skrifter, men må vurderes i lys av hvordan virkemidlene konkret implementeres, hvilket velferdsregime de anvendes innenfor og hvordan målgruppen responderer på virkemidlene.

Denne tilnærmingen medfører at ulike aktører og institusjoner skal studeres. Arenaene som skal studeres er kjennetegnet av ulike regler og prosedyrer, og er befolket av individer som har ulike utgangspunkt for å balansere de vekslende hensynene. Forskjellige teoretiske tilnærminger vil derfor være nødvendig for å nærme seg forklaringer på beslutningsprosessene som foregår i henholdsvis besluttende politiske organer, bakkebyråkratiet og i rekrutterende virksomheter. Noen grunnleggende forutsetninger om individers atferd er likevel et felles utgangspunkt for alle artiklene.

### **Handlingslogikker i ulike arenaer**

Gitt de ulike funksjonene arbeidsliv, politikk og byråkrati skal fylle, kan en stilisert framstilling være at markedshensyn er det avgjørende prinsipp i arbeidslivet, etiske vurderinger er styrende i politikken og regler er førende for virksomheten i byråkratiet. En miks av de tre vil likevel typisk være i aksjon på alle tre arenaer: Hvis du er arbeidsgiver har du åpenbart ansvar for å drive virksomheten på en slik måte at den ikke går konkurs, og for å følge lover og regler for arbeidslivet. Mange gir også uttrykk for at de opplever at de har et samfunnsansvar utover dette. Hvis du er førstelinjebyråkrat har du ansvar for å implementere de politiske beslutninger som er fattet for din del av tjenesteapparatet på en kostnadseffektiv måte, men også for å følge normer som for eksempel profesjonsetiske retningslinjer. Hvis du er politiker skal du bidra til å legge til rette for effektiv produksjon – det være seg varer eller tjenester – og for å finne fram til en rettferdig fordeling av det som produseres, innenfor de regler som gjelder for politisk beslutningstaking. Som samfunnsborger (for eksempel flyktning) kan man opptre på alle disse arenaene, og ha ansvar for egen velferd – og for fellesskapet.

Spesielt for den politiske arenaen er at den preges ikke bare av forestillinger om effektivitet og moral i selve politikkkutforming, men også av oppfatninger om hvordan effektivitet og moral styrer de øvrige arenaene: I hvilken grad kan man satse på virksomhetenes samfunnsansvar? Kan kommunenes integreringsinnsats styres gjennom overordnede politiske målsettinger, eller må detaljstyring til? Vil flyktninger frivillig delta i kvalifisering, eller er obligatoriske tiltak nødvendige? Politiske tiltak er gjerne utformet for å påvirke beslutningsprosesser. Hvis politikkkutformerne bommer i sine antakelser om hvordan disse beslutningsprosessene skjer, kan tiltakene bli lite effektive. Samtidig blir evnen

til å påvirke *forståelsen* av effektivitet og moral en selvstendig maktfaktor, eller i terminologien til sosialkonstruksjonister: måten effektivitet og moral konstrueres på har betydning.

Hvilke målsetninger, regler og kausalitetsbetraktninger som er styrende for beslutningsprosesser vil variere med arena (eller institusjon) og rolle. Klassifiseringen av problemer og tilordningen av løsninger følger gjerne retningslinjer og plikter som er mer eller mindre eksplisitt nedfelt i institusjonelle og profesjonelle identiteter og roller (March og Olsen, 1989). Olsen (2007) omtaler dette som ”*logic of appropriateness*”, altså at handlingene styres av en oppfatning av hva en ”sånn som meg” skal og bør gjøre i en gitt situasjon. Ifølge Olsen skiller nyinstitusjonalisme – som hans bidrag hører inn under – seg fra tradisjonell rasjonell aktør teori gjennom sin vektlegging av internaliserte roller, normative og kausale oppfatninger samt ressurser, framfor troen på mikrorasjonelle kalkulerende individer som optimerer egen nytte. Regelstyrt virksomhet er dessuten styrt av vurderinger av hvorvidt handlingen er passende, ikke av hvilke resultater handlingen vil få (*logic of consequentiality*). En innvending mot disse begrepene er at de er i hvert fall delvis overlappende: hva som er gode og passende handlinger kan vanskelig vurderes helt uavhengig av hva konsekvensene av dem blir. Samtidig er eventuelle brudd med ”*logic of appropriateness*” som begås med den intensjon å oppnå et gitt mål også en form for konsekvens.

Begrepene har mye til felles med Fritz Scharpfs (1999) distinksjon mellom input og output legitimitet: Input legitimitet er knyttet til måten beslutninger fattes og gjennomføres på, mens output legitimitet viser til politikkenes resultater. Jeg oppfatter likevel ”*logic of appropriateness*” som å være mer spesifikt enn input legitimitet, idet det eksplisitt trekker inn profesjonelle identiteter og roller som forklaring på hva som oppfattes som passende – eller input legitimt. I tillegg er det sannsynlig at profesjonelle identiteter og roller påvirker hva som oppfattes som output legitimt: Toleransen for ulikheter i utfall er sannsynligvis større hos en privat arbeidsgiver enn hos en ansatt i flyktningetjenesten. Avveiningen mellom input legitimitet og output legitimitet – eller i hvilken grad ”*logic of appropriateness*” overstyrer ”*logic of consequentiality*” – kan selvsagt også være ulik på ulike nivåer i politikktutforming og dens implementering, og på ulike nivåer i en bedrift.

I hvilken grad ”*logic of appropriateness*” representerer et alternativ til *rational choice* teori avhenger av hvordan rasjonalitet defineres. Etter min vurdering er *logic of appropriateness* kompatibelt med varianter av det som omtales som *bounded rationality* (se f.eks Elster 1983). *Bounded rationality* innebærer at individets rasjonalitet opererer innenfor begrensninger i forhold til tilgjengelig informasjon, tid og kognitive ferdigheter. Å følge (sosiale) normer kan ses som en av strategiene rasjonelle individer anvender når beslutninger skal



fattes (Selten og Gigerenzer, 2002), men de kan også velge ikke å følge dem. En konstatering av at individer handler ut fra en forestilling om *appropriateness*, gir ingen forklaring på hvorfor og hvordan oppfatningene om hva som er *appropriate* endrer seg. (Begrenset) rasjonelle individer kan imidlertid danne nye forestillinger om *appropriateness* utfra tilgjengelig informasjon om endrede normer og effektiviteten til nye og gamle virkemidler.

Etikk i form av rettferdighets- og rettighetsbetraktninger er selvsagt sentralt for politikkutforming. Etikken har dermed betydning for samfunnets normer og regler, nedfelt i for eksempel lovverk og profesjonsetiske retningslinjer. Disse vil igjen påvirke atferden til profesjonene. Men også den mer personlige moral – utover eventuelle holdninger til å følge lover og regler – påvirker atferden. Samfunnets normsystemer og personlig moral vil i et fungerende demokrati ha et betydelig overlapp – i hvert fall for et flertall i befolkningen. Visse avvik mellom ulike normsystemer, og mellom normsystemene og personlig moral vil likevel forekomme. Dessuten vil det forekomme en rekke beslutningssituasjoner der valget mellom handlingsalternativene ikke uten videre kan deduseres fra eksisterende normer og regler. Dette kommer tydelig til uttrykk i integreringsregimets førstelinje, der bakkebyråkrater skal fortolke og individuelt tilpasse regelverket. Utstrakt skjønnsbruk er i dag forankret i regelverket, men selve utøvelsen av skjønn kan per definisjon ikke være (fullstendig) regelstyrt. En rekke studier viser at personlige verdier er førende for profesjoners skjønnsutøvelse. Regelverk kan gi mer eller mindre klare retningslinjer for hvordan en situasjon skal håndteres. Jo større rom for skjønn, jo mer utfordrende kan det bli å implementere regelverket – det finnes ikke lengre noen *standard operating procedure*. Dermed blir det større spillerom for individuelle vurderinger, og personlige verdier kan få større gjennomslag. I artikkel to viser vi et eksempel på at noen byråkrater løser en slik situasjon med å utvikle et eget sett av tommelfingerregler, med hovedkategorier av problemcase og behandling.

Politikere er antakelig som folk flest – de motiveres av en blanding av ideologi, omtanke for andre, mer private interesser og higen etter makt og innflytelse. En nærmere etterprøving av hvilke av disse motivene som er dominerende ligger utenfor rammene for denne avhandlingen. Som utgangspunkt for å forstå deres atferd legger jeg til grunn at politikere som er i posisjon er avhengige av en viss oppslutning om den politikken som føres. Dersom oppslutningen forvitrer må politikken endres, hvis ikke forsvinner gjerne de sittende politikerne ut av posisjon. Uansett hva som er motivet for å drive politikk, vil derfor politikere som er i posisjon og ønsker å forbli det, være påvirkelige av ulike former for endringspress: Både eksogene forhold som økt innvandring, endret etterspørsebehov og nye ideer om hva som virker i integreringsarbeidet, samt endogene forhold som feedback fra ”output” vil spille inn. Ny kunnskap om hva som virker og ikke virker må forventes å ha stor betydning. Slik kunnskap kan komme gjennom feedback prosesser fra integreringspolitikens output, men den kan også importeres fra and-

re politikkområder eller fra utlandet. Det finnes flere eksempler på vedvarende og omfattende misforhold mellom ”populære” betraktninger og forskningsfunn, også på det sosialpolitiske området (se f.eks Lorentzen 2006). Over tid vil likevel et slikt misforhold utgjøre et endringspress. Det er altså rimelig å anta at det foregår feed-back prosesser til politikkkutforming gjennom dokumentasjon av og forskning på output.

### **Ideer om citizenship: Gode borgere i et godt samfunn**

Integreringspolitikken bygger på mer eller mindre eksplisitte oppfatninger om hva som skal til for å bli en samfunnsborger, om hva et godt samfunn er og hva som er gode tiltak for å skape gode borgere for et slikt samfunn. Oppfatningene omkring hva som er et godt samfunn har kanskje særlig betydning i form av vurderinger av i hvilken grad individers velferd er et offentlig ansvar, og hvordan et slikt ansvar bør organiseres. Overgangen fra lokal autonomi til statlig standardisering er et sentralt kjennetegn ved introduksjonsordningen. T.S. Marshall gjorde interessant nok en liknende observasjon av overgang fra lokal variasjon til statlig kontroll i sitt hyppig siterte essay fra 1949. I samme essay som introduserer den etter hvert klassiske definisjonen av citizenship som bestående av både sivile, politiske og sosiale rettigheter, beskriver han i den mindre hyppig siterte delen av essayet tidligere tradisjoner innenfor lokalisert velferd. Fra den første fattigloven (av 1601) og fram til andre verdenskrig var britisk velferdspolitik basert på lokalt organiserte og finansierte tiltak, i kombinasjon med innsatsen til frivillige veldedige organisasjoner. Med basis i Beveridge- rapporten fra 1942 ble nasjonale velferdsordninger etablert i rask rekkefølge de påfølgende årene.

Marshall's beskrivelser av *citizenship* som ”membership of a community” ble altså publisert midt i en intens nasjonsbyggende fase. Essayet er delvis en historisk beskrivelse av hvordan de tre elementene av citizenship har utviklet seg i hvert sitt århundre, men har også et utpreget normativt innhold. Marshall beskriver utjevning av klasseskiller som en forutsetning for social citizenship. Understrekingen av rettigheter til en viss materiell levestandard som forutsetning for fullt medborgerskap, kan plasseres innenfor en liberal tradisjon der individuelle rettigheter står i fokus, men er samtidig åpenbart motivert av behovet for integrering av samfunnsborgerne til et fellesskap. Marshall beskriver stor økonomisk ulikhet som et hinder for fullt medborgerskap for alle, og det er også passasjer som tyder på at han oppfatter stor kulturell heterogenitet – eller i hvertfall manglende kulturelt fellesskap - som en trussel mot fellesskapsfølelsen. Han nevner flere steder tilgang til utdanning som en forutsetning for *citizenship*: ”The right to education is a fundamental social right of citizenship, because the aim of education during childhood is to shape the future adult. Fundamentally, it should be regarded, not as the right of the child to go to school, but as the right of the adult citizen to have been educated” (p 16).

Marshall beskriver utdanning som et “siviliseringsprosjekt” som skal fostre en felles nasjonal kulturarv, og som medborgerne har plikt til å delta i: ”The duty to improve and civilise<sup>4</sup> oneself is therefore a social duty, and not merely a personal one, because the social health of a society depends upon the civilisation of its members. And a community that enforces this duty has begun to realise that its culture is an organic unity and its civilisation a national heritage” (p16). I tillegg kommer utdanningens betydning som innsatsfaktor i produksjon. Den sentrale betydningen av utdanning er altså knyttet til dens triple funksjon som for det første en forutsetning for å utøve de rettigheter som fullt medborgerskap gir, for det andre som kulturelt lim for det fellesskapet medborgerne er medlemmer av, og for det tredje gjennom bidrag til (økt) verdiskaping ved å heve kvaliteten på arbeidskraften.

Med medlemskapet i samfunnet følger altså også plikter. Medborgerskap forutsetter i følge Marshall at medborgerne i en viss utstrekning tar ansvar og handler til beste for fellesskapet. De pliktene Marshall eksplisitt nevner i tillegg til å delta i utdanning, er pliktene til å arbeide og betale skatt: ”Of paramount importance is the duty to work(…)” (s 45).

De nasjonale målsettingene for den norske (arbeidsmarkeds)integrelingen har siden tidlig på 1980-tallet ligget svært tett opp til T.S. Marshalls ideer om citizenship: ”Den enkelte innvandrere må likestilles med norske borgere med hensyn til rettigheter og plikter(…)Skal et slikt likestillingsprinsipp virke i praksis vil det ofte være nødvendig med særtiltak for å ”ruste opp” innvandrerne og innvandrergroppene slik at de etter en overgangsfase på egen hånd kan ivareta sine interesser” (St.meld 74 (1979-80) s 28). Marshalls definisjon av citizenship understreker nettopp at formelle sivile og politiske rettigheter ikke er tilstrekkelig for at alle skal kunne være likeverdige borgere – de må også ha reell mulighet til å anvende rettighetene. For at mulighetene til å anvende rettighetene skal være til stede må alle ha tilgang til et visst minimumsnivå av ressurser som utdanning, helsetjenester og inntektssikring. De siste årene har vektleggingen av innvandreres *plikt* til deltakelse i kvalifisering og arbeid blitt sterkere framhevet i den norske integreringspolitikken, jamfør avsnittet ovenfor om integreringspolitikken fram til introduksjonsordningen. I likhet med Marshall synes norske myndigheter å mene at fullt medborgerskap oppnås gjennom tilgang til fulle sivile, politiske (etter noen tid) og sosiale borgerrettigheter, samt deltakelse i utdanning og arbeidsliv. Et åpenbart problem med denne forståelsen av medborgerskap er at adgangen til utdanning og særlig arbeidslivet i praksis ofte er begrenset. Dessuten presser det seg fram noen etiske refleksjoner rundt hvordan samfunnet skal forholde seg når medborgernes pliktfølelse ikke er tilstrekkelig

---

<sup>4</sup> Ordvalget kan nok framstå som litt fremmed og politisk ukorrekt i dag (insinuasjonen av at folk med lav utdanning er usiviliserte), men det er vel liten tvil om at f.eks den norske enhetsskolen har hatt en slik kulturbyggende funksjon.

til å produsere ønsket atferd. Når kan moralsk plikt legitimt gjøres til et lovpålagt handlingsimperativ, og hvilke sanksjoner er det rimelig å anvende?

Den iboende konflikten mellom sosiale rettigheter og utfallene i et kapitalistisk arbeidsmarked er sentral i Marshalls artikkel fra 1949: ”..in the twentieth century, citizenship and the capitalist class system have been at war with one another” (p 18). Anerkjennelse av sosiale rettigheter er ifølge Marshall en respons på spenningen mellom markedsskapt ulikhet og den likhet (equality) som fullt politisk medlemskap i samfunnet forutsetter. Slik skal statlig garanterte rettigheter begrense konsekvensene av ulikhetene som det kapitalistiske systemet produserer (Beland, 2005). Statsmakten er altså i denne sammenheng ikke først og fremst moralens vokter, men dens garantist.

I løpet av de siste 50 årene har det vokst fram en omfattende *citizenship*-litteratur. I tråd med endringer i velferdsstatlige virkemidler har denne litteraturen i løpet av de siste ti årene dreid mye av oppmerksomheten mot aktiveringspolitikk. Bidragene dreier seg både om konsekvensene ulike former for aktiveringspolitikk har for *citizenship* – og hvordan nye ideer om hva *citizenship* er og bør være påvirker utformingen av velferdsstatlige virkemidler (Jensen og Pfau-Effinger 2005). Jensen og Pfau-Effinger identifiserer fire dimensjoner innenfor studier av *citizenship*: diskurser, rettigheter og plikter, deltakelse og samfunnsborgernes egne rolleforståelser. Innenfor hver av disse dimensjonene mener de å kunne identifisere endringer som følge av en underliggende verdimeisig endring i retning av *active citizenship*. Aktive samfunnsborgere forventes å ta ansvar for sin egen velferd. ”Claiming responsibility for one’s life and well-being is, in this context, not merely an option: to an increasing degree it also represents an obligation. “ (Jensen og Pfau-Effinger, ibid p: 7).

Jeg er ikke overbevist om at en slik verdimeisig endring lar seg identifisere i en norsk kontekst. Snarere har det helt fra starten av vært en forutsetning for velferdsstatens framvekst at samfunnsborgerne etter beste evne deltar i produksjon, og kun ved behov får offentlig støtte. Arbeidslinja har i prinsippet vært gjeldende politikk helt siden andre verdenskrig. Den største endringen er at den nå implementeres på en langt mer håndfast måte. Det er altså ikke særlig tvil om at holdningene til virkemiddelbruken har endret seg, men det kan tenkes andre årsaker til dette enn endringer i underliggende oppfatninger om hva en god borger og et godt samfunn er. Endringer i den normative legitimiteten til virkemidlene i integreringspolitikken er tema for både artikkel en og artikkel fire. I artikkel en diskuterer jeg hvilke konsekvenser slike endringer har fått for politikkutformingen, mens artikkel fire tar for seg konsekvenser av politikkutformingen for den normative legitimiteten til politikken.

### **Gode virkemidler**

Selv om endringer i holdninger til virkemidler kan skje uten at det nødvendigvis må ha foregått en endring i oppfatning om hva det gode samfunn er, er det åpenbart en sammenheng mellom forestillinger om hva som er et godt samfunn og forestillinger om hva som er moralsk og på andre måter forsvarlige virkemidler. Avishai Margalit (1996) definerer det gode samfunn, eller rettere sagt det anstendige samfunn (*the decent society*), som et samfunn som ikke ydmyker mennesker. Bruken av begrepet ”menneske” framfor ”borger” er bevisst, og understreker at et samfunns anstendighet ikke utelukkende avhenger av behandlingen av egne borgere. Han begrunner fokuset på fravær av ydmykelse (framfor for eksempel tilstedeværelse av respekt) først og fremst moralsk: Det er mer presserende å fjerne plagsomme onder enn å skape nye goder. Margalit beskriver ydmykelsens vesen som å behandle mennesker som om de ikke var mennesker, og dens grunnmotiv som å være avvisning og utestengelse fra det menneskelige fellesskapet. Det er menneskeverdet og det enkelte menneskes opplevelse av selvrespekt som er utgangspunktet og det bærende prinsipp for Margalits arbeid, ”without self-respect there is no point in doing anything whatsoever.” (p 273).

Dette utgangspunktet gjør diskusjon av samfunnsinstitusjonenes implikasjoner for å produsere eller avverge ydmykelser til et sentralt tema. Margalit fastslår at samfunnsinstitusjoner har potensial til å være ydmykende – men trenger ikke være det. Han kommer til liknende konklusjoner som Marshall og en rekke senere bidragsyttere til citizenshiplitteraturen, nemlig at det gode samfunnet kjennetegnes av institusjoner som ikke er diskriminerende i tildelingen av rettigheter og plikter, og som avhjelper fattigdom. Han behandler eksplisitt noen av de utfordringene velferdsstaten står overfor i å finne fram til virkemidler som kan avhjelpe fattigdom, og samtidig respektere individenes autonomi og privatliv. Diskusjonen ender opp i en konklusjon om at det er mindre ydmykende å motta offentlig inntektssikring dersom ytelsene er rettighetsbaserte enn om de er basert på veldedighet – men at hjelp til de trengende vanskelig kan ytes uten en viss risiko for at hjelpen truer mottakernes autonomi.

Margalit betrakter invadering av privatsfæren som et klassisk eksempel på ydmykelse, ”the invasion of privacy in itself is a paradigmatic act of humiliation” p 210. Sammenhengen mellom ydmykelse og invadering av privatsfæren er nært knyttet til kontroll: ved å invadere privatsfæren demonstrerer den som invaderer at den invaderte ikke har kontroll selv over de mest private områder av kropp og liv. Som israeler har Margalit en rekke nærliggende eksempler knyttet til den israelske statsmaktens overgrep mot den arabiske befolkningen, blant annet i form av stadige ubegrunnede kroppsvisiteringer. Privatsfæren er imidlertid ikke her avgrenset til kroppslige *privat parts*, men omfatter også romlige og mentale størrelser. Velferdsstatlige tiltak som søker å overstyre individuelle valg og ulike varianter av kontroll av individers atferd kan også oppleves som invasjon

av privatsfæren. Margalit påpeker at hva som oppleves som en invasjon av privatsfæren er kulturelt betinget. En betydelig individuell variasjon må også forventes.

En teoretisk basert diskusjon av hva som er akseptable virkemidler støter dermed på to beslektede spørsmål: for det første trengs det empirisk kunnskap om hvordan virkemidlene faktisk oppleves. Det krever igjen omfattende kunnskap om hvordan tiltakene er iverksatt. For det andre må det vurderes hvordan (eventuelle) motstridende hensyn mellom måloppnåelse (integrering) og omtanke for privatlivets fred skal håndteres. Etik og effektivitet er dessuten ikke uavhengige dimensjoner i offentlig politikk. Ineffektive tiltak er etisk problematisk både fordi de vil innebære sløsing med fellesskapets midler, og fordi politiske målsettinger om for eksempel kvalifisering og inkludering ikke nås, noe som kan få alvorlig negative konsekvenser på individnivå. Ineffektive tiltak er spesielt problematisk når tiltakene er obligatoriske, slik det blir stadig vanligere innenfor den såkalte arbeidslinja: det er vanskeligere å forsvare tvungen deltakelse dersom tiltakene ikke virker. I verste fall kan tiltakene virke mot sin hensikt, og virke demotiverende og krenkende. Derfor må altså deltakernes perspektiver belyses for å vurdere etikken – og effektiviteten - i politikken.

De etiske implikasjonene av et enkeltstående tiltak kan dessuten ikke avgjøres uten å vurdere det samlede velferdsstatlige regimet. Hvilke alternative velferdstjenester er tilgjengelige, og hvilke muligheter har målgruppen for tiltaket til å forsørge seg selv og sin familie gjennom arbeid eller oppsparte midler?

Normative vurderinger av virkemiddelbruk *kan* ha avgjørende betydning for politikktforming. Om og når det faktisk skjer en politikktendring er likevel også styrt av en rekke andre forhold.

### **Styringsvikt? Implementering og bakkebyråkrater**

Inntil introduksjonsloven trådte i kraft 1. september 2004, var det lov om sosiale tjenester (1991), og før dette lov om sosial omsorg (1964), som regulerte kommunenes ansvar for inntektssikring, og i noen grad kvalifisering, også overfor nyankomne flyktninger. Sosialhjelpen skal både være et siste sikkerhetsnett for individer som ikke har tilstrekkelig inntekt fra andre kilder, og bidra til at klientene blir selvhjulpne. Det er kommunene som har ansvaret for å finansiere og praktisere sosialhjelpen. Sammenliknet med andre vestlige sosialhjelpssystemer karakteriseres sosialhjelpen i Norge ifølge Hove (2005) ved at den er sjenerøs men omfatter en nokså liten del av befolkningen, den lokale autonomien er stor, mulighetene for intervensjon fra sosialarbeidernes side er omfattende, og ytelsene er sterkt skjønnspregete. Implementeringen er dermed sterkt desentralisert,

med stor innflytelse over tjenesteutformingen både på kommunenivå og saksbehandlernivå.

Den kommunale integreringsinnsatsen var preget av betydelig variasjon før innføringen av introduksjonsordningen. Før årtusenskiftet var det et fåtall kommuner som hadde innført heldags, individuelt tilrettelagt og obligatorisk kvalifisering for nyankomne flyktninger (Djuve og Kavli 2007a). For svært mange kommuner innebar dermed ordningen en omfattende endring av arbeidsmåter og arbeidsmengde: Mens kvalifiseringstilbudet tidligere hadde bestått av noen få timer i praksis frivillig norskopplæring i uka, skulle det nå ukentlig produseres 37,5 timer individuelt tilrettelagt obligatorisk kvalifisering per flyktning.

Dette bar i seg selv bud om en krevende implementeringsprosess. Grad av endring fra tidligere praksis er en av parametrene i Van Meter og Van Horns (1975) etter hvert klassiske analytiske ramme for implementeringsstudier.<sup>5</sup> Andre viktige elementer hos Van Meter og Van Horn er grad av enighet om tiltaket som skal implementeres hos ulike aktører, samt i hvilken grad de politiske målene er klart formulert. I tillegg vektlegges tilgang på ressurser, interorganisasjonsforholdene som preger gjennomføringen av tiltaket (variasjon i innflytelsesfordeling mellom de enheter som inngår i prosessen), egenskaper ved de enheter som har ansvaret for den praktiske iverksettingen av tiltaket (stabs størrelse, kompetanse), økonomiske, sosiale og politiske forhold som omgir prosessen (for eksempel arbeidsledighet og politisk forankring i kommunen), samt holdningene til aktørene som står for den praktiske gjennomføringen (forståelse, godkjenning/avvisning, intensitet i disse reaksjonene).

Evalueringen av prøveprosjektene med introduksjonsordning som ble gjennomført i forkant av introduksjonsloven pekte på en rekke implementeringsproblemer. Problemerne angikk så godt som alle analyseparametrene til Van Meter og Van Horn: Avstanden fra tidligere praksis var stor, ulike kommunale og statlige etater prioriterte arbeidet ulikt med betydelige samarbeidsproblemer som konsekvens, tilgangen på relevant kompetanse og andre ressurser var begrenset, den lokale politiske forankringen varierte fra kommune til kommune, og det var utbredt skepsis til de nye arbeidsmetodene blant en del bakkebyråkrater (Djuve m.fl 2001).

Introduksjonsordningen er organisert slik at hver deltaker skal ha én kontaktperson i programmet. Denne stillingen har fått tittelen programrådgiver. Programrådgiveren skal i samarbeid med deltakeren utarbeide en individuell plan der målsettinger og innhold i kvalifiseringen framgår. Det stilles et minimumskrav om at programmet minst skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder på videre opplæ-

ring eller tilknytning til yrkeslivet. Utover dette skal innholdet tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Det er med andre ord en klar intensjon om brukermedvirkning, samtidig som programrådgiverne har et stort rom for skjønn i utformingen av den enkelte individuelle plan. Muligheten for skjønn er langt på vei en forutsetning for brukermedvirkning: Jo større innflytelse brukeren skal ha på tjenesteutformingen, jo flere beslutninger må tas lokalt. Samtidig kan skjønnets brukes til å overstyre brukernes ønsker.

Stort rom for skjønn i produksjon av velferdsstatlige tjenester kan ha problematiske implikasjoner for tjenestemottakernes rettssikkerhet, fordi det åpner opp for ulikebehandling og gir økt makt til tjenesteprodusentene (Campbell 1978). Denne makten kan innebære økt maktasymmetri mellom ansatt og bruker, og den kan innebære en overføring av makt fra politisk nivå til byråkratiet. Eller som Michael Lipsky (1980) har uttrykt det: Bakkebyråkratene har makt både i enkeltsaker, og fordi summen av enkeltsakene utgjør etatenes fortolkning og implementering av politikken. Ofte er det dessuten slik at faglige og politiske retningslinjer er utilstrekkelige som grunnlag for den enkelte (skjønnsbaserte) beslutning, noe som tvinger saksbehandlerne til å støtte seg på sitt individuelle normgrunnlag (Eriksen 2001). Eriksen påpeker videre at det demokratiske innsynet i disse beslutningene ofte er begrenset. Kombinasjonen av skjønnsutøvelse og manglende innsyn i beslutninger kan derfor representere et betydelig demokratisk underskudd.

Saksbehandlerpraksiser som utvikler seg i dette spennet mellom politiske retningslinjer, målsettinger om brukermedvirkning og rom for skjønn, og hvordan disse praksisene varierer med saksbehandlerens holdninger, er tema for artikkel to.

### **Markedssvikt? Integreringspolitikk for et kapitalistisk arbeidsmarked**

Hva som er vellykket og hva som er mislykket integrering er et skjønnsspørsmål. De høye sosialpolitiske ambisjonene i Norge gjør at forventningene til arbeidsmarkedsintegrering av etniske minoriteter blir store: Målsettingen er at innvandrere skal ha samme muligheter for deltakelse som majoritetsbefolkningen. Dokumentasjon av lav sysselsetting og høy sosialhjelpsbruk som vedvarer over mange år i enkelte minoritetsgrupper, har dermed medført et legitimitetsproblem for integreringspolitikken. I hvilken grad det er rimelig å forvente rask arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere fra den tredje verden i et av verdens mest regulerte arbeidsmarkeder, er strengt tatt et annet spørsmål.



Med arbeidslinja som rettesnor, blir vedvarende lavere yrkesdeltakelse i minoritetsgrupper enn hos majoriteten lett fortolket som et symptom på integreringspolitisk fiasko.

Den skandinaviske operasjonaliseringen av *social citizenship* (for hele befolkningen) har i stor grad skjedd i form av tiltak for integrering av marginaliserte grupper i arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedspolitikken er dermed en form for sosialpolitikk. I Norge går denne politikken under betegnelsen ”arbeidslinja”. Ett av problemene med en slik strategi i et arbeidsmarked med privat eiendomsrett og kontraktsfrihet, er at det er autonome arbeidsgivere og ikke velferdsstaten som fatter beslutninger om ansettelser<sup>6</sup>. Mens citizenship er en sosial kontrakt, er arbeid en privat kontrakt (Dahrendorf 1996). Dermed blir effekten av tiltakene sårbare ikke bare for økonomiske konjunkturer, men også for at summen av bedriftsøkonomiske vurderinger av ansettelser kan gi et annet resultat enn det som hadde vært ønskelig ut fra sosial- og integreringspolitiske hensyn.

I løpet av 1990-tallet ble det dokumentert at yrkesdeltakelsen blant innvandrede ikke-vestlige minoriteter var klart lavere enn i den norske befolkningen, men varierte betydelig mellom etniske grupper (Djuve og Hagen 1995, Gulløy m fl 1997). For nyankomne flyktninger steg yrkesdeltakelsen de første tre fire årene i landet, men flatet så ut på et nivå som i de fleste gruppene lå betydelig lavere enn i den norske befolkningen (Djuve og Hagen op.cit). Variasjonene kunne i liten grad tilbakeføres til ulikheter i medbrakte kvalifikasjoner, norsknivå hadde også relativt liten betydning. Derimot hadde etnisk tilhørighet og nettverk stor betydning. Innvandrerbefolkningen hadde dessuten klart lavere inntekt og høyere sosialhjelpsbruk, noe som hadde nær sammenheng med problemene i arbeidsmarkedet. I enkelte minoritetsgrupper ble sosialhjelpsbruk en vanlig og varig tilstand (Hagen 1997).

Integrering av ikke-vestlige innvandrere i det norske arbeidsmarkedet har altså vist seg å være vanskelig, og våre nordiske naboer har liknende utfordringer (Djuve og Kavli, 2007b). En av årsakene er at terskelen inn høy. Flyktninger og familiegjenforente fra ikke-vestlige land kommer ikke primært til landet for å arbeide, og har ofte lite utdanning og manglende norskkunnskaper. I et uregulert arbeidsmarked kunne disse ha tilbudt sin arbeidskraft til den prisen arbeidsgivere var villige til å betale. I de velregulerte delene av det norske arbeidsmarkedet er dette ikke mulig. Dermed blir mange innvandrere stående utenfor arbeidsmarkedet, og blir henvist til ulike former for kvalifisering som skal tette gapet mellom den kompetansen de har og den kompetansen som etterspørres i markedet, eventuelt bidrar til å redusere arbeidsgiveres opplevelse av usikkerhet knyttet til innvandreres produktivitet. Overgangen fra disse kvalifiseringsiltakene til

---

<sup>6</sup> Velferdsstaten (og partene i arbeidslivet) setter imidlertid krav til innholdet i kontrakten; det settes vilkår for byttet av arbeidskraft og betaling.

ordinært arbeid er imidlertid beskjeden både for etnisk norske og deltakere med innvandrerbakgrunn (Kvinge og Djuve 2006, Djuve 2008, Hardoy og Zhang 2010).

En annen årsak til at integrering er vanskelig er at det ikke er den faktiske kompetansen til innvandrere som avgjør om de får jobb – det er arbeidsgiveres oppfatning av hvilken kompetanse de har. Det er forsket lite på arbeidsgiveres holdninger og rekrutteringspraksis i Norge. En undersøkelse gjennomført av MMI viser at bare 18% av virksomhetene i privat sektor har målsettinger om å oppnå etnisk mangfold på arbeidsplassen (IMDI 2006). Av disse er det kun en tredjedel som oppgir å ha iverksatt konkrete tiltak for å oppnå målet. 84 prosent av de intervjuede arbeidsgiverne er motstandere av å kvotere en ikke-vestlig søker dersom en norsk og en ikke-vestlig søker står likt. I en kvalitativ studie i fire bransjer fant Rogstad (2000) at arbeidsgiverne ikke gir uttrykk for substansielle motforestillinger mot å ansette innvandrere, men at små preferanser i retning av å ansette norske søkere i sum får store konsekvenser for søkere med innvandrerbakgrunn. I en svensk kartlegging av rekrutteringspraksis fant Neergaard (2006) at svenske rekrutteringsprosesser er preget av manglende formalisering, uklare strategier for å oppfylle eventuelle strategier om å øke andelen sysselsatte med utenlandsk bakgrunn. I de endelige beslutningene vektlegges betydningen av ”å passe inn” – som er et nokså udefinert kriterium. Innvandrere faller gjerne gjennom i disse vurderingene. Men Neergaard påpeker også at det forekommer positiv diskriminering av innvandrere, men da til typisk lavstatusjobber som svenske arbeidsgivere opplever at innvandrerne passer inn i. Han mener å påvise at arbeidsgivere ”rasifiserer” søkerens kvalifikasjoner, altså at søkerens etniske opprinnelse påvirker hvilke kvalifikasjoner de tilskrives. Også fra Danmark finnes en studie av rekruttering som påpeker at arbeidsgivere i intervju situasjonen – gjennom å styre hva det spørres om og ikke – understreker innvandrerstatusen til søkeren og bruker opp tiden på andre ting enn å snakke om kvalifikasjoner som er relevante for stillingen (Jensen 2004).

Virksomheter kan betraktes som institusjoner som har tilsvarende nivåforskjeller i policy og beslutninger som politikken har. De siste årene har stadig flere virksomheter utformet såkalt Corporate Social Responsibility (CSR) strategier, der virksomhetenes ansvar for nærmiljø og eventuelt samfunnet som helhet er tema. Rekruttering og tilrettelegging for ulike utsatte grupper på arbeidsmarkedet, blant annet innvandrere, er del av CSR strategien i noen virksomheter. I noen tilfeller nedfelles de overordnede strategiene i konkrete rekrutteringsplaner (for eksempel å innkalle minst en innvandrertil intervju). Det er likevel et mindretall av norske virksomheter som har eksplisitte målsettinger om økt rekruttering av innvandrere (Tronstad 2010). Disse planene kan igjen ha større eller mindre konsekvenser for den faktiske innkallingen og rekrutteringen. Så langt er det lite som tyder på at CSR-strategier har ført til noen påfallende økning i rekrutteringen av arbeidstakere med minoritetsbakgrunn. Det finnes imidlertid en del eksempler på at

arbeidsgivere som rekrutterer arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn ut fra markeds-økonomiske hensyn, vurderer det som en slags bonus at de gjennom rekrutteringen også viser samfunnsansvar, samt at de definerer det som samfunnsansvar å slippe til praksisplassdeltakere med minoritetsbakgrunn, selv om disse ikke får jobb etterpå (Djuve 2007).

Generelle arbeidsmarkedstiltak viser seg som nevnt å ha nokså beskjeden effekt på overgang til arbeid for arbeidsledige generelt, inklusive innvandrere. En av forklaringene på dette kan være at tiltakene er for kortvarige og for dårlig individuelt tilpasset til å fylle avstanden mellom hva som kreves i arbeidslivet og den enkelte deltakers kvalifikasjoner (Kvinge og Djuve 2006). En annen forklaring kan være at tiltakene i liten grad følges opp av NAV, og at problemer som oppstår underveis dermed ikke tas opp og løses (tilstrekkelig tidlig) (Djuve 2007). Studier av arbeidsmarkedsintegrering av innvandrere i Norge, Sverige og Danmark viser interessant nok til flere av de samme suksessfaktorene (Djuve 2008). Disse faktorene er knyttet både til tiltakenes organisering og til arbeidsmetodene til de offentlige hjelperne, og er oppsummert til innvandrerspesifikke tjenester, tett oppfølging av den enkelte deltaker, egne ansatte som har kompetanse på næringsliv, skreddersydde kvalifiseringsløp og tett samarbeid mellom kommunale flyktningssentre og statlige arbeidskontor. Introduksjons-ordningen har (på sitt beste) alle disse kjennetegnene. Den skal være individuelt tilpasset, gå over to år, og omfatter gjerne språkpraksis med tett oppfølging fra lærer og eller programrådgiver før (eventuell) ordinær praksisplass i regi av NAV. Dette kan i seg selv bidra til å redusere skepsisen hos de risikoaverse arbeidsgiverne.

Introduksjonsordningen ble innført gradvis, og fra 2004 var den obligatorisk for alle nyankomne. Siden ordningen løper over to år og deltakere starter fortløpende, er 2007 det første året det er mulig å måle yrkesdeltakelsen til et kull der alle skal ha hatt mulighet til å fullføre ordningen<sup>7</sup> (de som ble bosatt i slutten av 2004 skal ha startet i løpet av første kvartal 2005 og avsluttet våren 2007). Den høye yrkesdeltakelsen til kullene som ble bosatt i 2003 og 2004 allerede i 2007, jamfør tabell 2, gir grunn til optimisme. Konjunktursvingninger og endringer i sammensetningen av flyktningekullene fra år til år gjør imidlertid at disse tallene ikke er egnet til å effektevaluere introduksjonsordningen.

---

<sup>7</sup> En betydelig andel av deltakerne, spesielt kvinner, tar imidlertid permisjon fra ordningen (se Kavli m fl 2007)

Tabell 2: Flyktninger 15–74 år som er sysselsatte etter bosettingskull. Prosent av flyktninger i alt innen hvert bosettingskull. 4. kvartal 2006 og 2007. Kilde: Olsen, 2008

Bosettingsår	2006	2007
1998	45,2	49,4
1999	50,3	53,9
2000	52,4	55,1
2001	46,3	52,1
2002	41,2	47,9
2003	41,4	50,8
2004	36,4	52,7

Siden introduksjonsordningen ble innført i alle landets kommuner samtidig, vanskeligjøres effektevalueringer av mangelen på en tilfredsstillende kontrollgruppe. En evaluering av introduksjonsordningen som sammenlikner deltakere i ordningen med flyktninger bosatt før introduksjonsordningen ble lovpålagt, er presentert i Kavli m fl (2007). Denne evalueringen antyder at introduksjonsordningen har hatt en signifikant positiv effekt på overgangen til ordinært arbeid og utdanning. Det er imidlertid en del usikkerhet knyttet både til denne evalueringen, og til effekten av ordningen over tid.

Arbeidslinja innebærer at sosiale rettigheter langt på vei skal realiseres gjennom integrering i det kapitalistiske arbeidsmarkedet. God forståelse av arbeidsmarkedet og arbeidsgiveratferd vil dermed være av stor betydning for å utforme gode velferdspolitiske tiltak. Kunnskapen om arbeidsgiveres faktiske rekrutteringsatferd har imidlertid vært begrenset: Forskningen så langt har i stor grad vært avgrenset til å tematisere hva arbeidsgivere sier at de gjør, ikke hva de faktisk gjør. Analysen i artikkel tre indikerer at norske arbeidsgiveres rekrutteringspraksis er påvirket av at de opplever innvandrere som en gruppe det er knyttet større risiko til enn andre grupper av arbeidstakere. Denne risikoen forsøker de å utligne ved å anvende risikoreducerende virkemidler som tidsbegrensede kontrakter og akkordlønn. Dermed blir det vanskeligere for innvandrere å komme inn i det gode og stabile arbeidslivet, der jobbene er faste og lønningene høyere.

### **Moralsk svikt? Myndiggjøring versus overgrep**

Evnen til å påvirke arbeidsgiveres rekrutteringspraksis er uten tvil svært viktig for introduksjonsordningens out-put legitimitet. Likevel gjenstår det spørsmål knyttet til input legitimiteten. Er ordningens tilsynelatende suksess oppnådd på bekostning av mennes-

kelige hensyn? I den siste artikkelen diskuterer jeg forholdet mellom input og output legitimitet, og i hvilken grad input legitimiteten faktisk er truet. Sentralt i denne diskusjonen er spørsmålet om hvilke plikter som skal følge rettigheter, og i hvilken grad sanksjonsbruk kan forsvares dersom pliktfølelsen (eller annen motivasjon) ikke strekker til.

Relasjonen mellom velferdsstat og borgere er i henhold til Marshall karakterisert ved både rettigheter og plikter. Hva så når borgerne ikke uten videre fortolker og eller utfører sine plikter slik statsmakten ønsker, eller med andre ord ikke oppfyller den sosiale kontrakten? Siden 1980-tallet har såkalt ny-kontraktualisme (new contractualism) fått økende oppslutning i så godt som alle vestlige land (Ramia 2002). Ramia beskriver ny-kontraktualisme som gjenoppdagelsen og tilpasningen av 17- og 1800-tallets ideer om den sosiale kontrakten kombinert med 1900-tallets klassiske legale kontrakt, og peker på at forestillinger om ”kontrakt” nå kjennetegner en rekke relasjoner mellom individer og mellom individer og institusjoner: mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, politikere og byråkrater, ektefeller, og mellom stat og borger. Det oppstår imidlertid noen prinsipielle og etiske problemstillinger når den sosiale kontrakten blir forsøkt håndtert som en handelskontrakt, med sanksjoner ved kontraktsbrudd. Kan sosiale rettigheter gjøres betinget av at visse plikter oppfylles, eller slutter rettighetene dermed å være rettigheter?

Dersom rettighet som begrep entydig knyttes til individenes status som (med)borger synes kontraktualisme knyttet til (sosiale) rettigheter å være en selvmotsigelse. Dette er også en utbredt oppfatning blant forskere på feltet, og er tydelig uttrykt av f.eks Handler (2003 p 230): Social benefits are rights that attach by virtue of status – the status of citizenship. Under the new regime, benefits have become conditional, rights attach only if obligations are fulfilled. Thus, social citizenship is changed from status to contract.” Oppfatningen om en nødvendig motsetning mellom status og kontrakt er imidlertid imøtegått av Anna Yeatman (1997). Yeatman er av den oppfatning at kontraktualisme ikke erstatter status, men omdefinerer den, og tildeler borgere (også de sosialt marginaliserte) ”contractual capacity”: ”This status specification of contractual personhood is the solidaristic condition of contractual personhood, namely, the kind of sociality which contractual persons must share and practise in order to assure their equality as individualised persons with contractual capacity” (p40). Yeatman skiller mellom social contractualism, som vektlegger ”the equality of individualized persons”, og liberal contractualism, som ifølge Yeatman først og fremst understreker verdien av friheten til dem som allerede er i stand til å ”forcefully present themselves as individuals” (Yeatman 1998:228). Yeatmans argumentasjon er tydelig i slekt med Empowerment-teori, og hun har åpenbart større tiltro til kontraktualisme som empowerment- strategi enn til rettighetsbaserte ytelser. Hun skriver om tilhengere av vilkårsløs inntektssikring at ”Protection is conceived as the benign operation of a paternalism on behalf of the interests of those who are seen to be needing protection. They are to have no choice, no voice, but pro-

tection.” (Yeatman 1997:47). Kontraktualismens angivelige potensial for bedre tjeneste-produksjon gjennom bedre individuell tilrettelegging, medvirkning og dermed mektiggjøring av klienten er ett av to hovedargumenter som gjerne anføres for aktiveringspolitikk. Det andre argumentet gjelder å motvirke mulige negative effekter av sosiale rettigheter med hensyn på medborgerens arbeidsinsentiver. Eller som Handler (op.cit, s 230) har formulert det:”(...) this new approach to welfare policy represents the beliefs among the economic establishment and most political leaders that an overly generous welfare state discourages work and feeds a dependency culture....”.

Diskusjonen om hvorvidt sosiale rettigheter reduserer arbeidsinsentivene i befolkningen har pågått i over 200 år<sup>8</sup> (Boyer 1990). Marshall berørte også de potensielle problemene knyttet til at omfattende sosiale rettigheter kan svekke individenes insentiver til å arbeide, og at det nasjonale fellesskapet kan oppleves for stort og fjernt til å inspirere det nødvendige nivå av samfunnsånd, i hvert fall på varig basis. Han pekte imidlertid videre på at det er mulig å organisere samfunnet slik at en rekke basisbehov dekkes uavhengig av betalingsevne, uten at dette vil fjerne alle økonomiske insentiver til å arbeide: ”The advantages of having a larger money income do not disappear, but they are confined to a limited area of consumption” (Marshall 1949:47). I likhet med Rousseau (1997) synes altså Marshall å mene at de rettighetene som ligger i *citizenship* legitimerer visse samfunnsinstitusjoner som gir borgerne incentiver til å opptre i tråd med fellesskapets interesser uavhengig av hva de selv måtte synes er best, slik som å sende barn på skolen, skaffe seg en jobb og betale skatt.

I Norge var imidlertid den ideologiske motstanden mot økonomiske sanksjoner i integreringsarbeidet svært sterk fram til en gang på 1990-tallet, både i politikken og hos bakkebyråkrater. Norsk integreringspolitikk har helt siden 1970-tallet vært gjennomsyret av god vilje: ”Good will pervades the discourse on integration” (Hagelund 2003: 195). Fram til St.meld nr 17 (1996-97) vektla stortingsmeldingene på feltet sterkt frivillighet som prinsipp for innvandrernes tilpasning til det norske samfunnet. Dette var lite kompatibelt med bruk av sanksjoner. Lov om sosial omsorg hjemler riktignok at det kan stilles vilkår for sosialhjelpen, men disse mulighetene har i liten grad vært anvendt til å iverksette økonomiske sanksjoner, verken overfor innvandrere eller etnisk norske klienter (Djuve m.fl 2001, Lødemel 1997, Vik-Mo og Nervik 1999). Innen faget sosialt arbeid er det fortsatt betydelig skepsis mot bruk av økonomiske sanksjoner (se f.eks Velvin 2007, Malmberg-Heimonen 2005). Enkelte hevder at bruk av sanksjoner strider mot

---

<sup>8</sup> Tidlig på 1800-tallet ble den britiske fattigloven (The Old Poor Law av 1601) utsatt for hard kritikk fra liberalister som Thomas Malthus og David Ricardo, samt en variant av utilitarisme der det ble antatt at avskrekkende forhold i fattigomsorgen var nødvendig av hensyn til fellesskapet. Disse tankene motiverte blant annet ”less eligibility” kriteriet i den britiske Poor Law Amendment Act i 1834 (Boyer op.cit). Less eligibility kriteriet gikk i korthet ut på at arbeidsvilkårene i arbeidshusene måtte være dårligere enn i den verst tenkelige jobben utenfor fattighusene.

selve grunnidéen i sosialt arbeid, og at innføringen av denne type virkemidler har dreid fokus i det sosiale arbeidet vekk fra klientenes behov og over mot implementering av myndighetenes krav (Malmberg-Heimonen *ibid*).

Dermed er det kanskje ikke overraskende at etiske sider ved virkemiddelbruken har vært tematisert av forskerne helt fra det første prosjektet daværende Kommunaldepartementet finansierte om erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner (Djuve og Pettersen 1997), og siden har vært et gjennomgangstema i forskning på introduksjonsordningen (Djuve m.fl 2001, Hagelund 2005; Kavli m.fl 2007). Betrachninger omkring integritets-krenkelser og manglende verdighet i virkemiddelbruken var dessuten etablert som et tema i den norske integreringsforskningen allerede lenge før dette, i form av drøfting av ulike problematiske sider ved langvarig sosialhjelpsbruk (skjønn vs rettighet, manglende gjensidighet, klientifisering) (NOU 1986, Wikan 1995, Djuve og Hagen 1995).

Bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsarbeidet overfor flyktninger var og er kontroversielt (Djuve m.fl 2001). Den norske diskursen har klare likhetstrekk med utviklingen innenfor sosialpolitikken i store deler av den vestlige verden for øvrig. Workfare-programmer ble innført i USA allerede på 70-tallet, og spredte seg til en rekke europeiske land i løpet av 80- og 90-tallet. Begrepet Workfare ble introdusert av Nixon-administrasjonen i 1969, og programmene ble markedsført som et attraktivt alternativ til passivt mottak av sosialhjelp. Begrepet fikk likevel fort en negativ klang hos motstanderne av arbeidskrav, som oppfattet disse som et angrep på rettighetsbaserte velferdsordninger (Lødemel og Trickey 2001). Både i Norge og i den internasjonale litteraturen om "contractualism" og "workfare" er motforestillingene mot slike sanksjoner knyttet til bekymring for illegitime inngrep i personlig autonomi, og at virkemidlene dermed kan oppleves som krenkende (King 1999, Chan and Bowpitt 2005, Malmberg-Heimonen 2005). Den europeiske aktiveringspolitikken er imidlertid i mye sterkere grad enn den amerikanske *workfare* orientert mot kvalifisering (Powell 2004). Tilhengere av aktiveringspolitikk framhever gjerne nettopp kvalifiseringsaspektet og betydningen av å bedre de lediges "employability". Framveksten av aktiveringspolitikk i Vest-Europa kan i et slikt perspektiv fortolkes som en Giddensk (1998) "third way", der staten gjennom å koble inntektssikring og deltakelse i kvalifisering beveger seg fra kortsiktig fattigdomsbekjempelse til mer langsiktige sosiale investeringer (jfr artikkel én). Aktiveringspolitikken er likevel møtt med mye av den samme kritikken som workfare regimet. Kritikken handler i hovedsak om tre forhold: For det første kritiseres selve sanksjoneringen (og spesielt velferdskontrakter) som et virkemiddel som i sin natur er illiberal (King 1999, Dean 2004, 2007). For det andre stilles det spørsmålsteget ved hvorvidt tiltaket faktisk virker kvalifiserende (Chow and Bowpitt), og for det tredje framheves det at tiltaket inn-skrenker sosiale rettigheter og dessuten særlig anvendes overfor grupper som i utgangspunktet er spesielt sårbare (Van Oorshot).

Innenfor integreringsfeltet i Norge var motstanden mot bruk av vilkår og sanksjoner ikke i første rekke koblet til rettighetstap, men til etiske problemer knyttet til å sanksjonere mennesker i en svært vanskelig livssituasjon og til pedagogiske hensyn. Særlig fra lærerhold ble det uttrykt bekymring over at bruk av tvangsmidler overfor voksne elever ville virke kontraproduktivt fordi det var en motsetning mellom motivasjon og vilje til læring på den ene siden – og krav om deltakelse i opplæring på den andre. Det var også en mer generell bekymring for at bruk av vilkår og sanksjoner ville virke stigmatiserende for en gruppe som allerede var utsatt i norsk offentlighet, ved å antyde at de ikke ønsket å delta, men måtte tvinges (Djuve m fl 2001).

Kritikerne av sosialhjelpsregimet var imidlertid bekymret for at sosialhjelpen i seg selv virket klientifiserende, med andre ord undergravende på mottakernes evne til å klare seg selv (Wikan, 1995). Kildal (1999) identifiserer tre varianter av klientifiseringskritikken: sosiale rettigheter underminerer 1) viljen, og 2) evnen til selvforsørgelse, dessuten 3) selvrespekten. Denne inndelingen er beslektet med de to første av de tre forklaringsmodellene for velferdsavhengighet som er beskrevet av Bane og Ellwood (1994): Rasjonelle valg-forklaringer, forventningsmodeller og kulturforklaringer. Den første forklarer klientifisering ved at klientene foretrekker å leve på offentlig støtte framfor å påta seg slit-somme og/eller kjedelige jobber, særlig når nivået på den offentlige støtten er høy. Forventningsmodeller fokuserer på avmaktsprosesser og lært hjelpeløshet: Når klienter gjentatte ganger opplever at deres forsøk på å bli selvforsørget ikke fører fram, gir de opp å prøve. Kulturforklaringer vektlegger at ulike grupper har forskjellige verdier, forventninger og målsettinger, samt at enkelte grupper utvikler subkulturer med en sterkt avvikende, antisosial og (i majoritetens øyne) irrasjonell atferd. For eksempel kan normene knyttet til klientstatus snus på hodet, slik at de som er best til å turnere velferdsapparatet blir helter. Også denne type forklaringer har vært lansert i den norske debatten.

I løpet av 90-tallet vinner argumenter om avklientifisering og arbeidsinsentiver ("arbeid skal lønne seg") sterkere fram i den politiske diskursen, både innen integreringspolitikken og i sosialpolitikken generelt (Djuve og Kavli 2007a). Politikere på venstresiden, og særlig i Arbeiderpartiet, bruker nå argumenter som man tidligere gjerne forbandt med høyresiden. Et eksempel som fikk mye medieoppmerksomhet var da arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen i forbindelse med planene om å innføre velferdskontrakter for sosialklienter uttalte til Dagbladet at han "*(...) vil være nådeløs mot dem som nekter å undertegne*" (Dagbladet okt 2005). I hvilken grad dette var et populistisk utspill eller uttrykk for en ideologisk eller faglig overbevisning er vanskelig å fastslå. Endringen i den politiske diskursen som skjedde i løpet av 1990-tallet fikk imidlertid håndfaste konsekvenser for integreringspolitikken tidlig i det nye årtusenet. Dette er nærmere behandlet i artikkel en.



Tabell 3: Oppsummering av synspunktene til hhv tilhengere og motstandere av "Conditionality"

Tilhengere	Motstandere
Conditionality motvirker klientifisering (Bane and Ellwood m.fl)	Conditionality underminerer universelle rettigheter og dermed den liberale velferdsstaten (King, Dean m.fl)
Conditionality et kjennetegn ved Giddens "third way" social investment politikk	Låser folk fast i "dead end jobs" (Peck)
Conditionality et tegn på respekt: Vi forventer noe av deg (, Yeatman, Wikan m.fl)	En trussel mot sosiale rettigheter og citizenship, spesielt for sårbare grupper (Van Oorshot)

### Data og metode

Artikkel 1 anvender data fra de sentrale integreringspolitiske dokumentene som omhandler introduksjonsordningen og forutgående ordninger (stortingsmeldinger, NOU-en og odeltingsproposisjonen om introduksjonsordningen, dokument 8 forslaget om forsøk med introduksjonsordning), samt en litteraturgjennomgang innenfor feltet. Disse dataene anvendes til en dokumentanalyse for å identifisere konkrete politikkenninger, samt en diskursanalyse med sikte på å identifisere hvilke ideer om mål og midler i integreringspolitikken som blir introdusert, og hvilke ideologiske begrunnelser som er gitt. Både denne artikkelen samt artikkel 2 og 4 nyttiggjør seg dessuten data fra tre ulike evalueringer som er gjennomført i regi av Fafo:

Datamateriale a) stammer fra en evaluering av prøveprosjektene som ble gjennomført i 16 kommuner i årene 1999-2001. Omfattende informasjon om 343 deltakere ble samlet inn i samarbeid med prosjektene. Fafo utarbeidet skjemaer for kartlegging av bakgrunnsinformasjon om utdanning, tidligere arbeid, helse, alder osv, samt månedlige logger med oppdatering av innholdet i kvalifiseringsprogrammet for hver deltaker i inntil to år. Hvert halvår ble det innhentet informasjon fra norskopplæringssettene om den enkeltes norskprogresjon. I tillegg gjennomførte vi strukturerte personlige intervjuer med 147 deltakere. Dessuten gjennomførte vi to kommunebesøk i hver av de 16 kommunene, der vi intervjuet prosjektledere, prosjektmedarbeidere, lærere og rektorer samt ledere og saksbehandlere i Actat. Evalueringen er første gang rapportert i Djuve m.fl 2001.

Datamateriale b) er fra en evaluering av samarbeidet mellom de kommunale flyktningskontorene og de statlige arbeidskontorene like etter at introduksjonsordningen var etablert. Dataene består av telefonintervjuer med 150 ansatte i flyktningskontoret og med ansatte i arbeidskontorene tilhørende 124 av de 150 representerte kommunene. Svarprosenten var relativt lav (46 prosent) i kommuner som hadde bosatt få flyktninger i løpet

av de siste tre årene, men høyere i de som hadde bosatt flere (70 prosent). I tillegg gjennomførte vi dybdeintervjuer med ansatte i de to etatene i åtte kommuner, samt med 20 flyktninger.

Datamateriale c) er en web-survey som ble gjennomført i forbindelse med den foreløpige siste evalueringen av introduksjonsordningen (Kavli et al 2007). Surveyen omfatter svar fra 307 ansatte i flyktingetjenesten og har en svarprosent på 82.

Til sammen gir disse tre datasettene et godt grunnlag for en analyse av i hvilken grad og hvordan introduksjonsordningen er implementert lokalt.

Artikkel 2 er en kvalitativ analyse av tilpasningsstrategier hos bakkebyråkrater i introduksjonsordningen og samarbeidende etater som Voksenopplæring og Aetat lokal. Dataene er anvendt til å utarbeide en typologi av byråkrattypene, som deretter er anvendt til å analysere hvordan og i hvilken grad de to byråkrattypene implementerer introduksjonsordningen. Vi anvender data fra kvalitative intervjuer med 58 programrådgivere/ledere i flyktingetjenesten, 42 lærere/rektorer og 38 saksbehandlere/ledere i Aetat lokal som ble gjennomført i forbindelse med de to første evalueringene nevnt under artikkel 1, samt en tredje evaluering av 10 prøveprosjekter som ble igangsatt i 2000/2001. I denne evalueringen ble det anvendt samme undersøkelsesopplegg som i evalueringen av de 16 første prosjektene, jfr beskrivelsen av denne under 'datamateriale a'. I tillegg er det brukt enkelte funn fra de kvantitative dataene som ble samlet inn om 343 av deltakerne i de første prøveprosjektene.

Artikkel tre er en kvantitativ analyse av rekrutteringspraksisen hos 2066 norske virksomheter. Dataene er hentet fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003 (ABU2003). Kjernen i ABU er et telefonintervju med daglig leder i et utvalg av virksomheter i privat og offentlig sektor. Intervjuet ble gjennomført våren 2003 og svarprosenten var på 77,2. Intervjuet dreier seg om en rekke ulike forhold, herunder tiltak for innvandrere, lønnsystemer, rekrutteringsstrategier og sosialt ansvar. I tillegg er det koblet på omfattende registerdata om både virksomhetene og de ansatte. Det er anvendt logistisk regresjon (avhengig variabel: minst 10 prosent ansatte med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn) fordi den kontinuerlige variabelen "andel ansatte med ikke-vestlig bakgrunn" er svært venstreskjev og dermed i liten grad tilfredstiller forutsetningene for ordinær regresjon.

Artikkel fire er først og fremst en teoretisk artikkel, der jeg foreslår en modell for normativ analyse av sosialpolitiske virkemidler. Deretter bruker jeg data fra evalueringene nevnt under artikkel en til å gjennomføre en slik analyse av introduksjonsordningen.

## Sammenfatning av artiklene

### **Artikkel 1: Introductory programmes for immigrants –liberalism revisited, or changing ideas of citizenship?**

Artikkelen er akseptert for publisering i Nordic Journal of Migration Research.

Artikkelen har som ambisjon for det første å spore den eller de ideologiske forankringene for endringene i norsk integreringspolitikk, og for det andre undersøke hvordan nye ideer om integrering samsvarer med utformingen av de konkrete virkemidlene i introduksjonsordningen. Introduksjonsordningen inngår i en aktiveringspolitisk trend som er felles for de fleste europeiske velferdsstater, der rettigheter til inntektssikring erstattes av ordninger som gjør deltakelse i ulike typer kvalifisering eller tiltak til vilkår for retten til økonomisk støtte. Et sentralt tema i aktiveringsdebatten er om kondisjonalitet er innført for å kvalifisere og mektiggjøre, eller snarere er motivert utfra et ønske om å kontrollere og avskrekke – med andre ord, empowerment eller nyliberalisme. Temaet inviterer til en nærmere undersøkelse av hvilke virkemidler som er iverksatt, og hvilke ideologiske begrunnelser som er gitt for å introdusere disse virkemidlene.

Som et startpunkt for analysen har jeg lånt Ruth Levitas' typologi som er utviklet for å beskrive britiske diskurser innenfor sosialpolitikk: RED (redistribution discourse: omfordelingsdiskursen), som identifiserer fattigdom som et resultat av et kapitalistisk produksjonssystem og peker på nødvendigheten av omfordeling, MUD (Moralsk underklasse-diskursen) der fattigdom forstås som resultat av at velferdsstaten selv undergraver arbeidsinsentiver, og SID (social inclusion discourse) som vektlegger betydningen av aktivering og raske overgang til arbeid. Alle disse diskursene kan gjenfinnes i den norske integreringsdebatten på 90-tallet. Levitas' beskrivelse av SID er virkemiddelfokusert og lite spesifikk på ideologisk forankring. Dermed gir SID lite hjelp til å skille mellom empowerment-argumentene og nyliberalisme – SID kan fortolkes som å omfatte begge. Det var derfor nyttig for analysen å identifisere noen mer avgrensede diskurser med en tydeligere ideologisk forankring av de foretrukne virkemidlene. Norsk integreringsdebatt var fra 70-tallet og fram til 90-tallet dominert av det jeg har kalt en kulturrelativistisk diskurs (CRED). Oppfatningen blant politikere og profesjoner innenfor integreringsapparatet var at tiltakene i størst mulig grad måtte legge til rette for bevaring av kulturell egenart, og at både etiske hensyn og vektlegging av lik adgang til velferdsgoder tilsa at bruk av økonomiske sanksjoner for å påvirke deltakelse i norskopplæring og øvrig kvalifisering var illegitimt og uhensiktsmessig. I løpet av 90-tallet endret den politiske diskursen seg dramatisk, og bekymringer knyttet til uheldige passiviserende og klientfiserende konsekvenser av den gjeldende integreringspolitiske praksisen ble meldt fra nesten hele det politiske spekteret, inklusive Arbeiderpartiet og SV. I tillegg fikk tematikk knyttet til kvinnediskriminerende praksiser i en del innvandremiljøer betydelig oppmerksomhet. CRED ble utfordret av to konkurrerende diskurser: For det første av en empowerment

diskurs (ED) som vektlta betydningen av individuelt tilrettelagt kvalifisering i tett samarbeid med deltaker/bruker og økonomiske insentiver for deltakelse. For det andre fra en ”political equality/likestillingsdiskurs” (PED) som sterkt vektlta det norske samfunnets ansvar for å sikre alle – og særlig kvinner – tilgang til den nødvendige kunnskap for å kunne kjenne og ta i bruk sine rettigheter. Virkemidlene foreskrevet av ED og PED kan i stor grad gjenkjennes i introduksjonsordningen.

Introduksjonsordningen har gjennom sin nokså sjenerøse introduksjonsstønad og omfattende rettighetsfesting (rett til deltakelse i heldags individuelt tilpasset lønnet opplæring) lite til felles med MUD – utover institusjonaliseringen av økonomiske sanksjoner ved ureglementert fravær fra programmet. Dette elementet har likevel sannsynligvis vært viktig for oppslutningen på den politiske høyreside, og retorikk knyttet til plikter og ansvarliggjøring er klart mer fremtredende i politiske dokumenter produsert under Høyre/KrF regjeringer enn under sentrum/arbeiderparti regjeringer. Den brede oppslutningen om reformen hviler med andre ord på en ideologisk cocktail av empowerment, likestilling, og nyliberalisme.

Avslutningsvis pekes det på likhetene mellom introduksjonsordningen og NAV-reformen, og spesielt det såkalte kvalifiseringsprogrammet, som er mer eller mindre en blåkopi av introduksjonsordningen. Det er mye som tyder på at introduksjonsordningen har vært en brekkstang for innføringen av kvalifiseringsprogrammet. En viktig forskjell fra introduksjonsordningen er likevel at når det gjelder kvalifiseringsprogrammet, er det fortsatt opp til den enkelte kommune og saksbehandler å beslutte om det skal tas i bruk eller ikke. Deltakelse i slike programmer er dermed ikke noen rettighet for medlemmene av målgruppa.

**Artikkel 2: Velferdsstatens skreddere: Skjønn og brukervedvirkning i flyktningetjenesten.**  
Publisert i Tidsskrift for Velferdsforskning 2006/4. Medforfatter: Hanne Kavli

Her er det implementeringen av endringene i integreringspolitikken som er tema. I hvilken grad gjennomføres intensjonene i introduksjonsloven, og hvilke konsekvenser har endringene fått for fronlinjebyråkratens rolle og funksjon? Hvilke strategier anvender byråkratene for å møte de nye utfordringene?

Introduksjonsordningen legger stor vekt på brukervedvirkning og (skjønnsbasert) individuell tilrettelegging. Artikkelen drøfter hvordan disse kjennetegnene ved introduksjonsordningen er gjensidig avhengig av hverandre: Brukervedvirkning (i betydning reell innflytelse på innholdet i kvalifiseringsprogrammet) kan vanskelig skje uten rom for skjønn hos saksbehandler. Samtidig er det knapt mulig å utforme et individuelt tilrettelagt program uten en viss form for medvirkning fra brukeren.

Flere evalueringer peker på at brukermedvirkning er et område som framheves som særlig komplisert og krevende av fronlinjebyråkratene. I artikkelen skisserer vi to hovedtyper av byråkrater – med tilhørende mestringsstrategier - som har utkrystallisert seg i løpet av de evalueringene vi har gjort av introduksjonsordningen og dens forløpere. Omsorgsbyråkraten er fleksibel og forhandlende, har en vid oppgaveforståelse og inngår ofte i en personlig og langvarig relasjon til brukeren. Disse byråkratene er ofte tilbakeholdne med å skriftliggjøre det formelle verktøyet for brukermedvirkning, nemlig handlingsplanen. Begrunnelsen er gjerne at deltakeren ikke er klar for en slik formalisering. Regelbyråkraten er mer formalistisk og har en avgrenset og fast oppgaveforståelse. Disse byråkratene gjennomfører i stor grad kravet om utforming av skriftlige handlingsplaner, og støtter seg gjerne på noen tommelfingerregler for hva slags brukere som skal ha hvilken plan. Den reelle brukermedvirkningen i utformingen av planene er imidlertid ofte beskjeden.

Introduksjonsordningen gjennomføres i stor grad i kommunene, i betydningen at så godt som alle i målgruppen deltar i programmet. Brukermedvirkning peker seg imidlertid ut som en særlig krevende arbeidsform, der det fortsatt er et stykke igjen til intensjonene i lov om introduksjonsordning er oppfylt.

### **Artikkel 3: Hvem inkluderer innvandrere?**

Publisert i Hege Torp (red): Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning. Gyldendal Akademisk.

Artikkelen tar for seg arbeidsgiverperspektiver på rekruttering og virksomhetsintern kvalifisering, samt betydningen av det såkalt ”nye arbeidslivet”: ulike varianter av fleksible ansettelsesforhold og lønssystemer. Innvandrere er undersysselsatte sammenliknet med norskfødte, og de sysselsatte befinner seg i stor grad i arbeidslivets randsoner, der lønningene er lavere, arbeidskontraktene kortere og arbeidsoppgavene tyngre enn i den velregulerte kjernen. I hvilken grad kan dette bildet knyttes til arbeidsgiveres rekrutterings- og kvalifiseringsatferd?

Det teoretiske utgangspunktet når det gjelder rekrutteringsbeslutninger er at de bedriftsøkonomiske vurderingene som ligger til grunn for beslutninger om ansettelser påvirkes av opplevd usikkerhet knyttet til den forventede produktiviteten til ulike kategorier arbeidssøkere. Dette leder til en hypotese om at virksomheter som anvender risikoreduerende virkemidler som tidsbegrensede kontrakter, lav lønn og lønssystemer som reflekterer individuelle variasjoner i produktivitet, samt anvender alternative informasjonskilder ved rekruttering, i større grad enn andre rekrutterer innvandrere. Det teoretiske utgangspunktet for analysen av investeringer i kvalifiseringstiltak (her i form av norskopplæring) i norsk arbeidsliv, er at slike investeringer kan være lønnsom-

me i et lønnsregulert arbeidsmarked, fordi produktivitetsøkning hos den enkelte arbeidstaker ikke automatisk fører til lønnsøkning (som ville ha spist opp gevinsten). Dessuten er kvalifiseringstiltak i Norge til dels et velferdsgode og dermed et forhandlingstema. Beslutninger om kvalifiseringstiltak vil dermed påvirkes både av fagforeninger og av kostnader og forventede gevinster ved slike investeringer.

Hypotesene er testet med utgangspunkt i datamaterialet fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003, som er en intervjuundersøkelse blant 2358 bedrifter, påkoblet omfattende registerdata om virksomhetene og deres ansatte. Analysene gir støtte til hypotesen om at virksomheter som benytter virkemidler som reduserer risiko ved ansettelse i større grad enn andre ansetter ikke-vestlige innvandrere. Rekruttering av innvandrere er vanligere i virksomheter som anvender midlertidige kontrakter og akkordlønn, og der lønnsnivået er lavt. Dette gjelder også etter kontroll for bransjetilhørighet. Analysene av hvilke virksomheter som tilbyr bedriftsintern norskopplæring viser at der man finner sterke fagforeninger, generell kompetanse på opplæring og satsing på HMS er det også større sannsynlighet for å finne virksomhetsintern norskopplæring.

Artikkelen konkluderer med at en ytterligere fleksibilisering av arbeidslivet ikke entydig vil være en ulempe for innvandrere, siden noen av disse virkemidlene bidrar til å senke terskelen inn til arbeidslivet. Det betyr imidlertid ikke nødvendigvis at det blir lettere å klatre oppover. Det såkalte nye arbeidslivet er utpreget segregert: Det er nokså ulike fleksibiliserende virkemidler som brukes i henholdsvis de godt betalte og de dårlig betalte jobbene. Den delen av arbeidslivet som slipper til ikke-vestlige innvandrere er i stor grad preget av fleksibiliserende virkemidler som like gjerne kunne ha vært kalt "det gamle arbeidslivet", og kjennetegnes av virkemidler som lav jobbsikkerhet og individuell og ytelsesbasert avlønning.

**Artikkel 4: Between empowerment and intrusion? The input and output legitimacy of integration policy**  
Publisert i *Journal of International Migration and Integration* 11(2010)

Denne siste artikkelen trekker på normativ politisk teori, empiri fra de foregående artiklene og noe ny empiri til å drøfte konsekvensene av introduksjonsordningen for den normative legitimiteten til integreringspolitikken. Har det faktisk skjedd en bevegelse fra input legitime til output legitime virkemidler? Mens tilnærmingen i artikkel en var å beskrive hvordan oppfatningen av hva som er etisk gode virkemidler har endret seg, er ambisjonen her å skissere noen kriterier for selve den etiske vurderingen: hvordan kan økonomiske sanksjoner begrunnes moralsk? Jeg knytter drøftingen til begrepene "input" legitimitet, som omhandler etiske vurderinger knyttet til selve virkemidlene (kren-

ker de f.eks personlig autonomi) og ”out-put” legitimitet, som dreier seg om resultater. Legitimiteten til virkemidlene hviler dermed ikke utelukkende på utformingen av disse, men også hvorvidt de har noen effekt på arbeidsgiveratferd. Jeg argumenterer dessuten for at i et regime med utstrakt skjønnsbruk og individuell tilrettelegging må de etiske vurderingene knyttes til den faktiske implementeringen av virkemidlene, og hvordan de oppleves av deltakerne i ordningen.

Evalueringer av introduksjonsordningen viser svært oppløftende resultater på overgangen til arbeid og utdanning. Riktignok er datagrunnlaget for slike evalueringer ikke optimalt, men så langt gir resultatene ordningen god output legitimitet.

Når det gjelder tvangsbruk og krenkelser av personlig autonomi skisserer jeg noen forhold som kan være avgjørende for hvor sterk tvang deltakerne opplever at de utsettes for, og i hvilken grad deres autonomi krenkes. Forhold som reduserer tvangspreget til ordningen er at flyktninger gjerne i utgangspunktet er svært positive til muligheten til å kvalifisere seg, samt at det i praksis eksisterer exitmuligheter (overgang til arbeid eller sosialhjelp, eventuelt med noe trekk i ytelsene i en begrenset periode). Ordningen er dessuten tidsbegrenset.

Intervjuer med sosialklienter og funn fra en evaluering av pilotprosjektene som ble gjennomført i forkant av introduksjonsordningen antyder dessuten at ideen om at vilkårsløs sosialhjelp skulle være en mer verdig institusjon enn lønnet kvalifisering er svakt fundert. Et klart flertall av flyktningene som hadde mottatt sosialhjelp i løpet av det siste året opplevde det som vanskelig å motta sosialhjelp uten å kunne gjøre noe til gjengjeld. Halvparten av sosialhjelpsklientene følte seg dessuten uvelkomne og mistrodd på sosialkontoret. Et klart flertall av deltakerne i pilotprosjektene opplevde derimot koblingen mellom deltakelse og økonomiske rettigheter som rettferdig.

Artikkelen peker på noen utfordringer for den normative legitimiteten til introduksjonsordningen: Usikkerhet knyttet til resultatene av ordningen, mangelfull brukermedvirkning og svak rettssikkerhet for deltakerne utgjør like fullt etiske utfordringer for introduksjonsordningen som tilsier at disse sidene ved ordningen bør evalueres jevnlig. Konklusjonen er likevel at legitimitetsproblemene på ingen måte er entydig større nå enn tidligere.

### **Sammenfattende analyse**

Artiklene i avhandlingen beskriver endringer langs alle de dimensjonene Goul Andersen (2006,2007) har foreslått inkorporert i beskrivelser av velferdsstatlig endring. En oppsummering av disse endringene er presentert i tabell 4. I løpet av 1990 tallet fikk nye

ideer om hvordan integreringsinnsatsen best kunne utformes og organiseres fotfeste i den norske debatten. Artikkel 1 peker på at endringene ikke nødvendigvis kan knyttes til en ideologisk endring langs en høyre-venstre akse, men vel så mye er relatert til nye ideer om hvilke konsekvenser ulike virkemidler har for individers (flyktnings) evne til å få kontroll over eget liv. Mens oppfatningene av hva som skulle til for å oppnå citizenship i stor grad var knyttet til inntektsikring og stort rom for kulturelle særtrekk på syttitallet, er dagens integreringsdiskurs i større grad preget av oppfatninger om at citizenship oppnås gjennom deltakelse – mer eller mindre frivillig sådan. Selv om det fra tidlig nittitallet av har vært politiske krefter i Norge som ønsker en generell nedbygging av innvanderers rettigheter til velferdsordninger, tyder min analyse på at endringspresset i norsk integreringspolitikk særlig har kommet fra en økt erkjennelse av manglende måloppnåelse og et påfølgende ønske om å finne fram til mer effektive virkemidler. Dermed bortfalt i noen grad betydningen av veto-points og behovet for å unngå upopulære reformer. Institusjonelle forhold og sti-avhengighet kan likevel ha vært med på å forsinke reformprosessen.

Avstanden mellom forventet og realisert arbeidsmarkedsintegrering har vært ett av flere forhold som har utgjort et økende endringspress på den norske integreringspolitikken på 90-tallet. Vurderinger av at sanksjonsbruk overfor nyankomne flyktninger er etisk uforsvarlig holdt med stor sannsynlighet reformene igjen. Det er imidlertid tegn til at vurderingene av hva som er moralsk gode virkemidler har endret seg. Dessuten økte endringspresset utover nittitallet som følge av stadig sterkere dokumentasjon av avstanden mellom intensjoner og realiteter på integreringsfeltet, men også som følge av eksogene forhold som økt innvandring og økende fokus på en aldrende befolkning. Dette bidro til at integreringspolitikken fikk større oppmerksomhet, og at kravene til god politikkutforming dermed ble gjentatt oftere. Dessuten fikk man de første årene etter tusenårsskiftet et sterkere fokus på innvandrerkvinner situasjon, og på mulige sammenhenger mellom svak integrering av enkelte innvandrergrupper og manglende likestilling mellom innvandrer menn og -kvinner i de samme gruppene. Bekymringen for at kvinner skulle nektes deltakelse i integreringstiltak bidro med stor sannsynlighet til å bygge ned motstanden mot å gjøre introduksjonsordningen obligatorisk.

Da de nye virkemidlene ble vedtatt i lovs form ble det gjennomført institusjonelle endringer som medførte omfattende omlegging av integreringsarbeidet overfor flyktninger. Det flyktningsfaglige arbeidet ble flyttet ut av sosialkontorene i spesialiserte enheter, tilbudet ble utvidet til heldagskvalifisering over to år, og inntektssikringen var ikke lenger sosialhjelp, men en introduksjonsstønad som utbetales under vilkår av at deltakerne faktisk er til stede i kvalifisering. I motsetning til sosialstønad som beregnes på grunnlag av husholdningens samlede behov, er introduksjonsstønaden en individuell stønad. Introduksjonsloven pålegger deltakelse i introduksjonsprogrammet som en plikt for alle



nyankomne flyktninger, men tildeler samtidig deltakelse i program som en rettighet. Dette innebar samtidig en betydelig inngripen i kommunal autonomi, siden denne rettigheten innebærer at kommunene er pålagt å tilby flyktningene et heldags, helårs introduksjonsprogram. Fram til introduksjonsloven var det opp til kommunene hva slags kvalifisering som skulle tilbys.

Til tross for at introduksjonsloven introduserte til dels gjennomgripende endringer av det kommunale integreringsarbeidet ble de nye virkemidlene nokså raskt implementert. Heldags, helårs kvalifisering er i betydelig grad gjennomført i kommunene. Betydelige implementeringsutfordringer gjenstår imidlertid, og er i særlig grad knyttet til skjønnsbruk, individuell tilpasning og brukermedvirkning. Dette har igjen konsekvenser for virkemidlenes legitimitet, siden manglende individuell tilpasning og brukermedvirkning forsterker det paternalistiske preget en obligatorisk ordning nødvendigvis må ha. Der- som man ikke lykkes med brukermedvirkning kan ordningen oppleves som illegitim inngripen i personlig autonomi.

Tabell 4: Sammenfatning av endringer i ideer, diskurs, institusjoner, praksis og resultater.

	1980-	1995 -
Oppfatninger om hvordan citizenship oppnås	Citizenship oppnås gjennom inntekssikring og tilrettelegging for kulturelt mangfold	Citizenship oppnås gjennom balansering av rettigheter og plikter i form av aktiveringstiltak og brukermedvirkning.
Oppfatninger om flyktningers relasjon til velferdsstaten	Klient	Deltaker
Diskurs	Unngå assimilering  Sosialhjelp er en rettighet, kontraktualisme er nedverdiggende og kontraproduktivt for læring.  Likebehandlingsprinsippet tilsier sektorprinsipp - ikke spesialiserte tjenester.	Unngå klientifisering.  Sosialhjelp virker klientifiserende og bør erstattes med aktivering: ytelser som er knyttet til deltakelse. Det er respektløst <i>ikke</i> å stille krav. Univer-selle tjensteter (sektoransvar) er inef- fektivt.
Policy	Universiell tilgang til relativt sjenerøs sosial- hjelp. Ingen statlige føringer på den kommu- nale integreringsinnsatsen.	Introduksjonsstønad knyttet til delta- kelse i introduksjonsprogram. Statlige føringer på den kommunale integre- ringsinnsatsen: heldags, individuelt tilpasset obligatoriske introduksjons- program.
Institusjoner	Lov om sosiale tjenester (1991), Lokal auto- nomi, sosialkontor og kommunal voksenopp- læring viktigste tjenesteprodusenter. Flykt- ninger har verken rett eller plikt til deltakelse i kvalifiseringstiltak.	Introduksjonsloven (2003) innfører rett og plikt til deltakelse i heldags kvalifisering. Individuell introduk- sjonsstønad. Integreringsarbeidet flyttes ut av sosialkontoret i spesi- serte tjenester.
Praksis	Stor lokal variasjon i kvalifiseringsarbeidet. I de fleste kommuner består innsatsen i praktisk sosialfaglig bistand, sosialhjelp og lavintensiv norskopplæring med varierende deltakelser. Lov om sosiale tjenester gir hjemmel for å stille vilkår som sjelden anvendes i form av trekk.	Introduksjonsordningen implementert I alle kommuner, men vedvarende utfordringer knyttet til individuell tilrettelegging og brukermedvirkning.
Outcomes	Lav arbeidsmarkedsdeltakelse I de fleste flykt- ningegrupper. Mange flyktinger opplever kon- takten med sosialkontorene og tilværelsen som sosialklient som problematisk.	Klar økning i yrkesdeltakelse - men usikkerhet knyttet til konjunktursitu- asjon. Flertallet av deltakerne i prøve- prosjektene opplevde vilkårsettingen som rettferdig.
Offentlige utgif- ter på kort sikt	Høye	Høyere

Arbeidsgivere følger dessuten sin egen logikk. Analysen av arbeidsgiveres rekrutteringsatferd illustrerer at arbeidsgivere er mer eller mindre risikoaverse, og ser ut til å oppfatte innvandrere som mer risikobefengte enn andre arbeidssøkere. Flyktingers utdanningsnivå varierer betydelig etter etnisk gruppe, og selv flyktinger med høy utdanning sliter gjerne med at utdanningen deres ikke er direkte oversettelig i det norske arbeidsmarkedet. I mange av de nye flyktningegruppene (somaliere, irakere, afghanere) er det dessuten et betydelig antall flyktinger som har liten eller ingen utdanning. Disse skal konkurrere i det norske arbeidsmarkedet med norske arbeidssøkere som snakker flytende norsk og gjerne har minst 12 års skolegang. Analysene i artikkel tre tyder på at norske arbeidsgivere synes det er vanskelig å vurdere produktiviteten til utenlandske arbeidstakere. Rekrutteringsprosessene i norsk arbeidsliv er tydelig preget av arbeidsgivernes risikoaversitet: Innvandrere har lavere sannsynlighet for å være i jobb, og de som er i jobb er klart overrepresenterte i virksomheter som anvender det jeg har kalt for risikoreduserende virkemidler: midlertidige ansettelse og akkordlønn. Introduksjonsordningen kan vanskelig erstatte tolv års skolegang. I noen grad kan den likevel redusere den risikoen arbeidsgivere opplever i rekrutteringsprosessen, gjennom å dokumentere kvalifikasjoner og gi mulighet til ulike varianter av arbeidspraksis der arbeidsgiver kan teste ut arbeidssøkere uten å påta seg fullt arbeidsgiver ansvar. Det som er gjennomført av evalueringer av introduksjonsordningen med hensyn på overgang til arbeid og utdanning tyder på at de nye arbeidsmetodene er betydelig mer effektive enn de gamle (Kavli m fl 2007). Når introduksjonsordningen ser ut til å ha bedre resultater enn det tidligere integreringsregimet kan dette indikere at den nye ordningen i større grad lykkes med å redusere den opplevde risikoen. Tidligere evalueringer av forsøkene med introduksjonsordningen og av andre liknende tiltak gir grunn til å sette dette i sammenheng med tett oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver i praksisperioden, samt med raskere norskprogresjon.

Overgangen til arbeid fra introduksjonsordningen ser imidlertid ut til å være svært konjunkturavhengig. Det tilsier at obligatorisk deltakelse i ordningen vanskeligere kan legitimeres ut i fra ”output” i form av formidling til arbeid i økonomiske nedgangstider. Mulige alternativer kan være å legge mer vekt på kvalifisering for samfunnsdeltakelse generelt, eventuelt å slakke på kravet om obligatorisk deltakelse i perioder med høy arbeidsledighet, eller mer spesifikt overfor personer som med liten sannsynlighet vil kunne komme i arbeid uansett konjunktursituasjon. En mer offensiv variant vil være at det offentlige etablerer de nødvendige arbeidsplassene.

Norsk integreringspolitikk har gjennomgått en betydelig utvikling fra syttitallets vektlegging av bevaring av innvandrernes kulturelle egenart og stor grad av frihet i deres valg av tilpasning til det norske samfunnet (Brochmann 2003), til dagens obligatoriske språk og – kulturkurs. Det kan synes som at på syttitallet var oppfatningen av hva som var en etisk god integreringspolitikk langt på vei løst fra hvilken effekt politikken hadde på

yrkesdeltakelse og levekår. I dag er politikken output langs disse dimensjonene relativt enkelt målbart, og er stadig tema for forskning, medieoppslag og politiske diskusjoner. Dermed aktualiseres eventuelle motsetninger mellom hva som oppfattes som etisk gode virkemidler i seg selv, og hva som oppfattes som gode resultater. I politikken må vurderinger av hva som er moralsk<sup>9</sup> riktig nødvendigvis ha en sentral plass. Likevel, hvis arbeidslivet til tross for omfattende offentlig ressursbruk vegrer seg mot å slippe til arbeidskraft fra visse deler av verden, får dette konsekvenser for politikken legitimitet: Det holder ikke at tiltakene er moralsk gode hvis målsettingene ikke oppnås. Og omvendt: effektiv arbeidsmarkedsintegrering kan ikke legitimere hva som helst av virkemidler, dersom virkemidlene er i strid med grunnleggende liberale verdier eller på annen måte oppfattes som uetiske. Den norske statens overordnede målsettinger for integreringspolitikken ligger som sagt svært tett opp til Marshalls' formuleringer av citizenship. Oversettingen av overordnede målsettinger til konkrete politiske tiltak er imidlertid ofte vanskelig. Kunnskapen om hva som er de effektive virkemidlene er gjerne ufullstendig, og det kan være motstridende hensyn mellom effektivitet og etiske hensyn til likebehandling og anstendig sosialfaglig behandling. Introduksjonsordningen er et eksempel på at en omfattende endring i virkemiddelbruk har skjedd samtidig som de overordnede politiske målsettingene har ligget fast. Det gir grunn til å mistenke at det har skjedd endringer enten i oppfatningen av hva som er effektive virkemidler, i hva som er moralsk gode virkemidler, eller i avveiningen mellom de to – dersom de utgjør motstridende hensyn. Dette er ikke gjensidig utelukkende forklaringer, snarere tyder analysen i artikkel en på at alle tre forklaringene har noe for seg.

Den nye vektleggingen av uheldige sider ved vilkårsløse økonomiske ytelser gjaldt ikke bare for innvanderfeltet. På 90-tallet skylte det en bølge av såkalt aktiveringspolitikk gjennom store deler av Vest-Europa. I Norge ble den blant annet reflektert i St.meld 35 (1994-95) Velferdsmeldingen, som introduserte bruk av velferdskontrakter og kvalifiseringsplaner for sosialklienter og arbeidsledige. Muligheten til å stille vilkår for sosialhjelp har (om enn i varierende grad) eksistert like lenge som sosialhjelpen. Bestemmelsene har imidlertid vært skjønnsmessig implementert av den enkelte kommune og saksbehandler – og i liten grad anvendt. Lov om introduksjonsordning for flyktninger reduserte drama-

---

<sup>9</sup> Moral skal her forstås som normative vurderinger som har betydning for handling

tisk det lokale skjønnnet knyttet til hvorvidt vilkår og sanksjoner skulle anvendes i forhold til denne målgruppen. Dermed ble virkemidlene implementert i et helt annet omfang enn tidligere. Samtidig ble kommunene pålagt å tilby et heldags individuelt tilrettelagt kvalifiseringsprogram til alle nyankomne. Dermed ble flyktingenes rettighetssituasjon endret på to måter samtidig: de har ikke lenger rett til vilkårsløs sosialhjelp, men har for første gang krav på et heldags, individuelt tilrettelagt kvalifiseringsprogram. Endringene i det norske integreringsregimet har med andre ord skjedd på mange nivåer: både den politiske diskursen, politikkkutformingen, lovgrunnlaget, integreringsinstitusjonene, den lokale implementeringen av integreringspolitikken og flyktingenes rettighetssituasjon endret seg. Endringene er omfattende, og selv om den politiske prosessen som ledet fram til introduksjonsordningen tok noen år, har selve reformen blitt gjennomført nokså raskt.

Endringene svarer dermed langt på vei til Hall's (1993) definisjon av et paradigmeskifte. Endringene er knyttet både til oppfatningene om hvordan citizenship best kan oppnås, institusjonelle endringer, endringer i politikkens innhold og organisering og i relasjonen mellom flyktning og velferdsstat. Flyktninger har nå spesifiserte plikter, men også langt mer omfattende rettigheter overfor staten. Når det gjelder endringer i resultater har politikken noen implementeringsutfordringer, men utfordringene knyttet til overgang til arbeid- hovedmålsettingen for introduksjonsordningen – kan bli en større trussel mot ordningens legitimitet, spesielt i nedgangskonjunkturer. Med andre ord kan *market failure* bli en vel så stor utfordring som *state failure*.

Politikkutformingen på området står overfor minst to overordnede styringsutfordringer: I hvilken grad er arbeidsmarkedet egnet til å oppfylle velferdspolitiske målsettinger, og hvordan kan skjønnsbaserte ”skreddersydde” ordninger sikre individuelle rettigheter? Så langt virker det som reformen av norsk integreringspolitikk har bidratt til å styrke politikken output-legitimitet – og *social citizenship* ved å styrke deltakernes muligheter til reell deltakelse i arbeidsliv og samfunnsliv. Disse dimensjonene er nært knyttet sammen siden målsettingene for integreringspolitikken er så tett knyttet opp til social citizenship. På den annen side setter reformen sivile og politiske rettigheter (og dermed input legitimitet) under press, som følge av utfordringer knyttet til mangelfull medvirkning, manglende likebehandling og varierende kvalitet på tilbudet. Dersom disse utfordringene ikke løses trues reformen dermed også av *moral failure*.

Disse problemstillingene er på ingen måte særegne for integreringsfeltet, men er felles for hele området som omfattes av aktiveringspolitikk. Prinsipielle innvendinger kan og vil bli reist mot både *social contractualism* og mot velferdsregimer som ikke knytter vilkår til sosiale rettigheter. Uenigheten innenfor akademia kretser i stor grad rundt spørsmål som hører inn under input legitimitet: de dreier seg om hvorvidt den ene eller andre

arbeidsmetoden er egnet til å tildele mottakerne av sosiale tjenester verdighet, eller om de tvert imot oppleves som krenkende. Funnene fra artikkel fire gir grunnlag for en hypotese om at kontraktualisme/ikke-kontraktualisme ikke er det mest avgjørende for opplevelsen av verdighet hos mottakerne av disse tjenestene. For deltakerne i introduksjonsordningen er forhold knyttet til implementering av ordningen viktig: kvalitet, likebehandling, medvirkning. Bruk av vilkår i seg selv møter liten motstand. Dessuten kan det synes som deltakerne er betydelig mer opptatt av out-put legitimitet enn det akademia er: Nyankomne flyktninger er gjerne utålmodige etter å komme ut i arbeid.

Litteratur:

- Bane M.J and D.Ellwood (1994) *Welfare realities: From rhetoric to reform*. London: Harvard University Press
- Barbier, J.Cl. (2005): "Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach", in: J.Goul Andersen; A.Ma. Guillemard; P.H. Jensen; B.Pfau-Effinger (Eds): *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Barth, E, B Bratsberg og O Raaum (2002): Inntektsutvikling for innvandrere. *Søkelys på arbeidsmarkedet* 19:45-54.
- Béland, D. (2005), Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy and administration* vol. 39, No 1 2005, pp1-18.
- Berg, B. and Thorseth, M. (1995): *Kommunalt flyktningearbeid i endring*. Trondheim: SINTEF-lfim.
- Berg, B (1996): Det kommunale flyktningearbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 4/1996 197–213
- Boyer, G. R (1990): *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Brochmann, G (2002): Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet. I Brockmann, Borchgrevink og Rogstad (2002): *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brochmann, G. (2003) *Norsk innvandrings historie*, vol. 3 1975-2000. Pax Forlag.
- Campell, T (1978): *Discretionary 'rights'*. I N. Timms og D.Watson (eds);, *Philosophy in social work*, (pp. 50-77). London: Routledge.
- Chan, C and B. Bowpitt (2005): *Human dignity and welfare systems*. Bristol: Policy Press
- Dahlström, C (2004): Nästan välkomna. Invandrarpolitikens retorik och praktikk. Doktorgradsavhandling, Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs universitet.
- Dahrendorf, R. (1996): "Citizenship and Social Capital." In *Citizenship Today*, edited by M. Bulmer and A. M. Rees. London: UCL Press.
- Dean, H. (2003), 'Reconceptualising Welfare to Work for People with Multiple Problems and Needs', *Journal of Social Policy*, vol. 32, pp. 441-459.
- Dean, H. (2004) Reconceptualising dependency, responsibility and rights. In H. Dean (ed), *The Ethics of Welfare: Human Rights, Dependency and Responsibility*. The Policy Press: Bristol, pp. 193-210.

- Dean, H (2007) The ethics of welfare-to-work. *Policy and politics*, 35 (4). pp. 573-590.
- Demker, M. Og C. Malmström (1999): *Ingenmansland? Svensk Immigrationspolitikk i utrikespolitisk belysning*. Studentlitteratur – Lund.
- Djuve, A.B (2007): Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere. Fafo rapport 2007:26
- Djuve, A.B. (2008), «Nordiske erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere.» *Søkelys på arbeidslivet*, 1/2008
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995): *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B og H C. Kavli (2005): *De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo rapport 491. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B og H. C. Kavli (2007a): *Integreringspolitikk i endring*. I J.E Dølvik, T Fløtten, G Hernes & J M. Hippe (eds.) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2007b), *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer – like løsninger?* Tema Nord 2007:575. Nordisk Ministerråd
- Djuve, A. B., H. C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo rapport 364. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B. og H.C. Pettersen (1997), *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234
- Drøpping, J.A, B. Hvinden, K. Vik (1997), *Activation policies in the Nordic countries*. In M. Heikkilä et al. (eds.), *The welfare state in a colder climate*. Helsinki National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES).
- Elster, J (1983): *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Eriksen, E O (2001): *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Esping-Andersen, G. ed. (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London: Sage.
- Giddens, Anthony (1998): *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge



- Goul Andersen, J. (2007): *Conceptualizing Welfare State Change*. Paper, Conference on Welfare State Change St Restrup 13-15 jan 2006.
- Goul Andersen, J. (2007), *Affluence and Welfare State Transformations. Social Policy Change in Denmark, 1993-2007*. CCWS Working Paper nr 2007-55. Aalborg: Aalborg University.
- Gulløy, E., S. Blom og A.Aa Ritland (1997): *Levekår blant innvandrere 1996, Dokumentasjonsrapport med tabeller*, Notater 97/6, Statistisk sentralbyrå.
- Hagelund, A (2005): Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state. A case study from Norway. *Social Policy and Administration*, 39 (6):669-683.
- Hagelund, A (2003): *The importance of being decent. Political discourse on Immigration in Norway 1970-2002*. Unipax.
- Hagen, Kåre (1997): *Innvandrere og sosialhjelp. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning*. Fafo-notat 1997:7
- Hall, P.A, (1993), Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy making in Britain, *Comparative politics*, 25, 3:275-96.
- Hammar, T (1985): Sweden, i Hammar (ed): *European immigration policy. A comparative study*. Cambridge: Cambridge University Press
- Handler, J.F (2003) : Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract. *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 3, 229-243 (2003)
- Handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering (1992). Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Hardoy, I. OG T. Zhang (2010): Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? Søkelys på arbeidslivet 4/2010.
- Hove, Olav. 2005. *Kunnskapsstatus for komparativ sosialhjelpsforskning*, HiO-rapport nr 27. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- IMDi (2006): *Arbeidsgiverundersøkelse mai 2006. Bedriftslederes holdninger til virkemidler for økt sysselsetting blant innvandrerbefolkningn*. Oslo: IMDi.
- Jensen, I (2004): *Jobsamtalen – arbeidsmarkedets optagelsesritual*. Tidsskrift for arbeidsliv nr 2 /2004, 24-39. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Jensen, P.H og B Pfau-Effinger (2005): 'Active citizenship: the new face of welfare'. I J. Goul Andersen, A.-M Guillemard, P.H Jensen og B. Pfau-Effinger: *The changing face of welfare*. Bristol: The Policy Press

- Kavli, H. C. (2004): *Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom intervjuer og registerdata*. Fafo notat 2004:24. Oslo: Fafo.
- Kavli, H., A. Hagelund and M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*, Fafo report 2007: 34, Oslo: Fafo.
- Kildal, N. (1999). Arbeidslinje, ansvar og selvrespekt. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, årgang 16:47-53.
- King, D (1999): *In the name of liberalism: Illiberal social policy in the United States and Britain*. Oxford: Oxford University Press
- Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- Lipsky, M (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation
- Lorentzen, T (2006): *Social assistance dynamics in Norway*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD) University of Bergen, Norway.
- Lødemel. I (1997): *Pisken i arbeidslinja*. Oslo: Fafo
- Malmberg-Heimonen, I. (2005): *Public welfare support and private responses –Studies of European labour market policies in transition*, Finnish Institute of Occupational Health, Research Reports 68. Doctoral thesis in Social Work, University of Helsinki.
- Margalit, A (1996): *The Decent Society*. Harvard University Press.
- March, J.G og J.P Olsen (1989): *Rediscovering institutions*. New York: Free Press
- Marshall, T.H and T. Bottomore (1949/1987): *Citizenship and Social Class*. Pluto Press.
- Marshall, T.H. 1963: *Class, Citizenship, and Social Development*. Univ. of Chicago Press.
- Mead, L (1997): The rise of Paternalism, in L Mead (ed): *The New Paternalism* Washington: Brookings Institution
- Neergaard, A (2006): *Rasifierad rekrytering i storstadskommunen*. I Gunnarson, Neergaard og Nilson (red): "Kors&Tvärs: Interseksjonalitet och makt i storstadens arbetsliv. Stockholm: Normal förlag.
- NOU (1986:8): *Flyktingers tilpasning til det norske samfunn*. Sosialdepartementet
- Olsen, J.P (2007): *Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay*. Working Paper No 13, ARENA Centre for European Studies, University of Oslo

- Peck, J (2001): *Workfare states*. Guilford Press.
- Pierson, Paul (2000): "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics." 2000. *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. 1994. Cambridge University Press.
- Powell M.(2004): Social Democracy in Europe. I Bonoli, G. og M. Powell (2004): *Social Democratic Party Policies in Contemporary Europe*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science
- Ramia, G (2002): 'The New Contractualism, Social Protection and the Yeatman Thesis', *Journal of Sociology*, vol.37:3, pp. 49-68.
- Rogstad, Jon (2000): *Mellom faktiske og forestilte forskjeller*. Doktorgradsavhandling. Rapport 2000:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, Jon og Oddbjørn Raaum (1997): Utstøting fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med minoritetsbakgrunn. SNF-rapport 74/97. Oslo: SNF.
- Rousseau, J. (1997): *Of the social contract*. I S. Cahn (Ed): Classics of modern political theory. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F (1999): *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Selten, R og G. Gigerenzer (2002): Bounded Rationality, The adaptive toolbox. Mit Press.
- St.meld nr 39 (1973-74): *Om innvandringspolitikken*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld nr 74 (1979-80). *Om innvandrere i Norge*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld nr 39 (1987-88): *Om innvandringspolitikken*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld nr 17 (1994-95): *Om flyktningepolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld nr 36 (1994-95): *Velferdsmeldingen*. Oslo: Sosial og helsedepartementet.
- St.meld nr 17 (1996-1997): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Tronstad, K. (2009) *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. Rapporter 2009/37. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Tronstad, K. (2010): *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Fafo-rapport 2010:39

- Van Meter, D.S og C.E Van Horn (1975); The policy implementation Process: A conceptual Framework. *Administration and Society*, Vol 6/4.
- Van Oorschot, W. (2002): Miracle or Nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes. *Journal of Social Policy*, 31(3), 339-420.
- Velvin, G (2007): Arbeidsretta tiltak – hjelp eller barriere? Klientenes opplevelse og erfaring med aktive tiltak for sosialhjelpsmottakere. Cand.polit oppgave NTNU.
- Vik-Mo, B og J.A Nervik (1999): *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. ISS Report no. 2. Department of Sociology and Political Science, NTNU, Trondheim
- Wikan, U. (1995): *Mot en ny, norsk underklasse. Innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Yeatman, A. (1997) 'Contract, Status and Personhood', pp. 39–56 in G. Davis, B. Sullivan and A. Yeatman (eds) *The New Contractualism?* Nathan: Centre for Australian Public Sector Management, Griffith University.
- Yeatman, A. (1998): 'Interpreting Contemporary Contractualism', pp. 227–41 in M. Dean and B. Hindess (eds) *Governing Australia: Studies in Contemporary Rationalities of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.





## ARTIKKEL 1





# Introductory programmes for immigrants – liberalism revisited, or changing ideas of citizenship?

## *Abstract:*

Following the trend of most western European countries, Norwegian social policy is moving in the direction of activation and conditionality. The reform studied here, the Introductory Act for newly arrived immigrants, is one of the most prominent examples of a series of reforms following the same pattern. A main topic in the debate over activation is whether conditionality is imposed in order to qualify and enable, or rather is motivated by an intention to control and deter – in other words, empowerment or neo-liberalism. The topic calls for a closer look at the measures within the activation regime in question, and their ideological anchoring. The UK activation discourse provides a contrastive case for the analysis. This paper argues that the Norwegian reform rests on an ideological cocktail of empowerment, gender/political equality and neo-liberalism. The reform was preceded by considerable changes in the political and academic discourses on citizenship, and the new discourses on empowerment and gender/political equality are clearly reflected in the act. The paper also place the changes in discourse within the context for policy change created by interests and social learning.

*Keywords: activation, discourse, ideas, integration policy.*

## **Introduction**

There is broad consensus in the literature that the welfare-state is undergoing a process of change in the direction of activation. Still, the debate continues on the strength of the changes, the causes for change, as well as on the consequences predicted for citizenship. Is activation eroding social citizenship by revoking rights (Handler 2003)? Or is it a “third way” social investment (Giddens 1998) that may pay off for both the activated and the welfare state, and that convey a more egalitarian relationship between citizen and welfare state by extending “contractual capacity” (Yeatman 1997) also to marginalized groups? Is it motivated by a wish to provide better services, or does it simply represent a shift towards (neo-)liberalism?

The activation trend is particularly relevant for studies of integration policy for (at least) two reasons: First, there is a close link between integration policy and social citizenship, as the recognition of the social rights of immigrants is a fundamental condition for integration policy. Second, there are indications that activation is implemented more eagerly when the target group is foreign born (Van Oorschot 2002, Djuve and Kavli 2007).

One explanation for the differing interpretations of activation may be the variety of its implementations across Europe. Barbier (2005) states that “a diversity of solutions persists for activation in both the broad and the narrow sense”. In the British case, Ruth Lister (2009) concludes that “the ‘new contract for welfare’ places greater emphasis on obligations than on rights” (p:5). This may be accurate for the British case, but not necessarily for activation in general. Lister points to the neoliberal heritage of British’ third-way activation policy, and to influence from America but also Scandinavia. In this paper I will discuss activation-reform in Norway, a welfare system with strong roots in

social-democracy, the latter understood both as a welfare-state category (Esping-Andersen 1990) and in terms of the political dominance of the social democratic Labour Party in the post war era. The UK activation discourse as described by Lister (2009) and Levitas (1998) provides a comparative case for the analysis.

Individual rights and demand-side policy have had a strong standing in Norwegian social policy in general. Furthermore, policy for integration of immigrants, which is the case for analysis here, strongly underscored the rights to cultural distinctiveness and choice up until the late 1980ies (Brochmann 2003). By 1997, the political climate had changed, and a white paper presented by the Labour Party government for the first time proposed to *investigate the alternative* of linking the rights to income support to participation in some kind of training (St.mld nr.17 1996-97). Six years later, the Introductory Act institutionalized compulsory participation in full-day training for newly arrived immigrants, and thereby represented a watershed in Norwegian integration policy.

When the new measures were tested out through pilot projects in 1998, they were met with opposition both by case-workers and teachers within the integration services, who criticized the measures for being unethical and counterproductive (Djuve et al 2001): The effects of the new instruments were uncertain, and in addition, the instruments were fraught with considerable problems of legitimacy, being perceived as assimilationist, stigmatising, and/or violating the integrity of the individuals concerned. This view seems to be in accordance with the official integration policy of the 1980ies. In this case, however, the political opinions on what constitutes legitimate instruments changed over a relatively short period: Measures that would have been politically

impossible to implement in 1993 were established by law ten years later. What had happened?

Most western welfare states have made substantial changes in social policy over the past two decades, ignoring the predictions of stability stemming from the dominant institutionalist path dependency theorem (Pierson 1994/2004). During the 90ies, welfare state change was mainly understood as retrenchment, and seen as cost containing adaptations to external drivers like globalisation and demographic changes (Pierson 1994). Welfare states were understood as operating under conditions of “permanent austerity” (Pierson 2001), but still changes were interpreted and expected to be small, as a result of path dependency, veto points and blame avoidance. The stability bias of new institutionalism has been discussed increasingly critically in the literature (e.g. Hall and Taylor 1995, Goul Andersen 1997, Hay 2001, Peters et al 2005). Towards the end of the millennium, in the face of a growing consensus that actual change had taken place, a new interest in theory that could explain such change emerged, and particularly in theories of policy learning and ideational change (e.g. Seeleib-Kaiser and Fleckenstein 2007, Béland 2005, Blyht 2002). The idea of cost-containment as the main driver for change has also been questioned: “the Danish welfare state does not seem to be in a condition of “permanent austerity” – and politics, interest conflicts and ideas are arguably as important as ever as drivers of change” (Goul Andersen 2007: 5). In this context, I find it particularly interesting to analyze ideational changes when they occur within a political movement (here the social democratic party) in one of the richest countries of the world. The changes described here comprise that social democratic politicians have altered their former stances, not (only) changes in the political landscape. The reform is also rather costly, as full day paid training is clearly more expensive than the former regime of social benefits and low intensive language training

– at least in the short run, and hence a poor example of retrenchment. Cost containment does not seem to be a driving force behind the reform. In other words, this is a study of ideational changes among social democrats that did not operate under circumstances of “permanent austerity”. They did however operate under circumstances of increased immigration, growing competition from the anti-immigration Progress Party and an integration regime that during the 90-ies was constructed as a failure (Djuve and Kavli, 2007). In other words, motivations for change could be found both in a wish to improve the social and/or economic integration of immigrants, an intention to deter further immigration by curbing their access to welfare services, and/or in a more instrumental ambition to attract anti-immigration voters by showing a stricter line in integration policy. Scrutiny of the contents of the reform and the debate preceding it may shed some light on which of these motives that have been openly advanced, and to what extent they are reflected in the resulting reform.

The activation of social protection has been described as “one of the most important transformations of social protection across Europe” (Barbier, 2005 p 113). Activation is a key notion in the European employment strategy, and activation policies and programs are main instruments to promote the transition from welfare to work and to (re)integrate people dependent on social insurance benefits or social assistance into the labor market. This has happened simultaneously with increased migration and a resulting ethnically diverse workforce. Even the most conservative predictions indicates an immigrant population in Norway of between 21 and 31 percent within 2060 (Brunborg and Texmon 2009). The interplay between target groups and policy has not been given much attention in the literature, but some studies suggest that activation particularly has endangered the social rights of the most vulnerable groups (Van Oorschot 2002, Cherling et al 2002).

On the other hand, parallel to the introduction of obligatory participation in activation programs, there has been a development of more explicit rights for citizens in the target groups of different activation programs (Dingeldey 2009). Typically, activation measures curb the access to unconditional income support, but introduce rights to participation in some sort of paid training. This underscores the importance of monitoring multiple dimensions in studies of social citizenship.

A distinction is sometimes made between activation of the work-first type and of the human capital type. The former gives priority to labour market integration on the premise that any job is better than none, while the latter emphasizes the development of skills which will enable people to find suitable work (Dean 2003). Whether the aim of the activation efforts is understood as work, citizenship or both have consequences for how policymakers, caseworkers and the general public think about work methods (Hagelund and Kavli 2009). Particularly when activation is invoked in order to obtain social citizenship, the potential conflict between conditionality and autonomy become apparent. The activating state offers and expects a more active and engaged role for citizens, including marginalized citizens (Taylor-Gooby 2009, Jensen and Pfau-Effinger 2005) – at least at the rhetorical level. The active citizen is assumed to be self-responsible, and citizens who are claimants of public transfers are expected to take an active role in the process of becoming self-reliant. This role entails more autonomy and choice than the traditionally passive client role, in other words, user-involvement in the shaping of services. The potential discord between conditionality and autonomy is at the core of the debate on the “true colours” of activation. Conditionality may in some cases be intended to – and/or implemented in ways that work to – discipline and restrict; in others to motivate, empower, and recognize contractual or other capabilities.

A separate strand of critique of activation policy as an employment strategy is based on the understanding that unemployment is mainly a demand-side problem.

According to this view, problems of unemployment must be solved by demand-side measures. Irrespective of its implementation, activation is a supply-side measure and will accordingly not solve the problem. Ruth Levitas (1998) identified this stream of critique as the Redistributive Discourse. The three discourses identified by Levitas serves as a starting point for my analysis of the Norwegian activation discourses, and are briefly described in the next section.

### **A contrastive analysis of activation discourses in Norwegian integration policy**

Levitas characterizes the social exclusion debate through the distinction between a 'redistributive' (RED), a 'moral underclass' (MUD) and a 'social inclusion' (SID) discourse. RED is based on a neo-Keynesian/solidaristic perspective, where market produced inequalities are seen as the cause of social problems, and income redistribution and demand management promoted as the means to achieve employment and equality. Social democracy has its roots in this discourse. In MUD the welfare state itself is seen as the problem, and state interventions understood to cause disincentives for work and to undermine work ethics and family values. The cure is deregulation and negative sanctions/workfare. MUD clearly corresponds to the understanding of conditionality as controlling and deterring. SID is identified by Levitas as a discourse that has a more narrow focus on integration through paid work. While RED focuses on demand side problems, SID points to the importance of social and individual preconditions to enter the labour market. SID therefore prescribes activation schemes and training, as well as argues in favour of a new balance of rights and duties.

Levitas' critique of SID mainly focuses on its' emphasis on lack of work over lack of funds as the reason for social exclusion. She does not seem to be particularly interested

in the type of activation measures applied, nor their effects. The ideological anchoring of SID is somewhat unclear – that seem to be part of the definition of SID, which makes it challenging to draw a clear line between SID and MUD (and RED). A strict work-first approach can easily be interpreted as being in line with MUD. Empowering conditionality could be interpreted as being in line with RED, if work is understood as the best tool for redistribution. In other words, all three discourses could provide backing for activation measures. A deeper look into the rationales for activation presented in policy discourse and how these are reflected in policy measures, will be helpful in order to determine the ideological anchoring of a particular activation regime.

This article aims to

- 1) identify the changes in discourses on social citizenship (in the field of integration of immigrants) that preceded the Introductory Act, and
- 2) investigate how these discourses are reflected in the Act: What was the ideological anchoring of the new measures? Furthermore, the ambition is to
- 3) study the role of ideational change for welfare reform by exploring the links between discourse, measures and political support for the reform.

A comparative element is introduced by contrasting the Norwegian discourse with the British. At least at first sight, SID corresponds quite well to the Norwegian policy labelled “the work-line”, which guides current social policy in general and the Introductory Act in particular. The three discourses presented by Levitas are used as a point of departure, as I identify and categorize the discourses and ideological motivations presented for imposing the particular kinds of activation measures that are applied in the Introductory Act. I am particularly interested in arguments that can shed light on the debate on the true colours of activation: was activation promoted through



arguments about empowerment and inclusion, or rather by the contention that work incentives needed strengthening? Was the intension to curb or rather to expand the rights of marginal groups?

A weighty motive for focusing on these changes in discourses is of course the conception that the changes in discourse have played an important role in the policy changes. The importance of ideas in political change seems almost self-evident: "it is difficult to conceive of political and institutional change that is not propelled by some set of ideas about political outcomes and the arrangement to reach those goals (Peters et al (ibid):1296)".

The interest for the role of ideas in welfare state change has increased over the past decade. The independent causal effect of ideas is however difficult to establish. As stated by Taylor-Gooby (2005 p:8), "Paradigm and discourse approaches contribute to understanding of welfare reform, but they cannot in themselves provide a complete explanation."

I will present data that suggest that new (imported) ideas that coincided with agenda-setting factors (such as increased immigration and conceived failure of the former integration regime) played an important role in welfare state changes. I have suggested that the reform does not seem to have been motivated by cost containment, but other drivers of change, and particularly the interests of powerful actors, must be taken into consideration. Whether or not the construction of activation as an empowering measure reveals personal convictions or reflects a hidden agenda, is hard to tell. Such a hidden agenda could possibly be an intention of social democrats and leftist political parties to show more "muscle" in integration policy, given the increased competition from the

anti-immigration Progress Party during the 90ies and in the 2000nds. Even though the Progress Party has never been in office, their latent power may have influenced integration policy (Howard 2010). Another possibility is that social democrats have actually embraced traditional neo-liberal arguments about the need to control behaviour through economic sanctions, but refuse to admit it and hide behind arguments that could lead up to similar measures. The question is closely connected to the understanding political actors may have of the underlying political problem that needs solving, but also to how problems and solutions are politically framed (Kingdon 1995, Bacchi 1999, Béland 2005).

This article does not pretend to offer a full analysis of when changing ideas actually lead to policy change, but it seems odd to talk about welfare state change without at least mention other drivers of change. The analysis is inspired by the analytical framework offered by Hall (1993), in its focus on how social learning/agenda setting and changing interests may have paved the way for new ideas that challenged the existing political paradigms.

One way to shed some light on the relation between ideas and interests is exactly to dig deeper into how changing ideas of activation, citizenship and empowerment have been presented in the political discourses and in the actual policy changes. Are the changes anchored in new ideas of citizenship, or rather in a wish to restrain immigrants' access to welfare state services? Are the resulting policy measures likely to induce empowerment, or have citizenship rights been curbed? These are central questions for the analysis.

The rest of the paper is structured in five sections. The next section is a description of Norwegian integration policy before and after the Introductory Act. I then move on to identify the changes in discourses on social citizenship (in the field of integration) that played out in the 1990ies and onward. This was a period of search for a new policy (or “puzzling” in the vocabulary of Heclø (1974). The policy outputs from this puzzling and their links to the discourses are presented in a separate section. The impacts of the changing ideas of citizenship on policy is summed up and discussed in two separate sections: One on the ideological anchoring of the Introductory Act, and one on the relation between ideas and welfare state change, where the latter acknowledges also other drivers of change. Finally, I raise the question of whether the changes are particular for integration policy, or rather should be understood as an expression of a general turn in social policy, away from transfers and towards ideas of “social investment” in a Giddens “third way” sense.

The data consist of

- a) policy documents: the original proposal from MPs to initialize trial projects of activation for immigrants, the parliament committee report on that proposal, a green paper that discusses and outlines a draft Introductory Act, the final act, the parliament committee report on the act, parliament debates over the act, and relevant white papers from 1979 up until the Introductory Act was amended in 2005, and
- b) scholarly and less scholarly contributions to the analysis of Norwegian integration policy published from 1991 and up until today, including the main evaluations that have been conducted of the Introductory Program.

### **A shift from tacit to explicit activation in Norwegian integration policy**

Norwegian social policy was for several decades characterized by “sleeping” clauses of activation. It can be argued that a social contract of rights and obligations has been an implicit feature of the Norwegian welfare state since its construction in the post-war period. Enactments of activation and conditionality were passed in 1960 (concerning disability pensions), 1964 and 1991 (concerning social assistance benefits), but research has revealed that the conditions were rarely implemented (Drøpping et al 1997).

The Introductory Act followed an integration regime in which the integration services were mainly delivered by the same institutions that serve the majority population. Equal treatment, regardless of ethnic origin, had been a basic principle for integration policy since the 1970s. White paper No. 39 (1987-88) explicitly places integration policy under the heading of general welfare policy, and emphasises the principle of sectoral<sup>ii</sup> responsibility for service provision to the entire population – including immigrants. Since 1982, the local municipalities have been responsible for the implementation of individual integration measures.<sup>iii</sup> In the 1980s and 1990s the integration and training efforts varied substantially from one municipality to the next, but typically consisted of a few hours of voluntary Norwegian language training per week. Full-day, all-year programmes were a rare occurrence. (Berg and Thorseth 1995, Norberg, 1994, Djuve and Pettersen 1997, Djuve and Kavli 2000, Djuve et al. 2001).

Refugees normally have insufficient income sources when they arrive in their host country. Hence the sectoral welfare state recognized their problems as unemployment and low income, and they were referred to the social assistance offices. The standard response of the social assistance service was to treat the immigrants like any other

clients. Their problems were identified to be a number of deficiencies: lack of employment, income, housing, Norwegian language skills and knowledge about the Norwegian society. The solutions chosen from the repertoire of the social assistance offices were income support, housing, access to Norwegian classes (though typically only a few hours a week) and often extensive service concerning practical purposes like acquiring furniture and domestic appliances, and handling of the refugees household finances (paying their bills). At this stage – that could last for years or even into retirement age – the welfare apparatus did not put much effort into work training. One important explanation for this is the division of labour between the social assistance offices and the job centres. The social workers often hesitated to pass their refugee clients on to the job centres, partially because they felt that the refugees needed time to settle down and recover from traumatic experiences, and partially because they were aware of the language skills requirements of the job centres. When the refugees finally turned up at the job centres, many of them failed the Norwegian test and were sent back to the social assistance offices.

The size of the social assistance benefit is calculated according to household income and expenses, and may be influenced by the discretionary judgement of the social worker. The latitude for discretion also includes the possibility to set conditions for the cash benefits. The local implementation of conditioning was not surveyed until the 90ies, but these surveys indicate that the use of such terms and conditions was not widespread. In 1995 only just over 30 per cent of the municipalities reported having used workfare provisions in at least one case (Lødemel 1997). Three years later, approximately 25 per cent of the municipalities had implemented public labour-market schemes as part of their workfare programmes (Vik-Mo og Nervik 1999)<sup>iv</sup>. In addition to the fact that imposition of conditions on recipients of social security benefits was not very

widespread in Norwegian municipalities during the 1990s, non-observance of such conditions was not always met with real sanctions by the municipalities that had chosen to implement such provisions (Lødemel 1997; Vik-Mo and Nervik 1999). Even municipalities that had imposed conditions for participation in training programmes rarely or never resorted to economic sanctions against refugees or immigrants (Djuve et al. 2001). Typically, the conditions included that the immigrant should register as unemployed and sign up for a Norwegian course.

The introductory Act entailed an institutional change that was rather radical in the Norwegian context, and that probably had major impact on the largely successful implementation of the reform (Djuve and Kavli 2006, Djuve and Kavli, 2007). Income support for the participants was to be provided through an introductory benefit, contingent on actual participation in the programme. Access to ordinary social assistance benefit was restricted. The introduction benefit was constructed as an individual benefit, in the sense that every adult member of a household has an individual right to it, as long as they fulfil their obligations as participants. It should be noted that the introductory benefit is quite generous relative to social assistance benefits in most (all?) other countries, amounting to 150 000 NOK (approximately 19.000 EUR) per year. The programmes were also established as an individual right, implying that the local municipalities have a legal obligation to deliver the programme. This last feature was not a part of the original law proposition, but a result of an intervention from the Norwegian Parliament (INNST. S. NR. 129 (2001-2002)). The intervention was as result of a proposition from the Labour Party, the Centre Party and the Socialist party that was launched in a debate raised by the Progress Party, and was voted through with the support of the Progress Party<sup>v</sup>. The government coalition parties (the Conservative Party, the Christian Democrats and Venstre (liberal non-socialists)) voted against.

Obliging municipalities to implement full-day training for immigrants was a significant departure from the traditional high level of local autonomy in the implementation of social policy. Through the enactment of the Norwegian introductory programme, Norwegian authorities had reformed integration policy in three major ways: First, the intensity and quantity of qualification efforts increased substantially. Second, participation was made compulsory for all newly arrived refugees, both men and women. And third, the local municipalities could no longer choose not to offer full-day programmes for newcomers. It was a change in the direction of increasing conditionality, but also increasing rights: the obligation to participate is currently reciprocated by a corresponding entitlement to a place in a programme for which basic guidelines define the scope and content.

### **The public debate on the introduction of compulsive integration systems**

In 1991 the Norwegian sociologist Ottar Brox published a book called “I’m not a racist, but...”. Brox claimed that Norwegian debate on immigration and integration was severely hampered by what he referred to as “the morality championship”: In trendsetting political and academic communities, scepticism towards immigration and immigrants was perceived as xenophobic and as an expression of low moral standards. The result was that a whole range of arguments were excluded from the debate, with a polarization of stands as the inevitable effect. And, as Brox points out: the people’s opinions set boundaries for the authorities. It seems plausible that the climate for debate was partially responsible for an integration policy that gave major emphasis on influencing attitudes among the majority population, while policy that targeted immigrants was characterised by facilitation and preservation of cultural distinctiveness.

During the 1990s a growing concern over policy failure was voiced in integration debate. As early as in the 1980s, criticism of the clientification effects and the deficient quality of the Norwegian integration regime for refugees was raised by researchers (NOU 1986). During the 1990s, the criticism of the integration regime increased, fuelled by a growing number of studies documenting high levels of unemployment, low income, high dependency on social assistance, poor living conditions, low Norwegian skills and extensive social exclusion in large immigrant groups (Djuve and Hagen 1995; Vassenden 1996; Sivertsen 1995; Hagen 1997). Researchers, media and the growing Progress Party pointed to the gap between ambitious political goals of inclusion and actual integration. Researchers and politicians started to look for explanations.

The criticism raised by the research community targeted three aspects in particular. First, questions were raised with regard to the quality, continuity and intensity of the training efforts, and excessive local variation in the training offered was documented (Berg 1996; Djuve and Hagen 1995, Djuve and Pettersen 1997). Problems with poor quality and continuity were partly explained by the sectoral principle of service provision, and better coordination of efforts between social assistance offices and the job centres were prescribed - repeatedly. This line of criticism did not really offer new understandings of the problem, but was an important part of the social learning process and contributed to the general understanding that the current integration policy was a failure.

Second, it was claimed that the social welfare system gave rise to clientification: The “poor” help provided undermined the capacity of refugees to become self-sufficient (NOU 1986:8, Wikan 1995). The combination of low-intensive and poorly individually adapted training, long-time social assistance dependency and over-protective social



policy measures (like paying peoples bills) lead to passivity, disqualification and health problems (Djuve and Hagen 1995, Djuve and Pettersen 1997, Djuve et al 2001). The concern was that the system itself created poorly integrated long-term clients instead of autonomous citizens. This criticism can be labelled the “empowerment discourse” (ED). In the empowerment discourse, the solutions to the conceived problem of poor integration were high quality individually tailored training and economic incentives for participation. The training should include social studies, in order to provide the participants with the information necessary to understand and participate in society. In other words, ED contested the then dominating (RED) argument that unconditional benefits were the best way to achieve social citizenship.

Third, public integration policies were criticised for being vague and indistinct in their communication of basic Norwegian values (Wikan 2002). In the 1970s and 80s, research on integration and the policy discourse was strongly characterised by an anthropologic paradigm that emphasised cultural relativism and the immigrants’ rights to maintain cultural distinctiveness. Norwegian society should to the least possible extent force Norwegian values and life practices upon the immigrants. Emphasis was placed on allowing the immigrants themselves decide the form of adaptation to Norwegian society. This paradigm was also deeply embedded in public policy. Brochmann (2002:36-37) describes how policy formulations underscored the importance of facilitating real choices and protect the immigrants against forces of assimilation. An illustrative example is found in the white paper “On immigrants in Norway” (St.meld. no. 74, 1979-80), which specifies the need to inform immigrant parents of the dangers of assimilation inherent in sending the children to Norwegian day-care centres. For a long time, the cultural studies of immigrants in Norway were characterized by a distinct unwillingness to question the cultural practises of immigrants (Borchgrevink 2003), but

eventually issues of conflicting group-rights (ethno- cultural- religious) and individual rights (often women's rights) gained some attention (Borchgrevink 2002, Wikan op.cit). Wikan explicitly accused Norwegian authorities of having sacrificed the rights of women and girls on the altar of multiculturalism.

This development in cultural studies lagged somewhat behind public debate. In the late 90s, increasing attention to cultural practices involving oppression of women in certain immigrant communities, contributed to a reevaluation of the cultural relativism paradigm. Media reports and documentaries on forced marriages and female circumcision spurred a comprehensive, and at times heated, public debate. Key issues revolved around how Norwegian society could and should relate to the life practices of immigrants – and those of Muslims in particular – when these collide head-on with core Norwegian values (Hagelund 2005). The perceived distance between the majority and parts of the minority with regard to key values thereby became a prominent additional argument in the criticism of the Norwegian training and integration regime for refugees and immigrants. In other words, the old cultural relativist discourse (CRED) was challenged by a “political equality” discourse (PED) with strong emphasis on women's rights. Within this discourse, the solutions presented to the problem of poor integration range from ensuring a solid curriculum of democracy and human rights in the introductory courses, via the introduction of obligatory participation or strong economic sanctions to secure high participation rates, to proposals of obligatory testing of language and other relevant skills, mandatory loyalty oaths and measures to reduce the influx of immigrant groups considered to have particularly divergent beliefs and practises.

Criticism also emerged from some political parties, and from those on the extreme right in particular. The topic of immigration entered the political agenda in a major way

following the local elections of 1987 when the Progress Party enjoyed a leap forward in electoral outcomes. The Progress Party vented what was perceived as excessive use of welfare benefits among immigrants, and voiced the perception that immigrants intentionally abused the welfare system. The willingness of immigrants to become integrated was also made into a topic for public debate, for example following the debate on alleged 'misplaced kindness' (in Norwegian *smillisme*), which was set off by Rune Gerhardsen of the Labour Party (Gerhardsen 1991). The arguments are clearly related to MUD.

To sum up, one stream of criticism claimed that better integration could be achieved by doing more of the same, only better: More, individually tailored and coordinated qualification would solve the problems. Another stream claimed that better integration could be achieved by doing something fundamentally different: Unconditional income support would have to cease, and immigrants should somehow be made to internalize or at least accept Norwegian basic values – however difficult to define.

Opponents of activation schemes voiced concerns that these schemes would undermine social rights and depreciate and cast suspicion on social welfare clients, indicating that RED was still to be counted with. Towards the end of the 1990s it nevertheless appeared as if the adherents of activation had gained the upper hand in the political discourse, with regard to both integration policy and social policy in general. It is not clear whether this actually indicates that RED was on retreat, as countercyclical fiscal policies still has a strong standing in Norway. Also, the suggested introductory benefit was at least as generous as ordinary social benefits, and substantially higher when both spouses participate in the programme. Furthermore, the balancing of new obligations with a corresponding right to participate in the programme makes it questionable to

conclude that the programme represent an encroachment of rights. What seems definite is that CRED had lost ground to ED and PED.

### **How the public debate has been reflected in policy discourses**

In the course of the 1980s and 1990s a gradual change could be observed in policy documents, all in the direction of placing more emphasis on the obligations of immigrants and refugees to participate in Norwegian society and labour markets. Report No. 39 to the Storting (1987-88) “On immigration policy” represents a turning point. Here, refugee policy is for the first time placed in the context of other parts of integration policy – even if the concept of integration does not appear in the text (Brochmann 2003). Equal opportunity and dignity are key concepts in the report. At the same time it emphasises that immigrants, like Norwegians in general, must respect not only the laws, but also the core values of Norwegian society. These were specified to be democracy, gender equality and children’s rights. However, it was underscored that immigrants still have the opportunity to preserve their own culture, and the undesirability of assimilation was repeatedly specified. These changes are clearly related to PED.

In 1996 the need for a more unified training effort to qualify refugees for employment and other participation in Norwegian society was emphasised in Report No. 17 to the Storting (1996-97). As a follow up on the Report No. 17, the ministry of local affairs commissioned a report on other countries’ experiences with a closer coupling of participation in qualification with economic transfers. This can be interpreted as intended policy learning before implementing the (in the Norwegian context) new ideas of conditionality. The resulting report presented a list of common characteristics of successful programmes that practised economic sanctions in case of illegitimate absence

from the programme (Djuve and Pettersen, 1997). The report – and the list – is extensively referenced when the Committee on Local Affairs in Parliament in march 1998 proposes mandatory and individually adapted full-day training for refugees, initially on a trial basis (Innst. S nr 192 (1997-1998)). Trial projects were launched in 26 local municipalities between 1998 and 2001. The initiative came from Labour Party MPs, but gained support from a broad political coalition, including the Progress Party. Neither the proposition from the MPs or the parliament committee report makes any reference to the need to clarify obligations, to sanction or in other ways discipline the refugees. The proposition is explicitly motivated by the need for better and more comprehensive training in order to enable refugees for life in the Norwegian society, and for better use of the resources represented by refugees. The shift from general social assistance to the targeted Introductory benefit is legitimized by the need to establish a link between individual performance and outcomes, in order to fight clientification. Concepts like “obligation” or “duty” are not applied. In other words, the proposition was clearly influenced by ideas that belong within ED.

However, PED and women’s rights played an important role in the decision to obligate the municipalities to implement the introductory act (the centre/right government originally suggested that the municipalities should be able to choose whether or not to implement the act). In the final proposition the choice to make the Act obligatory also for the local municipalities was explained mainly by the need for access to high quality qualification for all refugees, irrespective of their place of residence in Norway (Ot.prp 28 2002-2003). As mentioned above, the decision was however made as a follow-up of a proposition from the Progress Party (Dok.nr.8:50 (2001:2002)). The proposition made explicit reference to the tragic case where a young Swedish woman of Kurdish descent,

Fadime Sahindal, was killed by her father in Stockholm in January 2002. The young woman had entered into marriage without consent from her family. The proposition pictured so-called honour-killings as a symptom of wide-spread oppression of women in immigrant communities, and called for measures to counter what they perceived to be an increasing level of problems between Norwegians and some immigrant groups. None of the eight proposed measures from the Progress Party gained support from the political majority. Instead the alternative measure of introductory programmes that were made compulsory also for the municipalities, was launched by a coalition between the Labour Party, the Socialist Left Party and the Centre Party - and was voted through in Parliament with the support from the Progress Party. When Parliament handled the proposition, securing the rights of immigrant women were explicitly referred to in the debate as a motivation for making participation in the programme compulsory, and for obligating the municipalities to provide such programmes: “If this (participation) is not a right for everyone, we all know who will be sent to the kitchen and denied the opportunity to learn Norwegian, who will not have access to knowledge about their own rights, who will not be given training so they can manage in the labour market. That will be the women (...)we will not be able so solve this if it is not both an individual right and an obligation for society to provide.” (Karin Andersen of the Socialist Left Party. My translation)<sup>vi</sup>.

Parallel to the trial projects, a new act on introductory programmes for immigrants was elaborated. A green paper was presented in 2001 (NOU 2001:20), and the law proposition (Ot.prp nr. 28 (2002-2003)) was passed in 2003. In these documents (from the centre-Christian democrat coalition) a new vocabulary is introduced. The pair of concepts “rights and obligations” appear 34 times in the proposition, and the slightly

condescending “need to make responsible” (in Norwegian: ansvarliggjøre) (the refugees) appear four times. The latter concept seems to imply that the refugees were initially irresponsible. Both documents firmly place the “responsibility to participate actively in society” on the “newly arrived immigrants” (Ot.prp.nr 28 p 7) but also underscore the importance that society provide an effective and comprehensive training programme. In other words, while the original proposition seems to be influenced by what I have identified as ED and PED, the resulting act features also several MUD-like elements. The MUD-elements are however mostly to be found in the general parts of the law proposition, and are difficult to pinpoint in the description of the actual contents of the Introductory Programme. The shaping of the programme has not changed much from the trial projects to the Introductory Act.

### **The ideological anchoring of activation measures**

Several features from the new discourses about integration and citizenship can be traced in policy documents from the mid 90ies and up until the introductory Act was passed. The introduction of an individual introductory benefit represented a strong incentive for the “double-breadwinner” model: When both spouses participate, the household income is doubled. This, and the introduction of democracy and human rights on the curriculum for the courses is clearly consistent with PED. The more restrictive and punitive measures suggested by some participants in PED were not reflected in the act, with the exception of an amendment made in 2005, that made long term residence permits contingent on completion of 250 hours of language training and 50 hours social studies.

Individually tailored, full-day training in Norwegian language and social studies and a strong focus on user-involvement fits well with the solutions preferred within ED. The relatively generous introductory benefit, that is conditional on participation in the programme, may also be portrayed as an economic incentive and hence meet with ED specifications. Still, critics of the Introductory Programme underscored the conditional nature of the introductory benefit. When the introductory benefit is interpreted as a sanction it may be consistent with MUD. The relatively high benefit level is clearly less consistent with MUD. The Introductory Act does however underscore the importance of entering the labour market “as soon as possible”, something that can be interpreted as a MUD “work-first” approach. On the other hand, comprehensive training is given major weight, and relatively few participants quit the program to start working during the first few months (Kavli et al 2007). This may however be a result of the Introductory Program being implemented slightly different than was intended.

In the original law proposition, MUD arguments were more or less absent. Instead the Introductory Act was (at least officially) guided by arguments and research that pointed to the empowering potential of comprehensive and compulsory qualification programmes. Still, when the final Act was elaborated and passed, these arguments were accompanied by MUD arguments on the need to discipline social assistance clients. Even so, PED and particularly ED seem to have been influential of the contents of the Introductory Programme, while MUD can be traced mainly in its framing – again, depending on how the conditional element is interpreted.

The principle of conditionality may conflict with the value attached to unconditional rights within RED. Still, core elements of RED are still operating. The Introductory Act for the first time established full-day, tailored training as an individual right.



Table 1: The consistency of four main discourses with the Introductory Act

	Elements prescribed as solutions to the identified problems	Introduced in the Introductory Act	Mainstream policy (general welfare policy not particularly targeted at immigrants – but available also for immigrants)
Empowerment discourse (ED)	Tailoring Full-day training User-involvement Conditionality (activating) Social studies Childcare	Yes Yes Yes Yes Yes	(all measures may be applied but do not constitute an obligatory programme for the whole target group) Yes
Political Equality/Gender Equality Discourse (PED)	Democracy/human rights studies Strong economic sanctions or incentives for participation Strong incentives for “double breadwinner” model Childcare Long term residency permits made contingent on (partial) completion Residency permits made contingent on exam results Obligatory loyalty oaths Measures to reduce the influx of immigrant groups considered to have particularly divergent beliefs and practises	Yes  Disputable  Yes  Yes  No No No	Yes
Moral underclass Discourse (MUD)	Conditionality (restrictive) Lower benefits Work first	Yes(?) No Disputable	Unsystematically
Redistribution discourse (RED)	Un-conditionality High benefits Participation is an individual right Counter-cyclic fiscal policy	No Yes  Yes	Yes

Introductory benefit levels are high relative to most other countries, and are in many cases higher than social assistance benefits. And last, but not least, supply-side measures are being applied systematically. It may be argued that this form of conditionality is not necessarily in conflict with RED. Still, whether the reform results in a curbing or expansion of rights, will depend heavily on its implementation and output. Interestingly, while research on participants in activation programmes in the UK indicate that participants experience the activation as demeaning (Chan and Bowpitt 2005), a study of the participants in the introductory program report that a vast majority find conditional benefits to be fair (Djuve, 2010).

The introductory program and the discourses that played out prior to its enactment hence differ substantially from the British discourses and policies, as described by Levitas and Lister. The British “third way” has entailed increased conditionality and less rights as well as a strong “work-first” approach. The Norwegian Introductory Program introduced an introductory benefit that is conditional on participation in the program, but in addition a substantial expansion of rights to training. Benefit levels are relatively high, and there is a solid focus on tailoring of services. The Norwegian version of SID seems to be closer to RED, while the British SID is more difficult to distinguish from MUD. Taking into account the different welfare regimes in Norway and the UK (Esping-Andersen 1990), these differences are coherent with the perspective that institutions and history matter.

**Conclusion: Ideas and welfare state change**

The Introductory Act clearly reflects new (at least in the Norwegian context) ideas about citizenship and how citizenship can best be obtained. In course of the latter part of the 1990ies, the idea that unconditional benefits was the best way to obtain autonomous and active citizens, rapidly lost ground to the ideas of the empowering potential of obligatory and individually tailored training for all immigrants. The fact that (parts of) the Introductory Act appeal both to the participants in the ED discourse, the PED discourse, and the MUD discourse, paved the way for a political coalition. The conditional nature of the Introductory Act, appear to be a key element for the support from the political right (as in the coalition government of the Conservative Party, the Christian Democrats and Venstre (2001-2005), as well as the support from the Progress Party), who interpreted this to be a MUD element. By comprising both an expansion and systematisation of the training efforts - and a cutback in the access to ordinary social security benefits, the scheme appealed both to the leftists, who were oriented towards solidarity, and to the rightists, who were oriented towards avoiding abuse of social security schemes. Politicians to the left expressed concerns with the failure of the old regime to produce social citizenship and cheered for activation as an empowering measure, while politicians to the right were alarmed by increasing welfare consumption and welcomed activation as a disciplining measure. Finally, the reform appealed to the entire political spectrum in its promise of better integration outcomes. In this case, it seems like ideas and interests joined forces. The act was passed with broad political support (the proposition from the parliament committee was unanimous with the exception of a few details). It seems plausible that the mixture of ideological motivations for the act increased its political

attractiveness. The alliance formed between groups that feel a particular solidarity with refugees on the one hand, and groups that have quite limited solidarity with refugees on the other, constituted the factor needed to vote the reform into reality.

The new ideas also had important “helpers” in their breakthrough. In addition to the general social political climate of increased conditionality both nationally and internationally, the conceived failure of the former policy regime helped to open a window of opportunity as the legitimacy of the old regime crumbled. Norwegian policy is characterized by ambitious social political goals and is dependent on high labour market participation. Hence the welfare gap between the refugee population and the majority, as well as the welfare loss inflicted on society by economically passive groups, served to weaken the legitimacy of the former regime. And, while policy failure and new ideas may have been the main drivers behind the Introductory Act, concerns over violations of women’s rights in some immigrant groups probably had a major saying in the decision to force the reform on the local municipalities, and thereby establish participation in the programme as a right for all members of the target group.

In this window of opportunity, new ideas appear to have significantly affected the shaping of Norwegian integration policy. In contrast to the British social policy discourses, the activation discourses in Norwegian integration policy were clearly influenced by ideas of empowerment and political/gender equality. These elements of the discourse had significant impact on the institutional set-up and contents of the Norwegian Introductory Program. Particularly, the Introductory Act has not necessarily changed the balancing of rights and obligations in favor of obligations. Even though a trend towards activation, similar to the developments in the UK, can be identified, the social democratic Norwegian welfare-state still constitutes a clearly distinctive case. The

Norwegian welfare state is characterized by high social political ambitions compared to the UK, and the context of permanent austerity is not so pertinent to the Norwegian case. My analysis shows that social democratic ideas remain central, and that the activation element present in integration policy is incorporated in a way that allows different actors to perceive it as a solution to earlier problems.

Finally, the departure integration policy made from general social policy in 2003 deserve a brief comment. The departure leaves at least two important questions: first, why did the reform happen first in the sector of integration, and second: has the reform influenced other sectors of social policy?

A main difference between the discourse on integration policy, and the discourse on social policy in general, has to do with agenda-setting. Problems with long-term dependency on social assistance in the majority population never reached as high on the political agenda<sup>vii</sup>. Immigration was relatively new and increasing, and concerns for the possible emergence of a new underclass seemed to draw more attention than the underclass that was already established. Internationally, some research also indicates that ethnic diversity weakens the sense of solidarity in the population (Putnam, 2007), and that immigrants and refugees are perceived as less worthy recipients of public benefits than the majority population (Van Oorshot 2006). To the extent that the introduction scheme is perceived as representing a restriction of the access to social security benefits for refugees, these attitudes may have contributed to making the reform appear first in the field of integration.

In addition, refugees constitute an easily identifiable target group. The process may have gone faster than in other parts of social policy, because recently arrived refugees have no

special-interest organisations that can protest or in other ways delay the enactment of social reforms – there was less “institutional stickiness” (Pierson 2000).

There are also indications that the Introductory Act has influenced general social policy: In the comprehensive reform of the labour and welfare administration that is currently being implemented we can identify several of the key components of the introduction scheme. Report No. 49 to the Storting on Labour, Inclusion and Participation (2003-2004) suggests that the introduction scheme has spearheaded the reform: “In the Government’s opinion, the introduction scheme constitutes a good example of how the programmes of the welfare state can be modernised and adapted to emerging challenges (...) The approach to the scheme could also serve to reduce the suspicions of abuse and thereby contribute to better mutual trust between the citizens” (p. 32). In 2007 a qualification programme for long-time recipients of social assistance benefits was launched. The programme is a blueprint of the Introductory Programme - with the important exception that the municipalities can choose whether to implement it or not. With the Introductory programmes already up and going, transfer of the new measures to other policy areas was practically and politically easier.

On the other hand, the changes in the general labour and welfare policy would probably have happened anyway. The reorganisation of integration policy has taken place in a period when similar changes have occurred in social policy in most western European countries, and could therefore be regarded as part of the general development towards more activation of social protection, increasing conditionality, and possibly towards the social investment state (Giddens 1998): while social protection were earlier given as transfers, the idea is now that conditioning transfers on participation in training is a social investment that at some point may pay off. And while the tracing of new and old

ideas in the policy documents preceding the Introductory Act might give the idea that social democrats shy away from MUD arguments, the “no rights without duties” rhetoric is now also applied by social democrats in Norway as in other European countries (Aust and Arriba op.cit). One example which received broad media coverage was the statement made by the (then) Labour Party Minister of Labour and Social Inclusion Bjarne Håkon Hanssen in the context of the plans to introduce welfare contracts for social clients, when he declared to the daily Dagbladet that he “(...) would have no mercy with those who refuse to sign” (Dagbladet, Oct. 2005).

List of abbreviations:

MUD: Moral underclass discourse

RED: Redistribution discourse

SID: Social inclusion discourse

ED: Empowerment discourse

PED: Political equality/equal opportunities/women’s rights discourse

CRED: Cultural relativist discourse

---

<sup>i</sup> These may not accurately reflect the motives of the politicians involved. Still, hiding potential motives of introducing disciplining or controlling measures (as opposed to empowering ones) doesn’t seem like a tactical move if the purpose was to attract voters that are sceptical to immigrants.

<sup>ii</sup> Sector responsibility implies that each sector of service provision (health, education, social service, employment service etc) is in charge of service provision for all groups in the population, and there is no single institution that is responsible for provision of services to immigrants

<sup>iii</sup> Until 1982, The Norwegian Refugee Council was responsible for receiving the refugees. From 1982 onwards the governmental efforts were relocated to the Ministry of Social Affairs which established a new agency: The Governmental Refugee Secretariat. Responsibility for local efforts was transferred to the individual municipalities.

<sup>iv</sup> The figures are not directly comparable, because the phrasing of the question varies slightly. The question used in Lødemel’s study was: “Has the municipality initiated ‘work for social security benefits’ provisions as a condition authorised by the Social Services Act, Section 5-3, second paragraph? It is sufficient that at least one recipient of social security benefits has been gainfully employed as a condition for receipt of social benefits.” The formulation used by Vik-Mo and Nervik was: “The “work for social security benefits” programme defines requirements that the user must fulfil in order to receive financial social security benefits (The Social Services Act, Section 5-3, second paragraph). Are the municipal programmes part of the “work for social security benefits”

---

programme? Response alternatives were: "None of the programme places", "Some of the programme places" and "All of the programme places".

<sup>v</sup> The proposition from the Progress Party, Dok 8:50 (2001-2002) is further described two sections ahead, under "How the public debate...".

<sup>vii</sup> Source: [www.stortinget.no/stid/2001/s020418-01.html](http://www.stortinget.no/stid/2001/s020418-01.html).

<sup>vii</sup> Whether or not long term dependency on social assistance in the majority population is a major problem remains a topic of discussion, see Dahl et al 2006, Lorentzen 2006.

## Litterature

Aust, A. and Arriba A (2005): *Towards activation? Social assistance reforms and Discourses*. In Taylor-Goolby P. (2005): *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Bacchi, C. (1999): *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*, London: SAGE.

Barbier, J.Cl., 2005: "*Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach*", in: J.Goul Andersen; A.Ma. Guillemard; P.H. Jensen; B.Pfau-

Béland, D. (2005): *Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective*. *Social Policy and administration vol. 39, No 1 2005, pp1-18*.

Berg, Berit (1996): "Det kommunale flyktningarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning". *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 4/1996.

Berg, B. and Thorseth, M. (1995): *Kommunalt flyktningarbeid i endring*. Trondheim: SINTEF-Ifim.

Blom, S. and Ellingsen D. (1998): *Holdninger til innvandrere og innvandring*. Samfunnsspeilet nr 6 1998. Oslo: Statistisk Sentralbyrå

Blyht, M. (2002): *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University press.

Borchgrevink, T. (2003): *Et ubebag i antropologien*. In Rugkåsa, M. and Thorsen, K.T. (red): *Nære steder, nye rom*. Gyldendal norsk forlag.

Borchgrevink, T. (2002): *Likestilling. Det flerkulturelle demokratiets hodepine*. In Brochmann, G., Borchgrevink, T. and Rogstad, J (2002), *Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Brochmann, G. (2002): *Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet*. In Brochmann, G., Borchgrevink, T. and Rogstad, J (2002), *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Brochmann, G. (2003) *Norske innvandrings historie, vol. 3 1975-2000*. Pax Forlag.

Brox, O. (1991), *"Jeg er ikke rasist men..."* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.



- 
- Chan, C.K and Bowpitt, G. (2005), *Human dignity and welfare systems*. Bristol: Policy Press.
- Dean, H. (2003), 'Reconceptualising Welfare to Work for People with Multiple Problems and Needs', *Journal of Social Policy*, vol. 32, pp. 441-459.
- Dingeldey, I (2009): *Activating Labour Market Policies and the restructuring of "Welfare" and "State"*. Zes Arbeitspapier 1/2009, Zentrum für Sozialpolitik.
- Djuve, A.B (2010): Empowerment or intrusion? The input and output legitimacy of introductory programs for immigrants. *Journal of International Migration and Integration*. Online first: DO - 10.1007/s12134-010-0156-2
- Djuve, A.B. and Hagen, K. (1995): *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. and Kavli, H.C (2006), Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukervedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 4/2006.
- Djuve, A. B., Kavli, H.C., Lund, M. (2003), *From social benefits to paid qualification. Findings from 26 trial-projects with compulsory introductory programs for newly arrived refugees*. Strasbourg: Council of Europe.
- Djuve, A. B., Kavli, H.C, Lund, M. and Østberg, T. (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B. and Pettersen, H.C (1997), *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234.
- Djuve, A. B. and Kavli, H.C (2007), Integreringspolitikk i endring. I *Hamskifte (2007)*: Dølvik, J.E., Fløtten,T., Hernes, G. and Hippe, J (eds). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Dokument nr. 8:87 (1997-98): Forslag fra stortingsrepresentantene Sylvia Brustad, Signe Øye og Aud Gaundal om iverksetting av tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak gjennom utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner og prøveprosjekt med arbeidssentre for flyktninger i utvalgte kommuner
- Dok.nr 8:50 (2001:2002): Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Jan Arild Ellingsen og Karin S. Woldseth til tiltak mot bruk av trusler, vold og kjønnslemlestelser i utsatte familiemiljøer
- Drøpping, J.A, B. Hvinden, K. Vik (1997), *Activation policies in the Nordic countries*. In M. Heikkilä et al. (eds.), *The welfare state in a colder climate*. Helsinki National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES).
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Gerhardsen, R. (1991), *Snillisme på norsk*. Oslo: Schibsted.
- Giddens, A, (1998), *The Third Way. The renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Goul Andersen, J. (1997), *Conceptualizing Welfare State Change*. Paper, Aalborg University June 2007.

- 
- Goul Andersen, J. (2007), *Affluence and Welfare State Transformations. Social Policy Change in Denmark, 1993-2007*. CCWS Working Paper nr 2007-55. Aalborg: Aalborg University.
- Hall, P.A. (1993), Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy making in Britain, *Comparative politics*, 25, 3:275-96.
- Hall, P.A and Taylor, R.C. (1996), Political science and the three institutionalisms, *Political studies*, 44:936-57.
- Hagelund, A. (2005), Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state. A case study from Norway. *Social Policy and Administration* 39 (6):669-683.
- Hagen, K. (1997), *Innvandrerne og sosialhjelp. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning*. Fafo notat 1997:7. Oslo: Fafo.
- Handler, J.F (2003): Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract. *Journal of European Social Policy* August 2003 vol. 13 no. 3 229-243.
- Hecló, H. (1974), *Modern social politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Howard, M. (2010), The Impact of the Far Right on Citizenship Policy in Europe: Explaining continuity and Change. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol 36, No.5, May 2010, pp 735-751
- Innst.S 192 (1997-1998), Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Sylvia Brustad, Signe Øye og Aud Gaundal om iverksetting av tiltak for å vri inntekten for nyankomne flyktninger og innvandrere fra passiv sosial støtte til aktive tiltak gjennom utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner og prøveprosjekt med arbeidssentre for flyktninger i utvalgte kommuner.
- Inst.S nr. 129 (2001-2002), Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Jan Arild Ellingsen og Karin S Woldseth til tiltak mot bruk av trusler, vold og kjønnslemlestelser i utsatte familiemiljøer
- Jensen, P.H and B Pfau-Effinger (2005): *“Active citizenship: the new face of welfare“*. I J. Goul Andersen, A.-M Guillemand, P.H Jensen og B. Pfau-Effinger: The changing face of welfare. Bristol: The Policy Press
- Kavli, H.C, Hagelund, A. and Bråthen, M. (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta*. Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo/ISF.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, alternatives and Public Policies, 2<sup>nd</sup> edn*, New York: Harper Collins.
- Levitas, R. 1998. *The Inclusive Society? Social Exclusion and the New Labour*, Macmillan, London.
- Lister, R. (2009): *Social Citizenship in New labour's 'active' welfare state*. Working paper No. 2.35 CINEFOGO Working Papers
- Lund, M. (2003), *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo rapport 414. Oslo: Fafo.

- 
- Lødemel, I. (1997), *Pisken i arbeidslinja*. Oslo: Fafo.
- Norberg, P. F. (1994), *Kvalifisere for Norge: norske med samfunnskunnskap for fremmedspråklige voksne 1970-1993*. NVI-rapport
- NOU (1986:8): Flyktningers tilpasning til det norske samfunn. Sosialdepartementet
- NOU (2001: 20): Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere
- Olsen, B. (2007), *Flyktninger og arbeidsmarked 4.kvartal 2005*. Rapporter 2007/4. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Ot.prp 28 (2002-2003), Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Peters, B.G, Pierre, J. and King, D. (2005), "The politics of Path Dependency. Political conflict in Historical Institutionalism." *The Journal of Politics* 67: 1275:1300.
- Pierson, P. (1994): *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000): Increasing returns, Path Dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94: 251-267.
- Pierson, P. (2001), *Coping with permanent austerity: Welfare State Restructuring in Affluent democracies*”, pp 410-56 in Pierson, P (ed): *The new politics of the welfare state*. Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004), *Politics in time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2007), "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century -- The 2006 Johan Skytte Prize." *Scandinavian Political Studies* 30 (2), pp 137-174.
- Seeleib-Kaiser, M. and Fleckenstein, T. (2007), Discourse, Learning and Welfare State Change: The case of German Labour Market Reforms. *Social Policy and Administration* vol 41, no 5, pp 427-448.
- Sivertsen, J.E. (1995), «Høy arbeidsledighet blant innvandrere» i Samfunnsspeilet nr.2 1995 Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Stortingsmelding nr 74 (1979-80): Om innvandrere i Norge. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr 87 (1987-88): Om innvandringspolitikken
- Stortingsmelding nr 17 (1996-1997): Om innvandring og det flerkulturelle Norge. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr 49 (2003-2004): Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Taylor-Gooby, P. 2005, *Ideas and policy change*. In Taylor-Gooby (ed) 2005: *Ideas and welfare state reform in Europe*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- 
- Taylor-Gooby, P. (2009): *Reframing social citizenship*. Oxford University Press.
- Van Oorschot, W. (2002): Miracle or Nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes. *Journal of Social Policy*, 31(3), 339-420.
- Van Oorschot, W. (2006): Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, Vol. 16, No. 1, 23-42 (2006). Sage Publications.
- Vassenden, K. (1996): *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Vik-Mo, B and J.A Nervik (1999): *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. ISS Report no. 2. Department of Sociology and Political Science, NTNU, Trondheim
- Wikan, U. (1995): *Mot en ny, norsk underklasse. Innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Wikan, U. (2002): *Generous betrayal. Politics of culture in the new Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Yeatman, A. (1998): 'Interpreting Contemporary Contractualism', pp. 227-41 in M. Dean and B. Hindess (eds) *Governing Australia: Studies in Contemporary Rationalities of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yee, A.S. (1996): The Causal Effects of Ideas on Policies. *International Organization*, vol. 50, No. 1, pp. 69-108.
- Østby, L. (red.) (2004): *Innvandrere i Norge – Hvem er de, og hvordan går det med dem?* Notat 2004/65. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

## ARTIKKEL 2



# Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten

Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Kavli

## Welfare state tailors. Discretionary judgment and user participation in refugee services

A stronger emphasis on tailoring – individually adapted services – is a general trend in modern welfare regimes. The new Introductory Act for newly arrived refugees is an obligatory and extensive qualification program, which entails user participation and adaptation of measures to individual needs and requirements. In this article we argue that the reform implies changes in the role and function of street-level bureaucrats that intensify the need for skills in establishing well-functioning user relations and user participation. Drawing on data compiled from three evaluations of the measures introduced by the Introductory Act, we describe different strategies applied by the street-level bureaucrats in order to cope with the new challenges. We also point to some measures that may enhance the quality and legitimacy of the discretionary judgment exercised by street-level bureaucrats.

Anne Britt Djuve  
Forsker  
Fafo  
e-post: [anne.britt.djuve@fafo.no](mailto:anne.britt.djuve@fafo.no)

Hanne Cecilie Kavli  
Forskningsleder  
Fafo  
e-post: [hanne.kavli@fafo.no](mailto:hanne.kavli@fafo.no)

*En sterkere vektlegging av skreddersøm – individuelt tilpassede tjenester – er en generell trend i moderne velferdsregimer. Den nye introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er et obligatorisk og omfattende kvalifiseringsløp, med krav til brukermedvirkning og individuell tilrettelegging. Vi argumenterer i denne artikkelen for at reformen har medført endringer i frontlinjebyråkratenes rolle og funksjon. Det settes skjerpede krav til deres evne til å etablere gode brukerrelasjoner og medvirkning fra brukere. Med data fra flere evalueringer av virkemidlene i introduksjonsordningen skisserer vi noen strategier frontlinjebyråkratene anvender for å møte de nye utfordringene. Avslutningsvis peker vi på noen mulige grep for å sikre kvalitet og legitimitet i utøvelsen av skjønn.*

I denne artikkelen benytter vi introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere som eksempel/case for å undersøke og analysere hvordan frontlinjebyråkrater håndterer utfordringer knyttet til skjønnsbruk og brukermedvirkning i tjenestetutformingen. Introduksjonsordningen er et godt case, siden den innebærer omfattende bruk av skjønn og deltakerne har få andre alternativer. Hvilke strategier anvender frontlinjebyråkratene for å legge til rette for brukermedvirkning i en brukergruppe med svært ulike behov, og som i tillegg er preget av kulturelt mangfold og liten byråkratisk kompetanse? Hvilke faktorer er avgjørende for hvor godt byråkratene lykkes, og hva kan gjøres for å sikre god og legitim skjønnsutøvelse?

Artikkelen benytter to tematiske/teoretiske innganger. For det første skisseres ulike sider ved velferdsstatens sosialpolitikk. Dette utgjør den teoretiske inspirasjonskilden for artikkelen. For det andre beskrives sentrale sider ved utviklingen

av det norske kvalifiseringsregimet for innvandrere. Dette gir et viktig bakteppe for å forstå og til å drøfte introduksjonsordningens spesifikke utfordringer knyttet til skjønn og brukermedvirkning.

Utviklingen av velferdsstatens sosialpolitikk har historisk sett vært en bevegelse vekk fra fattigstyrenes skjønnsbaserte ytelser og over mot mer rettighetspregede og dermed verdige ytelser (Hatland og Terum 2005). Den moderne velferdsstaten ble bygget etter den klassiske forvaltningsmodell: Regler fastsettes av politiske organer, og byråkraters oppgave er å finne den relevante regel for et gitt tilfelle, samt å velge riktig middel for å oppnå de mål som er gitt i reglene (Weber 1920/1978). Mindre skjønn og mer lovfestede rettigheter skulle sikre større grad av likebehandling.

Den rettighetsbaserte og regelstyrte modellen møtte i økende grad kritikk ut over 1990-tallet. Kritikken av regelstyringen kom fra flere hold, men sprang blant annet ut av en erkjennelse av at ingen saker er like: Regelverket kan vanskelig bli detaljert nok til å dekke kompleksiteten i de enkelte sakene. Dette fører til en kategorisering (subsumpsjon) av ulike tilfeller under samme regel, noe som medfører ulikhet i utfall. Tiltakene kan dermed bli både ineffektive og i verste fall kontraproduktive. Det siste er særlig knyttet til at standardiserte og rettighetsbaserte ordninger i noen tilfeller kan føre til en avhengighet av de velferdsstatlige ordningene, i stedet for å tilføre de nødvendige ressurser for at folk skal ta styring over eget liv. Disse problemene er særlig store når befolkningen preges av heterogenitet i familiemønstre og verdigrunnlag (Eriksen 2001; Kavli 2004).

Standardiserte løsninger kritiseres med andre ord for å være lite treffsikre, og det argumenteres for mer individuelle løsninger der hensynet til, og kontakten med, den enkelte bruker er toneangivende (Hatland og Terum 2005). Med et sterkere fokus på at tilbud skal utformes i samhandling mellom bruker og byråkrat, ligger samtidig et element både av desentralisering og skjønnsutøvelse. Jo mer brukerinnflytelse det legges opp til, jo flere beslutninger må nødvendigvis tas lokalt. Velferdsstatens frontlinje – representert ved førstelinjetjenesten og dens brukere – blir dermed en viktig

arena. Det er der velferdsstatens skreddere skal omforme politiske intensjoner til praksis.

Brukers medvirkning og byråkrats skjønn er gjensidig avhengige av hverandre: God individuell tilrettelegging forutsetter at brukerens situasjon og preferanser belyses på best mulig måte. Dette kan vanskelig skje uten at brukeren selv bidrar. Samtidig vil saksbehandlers skjønn avgjøre hvor mye innflytelse brukerens perspektiv skal få for tjenesteutformingen. Skjønnen påvirker brukermedvirkningen på flere områder:

- 1) For det første er behovs- og ressursvurdering skjønnsbasert: Brukerens kompetanse, ressurser og behov fortolkes og vurderes i forhold til det tilgjengelige virkemiddelapparatet. Hva kan denne brukeren ha nytte av å delta i? I hvilken grad er helseproblemer og andre plager til hinder for deltakelse i visse aktiviteter?
- 2) For det andre er vurderingene av brukerens målsettinger og synspunkter på tjenesteutformingen klart skjønnsmessige. Skjønnen kommer inn i vurderingen av om
  - a) målene er realistiske
  - b) mål og ønskede virkemidler er innenfor det som kan støttes innenfor regelverk og ressursrammer
  - c) virkemidlene er hensiktsmessige
  - d) målene er (normativt) gode – og hvilke mål som er viktigst ved eventuelle målkonflikter
- 3) For det tredje må skjønn anvendes for komme fram til en beslutning når uenighet oppstår på ett eller flere av punktene 2a, 2c eller 2d: Hvordan skal saksbehandler forholde seg til urealistiske målsettinger, ønske om virkemidler som saksbehandler ikke har tro på, eller når man er uenige om målsettingene?

Skjønnen under punktene 1) og 2 a–c) er i stor grad basert på faglige vurderinger, selv om saksbehandlers personlige normgrunnlag kan spille inn også her. Når saksbehandler og bruker er uenige om mål eller virkemidler er det gjerne mindre å hente i de rent faglige vurderingene. I noen grad kan saksbehandlerne støtte seg på profesjonsetikk, men i



mange tilfeller vil de også måtte trekke på sitt personlige normgrunnlag for å komme fram til en beslutning (Eriksen 2001).

Det skjønnnet som i stor grad baseres på personlig normgrunnlag er av spesiell interesse av flere grunner. *For det første* vil slikt skjønn med stor sannsynlighet føre til manglende likebehandling av likeartede tilfeller. Hensikten med skreddersøm og skjønn var jo nettopp å løse problemer knyttet til at formell likebehandling kan gi ulike utfall, men når skjønnnet i noen grad må baseres på personlig normgrunnlag risikerer man at selv svært like tilfeller behandles ulikt. Det vil i så fall representere et rettsikkerhetsproblem. *For det andre* er manglende innsyn i konsekvensene av slikt skjønn et potensielt demokratisk problem: Byråkratene får en innflytelse på den praktiske politikken som ikke er forankret i demokratiske prosesser. Lipsky (1980) peker på at frontlinjebyråkrater (street-level bureaucrats) driver policy-utforming på to måter: Ved at skjønnsetøvelsen i enkeltsaker får betydelige konsekvenser for de enkelte borgere de interagerer med, og ved at summen av disse handlingene utgjør etatens fortolkning og implementering av regelverket. *For det tredje* kan mangelfullt faglig og politisk beslutningsgrunnlag utgjøre en belastning for saksbehandlerne og føre til utbrenthet: det er ikke nødvendigvis komfortabelt å måtte utøve skjønn på grunnlag av personlige normer.

På den annen side gir maktasymmetrien i relasjonen mellom byråkrat og borger stort rom for overprøving av borgernes perspektiver. Begrepet «bruker» om borgeres møte med offentlige velferdsordninger er diskutabelt. Lipsky bruker begrepet klient, og påpeker at klientrollen i regel er ufrivillig: Du kan ikke velge bort sosialhjelp hvis du ikke har andre inntektskilder, og med mindre du har store økonomiske ressurser kan du ikke velge bort det offentlige helsevesenet. I følge Lipsky medfører dette en avmaktssituasjon for klientene: «If street-level bureaucrats have nonvoluntary clients then they cannot be disciplined by those clients. Street-level bureaucracies usually have nothing to lose by failing to satisfy clients» (Lipsky 1980:55).

## Mer rett og mer plikt – et kvalifiseringsregime i ny drakt

Siden slutten av 1990-tallet har det foregått en gradvis, men betydelig omlegging av det offentlige kvalifiseringstilbudet for flyktninger og innvandrere. Regimet møtte utover 1990-tallet en kritikk som i økende grad definerte regimet som et system i krise (Hagelund 2005). Behovet for politisk og institusjonell endring vokste i takt med en økende dokumentasjon av flyktnings svake integrering i det norske arbeidsmarkedet (Djuve og Hagen 1995; Rogstad 1995; Sivertsen 1995; Vassenden 1997), med omfattende og langvarig sosialhjelpsavhengighet som resultat (Osmunddalen og Kalve 1995; Hagen 1997). Riktig nok bedret både arbeidsmarkedsdeltakelsen og de generelle levekårene seg over tid, men i ulikt tempo og i ulik grad for ulike grupper av flyktninger og innvandrere (Østby 2004). Situasjonen var både samfunnsøkonomisk uheldig, belastende for den enkelte og ødeleggende for innvandrernes omdømme i den etnisk norske befolkningen.

Det siste ti-året før introduksjonsordningen ble innført tiltok kritikken mot det daværende regimet. Kritikken mot det gamle kvalifiseringsregimet var rettet mot tre forhold. For det første ble det hevdet at sosialhjelpssystemet virket klientifiserende. Hjelpen i seg selv bidro til å undergrave flyktningenes evne til å bli selvforsørget (Lien 1986; Wikan 1995). For det andre ble det stilt spørsmål ved om kvaliteten, kontinuiteten og intensiteten i kvalifiseringstilbudet var god nok (Djuve og Hagen 1995; Berg 1996; Djuve og Petersen 1997). Manglende tilpasning til flyktningenes individuelle behov var gjennomgangstema både i disse og tidligere rapporter (Knudsen 1988; Akman 1993; Fladstad 1993, i henhold til Berg 1996). Kvalifiseringstilbudet varierte dessuten mellom kommunene, med til dels store ulikheter i opplæringens kvalitet og omfang som resultat. Variasjonen kom som et resultat av betydelig kommunal frihet til å utforme tjenestene, i kombinasjon med tvetydige politiske signaler og varierende lokal kompetanse i, og holdninger til, flyktningarbeid (Berg 1996). For det tredje ble myndighetenes integreringspolitikk kritisert for å være en vag

og utydelig formidler av norske grunnverdier (Wikan 1995). Medieoppslag og dokumentarer om tvangsekteskap og kvinnelig omskjæring ledet til en omfattende, og til tider opphetet, offentlig debatt om spenningen mellom innvandreres – og spesielt muslimeres – verdier og levemåter, og norske kjerneverdier (Hagelund 2005). Den opplevde avstanden mellom majoritet og deler av minoriteten i viktige verdispørsmål ble dermed et viktig tilleggsgargument i kritikken av det norske kvalifiserings- og integreringsregimet.

Første september 2004 ble «Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere» innført. Loven imøtekom flere av hovedpunktene i kritikken mot det gamle kvalifiseringsregimet. Klientifiseringskritikken ble først og fremst møtt ved å flytte deltakernes inntektssikring fra sosialhjelp over til den aktivitetsbaserte introduksjonsstøtten.<sup>1</sup> Introduksjonsstøtten skiller seg fra sosialhjelp ved at den er individbasert, ikke husholdsbasert, og ved at støtten ikke avkortes dersom deltakeren tar lønnet arbeid ved siden av full programdeltakelse. Ved ulegitimert fravær reduseres introduksjonsytelsen krone mot time. Ved mer omfattende fravær kan vedkommende miste retten til å delta i introduksjonsprogram, og deltakere som slutter eller avbryter programmet kan ikke regne med å motta sosialhjelp til livsopphold (Rundskriv H-20/05, punkt 2.2).

Kvalitetskritikken ble adressert gjennom å gjøre tilbudet mer omfattende og intensivt, ved å presisere tidlig arbeidsretting og ved å stille krav til brukermedvirkning. Introduksjonsprogrammet gir rett til helårig kvalifisering på fulltid, tilsvarende 30–37 timers uke, i inntil to år og følger de samme regler for fravær og ferier som gjelder for arbeidslivet. Målet er at deltakerne skal opparbeide grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberedes for deltakelse i arbeidsliv og/eller utdanning. Programmets konkrete innhold skal tilpasses den enkelte deltaker. For å legge til rette for en slik tilpasning skal deltakerens kontaktperson (programrådgiveren) utarbeide en individuell plan i samarbeid med deltakeren, på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov (Introduksjonslovens paragraf 6). Tett

oppfølging er ikke lovfestet, men omtalt i Ot.prp. nr. 28 (2002–2003), kapittel 12.6, som en viktig del av introduksjonsprogrammet og en forutsetning i arbeidet med å utforme og gjennomføre individuell plan.

Verdikritikken er den som i minst grad gjenfinnes i loven. Den ser likevel ut til å ha hatt et viss innslag i utformingen av retningslinjene for samfunnsopplæringen, som går et stykke på vei i å tematisere hvilke normer som skal formidles til deltakerne. I følge læreplanen skal samfunnsopplæringen legge vekt på temaer som familieliv, barneoppdragelse, kvinners og barns rettigheter, likestilling og arbeid og arbeidsliv (UFD 2005). I et felles rundskriv fra (daværende) Kommunal- og arbeidsdepartementet (Rundskriv H-20/05) presiseres også at målsettingen for opplæringen blant annet er å vise at det er mulig å være uenig i en lovbestemmelse, men likevel være forpliktet av den.

### Nye løsninger – nye utfordringer

Bruk av skjønn er ikke et nytt virkemiddel i arbeidet med å integrere flyktninger. På noen områder var rommet for skjønn faktisk større før introduksjonsordningen ble innført. Introduksjonsordningen har medført en standardisering av tilbudet, med klare pålegg til kommunene om hvilke hovedbestanddeler programmene skal ha. På den annen side har introduksjonsordningen gitt frontlinjebyråkratene og deres skjønn større makt, ved at byråkratene nå kan, og skal, bry seg med hva deltakerne bedriver tiden sin med i 30 til 37 timer i uka. Hvis deltakerne ikke retter seg etter byråkratenes anvisninger, kan de sanksjoneres økonomisk. Makten frontlinjebyråkratene forvalter er forankret i lovverk, faglighet og brukermedvirkning. Det knytter seg dermed stor interesse til om loven følges, om de faglige kunnskapene er gode nok og om brukermedvirkningen fungerer. Med utgangspunkt i de lovpålagte individuelle kvalifiseringsplanene vil vi vurdere disse forholdene nærmere nedenfor.

Introduksjonsordningen har en rekke elementer som kan ha betydning for hva slags relasjon det er mulig og ønskelig å etablere mellom frontlinjebyråkrat og flyktning: Ordningen understreker

deltakernes ansvar for egen læring og livssituasjon. Deltakerne skal imidlertid ikke overlates til seg selv, tvert i mot skal de ha tett, individuell oppfølging av en fast kontaktperson (programrådgiver). Samtidig har frontlinjebyråkraten stor makt over flyktningens hverdag, og kan intervensere dersom flyktningens egne valg oppfattes som illegitime eller uegnede. Kravene til byråkraten er mange og til dels motsetningsfylte. I tillegg til de lovpålagte kravene skal byråkraten forholde seg til deltakernes forventninger, og alt skal skje innenfor en ramme som byråkraten vurderer som faglig og etisk forsvarlig. Før vi går løs på å diskutere brukermedvirkningen, vil vi beskrive hvordan introduksjonsordningen har bidratt til en endring i hvilken rolle frontlinjebyråkratene inntar i møtet med nyankomne flyktninger og innvandrere.

Drøftingen nedenfor bygger primært på kvalitative intervjuer blant 58 programrådgivere/ledere<sup>2</sup> i flyktningtjenesten, 42 lærere/rektorer og 38 saksbehandlere/ledere i Aetat lokal som ble gjennomført i forbindelse med tre av Fafos studier av introduksjonsordningen.<sup>3</sup> I tillegg trekkes det inn informanter blant deltakerne i introduksjons-

program, samt enkelte funn fra de kvantitative dataene som ble samlet inn om 343 av deltakerne i de første prøveprosjektene.

### *Fra hjelper til veileder*

Frontlinjebyråkrater gjør ulike faglige og etiske vurderinger. For enkelthets skyld vil vi her beskrive to hovedtyper av frontlinjebyråkraten: På den ene siden omsorgsbyråkraten, som legger stor vekt på at alle saker er ulike og at tilbudet må tilpasses individuelle forhold. De har typisk også stor motstand mot å overprøve klientens egne valg. På den andre siden har vi regelbyråkraten, som legger større vekt på likebehandling og rettsikkerhet, og dermed er mer tilbøyelig til å kategorisere liknende tilfeller i noen hovedgrupper. Dersom regelverket ikke er detaljert nok til å gi gode retningslinjer for hvordan de enkelte tilfellene og hovedgruppene skal behandles er regelbyråkratens strategi å lage seg noen egne tommelfingerregler, bygget på erfaringer eller forestillinger om ulike grupper av brukere. Regelbyråkratene er tilbøyelige til å overprøve bruker/klientpreferanser som ikke lar seg forene med disse tommelfingerreglene.

<i>Omsorgsbyråkrat</i>	<i>Regelbyråkrat</i>
Fleksibel og forhandlende Vid og fleksibel oppgaveforståelse Personlig relasjon Langvarig relasjon til brukeren Mikroorientert effektperspektiv («Den som trenger meg mest»)	Regelstyrt og formalistisk Avgrenset og fast oppgaveforståelse Profesjonell avstand Tidsavgrenset relasjon til brukeren Makroorientert effektperspektiv («De som klarer seg best»)

Omsorgsbyråkraten kjennetegnes av at hun har en fleksibel forståelse av retningslinjene i programmet og en forhandlende relasjon til brukerne. Oppgaveforståelsen er svært vid. Omsorgsbyråkrater prioriterer også å opparbeide en personlig og åpen relasjon til brukerne, en relasjon som ofte videreføres også etter at brukeren er ferdig med kvalifiseringsprogrammet. Et vanlig eksempel er tidligere brukere som stikker innom eller ringer for å få hjelp til å fylle ut et skjema eller til å ta kontakt med en

arbeidsgiver eller en annen offentlig etat. Omsorgsbyråkraten kjennetegnes til sist av at hun har et mikroorientert effektperspektiv. Hun orienterer seg mot, og bruker mest tid på, de av brukerne som har størst behov for oppfølging – «den som trenger meg mest».

Regelbyråkraten legger vekt på å følge retningslinjene i programmet så presist som mulig. Hun lytter til brukernes meninger, men forhandler i liten grad om det hun oppfatter som regler og ret-

ningslinjer. Av dette følger også en mer avgrenset forståelse av hvilke arbeidsoppgaver som tilhører stillingen. Regelbyråkraten legger vekt på å ha en god tone med brukerne, men holder en profesjonell avstand i forhold til de tema og oppgaver som hun opplever tilhører privatsfæren – både hennes egen og brukerens. Effektperspektivet er mer makroorientert enn hos omsorgsbyråkraten. Innsatsen rettes så langt som mulig inn mot brukere som har mulighet for å komme i arbeid eller i ordinær utdanning. Innsatsen rettes dit hvor den samlet sett vurderes som å ha størst effekt – hos «de som klarer seg best».

Under våre kommunebesøk på slutten av 1990-tallet var det ikke uvanlig å treffe flyktninger som beskrev hvordan kontaktpersonen også fungerte som vaktmester, sjåfør, tolk eller barnepasser. De var blitt møtt av det vi har beskrevet som omsorgsbyråkrater. Under siste runde av kommunebesøk i 2004/2005 traff vi fortsatt omsorgsbyråkrater, men blant byråkratene vi intervjuet var det også stadig flere på vei over i en rolle mer preget av regelbyråkratens. Introduksjonsprogrammet presiserer mål og innfører virkemidler som har vært omdiskutert i kommunalt flyktningarbeid. Flere informanter, spesielt på flyktningkontor og i voksenopplæringen, beskriver reglene som en avlastning sammenliknet med den forhandlingsmodellen som tidligere har preget møtet med brukerne. Andre opplever reglene som et tap av fleksibilitet, spesielt i forhold til de svakeste gruppene av brukere, og er av den grunn tilbøyelige til å beholde en mer omsorgspreget saksbehandlerstil.

Oppmerksomheten rundt de nye rollene og hva de innebærer, har vært langt mindre i Aetat enn blant lærere og ansatte på flyktningkontor. Det kan ha flere årsaker. For det første har Aetat et *sterkere fokus på arbeid*, og nødvendigvis mindre oppmerksomhet rundt de sidene av brukernes liv som ikke er knyttet direkte til målet om yrkesaktivitet. For det andre har Aetat både en *bredere sammensatt brukergruppe* enn flyktningkontor og voksenopplæring, og en *snevvrere sammensatt gruppe av flyktninger og innvandrere* enn de andre to etatene. Sagt på en annen måte – Aetat møter færre av de brukerne der kvalifiserings- og integreringsoppgaven

er mest utfordrende. Det har trolig ført til et mindre behov for å innta roller preget av omsorg i møtet med brukerne. For det tredje har ansatte ved Aetat ofte en *annen type utdannings- og arbeidserfaring* enn ansatte ved flyktningkontor og på voksenopplæringsinstitusjoner.

### **Brukermedvirkning i asymmetriske relasjoner**

Enhver relasjon mellom bruker og byråkrat er mer eller mindre asymmetrisk. Det er likevel forskjell på hvor godt ulike grupper av brukere lykkes i å kommunisere med frontbyråkrater. Å være en aktiv bruker krever det Jessen (2005:126) beskriver som *byråkratisk kompetanse*: innsikt i og kunnskap om forvaltningen, sosiale ferdigheter og evne til å argumentere og framstille sin sak i tråd med regelverkets praktisering. Jo mindre byråkratisk kompetanse en bruker har, jo høyere vil tersklene for reell brukermedvirkning være. Nyankomne flyktninger har som hovedregel liten kunnskap om Norge og norsk byråkrati. Evnen til å kommunisere effektivt med systemet, vil derfor være begrenset for de fleste nyankomne. Brochmanns og Hagelunds (2005:58) gjennomgang av nordisk litteratur om temaet «kulturmøter og grasrotbyråkratier», konkluderer at en rekke studier vektlegger at innvandrere oppfattes som spesielt problematiske og krevende velferdsstatlige brukere. Det er først og fremst språklige kommunikasjonsproblemer, begrenset relevant yrkeserfaring, lavt utdanningsnivå, dårlig psykisk helse og usikkerhet knyttet til framtidspanene, som frontbyråkraterne mener gjør innvandrerne til en utfordrende gruppe (Schierenbeck 2004:128).

### *Følges loven?*

I introduksjonsprogrammet kommer brukermedvirkningen mest konkret til uttrykk gjennom kravet om at det skal utarbeides individuelle planer i samarbeid med deltakeren. Arbeidet med å involvere deltakerne i sin egen plan hadde likevel bare begrenset suksess i forsøkskommunene. Bare 57 prosent av de 309 deltakerne vi intervjuet var klar over at det fantes en slik plan. Av de som kjente til planen, var det 77 prosent som mente at de hadde vært med å bestemme hva planen skulle inneholde

(Djuve, Kavli, Lund og Østberg 2001). Også etter at loven trådte i kraft var mangel på skriftliggjorte kvalifiseringsplaner et problem i flere kommuner (Djuve og Kavli 2005).

Det viste seg også at *kvaliteten på planene varierte*, både i, og mellom kommuner.<sup>4</sup> En plan bør som et minimum inneholde en oversikt over deltakerens mål, hvilke tiltak som bør gjennomføres for å nå målene, hvem som er ansvarlig for å framskaffe tiltakene, når de ulike delene av planen skal settes i verk og på hvilket tidspunkt planen skal evalueres. I praksis var det stor spredning både i planenes innhold og i hvilken fase av kvalifiseringsløpet de ble skrevet. Planene varierte mellom minimumsversjoner som «skal lære norsk og finne jobb» og langt mer detaljerte formuleringer som beskrev langsiktige mål og tidfestede delmål på veien fram (Djuve m.fl. 2001).

Konklusjonen, etter 26 kommunebesøk over en periode på tre år, er at brukermedvirkning vies mye oppmerksomhet både blant byråkrater og politikere, men i praksis oppnås i begrenset grad. For mange av frontlinjebyråkratene var planene et nytt verktøy, og det kan ta tid før nødvendig kompetanse i å utforme individuelle planer er tilegnet. Som vi skal se nedenfor varierer dessuten entusiasmen for slike planer blant frontlinjebyråkraterne. Det er heller ingen grunn til å stikke under en stol at brukermedvirkning i asymmetriske relasjoner er vanskelig, samtidig som tid og andre ressurser er begrensede.

#### *Ressursasymmetri*

En viktig årsak til at brukermedvirkning ikke alltid implementeres, er at byråkraterne opplever kommunikasjonen med deltakerne som vanskelig. Spesielt deltakere med dårlige norskerferdigheter, lav utdanning, liten yrkeserfaring og psykiske helseproblemer, beskrives av våre informanter som utfordrende å involvere. Ikke alle deltakere har konkrete mål, verken på kort eller lang sikt, og intervjuer med deltakere illustrerer hvordan tankene kan kretse rundt helt andre forhold enn språkprøver og aktuelle praksisplasser.

*Intervjuer: Hva er dine planer og mål for det neste året?*

Deltaker 1: «Ordne opp i familieproblemer – jeg må få kona og barnet hit. Jeg klarer ikke å legge planer når situasjonen er sånn.»

Deltaker 2: « Jeg sover om natten – hva som skjer i morgentid vet jeg ikke.»

*Intervjuer: «Og hvis alt går som du ønsker, hva tror du at du gjør om 10 år?»*

Deltaker 1: «Da bor vi her, jobber som vanlige folk, og venter på den tid da vi kan reise tilbake.»

Deltaker 3: « Vet ikke. Bare Gud bestemmer.»

I disse tilfellene blir det desto større rom for at frontlinjebyråkratens egne erfaringer og holdninger påvirker mål og virkemidler – de blir ikke korrigert av deltakerens vurderinger. En viktig oppgave for frontlinjebyråkraterne vil dermed være å bidra til å heve deltakernes brukerkompetanse, slik at brukermedvirkningen kan styrkes.

#### *Målasymmetri*

Målet med introduksjonsprogrammet er i følge loven å gi nyankomne innvandrere grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt å forberede for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning (Introduksjonsloven). I noen tilfeller greier deltakerne av ulike grunner ikke å formidle noe mål eller ønske, verken om arbeid eller utdanning. I andre tilfeller formidles målet klart og tydelig, men skiller seg fra det frontlinjebyråkrateren vurderer som realistisk eller ønskelig. Det kan for eksempel være uenighet om hva som bør være målet for kvalifiseringen: arbeid, eller ikke? Det kan også oppstå uenighet om hva slags yrke deltakeren skal kvalifisere seg for. Uenighet om hva som er «*gode*» mål kan være knyttet til hvor etterspurt ulike profesjoner er i det norske arbeidsmarkedet. Hvordan skal frontlinjebyråkrateren forholde seg til ønsket om å bli syer i et land konfeksjonsindustrien langt på vei er nedlagt? Uenighet om hva som er *realistiske mål* vil også ofte oppstå her. Deltaker kan være overbevist om at med hardt arbeid er det mulig å bli advokat innenfor en tids-

ramme på fire år. Byråkraten kan ha en helt annen oppfatning. For det tredje kan det være uenighet om *hva slags virkemidler* som er mest *effektive* i forhold til å nå det målet som deltaker og frontlinjebyråkrat er enige om. Uenigheten kan også handle om hva slags virkemidler som oppleves som *akseptable*. Kan kvinner og menn gå i samme norsk-klasse? Kan en mannlig jurist sendes på arbeidspraksis i barnehage?

Det er både usikkerhet og uenighet blant frontlinjebyråkraterne om hvilke strategier som er best egnet for å håndtere situasjoner der deltakerens mål og strategier vurderes som lite realistiske. De følgende uttalelsene fra to av våre informanter illustrerer poenget:

Vi lar det ikke skinne gjennom at planen er urealistisk. Vår erfaring er at deltakerne selv er blitt mer realistiske når de har kommet skikkelig i gang i kvalifiseringen og tingene nærmer seg.

Vi har ingen fast policy når det gjelder realitetsorientering av deltakerne. Veldig mange får lov til å gå lenge og leve med drømmene sine selv om de er uoppnåelige. Da blir det lett en psykisk nedtur for dem. Det er ulik praksis fra kontaktperson til kontaktperson, men jeg lar ikke folk gå med urealistiske drømmer.

Frontlinjebyråkraten må vurdere om deltakeren skal få fastsette et mål for kvalifiseringen som rådgiver mener er lite ønskelig eller lite realistisk, og om deltaker skal få innflytelse på valg av virkemidler til tross for at rådgiver mener det vil forringe mulighetene til å nå de målene deltakeren har satt seg. Frontlinjebyråkraten må dessuten vurdere hvordan det er mest hensiktsmessig å gå fram dersom hun bestemmer seg for å styre mål og virkemidler i en annen retning enn det deltakeren ønsker. Hva er best – at deltakeren får gjøre sine egne erfaringer og trekke konklusjonen selv, eller å overstyre deltakerens vurderinger og ønsker for spare tid og bruke kvalifiseringsperioden mest mulig effektivt?

Dette er vurderinger som med stor sannsynlighet farges av frontlinjebyråkraternes personlige holdninger og normer. På hvilken måte dette skjer er lite

undersøkt. Det er rimelig å anta at frontlinjebyråkrater kan ha mer eller mindre bevisste oppfatninger om hva som er passende arbeid, og at disse kan variere med deltakerens utdanningsbakgrunn, muligens også med kjønn og etnisitet. Saksbehandlers vurdering av hvor legitimt og hensiktsmessig det er å innta en paternalistisk posisjon overfor bruker vil også spille inn. Noen saksbehandlere kan ha sterkere normative motforestillinger mot paternalisme enn andre. Også de faglige vurderingene av konsekvensene av paternalisme kan variere: Noen vil vektlegge at overprøving av brukers vurderinger kan virke demotiverende for videre brukermedvirkning.

Hvilken strategi frontlinjebyråkraten velger i møtet med deltakere som det oppleves vanskelig å etablere en god brukermedvirkning med, kan beskrives gjennom å vende tilbake til omsorgsbyråkraten og regelbyråkraten. Omsorgsbyråkraten tenderer til å føle ubehag ved å argumentere for en planprosess eller et mål overfor deltakere som ikke evner, eller ønsker, å involvere seg. Spesielt for deltakere som fortsatt har familie i konfliktområder, oppleves det både som vanskelig og lite empatisk å skulle vri oppmerksomheten over mot deltakerens egen situasjon i Norge og hvilken praksisplass som er mest aktuell. Omsorgsbyråkraten vil også være forsiktig med å overprøve en deltakers egne planer fordi dette bidrar til å øke asymmetrien i relasjonen, og dermed reduserer muligheten for å få til en god relasjon. Flere bemerker dessuten at å utarbeide en plan er en metode som oppleves som fremmed for mange, noe intervjuene av deltakere langt på vei gir dem rett i.<sup>5</sup> En rendyrket omsorgsbyråkrat velger i denne situasjonen å vente med å utarbeide en plan til deltakerne er mer motivert til å bidra.

Regelbyråkraten forholder seg mindre spørrende til kravet om å utarbeide en individuell plan for de deltakerne hun har et oppfølgingsansvar for. Dersom deltakeren ikke har konkrete innspill, utarbeider regelbyråkraten en plan i tråd med egen vurdering av hvilket kvalifiseringsløp som er mest aktuelt, og orienterer deltakeren om planen og om eventuelle revideringer underveis. Regelbyråkraterne vil også være mer tilbøyelige enn omsorgs-

byråkraterne til å lage stereotypier og kategorisere deltakere i hovedgrupper med tilhørende kvalifiseringsplan. Både ventestrategien og kategoriseringsstrategien gir, om enn av ulike årsaker, avkall på brukermedvirkningen både som en læringsprosess og en kvalitetssikrer.

### **Kompetanse**

Kunnskap om offentlig regelverk og i å velge riktige virkemidler utgjør basiskompetansen til alle byråkrater. Frontlinjebyråkrater trenger dessuten solid kompetanse i å etablere en hensiktsmessig relasjon til sine brukere. Det er denne siste typen kompetanse vi vil rette oppmerksomheten mot her. I introduksjonsordningen er sentrale arbeidsoppgaver knyttet til den kartlegging av deltakerens kompetanse, ønsker og behov som skal ligge til grunn for utforming av individuelle kvalifiseringsplaner. Frontlinjebyråkraten må evne å etablere en relasjon til deltakeren som gjør det mulig å få fram nødvendig informasjon. Som vi har vært inne på ovenfor kan asymmetrien i makt og ressurser som i utgangspunktet preger relasjonen mellom frontlinjebyråkrat og bruker, utgjøre et alvorlig hinder for at deltakerens perspektiver skal bli belyst. Å etablere en god kommunikasjon på tross av denne asymmetrien krever en annen type kompetanse enn den som har med valg og implementering av virkemidler å gjøre. Vi vil trekke fram fire dimensjoner som har særlig stor betydning. Dimensjonene er delvis inspirert av Thomsen og Huniche (2000:58–63):

*Evne til å håndtere forskjellighet.* Saksbehandlere er som andre ulikt utstyrt når det gjelder hvor godt de håndterer situasjoner de er uforberedt på. For å etablere en god relasjon til brukeren må frontlinjebyråkraten kunne akseptere og håndtere fenomener som er annerledes enn det de er vant til. Å møte en brukergruppe med forskjellige kulturelle uttrykk og ulike forutsetninger og forventninger på en god måte krever både en viss trygghet på eget ståsted, og romslighet i forhold til andres. Trygghet på eget ståsted er nødvendig for å kunne opptre tydelig i møtet med andre. Romslighet i forhold til andre leder over til de to neste dimensjonene: holdningskompetanse og kulturkompetanse.

*Holdningskompetanse.* Med holdningskompetanse mener vi noe annet enn å ha «gode» holdninger. Poenget er snarere å bygge opp en bevissthet rundt egne holdninger og hvordan de utvikler seg. Av særlig betydning er evnen til å unngå å danne negative stereotypier på grunnlag av tidligere erfaringer. Sagt på en annen måte: Selv om frontlinjebyråkraten har møtt fem flyktninger fra Det-blå-landet som oppførte seg særdeles dårlig, har den sjette flyktningen fra Det-blå-landet krav på å bli møtt med den samme respekt og åpenhet som alle andre. Stereotypier er selvsagt vanskelige å unngå. Sortering og kategorisering av tidligere informasjon er grunnleggende for vår måte å forstå verden på. Nettopp derfor krever holdningskompetanse en bevisst refleksjon omkring grunnlaget for egne oppfatninger og atferd.

Et annet sentralt element ved holdningskompetanse er graden av paternalisme – eller i interkulturelle sammenhenger, etnosentrisme. Introduksjonsordningen har et klart normativt element: staten ønsker å påvirke deltakerne i en viss retning. I den grad statens normer er i konflikt med deltakernes normer, blir ordningen også i en viss grad paternalistisk og etnosentrisk: den favoriserer noen måter å leve på framfor andre. Utover de normene som er nedfelt i selve regelverket er det dessuten et stort rom for at frontlinjebyråkratenes egne normer kan påvirke skjønnet. Vi vil definere holdningskompetanse til også å omfatte åpenhet overfor andres verdisyn, et bevisst forhold til hvordan egne normer påvirker saksbehandlingen, og til en mest mulig saklig begrunnelse av de avveiningene som gjøres mellom eget og andres verdisyn.

*Kulturkompetanse,* eller viten om kultur, har både en generell og en spesifikk dimensjon. Den generelle dimensjonen handler om å forstå hva kultur er og hvordan den påvirker oss – altså en overordnet kulturforståelse. Den mer spesifikke og faktaorienterte kulturforståelsen handler om detaljert kunnskap om en bestemt kultur, for eksempel om hvilke normer, verdier og tradisjoner som gjelder blant tamiler. Begge disse formene for kulturkompetanse er av stor betydning i førstelinjetjenesten. Kanskje er likevel den generelle kulturkompetansen viktigst. Mange byråkrater vil ha brukere fra

en rekke kulturer, og å opparbeide detaljert kunnskap om den enkeltes kulturbakgrunn kan bli en omfattende oppgave. Generell kulturkunnskap kan gjøre det lettere å håndtere møter med nye brukere, og gjøre byråkratene tryggete i rollen.

*Kommunikativ kompetanse.* Når man snakker om kommunikasjon i flerkulturelle settinger får ofte språkbarrierer mye av oppmerksomheten. Men kommunikasjon handler om mer enn det rent språklige. For å oppnå en god relasjon til brukeren kan det for eksempel være avgjørende å formidle en positiv interesse. Hvilke konkrete ord som brukes kan være mindre avgjørende enn å være tilstede, stille spørsmål som viser at man har hørt og forstått det den andre har sagt, og huske hva folk har sagt tidligere (Kelly 1955/1991). For å forsikre seg om at mottakeren har forstått budskapet er det også viktig å kunne kommunisere om kommunikasjonen. Det kan være krevende, og spørsmålet «skjønnte du hva jeg sa?» fører ikke alltid fram. Spørsmål av typen «Hva tror du om det?» (som ikke kan besvares med ja eller nei) kan fungere bedre.

Innenfor introduksjonsprogrammet skal det formidles noen regler og virkemidler til brukerne som kan presenteres på ulikt vis – og oppfattes på ulikt vis. Er introduksjonsstønaden en belønning, eller er den et system for å sanksjonere ugyldig fravær? Måten virkemidlene implementeres på er også en form for kommunikasjon. Å la deltakerne føre egne timelister kommuniserer større grad av tillit enn å forholde seg til læreres og praksisplassarrangørers lister. Automatisk trekk ved fravær kan formidle en sterk vokterrolle, mens personlig oppfølging ved fravær kan formidle vilje til problemløsning.

Mange av frontlinjebyråkratene i introduksjonsprogrammet gir klart uttrykk for at det er krevende å samhandle med en brukergruppe som både er svært ulike dem selv, og svært ulike hverandre. Typisk søker de å møte denne utfordringen ved å tilegne seg, eller å etterspørre etterutdanning om, spesifikk kulturkompetanse. Generell kulturkompetanse er i hovedsak et ukjent begrep. Kommunikativ kompetanse er heller ikke noe som vanligvis tematiseres. Noen (gjerne regelbyråkratene)

etterlyser tydeligere retningslinjer fra ansvarlige myndigheter, og gir uttrykk for ubehag ved å måtte fatte beslutninger på et faglig og politisk grunnlag som de opplever som utilstrekkelig. De vi har intervjuet gir rimeligvis ikke uttrykk for skepsis til egne holdninger. I samtlige involverte etater fant vi likevel eksempler på at våre informanter vurderte enten kollegaer i samme etat, eller samarbeidspartnere i andre etater, som fordomsfulle overfor innvandrere:

Mange av de vi skal samarbeide med har holdninger til innvandrere som gjør samarbeidet vanskelig.

De som jobber her har mange forestillinger om innvandrere, men lite faktaopplysninger. Etter at (leder x) forsvant skjærer de alle over en kam.

Negative holdninger til brukergruppen er neppe noe godt utgangspunkt for å få til brukermedvirkning. Tidligere undersøkelser viser dessuten at også saksbehandlernes holdninger til virkemidlene har betydning for implementeringen av disse, og av effektene av dem (Heinesen, Winter, Risom Bøge og Husted 2004).

Våre informanter blant frontlinjebyråkratene i introduksjonsordningen hadde *delte oppfatninger om hensikten med å legge til rette for brukermedvirkning i planarbeidet*. Sagt på en annen måte: holdningen til et av de mest sentrale virkemidlene i introduksjonsprogrammet varierte. Vi fant i hovedsak tre typer av forventninger til brukermedvirkning: effektivitet, kvalitet og læring. Saksbehandlere som så på brukermedvirkning som en metode for å *øke effektivitet*, la vekt på at medvirkningen kunne spare tid for saksbehandlere, for eksempel ved at deltakerne selv orienterte seg mot aktuelle arbeidsgivere, eller selv innhentet informasjon om mulige utdanningsløp. Disse saksbehandlere var tilbøyelige til å gi avkall på brukermedvirkningen i de tilfellene der deltakerne viste liten interesse eller evne til å medvirke. Saksbehandlere som mente brukermedvirkningen var en viktig metodikk for å *øke kvaliteten* i planen – her forstått som en mer individuelt tilpasset plan –



lette i større grad etter strategier for å involvere deltakerne i planarbeidet. Det samme gjaldt saksbehandlere som oppfattet planen som et viktig virkemiddel for å tilføre deltakerne en viss *byråkratisk kompetanse*. I tillegg fant vi saksbehandlere som bevisst nedprioriterte arbeidet med individuelle planer og brukermedvirkning. Enten så de *liten hensikt* med den formen for brukermedvirkning som individuelle planer legger opp til, eller så opplevde de at dette var en *for arbeidskrevende* oppgave i forhold til den tiden de hadde til rådighet.

### Skjønn og brukermedvirkning mellom fag og politikk

Velferdsstatens skreddere har altså tilpasset seg sine nye roller og funksjoner ved hjelp av ulike strategier. Hvor gode resultatene blir i form av overgang til arbeid og ordinær utdanning blant innvandrere er det ennå litt tidlig å vurdere. På noen måter kan likevel frontbyråkratenes tilpasninger allerede nå betegnes som vellykket: På kort tid har de implementert den mest omfattende reformen av norsk integreringspolitikk noensinne (Djuve og Kavli 2005). Omleggingen har likevel ikke vært problemfri. Mangelfull implementering av et sentralt virkemiddel som brukermedvirkning, samt frontlinjebyråkratenes egne rapporteringer om mangelfullt beslutningsgrunnlag, er viktige funn, med hver sine implikasjoner for den politiske styringen av feltet. For det første gjennomføres ikke alltid de politiske beslutningene, og for det andre gjennomføres en del beslutninger som det ikke er politisk (eller faglig) grunnlag for.

Introduksjonsordningen er en omfattende og obligatorisk ordning for nyankomne innvandrere. Når brukermedvirkningen er mangelfull kan dette få alvorlige konsekvenser for kvaliteten på tilbudet. I kombinasjon med stort rom for skjønn hos frontlinjebyråkratenes åpnes det dessuten opp for at private normer hos byråkratenes får innflytelse på beslutningene som fattes. Vi tror at dette rommet må angripes fra flere kanter: For det første er ordningen ny, og kompetansen i å implementere virkemidlene kan med fordel utvikles, systematiseres og formidles. For det andre kan rommet for skjønn reduseres noe ved at regelverk og retningslinjer blir

mer presist formulert, og gjennom organisatoriske løsninger innenfor flyktningtjenesten. Et mulig grep som kan redusere den enkelte frontlinjebyråkrats makt og innflytelse over brukerne kan være å innføre brukervalg av frontlinjebyråkrat: Dersom relasjonen ikke fungerer kan deltakeren kreve å få en annen kontaktperson. Dette kan bidra til å dempe effekten av private verdier innenfor det handlingsrommet den enkelte byråkrat har.

Likevel vil det gjenstå et felt mellom fag og politikk som velferdsstatens skreddere etter beste evne må tette: Hvor mange timer er det rimelig at en enslig mor med fem skolebarn skal få satt av innenfor sitt heldagsprogram til å hjelpe sine egne barn med leksene? Er rask integrering i arbeidslivet viktigere enn å ta hensyn til brukerens ønske om kvalifisering for en bedre betalt jobb?

Disse problemstillingene er på ingen måte enestående for introduksjonsprogrammet. Skjønnsutøvelse er en viktig del av arbeidsoppgavene til frontlinjebyråkrater i hele sosialsektoren. Erik Oddvar Eriksen skriver i boka *Demokratiets sorte hull* (2001) om det demokratiske underskudd som framkommer som et resultat av at frontlinjebyråkrater må trekke tungt på eget normgrunnlag for å fatte beslutninger, samtidig som det demokratiske innsynet i disse beslutningene er svært begrenset. Han påpeker behovet for en demokratisk normering av de individuelle verdiene som brukes som grunnlag for skjønnsutøvelse. Løsningen er, i følge Eriksen, en deliberativ modell, der det utformes organer hvor berørte parter høres, og beslutningstakere tvinges til å fatte beslutninger i fellesskap.

Vi er enige i problembeskrivelsen, men er noe usikre på om deliberative prosesser er egnet til å løse (hele) problemet. For det første kan de individuelle beslutningene i det enkelte kvalifiseringsløp være vanskelig å systematisere og dokumentere på en måte som gjør dem egnet for deliberative prosesser.

For det andre er de typiske avgjørelsene der saksbehandlerne må trekke på sine personlige normer vanligvis ikke av en karakter som får svært alvorlige følger for brukerne. De står derfor ikke i et rimelig forhold til de ressurser som vil gå med til omfattende deliberative prosesser. Vi tror at are-

naer for «mikroutveksling» av faglig og normativ kompetanse kan være godt egnet for å drøfte hvordan man kan, og bør, forholde seg i situasjoner preget av utilstrekkelig beslutningsgrunnlag og normkonflikter. Med mikroutveksling tenker vi på fora der byråkrater i førstelinjetjenesten regelmessig kan treffes og diskutere enkeltsaker. Informanter i kommuner med slike fora viser til at de er nyttige for å bearbeide personlige belastninger, diskutere grenser, dele erfaring og skape trygghet (Djuve m.fl. 2001). Dokumentering av disse mikroutvekslingene kan om nødvendig gi grunnlag for å bringe problemstillingene videre til et politisk nivå. De kan også være grunnlag for *makroutveksling* av kompetanse: Formidling av gode metoder og erfaringer mellom kommuner og fra IMDi til kommunene.

Hva som er alvorlige følger for brukerne, er dessuten ikke alltid en enkel vurdering. Summen av mange, hver for seg ikke særlig alvorlige beslutninger, kan til sammen utgjøre et mønster som er demokratisk problematisk. For eksempel er det bekymringsfullt dersom frontbyråkratenes holdninger til ikke-vestlige kvinner medfører at disse systematisk får en mindre målrettet kvalifisering enn menn, slik tidligere forskning tyder på (Kavli 2004). Foreløpig er kunnskapen om hvordan frontlinjebyråkratenes individuelle normgrunnlag påvirker beslutninger, svært sparsom. Etablering av slik kunnskap må være et første skritt for å kunne vurdere legitimiteten til denne normanvendelsen.

## Litteratur

- Akman, H. (1993): *Landflyktighet. En etnologisk undersøkelse av vietnamesiske flyktninger i eksil*, Bergen: Forlaget Folkekultur.
- Berg, B. (1996): Det kommunale flyktningearbeidet, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 4:505–33.
- Brochmann, G. og A. Hagelund (2005): *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus*, København: Nordisk ministerråd.
- Djuve, A.B. og K. Hagen (1995): *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo*, Fafo rapport 184, Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2005): *De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*, Fafo rapport 491, Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B. og H.C. Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*, Fafo rapport 234, Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering*, Fafo rapport 364, Oslo: Fafo.
- Eriksen, E.O. (2001): *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Fladstad, T. (1993): *Mestring og mening. Unge vietnameseres historier om sine liv*, Bergen: IMER-programmet, UiB.
- Hagelund, A. (2005): Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state: A case study from Norway, *Social policy and administration*, 39(6):669–83.
- Hagen, K. (1997): Innvandrere og sosialhjelp. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning, Fafo notat 1997:7, Oslo: Fafo.
- Hatland, A. og L.I. Terum (2005): Skreddersøm, kjønn og rettigheter, i Bay, Hatland, Hellevik og Koren (red.), *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*, Oslo: Gyldendal Akademisk:133–59.
- Heinesen, E., S.C. Winter, I. Risom Bøge og L. Husted (2004): *Kommunernes integrasjonsinnsats og integrasjonsucces*, København: AKF-forlaget.
- Jessen, J.T. (2005): Forvaltningen og brukerne, i Bay, Hatland, Hellevik og Koren (red.), *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*, Oslo: Gyldendal Akademisk.:121–132.
- Kavli, H.C. (2004): Cooking class or carpentry shop? Gender bias in government qualification programmes, i *Barrierer på arbeidsmarkedet for kvinner med innvandrerbakgrunn*, Konferanserapport fra Nordisk Ministerråd, København: 22–28.
- Kelly, G.A. (1955/1991): *The psychology of personal constructs*, New York: Routledge.
- Knudsen, J.C. (1988): *Vietnamese survivors. Processes involved in refugee coping and adaptation*, Universitetet i Bergen: Sosialantropologisk institutt.
- Lien, I.-L. (1986): *Sosialkontorets plass i innvandrernes problemløsningsrepertoar*, ISF-rapport, nr 4, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy. The dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage Foundation.
- Lund, M. (2003): *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*, Fafo rapport 414, Oslo: Fafo.
- Osmunddalen, Å. og T. Kalve (1995): Sosialhjelpsbruk blant innvandrere, *Samfunnsspeilet*, 3.
- Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Introduksjonsloven*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rogstad, J. (1995): Innvandrere og arbeidsmarked i Norge, i Magerøy, J. (red.), *Innvandrere på arbeidsmarkedet*, Rapport 1995:4, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rundskriv H-20/05, *Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*, Oslo.
- Schierenbeck, I. (2004): En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och invandrarklienter, i Borevi, K. og P. Strömblad (red.), *Engagement, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*, SOU 2004:49, s. 121–147.
- Sivertsen, J.E. (1995): Høy arbeidsledighet blant innvandrere, *Samfunnsspeilet*, 2.
- Thomsen, M. og M. Huniche (2000): Etnisk ligestilling som mål – hvilke barrierer og hvilke kompetencebehov?, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 2.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005): *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for flyktninger og innvandrere*, Oslo.
- Vassenden, K (1997): *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Weber, M. (1920/1978): *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Wikan, U. (1995): *Mot en ny, norsk underklasse. Innvandrere, kultur og integrasjon*, Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Østby, L. (red.) (2004): *Innvandrere i Norge – Hvem er de, og hvordan går det med dem?*, Notat 2004/65, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

## Noter

- 1) Full deltakelse i introduksjonsprogrammet utløser lønn tilsvarende 2G (124.322 per 1. mai 2006) på årsbasis.
- 2) Betegnelsen «programrådgiver» er relativt ny og erstatter det tidligere mer brukte «kontaktperson». Programrådgivere har hovedoppfølgingsansvar overfor deltakere i introduksjonsprogram. Hver deltaker får oftest oppnevnt en programrådgiver som han/hun skal forholde seg til. (For enkelhets skyld beholder vi termen programrådgiver selv om vi refererer til informanter som på intervjudispunktet ble kalt kontaktpersoner.)
- 3) For en nærmere beskrivelse, se Djuve m.fl. (2001); Lund (2003) og Djuve og Kavli (2005).
- 4) Vi vurderte innhold og kvalitet i seks–ti individuelle planer i åtte av de 16 prøveprosjektene.
- 5) Under kommunebesøkene brukte intervjuerne ofte mye tid på å få gode svar på om deltakeren hadde en individuell plan eller ikke.



## ARTIKKEL 3



# Hvem inkluderer innvandrere?

*Anne Britt Djuve*

Ikke-vestlige innvandrere er typisk overrepresentert i arbeidslivets randsoner. De rekrutteres inn i dårlig betalte og ofte midlertidige jobber, og overgangen til bedre jobber er liten. Svake norskkunnskaper utgjør ett av flere hindre for å gjøre karriere. Større fokus på fleksibilitet og kostnadseffektivitet vil ikke entydig gi dårligere vilkår for innvandrerne. Våre analyser viser at bedrifter som har mange midlertidig ansatte, og som kjøper ekstern kompetanse når det gjelder rekruttering, strategi og ledelse, ansetter flere ikke-vestlige innvandrere og gir oftere bedriftsintern norskundervisning enn andre bedrifter. Terskelen inn i arbeidslivet senkes, men det betyr ikke nødvendigvis at det blir lettere for innvandrere å klatre oppover.

## 9.1 Rekruttering av innvandrere og bedriftsintern norskopplæring

Det nye arbeidslivet beskrives gjerne som preget av økte kompetansekrav, ny teknologi, raskere omstillinger, mer fleksible måter å organisere arbeidet på og individualiserte lønnsordninger. Utvikling i retning av et arbeidsliv med slike kjennetegn kan ha både positive og negative konsekvenser for grupper som har en vanskelig posisjon i arbeidsmarkedet.

Ikke-vestlige innvandrergreper har hatt betydelige problemer i det norske arbeidsmarkedet med å få innpass, med å få uttelling for sin kompetanse og med å oppnå stabile arbeidsforhold (Djuve og Hagen 1995, Blom og Ritland 1997, Blom 1998).<sup>1</sup> Det er ikke særlig oppsiktsvekkende at nyankomne innvandrere har svakere arbeidsmarkedsintegrering enn etnisk norske, men sysselsettings- og inntektsproblemene vedvarer i svært lang tid (Barth, Bratsberg og Raaum 2002). Vil det nye arbeidslivet gjøre disse

---

<sup>1</sup> Med ikke-vestlig menes personer som selv er født i andre land enn Vest-Europa, Nord-Amerika eller Oceania, eller personer hvis begge foreldre er født der.

problemene større, eller kan det tenkes at økt fokus på fleksibilitet og inn-  
tjening kan være en fordel for disse gruppene?

I dette kapitlet belyses innvandreres situasjon i arbeidslivet med utgangs-  
punkt i to ulike inklusjonsindikatorer. For det første skal det undersøkes i  
hvilken grad virksomhetene ansetter innvandrere. Det å få (en hvilken som  
helst) jobb er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for inklusjon i arbeidslivet,  
men det er et minimumskrav. For det andre undersøkes omfanget av virk-  
somhetsintern norskundervisning. Analysene gjøres på grunnlag av data  
fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003, som omfatter et representativt  
utvalg av virksomheter med mer enn ti ansatte.

Tidligere undersøkelser viser at det ikke er en spesielt sterk sammen-  
heng mellom innvandreres norskferdigheter og sannsynligheten for å få en  
jobb i Norge (Djuve og Hagen 1995, Støren 2004). Det er grunn til å tro at  
dette blant annet har sammenheng med hvilken type jobber det er mulig  
for innvandrere å få, og at disse jobbene stiller lave krav til norskferdig-  
heter. For å komme ut av arbeidsmarkedets randsoner, der jobbene gjerne  
er midlertidige og dårlig betalt, og over i «det gode arbeidslivet», vil norsk-  
ferdigheter åpenbart være viktig. Det viser seg dessuten at norskopplæring  
i arbeidslivet er mer effektivt enn klasseromsundervisning alene, spesielt  
for innvandrere med lite skolebakgrunn (Lund 2003). Kunnskap om hvilke  
virksomheter som tilbyr slik opplæring, og hva som motiverer dem til å  
gjøre det, er derfor av spesiell interesse.

Virksomhetenes rekrutteringspraksis overfor innvandrere kan måles på  
ulike måter. Her har vi valgt å se på om virksomhetene har mer enn ti  
prosent ikke-vestlige ansatte. 18,5 prosent av virksomhetene i vårt utvalg  
har mer enn ti prosent ikke-vestlige ansatte. I tabell 9.1 er virksomhetene  
gruppert etter kjennetegn som ofte brukes for å karakterisere det nye  
arbeidslivet: kjøp av konsulenttjenester, bruk av fleksible lønssystemer og  
fleksibel arbeidsorganisering. Det framgår at en høy innvandrерandel er  
vanligere i virksomheter som kjøper konsulenttjenester innenfor rekrutte-  
ring og i virksomheter som anvender akkordlønnssystemer: 34 prosent av  
virksomhetene som bruker akkordlønn, har mer enn ti prosent ikke-vestlige  
innvandrere.

Ikke overraskende er det også store forskjeller i innvandrерandel i ulike  
bransjer, se tabell 9.1. Renholdsbransjen og hotell- og restaurantbransjen  
peker seg ut som bransjer der det er svært vanlig at virksomhetene har mer  
enn ti prosent ikke-vestlige ansatte.

Tabellen illustrerer at sammenhengene mellom andel innvandrere og  
kjennetegn ved bedriftene er sammensatte. Den sterke sammenheng mellom  
bransje og innvandrерandel gjør at det er vanskelig å fortolke de øvrige



*Tabell 9.1 Rekruttering og kvalifisering. Bedrifter med mer enn 10 prosent ikke-vestlige blant de ansatte, og bedrifter som tilbyr norskopplæring etter utvalgte bedriftskjennetegn, 2002. Prosentandeler*

Utvalg	Har mer enn 10 prosent ikke-vestlige innvandrere blant de ansatte	Har tilbudt norskopplæring i løpet av siste 3 år
	Alle bedrifter (N = 2340)	Minst en ikke-nordisk ansatt (N = 1974)
Alle bedrifter	18,5	4,7
Bruker eksterne konsulenter til:		
- rekruttering	24,3	8,1
- strategi/ledelse/organisasjon	20,7	11,3
Bruker jobbtasjone systematisk	21,0	6,4
Arbeidet organiseres i arbeidsgrupper	16,5	6,7
Mer enn 20 prosent av de ansatte er midlertidig ansatt	30,9	6,3
100 prosent av de ansatte bruker PC	15,1	3,2
Noen arbeidstakere får lønn helt eller delvis som:		
- akkord	33,9	8,1
- gruppebonus	11,3	4,4
- individuell bonus	18,9	6,6
Gjennomsnittlønn under 180 000 per år	25,1	4,5
Mer enn halvparten av de ansatte fikk virksomhetsfinansiert opplæring i 2002	26,7	1,0
Bransje:		
Renhold	84,2	9,6
Hotell og restaurant	42,7	4,3
Næringsmiddelindustri	24,4	3,9
Dagligvare	28,8	6,5
Førskole og grunnskole	16,2	7,1
Helse/omsorg	18,3	8,3
Annet	12,8	3,1
Bedriftsstørrelse:		
11–20	19,3	3,1
21–30 ansatte	17,3	2,8
31–40 ansatte	19,7	2,6
41–50 ansatte	14,1	4,6
51–100 ansatte	16,4	6,4
101–500 ansatte	20,8	13,4
Mer enn 500 ansatte	20,1	25,1

funnene: Er det slik at akkordlønn er mest utbredt i bransjer der det jobber mange innvandrere, og at *det* er årsaken til at vi finner flere innvandrere i virksomheter med akkordlønn? Eller er det (også) slik at innenfor en og samme bransje er det flere innvandrere i de av virksomhetene i bransjen som anvender akkordlønn? For å svare på slike spørsmål må det anvendes analyseteknikker som kontrollerer for betydningen av mange bedriftskjennetegn samtidig. Resultater av en slik analyse presenteres i avsnitt 9.6.

Tilbud om bedriftsintern norskopplæring for innvandrere er bare aktuelt i virksomheter som har ansatte med behov for eller ønske om slik opplæring. Blant virksomheter som har minst en ansatt med ikke-nordisk bakgrunn, er det kun 4,7 prosent som oppgir at de har tilbudt sine ansatte bedriftsintern norskopplæring i løpet av de siste tre årene (se tabell 9.1). Slik opplæring er langt vanligere i virksomheter med mange ansatte: Blant virksomheter med mer enn 500 ansatte oppgir 44 prosent at de har tilbudt bedriftsintern norskopplæring. Som vi skal se senere i kapitlet, er norskopplæring også klart vanligere i virksomheter som har mange ikke-vestlige ansatte.

Tilbud om bedriftsintern norskopplæring forekommer også hyppigere i virksomheter som kjøper konsulenttjenester innenfor ledelse og strategi, mens det er sjeldnere i virksomheter der alle de ansatte bruker PC. Vi kan imidlertid ikke lese ut av denne tabellen om sammenhengen mellom konsulentbruk og norskopplæring skyldes at konsulentbruk for eksempel er vanligere i store virksomheter, eller om det også er en sammenheng mellom konsulentbruk og forekomst av norskopplæring på tvers av like store bedrifter. Også her er det behov for analyseteknikker som kan isolere betydningen av de ulike kjennetegnene. Resultatene av en slik analyse presenteres i avsnitt 9.7.

## 9.2 Teoretisk utgangspunkt: rekruttering og kvalifisering

Ansettelsesprosessen er trolig den viktigste, men minst forståtte delen av et arbeidstakerforhold, hevder Petersen et al. (2000: 763). De påpeker at det finnes et stort rom for subjektive vurderinger og forutinntatte meninger i ansettelsesprosessen.

I utgangspunktet er det rimelig å anta at det er bedriftsøkonomiske vurderinger som styrer ansettelsesprosessen. Det tilsier at arbeidsgivere leter etter arbeidstakere med høy produktivitet og lave kostnader. Når innvandrere taper konkurransen om jobbene, peker dette i retning av tre ulike forklaringer: Innvandrere vurderes som enten mindre produktive og mer

kostbare, eller det er andre enn bedriftsøkonomiske hensyn som spiller inn. Når arbeidsgivere bevisst velger bort den best kvalifiserte søkeren på grunnlag av søkerens etniske bakgrunn, er dette et eksempel på det Gary Becker (1971) har kalt preferanse for diskriminering: Arbeidsgiver er i en viss forstand villig til å betale for å diskriminere. Omfanget av slik diskriminering er vanskelig å kartlegge: Det er lite trolig at arbeidsgivere vil innrømme at de har en slik preferanse. I tillegg er det grunn til å tro at deres holdninger vil farge de presumptivt legitime vurderingene de gjør av søkerens kvalifikasjoner, uten at de nødvendigvis selv er klar over det.<sup>2</sup> Dermed kan negative holdninger til innvandrere manifesteres i en gjennomgående nedvurdering av innvandreres kompetanse, slik at diskrimineringen – i betydning forskjellsbehandling av personer med likeverdige kvalifikasjoner – får et skinn av legitimitet.

Utfallet av beslutninger tatt i situasjoner med usikkerhet og mangel på informasjon, kan også betraktes som diskriminering basert på risikovurdering. Vurdering av utdanning fra utlandet er som regel vanskeligere og mer kostnadskrevede enn vurdering av utdanning tatt i Norge. Usikkerheten knyttet til hvilken kompetanse innvandrere faktisk har, og hvordan de vil fungere på arbeidsplassen, er dessuten vanligvis større enn for etniske nordmenn. I det norske arbeidsmarkedet, der lønn og jobbsikkerhet er sterkt regulert, er den økonomiske risikoen ved feilansettelser relativt høy. Det er sannsynlig at dette fører til at norske arbeidsgivere i stor grad går for det trygge og kjente når de skal ansette.

En viss risiko er involvert i alle ansettelsesprosesser: Arbeidsgivere vil aldri ha full informasjon om søkerens produktivitet. Det vil være rasjonelt for arbeidsgivere å søke (billig) informasjon som kan gi best mulige indikasjoner på produktivitet. Formell utdanning fra kjente utdanningsinstitusjoner, attester og referanser fra tidligere (norske) arbeidsgivere og anbefalinger fra andre (norske) kontakter vil telle positivt, mens opplysninger om eller mistanke om helseproblemer og tidligere karriere som velferdsklient vil sannsynligvis telle negativt. Det er lett å se at innvandrere ut fra disse kriteriene ofte kommer dårlig ut. De har dessuten små muligheter til å kompensere for den større opplevde risikoen ved å underby lønnen, den er som regel fastlagt i regulativ eller avtaleverk.

I tillegg til individuelle kvalifikasjoner er hvordan informasjon om disse kvalifikasjonene spres og formidles, av stor betydning for rekrutteringsprosessen. Ifølge Granovetter (1995) er det ikke tilstrekkelig at det er sam-

---

2 Fenomenet omtales innenfor kognitiv psykologi gjerne som top-down prosessering (Neisser 1967).

svar mellom arbeidssøkerens kompetanse og arbeidsgiverens etterspørsel: I tillegg må arbeidssøkeren ha evne til å signalisere sin kompetanse slik at den forstås av arbeidsgiver. Poenget er nært beslektet med betydningen av risiko som er drøftet ovenfor, noe som også illustreres i Granovetters vektlegging av hvordan sosiale relasjoner og nettverk genererer tillit og fungerer som informasjonsformidlere (Granovetter 1973, 1985). Både norsk og internasjonal empirisk forskning peker på at nettverk har en selvstendig betydning for innvandreres muligheter i arbeidsmarkedet (Djuve og Hagen 1995, Waldinger 1987).

Arbeidsgiveres beslutninger om å investere i kompetanseutvikling av sine ansatte må også forventes å ha et bedriftsøkonomisk utgangspunkt. Becker (1964) skiller mellom bedriftsspesifikk og generell kompetanse. I henhold til Beckers teori vil arbeidsgiver aldri være villig til å finansiere generell kompetanse, altså kompetanse som arbeidstakeren kan anvende også hos andre arbeidsgivere (se kapittel 4 for en nærmere redegjørelse). Opplæring i regler for norsk arbeidsliv og i grunnleggende norskerferdigheter er åpenbare eksempler på generell kompetanse. 15 prosent av de intervjuede arbeidsgiverne i ABU 2003 som har (minst én) ikke-vestlig arbeidstaker(e), oppgir at de gir bedriftsintern opplæring i grunnleggende regler i norsk arbeidsliv. Fem prosent av virksomhetene som har minst en ikke-nordisk ansatt, oppgir at de har tilbud om bedriftsintern norskopplæring, og 25 prosent av virksomheter med mer enn fem ikke-vestlige arbeidstakere med under sju års botid gir et slikt tilbud. Altså tok Becker feil?

Beckers slutninger bygger på en forutsetning om at arbeidstakerens lønn til enhver tid avspeiler produktiviteten, og at lønnen vil måtte øke tilsvarende økningen i vedkommendes produktivitet som følge av investeringen i generell kompetanse. Investeringen vil derfor ikke lønne seg for arbeidsgiver. I norsk arbeidsliv er det neppe slik at innvandreres lønn avspeiler produktiviteten og automatisk heves etter gjennomført norskkurs. Snarere er det i en del tilfeller en forutsetning for å få jobb at de også forplikter seg til å delta i norskopplæring. Opplæringen bidrar fortrinnsvis til å øke produktiviteten. Når arbeidstaker ikke får utbetalt (hele) økningen i produktiviteten, skapes det rom for at arbeidsgiver kan tjene på å investere i opplæring (Acemoglu og Pischke 1999, se også kapittel 4).

Avkastningen på investering i norskopplæring er dessuten ikke nødvendigvis avgrenset til produktivetsforbedringen for hver enkelt arbeidstaker. Norskopplæring kan være ledd i virksomhetens HMS-satsing, eller et virkemiddel for å tiltrekke og holde på arbeidskraft, den kan være et resultat av forhandlinger med fagforeningen, og den kan være ledd i virksomhetens profilering overfor kunder og myndigheter (en strategi ofte

omtalt som *Corporate social responsibility* CSR). Det investeres med andre ord ikke utelukkende i generell kompetanse, men også i arbeidsmiljø og relasjonsbygging både internt og eksternt.

Norskferdigheter og grunnleggende kunnskaper om reglene i norsk arbeidsliv er dessuten en type generell kompetanse som norske arbeidssøkere har. Den er derfor ikke uten videre omsettelig i arbeidslivet, det er kun i konkurranse med andre som mangler denne kunnskapen den er relevant. Investeringsbeslutningen (i norskopplæring) bør derfor ses i sammenheng med rekrutteringsbeslutningen. Innvandrere arbeider ofte i lavtlønte yrker, og det kan være vanskelig å finne nordmenn som er villige til å arbeide for så lav lønn. Dersom lønnskostnader pluss kostnader til nødvendig norskopplæring er lavere enn det man måtte ha betalt for å få norsk arbeidskraft, vil det likevel lønne seg å investere i norskopplæring, forutsatt at de som får opplæring blir i bedriften tilstrekkelig lenge.

På samme måte som arbeidssøkere må kunne signalisere sine kvalifikasjoner til arbeidsgivere for at kvalifikasjonene skal ha relevans i ansettelsesprosessen, må arbeidsgivere være klar over (de eventuelle) fordelene ved norskopplæring for at disse skal kunne påvirke beslutningen om å iverksette opplæringstiltak. Bedriftens kompetanse innenfor opplæring spesielt og ledelse generelt vil derfor ha betydning for beslutningen om investering i norskopplæring.

### 9.3 Norske arbeidsgivere og ikke-vestlige arbeidstakere

Lav yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige innvandrere er forsøkt forklart ved individuelle kjennetegn hos innvandrerne (Djuve og Hagen 1995, Blom og Ritland 1997), mangler ved det offentlige virkemiddelapparatet (Djuve og Pettersen 1997, Djuve et al. 2001), samt i arbeidsgiveres holdninger i ansettelsesprosesser (Larsen 1995, Kvitastein 1996, Rogstad 2000, Lødding 2003). Faktisk rekrutteringsatferd er i liten grad undersøkt.

#### Hypoteser om rekruttering

I forrige avsnitt er det argumentert for at arbeidsgivere (som regel) opplever en større risiko knyttet til hva innvandrere kan og hvordan de vil fungere på arbeidsplassen, enn de gjør overfor norske arbeidssøkere. Risikoen ved nyansettelser er imidlertid ikke lik i alle bedrifter. Den avhenger av kontraktsvilkår, slik som lengde på arbeidsforholdet, lønnsnivå og

lønnssystem. Tidsbegrensede kontrakter, lav lønn og lønnssystemer som reflekterer individuelle variasjoner i produktivitet, bidrar til å redusere risikoen. Bruk av alternative informasjonskilder ved rekruttering kan også redusere risiko. *En hovedhypotese er derfor at virksomheter som anvender denne type virkemidler, rekrutterer flere ikke-vestlige innvandrere enn andre virksomheter.*

I tillegg påvirker en rekke andre forhold virksomhetenes rekrutteringsatferd (og det bør kontrolleres for dette i analysen). Vårt utgangspunkt er at en viss mengde innvandrere – med gitte kvalifikasjoner – er i jobb. Disse er ulikt fordelt på virksomheter, noe som kan ha (i hvert fall) fire forklaringer:

- a) variasjon i tilbudet av ikke-vestlig arbeidskraft
- b) variasjon i tilbudet av øvrig arbeidskraft
- c) variasjon mellom bedrifter når det gjelder etterspurte kvalifikasjoner
- d) variasjon mellom bedrifter når det gjelder ulike former for diskriminering

17 prosent av Oslos befolkning har innvandrerbakgrunn, mot mindre enn tre prosent av befolkningen i landets tre nordligste fylker (landsgjennomsnitt: 5,1 prosent, kilde: Statistisk Sentralbyrå 2004).<sup>3</sup> Dette gir betydelig geografisk variasjon i tilbudet av ikke-vestlig arbeidskraft. I tillegg er det sannsynlig at både innvandrere og Aetat konsentrerer innsatsen mot bransjer og virksomheter som tradisjonelt har ansatt mange innvandrere.

Risikovurderinger blir dessuten mindre relevante dersom det ikke finnes alternativ arbeidskraft. Vi forventer derfor å finne flere innvandrere i virksomheter som svarer at det er vanskelig å finne nok arbeidskraft.

IT-bedrifter og renholdsbyråer etterspør selvsagt ulike kvalifikasjoner hos sine ansatte. De aller fleste ikke-vestlige innvandrergrupper har lavere (kjent) utdanningsnivå enn norskfødte arbeidstakere, og norskferdighetene er rimeligvis lavere i hvert fall de første årene i Norge. Bransjer og virksomheter som etterspør høyt utdannede arbeidstakere med solide norskferdigheter, må forventes å ansette relativt færre innvandrere.

Vi forventer som sagt at bruken av risikonøytraliserende virkemidler, skal redusere omfanget av diskriminering basert på risikovurderinger. Diskriminering i rekrutteringsprosesser vil likevel neppe forsvinne; det vil gjenstå både risikobasert diskriminering som ikke i tilstrekkelig grad er nøytralisert, og eventuell rasistisk motivert diskriminering. Vårt datamateriale gir imid-

3 <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/>

lertid små muligheter til å kontrollere for variasjoner på virksomhetsnivå i denne uforklarte restdiskrimineringen.<sup>4</sup>

## Hypoteser om kvalifisering

Det er en nokså triviell påstand at beslutninger om bedriftsintern norskopplæring påvirkes av kostnader ved å produsere slik opplæring og forventet avkastning av investeringer i generell kompetanse. Her vil vi fokusere på om investering i norskopplæring også har andre bedriftsøkonomiske begrunnelser, samt hvilken betydning virksomhetenes kompetanse innenfor opplæring og ledelse har. Følgende tre hypoteser skal testes:

Norskopplæring er mer utbredt i virksomheter som har

- e) aktive tiltak innenfor HMS eller CSR
- f) sterke fagforeninger
- g) stor kompetanse på opplæring og ledelse

Det er vanskelig å finne indikatorer som effektivt skiller mellom betydningen av satsing på HMS og CSR. Noen felles indikatorer kan være hvorvidt virksomheten har egne tiltak for ansatte med langvarige helseproblemer og om virksomheten er tilsluttet IA.

Når det gjelder betydningen av innsats fra lokale fagforeninger/klubber, spriker tidligere forskning. Norske fagforeninger er i en kvalitativ studie blitt kritisert for manglende evne til og interesse for å fremme innvanderes interesser (Rogstad 2002). Dersom dette er et generelt trekk ved norske fagforeninger, vil vi finne en svak eller fraværende sammenheng mellom organisasjonsgrad og forekomsten av norskundervisning. Friberg og Lund (2004) finner imidlertid i en intervjuundersøkelse innenfor renholds-, hotell- og restaurantbransjen at innvandrere oftere enn nordmenn opplever at fagforeningen de er medlem av, er opptatt av de samme sakene som de selv. I så fall skulle vi finne større forekomst av bedriftsintern norskopplæring i virksomheter med høy organisasjonsgrad (forutsatt at innvandrere faktisk er opptatt av dette).

En viktig indikator på kompetanse på opplæring er om virksomheten

---

<sup>4</sup> Vi har imidlertid tatt med kontrollvariable for alders-, kjønns- og utdanningssammensetning blant de ansatte i virksomhetene, samt organisasjonsgrad. Utgangspunktet for dette er at holdninger til innvandrere varierer med alder, kjønn og utdanning, og at de ansattes holdninger kan påvirke rekrutteringsprosessen. Tillitsvalgtes deltakelse i ansettelsesprosesser kan tenkes å skjerpe fokuset på formelle kvalifikasjoner, og derfor muligens redusere omfanget av diskriminering. Fortolkningen av disse variablene er likevel komplisert, siden de må forventes å samvariere sterkt med forhold som påvirker rekrutteringen av innvandrere, og som vi ikke har mulighet til å kontrollere for i tilstrekkelig grad.

har en egen ansatt med ansvar for opplæring av de ansatte.<sup>5</sup> En annen indikator er om virksomheten driver omfattende opplæring også av norske ansatte. Dessuten er det grunn til å tro at store virksomheter har mer spesialisert administrativ kompetanse enn små virksomheter (kontrollert for antall ikke-vestlige ansatte) også i de tilfeller de *ikke* har en egen ansatt som har ansvar for opplæring. Det er også sannsynlig at det er betydelige geografiske variasjoner i tilgjengeligheten av ekstern kompetanse på opplæring, og at opplæring vil være mest utbredt på Østlandet og i større byer.

I analysene kontrolleres det for en rekke forhold som påvirker kostnadene ved og avkastningen av investering i generell kompetanse: antall (relativt nyankomne) innvandrere i bedriften som en indikator på kostnader per kursdeltaker, (lavt) lønnsnivå som indikator på lønnsomheten ved å ansette lavtlønte innvandrere selv om disse har behov for norskopplæring, og andel midlertidige ansatte som indikator på hvor lenge virksomheten forventer at de ansatte skal forbli i virksomheten. Lønnsomheten av investering i opplæring påvirkes også av behovet for slik opplæring. Dette kan tenkes å variere med innvandrernes utdanningsbakgrunn og med bransje. Siden kravene til avkastning kan være annerledes i offentlig sektor, bør det også kontrolleres for virksomhetenes sektortilknytning.

Hovedfokus i dette kapitlet er situasjonen for ikke-vestlige innvandrere, men det kan selvsagt også være vestlige (ikke-nordiske) innvandrere ved bedriftene som kan ha behov for norskkurs. Antallet vestlige innvandrere kan derfor også påvirke om virksomheten tilbyr norskopplæring.

## 9.4 Nytt arbeidsliv, rekruttering og kvalifisering – mulige sammenhenger

En hovedhypotese når det gjelder rekruttering, er at risikoreduserende virkemidler kan øke rekrutteringen av innvandrere. Flere av kjennetegnene ved det nye arbeidslivet er nettopp bruk av slike risikoreduserende virkemidler: *Numerisk fleksibilitet* (en løsere tilknytning mellom arbeidstaker og virksomhet enn fast ansettelse, for eksempel midlertidige ansettelser, outsourcing, konsulentbruk), *funksjonell fleksibilitet* (samme arbeidstaker kan

---

5 Et problem med denne indikatoren er at det kan være felles bakenforliggende forklaringer for norskkursing og det å ha en egen ansatt med ansvar for opplæring av de ansatte. Vi antar likevel at det er få virksomheter som har en egen ansatt som har som hovedoppgave å kurse ikke-vestlige ansatte, og at en sammenheng mellom norskkursing og egen opplæringsansvarlig derfor kan tolkes som at generell kompetanse på opplæring senker terskelen for investering i norskopplæring.



utføre ulike typer arbeidsoppgaver) og *individualiserte lønnsordninger* er alle eksempler på dette. Disse kjennetegnene kan fortolkes som indikasjoner på «sterkt fokus på produktivitet», som i seg selv gjerne regnes som et kjennetegn ved det nye arbeidslivet.

Det er en kompliserende faktor for analysen at en del av kjennetegnene ved «det nye arbeidslivet» ikke nødvendigvis er så nye, og at de karakteriserer nokså ulike deler av arbeidslivet: Arbeid på ukurante tider av døgnet og lønssystemer som reflekterer ulikheter i arbeidstakernes produktivitet, slik som akkordlønn, har lenge kjennetegnet deler av det mindre attraktive arbeidsmarkedet i Norge. Bonusordninger og fleksitid brukes gjerne i helt andre deler av arbeidslivet. Ulike former for fleksibilitet kan altså være tegn på nokså ulike ledelsesstrategier, med et felles mål om kostnadseffektivitet. Ut fra dette kan det være nyttig å skille mellom

- (1) kostnads- og risikoreduserende strategier (for eksempel lavt lønnsnivå, midlertidige ansettelser, akkordlønn, ukurant arbeidstid og outsourcing av tjenestefunksjoner)
- (2) produktivetsforbedrende strategier (for eksempel satsing på personalutvikling, bonusordninger og kjøp av spesialisert kompetanse i konsulentmarkedet)

Virkemidlene under (1) går lengst i risikonøytraliserende retning, og hypotesen er derfor at det er særlig disse kjennetegnene som vil karakterisere virksomheter med mange ikke-vestlige ansatte.

Når det gjelder beslutninger om investering i norskopplæring, er kjennetegn ved det nye arbeidslivet særlig relevant i forhold til hypotesen om at kompetanse på opplæring og ledelse fører til mer norskopplæring. Satsing på produktivetsforbedrende strategier kan påvirke oppmerksomheten og kunnskapen om at norskopplæring kan være en god investering. Gjennom bruk av eksterne konsulenter kan kompetanse på opplæring og ledelse tilføres nokså direkte. Hypotesen er altså at mens rekrutteringen av innvandrere vil være størst i virksomheter som anvender kostnads- og risikoreduserende strategier, vil norskopplæring være mer utbredt i virksomheter som anvender produktivetsforbedrende strategier.

## 9.5 Resultater: Hvem ansetter ikke-vestlige innvandrere?

I denne analysen skiller vi mellom bedrifter som har mer enn ti prosent ikke-vestlige ansatte per 16. mai 2002, og bedrifter som har ti prosent eller færre. Vi har argumentert for at det er en sammenheng mellom sannsynligheten for å ha ikke-vestlige innvandrere blant de ansatte og et sett av bedriftskjennetegn. I den empiriske analysen er det spesifisert en logistisk modell for denne sammenhengen, som er estimert ved logistisk regresjon. Dermed får vi fram hvilke kjennetegn som skiller virksomheter som har en viss andel ikke-vestlige ansatte (minst ti prosent), fra virksomheter som har få eller ingen ikke-vestlige ansatte. Analysen er basert på en kombinasjon av intervjudata og registerdata fra ABU 2003 materialet.

Tabell 9.2 viser resultatene i en redusert modell, det vil si en modell der en rekke ikke-signifikante forklarings- og kontrollvariabler er fjernet. Tabellen viser oddsrater  $\text{Exp}(B)$ , som sier noe om styrken og retningen på effekten av de ulike variablene på sannsynligheten for å ha mer enn ti prosent ikke-vestlige innvandrere blant de ansatte. Oddsrater som er mindre enn én, viser en negativ sammenheng, mens oddsrater som er større enn én viser en positiv sammenheng.<sup>6</sup>

Analysene gir støtte til hypotesen om at virksomheter som benytter *virkemidler som reduserer risiko* ved ansettelse *i større grad* enn andre ansetter ikke-vestlige arbeidstakere: Rekruttering av innvandrere er vanligere i virksomheter som anvender midlertidige kontrakter og akkordlønn, og der lønnsnivået er lavt. Dette gjelder også etter kontroll for bransjetilhørighet.

Vi finner *ikke* signifikant sammenheng mellom bruk av *nettverksrekruttering* og rekruttering av innvandrere. Som vist i tabell 9.1 er det en større andel av de virksomhetene som satser på nettverksrekruttering som har en høy andel innvandrere, men funnet er lite robust: I regresjonsanalysen er sammenhengen langt fra signifikant.

Funnene gir også støtte til hypotesen om at det for kjennetegn ved det nye arbeidslivet særlig er de *kostnads- og risikoreduserende strategiene* som preger virksomheter med mange ikke-vestlige innvandrere. I tillegg til akkordlønn og midlertidige ansettelsler er også jobbtotasjon oftere anvendt i virksomheter med mange innvandrere. Virksomheter som anvender *gruppe-*

6 Oddsratene sier ikke direkte hvor mye sannsynligheten endres som følge av en enhets endring i forklaringsvariablen, men viser forholdet mellom  $p/(1-p)$  for virksomheter med kjennetegnet  $X = x + 1$ , og  $p/(1-p)$  for virksomheter med  $X = x$ , der  $p =$  sannsynligheter for å ha minst ti prosent ikke-vestlige innvandrere og der  $p/(1-p) =$  odds'en.

Tabell 9.2 Virksomheter med minst 10 prosent ikke-vestlige innvandrere blant de ansatte. Logistisk regresjon. Estimerte effekter av forklaringsfaktorene (odds-rater)

Forklaringsfaktorer	Oddsrate Exp(B)
Eksterne konsulenter til rekruttering	1,492**
Jobbrotasjon	1,290*
Akkord	2,049**
Gruppebonus	0,652*
And. midlertidige ansatte (K)	2,419**
And. som bruker PC (K)	0,586***
Mange ikke-vestlige søkere	6,934***
Noen få ikke-vestlige søkere	1,536**
Gj.sn. lønnsnivå (1000 kr), alle ansatte (K)	0,996***
Akershus/Oslo	8,646***
Hedmark/Oppland	1,670
Øvrige Østlandet	2,360**
Agder og Telemark	5,366***
Vestlandet	1,547
Trøndelag	0,914
Nettverksrekruttering	1,224
21–30 ansatte	1,089
31–40 ansatte	1,096
41–50 ansatte	0,703
51–100 ansatte	1,008
101–500 ansatte	0,941
Mer enn 500 ansatte	0,890
Renhold	17,189***
Hotell- og restaurantvirksomhet	4,370***
Næringsmiddelindustri	2,174**
Dagligvare	1,014
Førskole og grunnskole	2,207**
Helse- og omsorgstjenester	0,991
30–49 prosent fagorganiserte blant de ansatte	1,688**
50–69 prosent fagorganiserte	1,462*
70–84 prosent fagorganiserte	1,164
85 prosent eller mer fagorganiserte	0,920
And. norske arbeidstakere m/ høyere utdanning (K)	0,213**
And. norske arbeidstakere m/ videregående skole (K)	0,103***
Vanskelig å finne kvalifiserte arbeidstakere i hovedyrkesgruppe	1,141
And. arbeidstakere 58 år og over (K)	0,060***
Konstantledd	0,434

Note: N = 2066. De fleste kjennetegn er binære. Kontinuerlig fordelte kjennetegn er merket K. Kjennetegn er forklart i teksten. Pseudo  $R^2 = 0,28$ . Signifikanssannsynlighet angitt ved \* p = 10 prosent, \*\* p = 5 prosent og \*\*\* p = prosent.

*bonus* har imidlertid *sjeldnere* enn andre en høy andel ikke-vestlige ansatte. Årsaken kan være at gruppebonus er et kjennetegn ved virksomheter som satser på inntjening gjennom produktivitetsforbedring, og at dette er virksomheter som etterspør høyt utdannede arbeidstakere med gode norskerferdigheter. Jobbtasjon kan derimot være et kjennetegn ved virksomheter som satser på kostnadsreduksjon ved å forebygge produksjonsproblemer ved sykefravær, og/eller for å bedre arbeidsmiljøet og holde på arbeidstakere i virksomheter som har problemer med høy turnover.

Det mest interessante er kanskje likevel at det å benytte eksterne konsulenter til rekruttering ser ut til å øke andelen ikke-vestlige ansatte. En mulig årsak er at mange arbeidsgivere er noe fantasiløse i rekrutteringsprosessen og satser på det gamle og kjente, og at eksterne konsulenter derfor bidrar til å heve andelen ikke-vestlige innvandrere. Vi vet selvsagt ikke om det er innvandrere som er rekruttert eller ikke, men det er nærliggende å konkludere slik siden dette er den eneste typen konsulenttjenester som har en signifikant sammenheng med rekruttering av innvandrere. Denne fortolkningen er imidlertid i strid med funnene i en kvalitativ studie av rekruttering av høyt utdannede innvandrere. Der rapporterer et rekrutteringsfirma at de må være *mer* risikoaverse enn oppdragsgiverne selv, fordi de «skal bistå arbeidsgiver i å unngå fiasko» (Lødding 2003; 8).

Kontrollvariablene viser forventede sammenhenger: Høy utdanning, høyt lønnsnivå og høy andel PC-brukere går sammen med lav andel ikke-vestlige innvandrere. Bedriftsstørrelse, bransjetilhørighet og geografisk beliggenhet gir også utslag i forventet retning.

Renholdsbransjen, Akershus- og Oslo-regionen og mange ikke-vestlige søkere peker seg ut som de variablene som har den største effekten på innvandrerandel i virksomhetene.<sup>7</sup>

Betydningen av endring i de ulike forklaringsvariablene kan beregnes ved å bruke den estimerte modellen til å predikere sannsynligheten for at en virksomhet skal ha mer eller mindre enn ti prosent ansatte. Ved å legge inn gjennomsnittsverdier for lønnsinntekt, bedriftsstørrelse, prosent arbeidstakere med høy og middels utdanning, prosent eldre arbeidstakere og velge (for eksempel) hotellbransjen, Vestlandet og organisasjonsgrad på mellom 50 og 69 prosent, få søkere med ikke-vestlig bakgrunn ved ledige stillinger de siste tre år og ikke problemer med å rekruttere nok arbeidskraft, predikerer modellen at det er 22 prosent sannsynlig at virksomheten har

<sup>7</sup> Ved fortolkningen er det imidlertid viktig å huske på at de ulike forklaringsvariablene måles i ulike skalaer. Verdien på variabelen renholdsbransje bare kan anta verdiene 0 og 1, mens verdien på variabelen «andel som bruker PC» kan variere innenfor hele intervallet 0,00 til 1,00.

minst ti prosent ikke-vestlige ansatte når virksomheten ikke bruker eksterne konsulenter ved rekruttering, jobbotasjon, akkordlønn eller gruppebonus. Dersom virksomheten bruker eksterne konsulenter ved rekruttering, øker sannsynligheten for at den har minst ti prosent ikke-vestlige ansatte til 35 prosent. Hvis vi isteden bruker akkordlønn, blir sannsynligheten 37 prosent. Hvis vi tar bort igjen akkordlønnen og innfører gruppebonus, synker sannsynligheten til 16 prosent. En enhets endring i disse forklaringsvariablene gir med andre ord betydelige utslag i avhengig variabel. Utslagene er likevel små sammenliknet med å bytte bransje: Hvis vi tar bort gruppebonusen igjen og flytter oss fra hotell- og restaurantbransjen og over til en virksomhet i samlekategorien «andre bransjer» (som er referansekategori i analysen), synker sannsynligheten for at virksomheten skal ha minst ti prosent ikke-vestlige ansatte til 6 prosent. Lønnsnivå i virksomheten har signifikant, men likevel beskjeden effekt: Hvis vi senker gjennomsnittslønna i virksomheten med kr 50 000 per år, øker sannsynligheten for at den skal ha minst ti prosent ikke-vestlige ansatte fra seks til sju prosent.

## 9.6 Resultater: Hvilke virksomheter tilbyr bedriftsintern norskopplæring?

I intervjuet med daglig leder i ABU 2003 spørres det om virksomheten «har tilbudt bedriftsintern opplæring til de ansatte i løpet av de siste tre årene». Svaret brukes til å skille mellom bedrifter som har gitt slik opplæring og bedrifter som ikke har gitt slik opplæring. Som grunnlag for den empiriske analysen er det spesifisert en logistisk modell for sammenhengen mellom sannsynligheten for å gi slik opplæring og en rekke bedriftskjennetegn; se diskusjonen i foregående avsnitt. Analysene omfatter kun virksomheter som har minst én ikke-nordisk ansatt. Tabell 9.3 viser analyseresultater etter samme opplegg som analyseresultatene i tabell 9.2.

Analysene gir støtte til alle de tre hypotesene skissert i avsnitt 9.3: Tilbud om norskopplæring er mer utbredt i virksomheter som har kompetanse på opplæring (målt ved om virksomheten har en egen ansatt med ansvar for opplæring), i virksomheter som satser på HMS-arbeid (målt ved om virksomheten har særskilte tiltak for medarbeidere med langvarig sykdom), og i virksomheter med høy organisasjonsgrad. Den høyere forekomsten av norskopplæring i Akershus og Oslo, Hedmark/Oppland og på Vestlandet kan også tas til inntekt for hypotesen om at tilgjengeligheten av kompetanse på opplæring påvirker forekomsten av tilbudet. Hypotesen om at tilbud om norskopplæring er mer utbredt i virksomheter som anvender det vi har

kalt «produktivitetsforbedrende strategier», får også støtte: Norskopplæring er mer utbredt i virksomheter som anvender lønssystemer som belønner individuell dyktighet og prestasjon, og som kjøper konsulent tjenester innenfor strategi og ledelse. Det siste funnet er igjen en sterk indikator på at kompetanse på ledelse er viktig for beslutningen om å investere i norskopplæring: Kjøp av slike konsulent tjenester tilfører trolig virksomheten slik kompetanse.

Kontrollvariablene viser i hovedsak forventede sammenhenger med forekomsten av norskopplæring. Særlig er det en sterk sammenheng mellom antall innvandrere i virksomheten og tilbud om norskopplæring. For vestlige innvandrere er det en klar terskeeffekt av antall innvandrere med kort botid i Norge: Virksomheter med mindre enn fem vestlige innvandrere med mindre enn sju års botid tilbyr sjeldnere virksomhetsintern opplæring enn virksomheter med flere vestlige innvandrere. For ikke-vestlige innvandrere er det ikke en slik terskeeffekt, men en sterk positiv sammenheng mellom andel ikke-vestlige innvandrere totalt (ikke bare nyankomne) ved virksomheten og forekomsten av opplæringstilbud. Dette kan skyldes at behovet for norskopplæring vedvarer i lengre tid for ikke-vestlige innvandrere, og at antallet relativt nyankomne derfor ikke er like avgjørende. I så fall tyder funnet på at virksomhetene vurderer de ansattes norsknivå, og at investeringer i opplæring er størst der ferdighetene er svakest. Denne fortolkningen støttes også av at opplæringstilbud er vanligst i virksomheter med mange ikke-vestlige innvandrere med lav utdanning. Funnene tyder altså på at virksomheter som ansetter (dårlig betalte) innvandrere med svake norskferdigheter, i noen grad investerer i norskopplæring for disse.

En skulle tro at virksomheter som investerer i generell kompetanse hos de ansatte, vil være interessert i å beholde denne kompetansen i virksomheten. Det er likevel ikke slik at det er mer norskopplæring i virksomheter som har lav andel midlertidige ansatte. Det kan være en rekke ulike forklaringer på den manglende sammenhengen. En mulighet er at det ikke er de midlertidige ansatte som får opplæring. En annen mulighet er at fast ansettelse ikke betyr så mye for disse virksomhetenes turnover, og at virksomheten foretrekker fleksibiliteten i midlertidige ansettelser framfor den mulige gevinsten i eventuelt lavere turnover. Liten stabilitet i arbeidsstokken vil dessuten øke behovet for opplæring, og dermed forklare den positive (om enn ikke signifikante) sammenhengen mellom norskopplæring og prosent midlertidig ansatte.

Vi forventet også en positiv sammenheng mellom generell bedriftsintern opplæringsvirksomhet og norskopplæring. Denne sammenhengen viser seg imidlertid å være negativ. En mulig forklaring på dette kan være at virk-

Tabell 9.3 Virksomheter som har gitt tilbud om norskopplæring i løpet av de siste tre årene. Bedrifter med minst én ikke-nordisk ansatt. Logistisk regresjon. Estimerte effekter av forklaringsfaktorene (oddstater og omregnede oddsrater)

Forklaringsfaktorer:	Oddsrate Exp(B)
Konsulentkjøp til strategi og ledelse	1,946***
Lønn etter individuell dyktighet eller prestasjon	1,423*
And. midlertidige ansatte (K)	2,489
And. av de ansatte som bruker PC (K)	2,103**
Gj. sn. lønnsnivå (1000 kr), ikke-vestlige innvandrere (K)	0,998
Gj. sn. lønnsnivå (1000 kr), alle ansatte (K)	1,003*
Har minst en person til å arbeide med opplæring av ansatte	1,607**
Har særskilte tiltak for medarbeidere med langvarig sykdom	1,650**
Tilsluttet IA avtalen	1,186
30–49 prosent fagorganiserte	2,186**
50–69 prosent fagorganiserte	1,826*
70–84 prosent fagorganiserte	2,796***
85 prosent eller mer fagorganiserte	3,331***
Renhold	1,166
Hotell og restaurant	2,613*
Næringsmiddelindustri	1,656
Dagligvare	1,334
Førskole og grunnskole	2,831**
Helse- og omsorgstjenester	2,584***
Akershus/Oslo	2,592**
Hedmark/Oppland	2,772*
Øvrige Østlandet	1,861
Agder og Telemark	1,946
Vestlandet	2,242*
Trøndelag	1,380
NGO	0,701
Privat sektor, norskeid	0,560*
Privat sektor, utenlandskeid	0,709
21–30 ansatte	0,631
31–40 ansatte	0,529
41–50 ansatte	0,849
51–100 ansatte	1,298
101–500 ansatte	2,202*
Mer enn 500 ansatte	2,496*
And. norske arbeidstakere m/ høyere utdanning (K)	0,136*
And. norske arbeidstakere m/ videregående skole (K)	0,206
And. ikke-vestlige arbeidstakere m/ høyere utdanning (K)	0,446*
And. ikke-vestlige arbeidstakere m/ videregående skole (K)	0,349***
Mer enn 50 prosent av de ansatte fikk virksomhetsfinansiert opplæring 2002	0,605***
1–5 ikke-vestlige ansatte med mindre enn sju års botid	0,652

Forts. neste side

Tabell 9.3 forts.

Forklaringsfaktorer:	Oddsrate Exp(B)
6–15 ikke-vestlige ansatte med mindre enn sju års botid	1,257
1–5 vestlige, ikke-nordiske ansatte med mindre enn sju års botid	0,303*
6–15 vestlige, ikke-nordiske ansatte med mindre enn sju års botid	0,979
And. ikke-vestlige ansatte (K)	28,006***
And. vestlige, ikke-nordiske ansatte (K)	3,324
Konstantledd	0,061

Note: N = 1675. De fleste kjennetegn er binære. Kontinuerlig fordelte kjennetegn er merket K. Kjennetegn er forklart i teksten. Pseudo R<sup>2</sup> = 0,20. Signifikanssannsynlighet angitt ved \* p = 10 prosent, \*\* p = 5 prosent og \*\*\* p = 1 prosent.

somheter som i stor grad rekrutterer høykompetent arbeidskraft og som satser stort på bedriftsintern kvalifisering, ikke rekrutterer innvandrere som har behov for grunnleggende norskopplæring.

Virksomheter med høyt lønnsnivå og høy andel PC-brukere har oftere tilbud om norskopplæring. Dette kan gi inntrykk av at det er høykompetansebedrifter som gir slik opplæring, men samtidig er det en negativ sammenheng mellom de ansattes utdanningsnivå og forekomsten av norskopplæring – kontrollert for PC-bruk og lønnsnivå. Dette tyder på at tilbud om norskopplæring er utbredt i bedrifter der lønnsuttellingen er spesielt god relativt til utdanningsnivået. Kanskje er dette et tegn på at tilbud om norskopplæring i noen tilfeller er et slags frynsegode.

Ved å bruke den estimerte modellen og sette inn ulike verdier for forklaringsvariablene kan vi illustrere betydningen av endring i de ulike forklaringsvariablene for sannsynligheten for at ulike typer virksomheter skal ha tilbud om bedriftsintern opplæring. En virksomhet med gjennomsnittsverdier for de ansattes inntekt, utdanning, PC-bruk og andel innvandrere, med mellom 21 og 30 ansatte, organisasjonsgrad på mellom 50 og 69, er en førskole eller grunnskole i offentlig sektor, som ikke har gitt virksomhetsfinansiert opplæring til mer enn halve staben i 2002, som ikke har lønn etter individuell dyktighet eller kjøper konsulenttenester på strategi og ledelse – denne virksomheten har en estimert sannsynlighet for å tilby bedriftsintern norskopplæring på sju prosent. En virksomhet med ellers samme kjennetegn innenfor renholdsbransjen i privat sektor har en sannsynlighet for å tilby slik opplæring på to prosent. Dersom virksomheten kjøper konsulenttenester innenfor strategi og ledelse og har lønnsystem basert på individuell dyktighet, stiger sannsynligheten til fem prosent. Dersom virksomheten har mer enn 500 ansatte, stiger sannsynligheten til 17 prosent. Hvis virksomheten har en egen ansatt som er ansvarlig for opplæring samt særskilte tiltak for



medarbeidere med langvarig sykdom, stiger sannsynligheten for tilbud om norskopplæring fra 17 til 35 prosent. Ved å legge inn 40 prosent ikke-vestlige ansatte istedenfor gjennomsnittet på sju prosent øker sannsynligheten til 62 prosent. Hvis vi senker organisasjonsgraden til under 30 prosent, synker sannsynligheten for norskundervisning fra 62 til 47 prosent, mens den stiger til 75 prosent når organisasjonsgraden er på over 85 prosent.

## 9.7 Det nye arbeidslivet – eller mer av det gamle?

Ikke-vestlige innvandreres situasjon i arbeidslivet kjennetegnes først og fremst av at de er overrepresenterte i arbeidslivets randsoner: i visse bransjer, i dårlig betalte og ofte midlertidige jobber. Er det så noen funn i dette kapitlet som antyder en endring av denne situasjonen?

Noe av det mest interessante som har framkommet i analysene, er at kjøp av eksternt kompetanse ser ut til å ha en positiv effekt på både rekruttering av ikke-vestlige innvandrere og på bedriftsintern norskopplæring. Gjennom bruk av eksterne konsulenter til rekruttering kan det virke som bedriftene har fått utvidet rekrutteringshorisont. Tilsvarende virker det som om bruk av eksterne konsulenter innenfor strategi og ledelse har utvidet virksomhetenes kompetanse og repertoar innenfor personalutvikling og ført til økt satsing på norskopplæring. Dersom «det nye arbeidslivet» vil kjennetegnes av en mer bevisst satsing på å tilføre virksomhetene – eksternt eller intern – kompetanse på disse feltene, kan dette derfor få positive konsekvenser for innvandrere i arbeidslivet.

Analysene viser også en klar sammenheng mellom bruk av risikonøytraliserende virkemidler og (økt tendens til) rekruttering av innvandrere. Slike risikonøytraliserende virkemidler inngår i det som omtales som fleksibilisering i det nye arbeidslivet. Men fleksibilisering for hvem?

Fleksibilisering av arbeidstidsordninger kan være utformet med utgangspunkt i arbeidsgivers behov – for eksempel skiftarbeid for at produksjonen skal kunne skje over store deler av døgnet, eller for at renhold skal kunne skje utenfor ordinær arbeidstid. Flexibilisering av arbeidstid kan også bestå i fleksibel tilrettelegging av arbeidstiden med utgangspunkt i arbeidstakerens behov. Tilsvarende kan prestasjonslønn for noen innebære en fast, høy grunnlønn, med bonus dersom virksomheten gjør det godt. For andre kan den ta form av en akkordordning som medfører at arbeidstakerne sliter seg helseløse for å oppnå en anstendig inntekt. Ikke overraskende er det fleksibilisering på arbeidsgivers premisser som i særlig grad kjennetegner virksomheter som ansetter innvandrere.

Dersom det nye arbeidslivet innebærer en vekst i alle former for fleksibilisering, kan vi forvente en polarisering av arbeidsvilkår. Det kan være en fordel for innvandrere ved at terskelen inn i arbeidslivet senkes, men det betyr ikke nødvendigvis at det blir lettere å oppnå mobilitet oppover. Lønnsvekst og gruppebonusordninger i virksomheter som satser på høykompetent arbeidskraft kan gjøre det enda vanskeligere å få jobb der. En polarisering av vilkårene i arbeidslivet vil derfor kunne føre til en sterkere etnisk segregering av det samme arbeidslivet.

## ARTIKKEL 4



## Empowerment or Intrusion? The Input and Output Legitimacy of Introductory Programs for Recent Immigrants

Anne Britt Djuve

Published online: 24 September 2010  
© Springer Science+Business Media B.V. 2010

**Abstract** Recent changes in the social policy regimes of western European countries have raised questions about the normative legitimacy of policy measures. Welfare states may face difficult dilemmas when efficient social policy measures clash with principles of the liberal state, like equal treatment and individual autonomy. Is output legitimacy achieved at the expense of the input legitimacy dimensions of individual autonomy and human dignity? In this paper, a standard for evaluating the normative legitimacy of social policy interventions is proposed, and subsequently applied on the concrete example of the Norwegian introductory programs for immigrants. The paper concludes that activation measures in some of its implementations may actually represent fewer threats to input legitimacy than does the alternative regime of unconditional social assistance.

**Résumé** Les changements récents des régimes sociaux dans les pays d'Europe occidentale soulèvent des questions sur la légitimité normative des mesures politiques. Les Etats providence peuvent faire face à des dilemmes difficiles à résoudre quand les mesures efficaces en matière de politique sociale entrent en confrontation avec les principes de l'Etat libéral, par exemple sur les questions de l'égalité de traitement ou l'autonomie individuelle. Atteint-on la légitimité par les outputs aux dépens des dimensions de la légitimité par les inputs que sont les questions d'autonomie individuelle et de dignité humaine? Dans cet article, nous proposons un critère d'évaluation de la légitimité normative des interventions de matière de politique sociale, que nous appliquons concrètement à l'exemple des programs d'accueil des immigrants en Norvège. Nos conclusions sont que les

---

I would like to thank Kåre Hagen at BI Norwegian School of Management and two anonymous reviewers for valuable comments to an earlier version of this article.

The social assistance regime does actually allow for conditions to be put forward. In practice, this is however rarely done, see paragraph on "The Norwegian discourse".

A. B. Djuve (✉)  
Fafo Institute for Labour and Social Research, Oslo, Norway  
e-mail: abd@fafo.no

mesures d'activation de certains domaines d'application représentent une menace plus faible pour la légitimité par les inputs qu'un régime alternatif d'assistance sociale sans conditions.

**Keywords** Input legitimacy · Output legitimacy · Activation policy · User involvement · Refugees

**Mots clés** légitimité par les inputs · légitimité par les outputs · politique d'activation · participation des usagers · réfugiés

## Introduction

The change of social policy measures in the direction of more activation and conditionality is a common trend in most western welfare states (Dwyer 2001; Barbier et al. 2005). A case of particular interest is the implementation of compulsory introductory programs for immigrants, as the legal and social citizenship status of newly arrived immigrants may be fragile. Germany, the Netherlands, Sweden, Denmark and Norway have all introduced comprehensive and compulsory introductory courses for newly arrived immigrants. The legitimacy of activation policy in general and, as we shall see, introductory programs in particular, has been questioned (Dean 2004; Aust and Arriba 2005; Djuve et al. 2001). Research on welfare state legitimacy mainly falls into two categories. One strand is predominantly empirical, and measures the popularity and/or outcomes of welfare state institutions and programs. The other is concerned with normative political theory, and is not necessarily empirical at all. There seem to be little interaction between the two traditions. Still, policy makers and implementers have to somehow balance the two. People's opinions put boundaries on political action, and policy measures must fulfill some normative requirements. Such normative requirements are partially embedded in formal procedures of democratic welfare states, and partially in the way normative questions of social policy measures are constructed in the political discourse. In this paper, I will try to cover some of the area between the two research traditions. I propose a standard for evaluating the normative legitimacy for social policy interventions, and apply this standard on the concrete example of the Norwegian introductory programs for immigrants. Two types of data are applied. Firstly, data on policy measures and their implementation, and secondly, illustrative examples of how the measures are conceived by the target group. The normative and empirical analysis builds on Fritz Scharpf (1999) concepts of input and output legitimacy. On the one hand, policy measures need to fulfill requirements for how people should be treated by the welfare state (input legitimacy). On the other hand, policy measures must have an acceptable level of goal attainment (output legitimacy). Successful policy is characterized by high scores on both dimensions simultaneously. However, situations may come about when politicians need to make a trade-off between input and output legitimacy. Efficient labor market integration of immigrants could be achieved by establishing convict-like work gangs, but this would clearly conflict with input legitimacy. Similarly, input legitimate but inefficient measures are likely to result in claims of welfare state failure.

The European “activation”-version of work fare typically focuses more on social investments than participation in (any kind of) work. The shift from universal entitlement to welfare, to different ways of conditioning the rights to benefits on participation in some kind of training, has had broad political support both in Europe and the USA. Social scientists have also underscored the importance of avoiding the processes of clientification<sup>1</sup> universal welfare benefits may entail (Bane and Ellwood 1994). Other scholars have however expressed concerns that the programs lock people up in dead end jobs (Peck 2001), that the elimination of universal rights to welfare is illiberal (King 1999) and has endangered social rights and citizenship (Dean 1999, 2004), especially of those groups which traditionally are most vulnerable (Van Oorschot 2002). The discourse features deep ideological lines of demarcation, identified by Dean (2004) as a dichotomy between contractarian and solidaristic notions of citizenship. Dean seems to disregard the possibility that contractarian means may lead to solidaristic ends.

In the Nordic and Western-European context, with an absence of “McJobs”, the effects of the programs when it comes to transition to work have also been questioned. The results of macroeconomic evaluations of such programs are inconclusive (Martin 2000), but evaluations of the effects of targeted programs for disadvantaged unemployed people show positive effects on subsequent employment and earnings (Dahl and Lorentzen 2005).

I also argue that the normative legitimacy of social policy measures cannot be studied properly by scrutiny of policy documents only. The potentially intrusive situations are typically produced in encounters between individuals in the target groups and representatives from the integration services. Discrepancies between policy formulations and their implementation is a well-known phenomenon in studies of public policy, and the discretionary nature of integration service provision makes it particularly important to include the level of policy implementation in the study. And, inevitably, whether or not the measures are experienced as an intrusion can best be answered by those who have or have not been intruded upon. I do not suggest that each individuals subjective experience of intrusion should be decisive for the shaping of policy instruments, but that theoretical elaborations of what intrusiveness is should be empirically tested.

## The Norwegian Discourse on Integration Policy

Norwegian integration policy towards legal immigrants and particularly refugees<sup>2</sup> has undergone substantial changes in the past decade, parallel to what can be observed in the integration policy in Denmark, Sweden, Germany, and the Netherlands and to the more general changes in social policy. While refugees until recently were entitled to

<sup>1</sup> The term “clientification” refers to the theory that (financial) aid may in some cases diminish the capacity of the individuals who receive the aid to become self-reliant.

<sup>2</sup> “Refugees” in Norwegian integration policy context refer to individuals who have a residence permit in Norway on grounds of (a) belonging to a UNHCR-quota, (b) approved individual asylum application, (c) humanitarian reasons (this is a status sometimes given to asylum applicants who do not meet the criteria for asylum when strong humanitarian reasons for protection still exist), and (d) family reunifications with the former mentioned categories.

social security benefits that rarely were accompanied by conditions to participate in any kind of training (Lødemel 1997; Vik-Mo and Nervik 1999; Djuve and Kavli 2000), newly resettled refugees are now obliged by law to participate in full day, all year introductory courses that comprise Norwegian classes, social studies and often work-training (Djuve and Kavli 2007). With this broad set of activation goals the program is typical for Scandinavian activation, and differs from traditional workfare programs. Failing to participate may result in deductions or discontinuance of income support. In other words, Norwegian authorities exercise a considerable amount of power in order to influence the actions of members of the target group.

Norwegian integration policy in the 1980s and 1990s put major emphasis on input legitimacy based on strict equal treatment<sup>3</sup> with the rest of the population and the right to cultural distinctiveness. The first white paper on integration policy stated the important principle of freedom of choice for foreign residents as to whether they wanted integration, assimilation or re-migration (St.meld nr. 39 1973–1974). Another important principle was that the adaptation was to be reciprocal: both immigrants and the Norwegian majority should be open to adjust norms and values according to the greater ethnic diversity. It was underscored that legal immigrants should be given a realistic possibility of maintaining and developing their own culture and religion. A third principle laid out was that of equal rights and duties of all ethnic groups. It was distinguished between formal and actual equality, and it is stated that special measures may be needed for immigrants in order to ensure actual equality. It is somewhat unclear what “actual equality” may mean, but in light of social-political goals a reasonable interpretation would be living conditions similar to those of the majority population.

These principles have been repeated in subsequent white papers. Even so, the focus changes slightly over time, from a strong emphasis on equal rights and even on the authorities’ duty of protecting immigrants from assimilation (St.meld nr. 74 1979–1980), to a heavier stressing of reciprocity and the *obligations* of the immigrants, in the 1980s and 1990s. In the late 1980s, a white paper pointed out that freedom of choice did not include the right to withdraw oneself from society, by refusing to learn Norwegian or to acquire basic knowledge about the Norwegian society (St.meld nr. 39 1987–1988). Still, this did not bring about manifest changes in the actual policy measures. In Norway, integration measures are state funded, but provided by the local authorities. The services included resettling (housing) of refugees and income support according to the same rules that apply for Norwegian citizens. From 1975, both labor migrants and refugees had access to free Norwegian classes. Participation in language training was in most cases voluntary, even though The Social Services Act authorized the use of conditions for economic benefits. In the 1990s, most local municipalities abstained from economic sanctioning of immigrants (Djuve and Pettersen 1997).

From the 1990s onwards the efficiency—or output legitimacy—of this regime was increasingly questioned. Despite relatively generous economic resources

---

<sup>3</sup> It may be objected that the social security regime was not characterized by equal treatment, as social assistance is also locally governed and levels of support vary significantly between municipalities. Even so, equal treatment was applied in the sense that both immigrants and the majority population were subject to the same regime.



allocated to integration efforts, immigrants were poorly integrated in major welfare arenas like the labor market, the housing market and (Norwegian) social networks. Criticism raised by the research community targeted three aspects in particular. First, questions were raised with regard to the quality, continuity and intensity of the training efforts, and excessive local variation in the training offered was documented (Berg and Thorseth 1995; Djuve and Hagen 1995; Djuve and Pettersen 1997). Second, it was claimed that the social welfare system gave rise to clientification (NOU 1986:8, Wikan 1995). Third, public integration policies were criticized for being indistinct in their communication of basic Norwegian values (Wikan 2001). Issues of conflicting cultural/religious rights and rights to gender equality gained increasing attention (Borchgrevink 2002, Wikan op.cit). Media reports on forced marriages and female circumcision spurred a comprehensive public debate. Key issues revolved around how Norwegian society may relate to the practices of immigrants—and those of Muslims in particular—when these collide with core Norwegian values (Hagelund 2005).

Eventually, the need for better integration measures was met by a major reform when the Introductory Act was passed in 2002. For the first time, recently resettled refugees (within the past 2 years) were given the right and obligation (meaning they lost the right to receive the “Introductory Benefit”) to participate in a full-time qualification program. The programs are to be adapted to the individual needs of the refugees, and special consideration is to be taken for participants with health problems. The reform also introduced the Introductory Benefit, an economic reward for participating in the program, and restricted (though not barred) access to ordinary welfare benefits for the target group (refugees between the age of 18 and 55 with less than 2 years of residence). The program lasts for up to 2 years. Refugees who find work or start ordinary education before 2 years have passed, leave the program. The labor market integration of refugees in Norway is generally slow, although responsive to the economic fluctuations. In other words, the program is characterized by obligatory entry and restricted exit. Norway has now probably one of the world’s most financially generous integration regimes for newly arrived refugees. For 2 years they may participate in full-day training, while receiving a cash benefit amounting to 145,000 NOK (approximately 25,000 USD) per year. The generosity is however accompanied by a legal obligation to participate and financial sanctions for non-participation. The sanctions are however moderate, as the drop-outs from the program are rarely denied social assistance benefits (but may receive reduced rates for a month or two; Kavli et al. 2007). The Introductory Act is explicitly paternalistic with an enabling focus—its main objective is to improve the immigrants’ ability to become self-sufficient, and to participate in society.

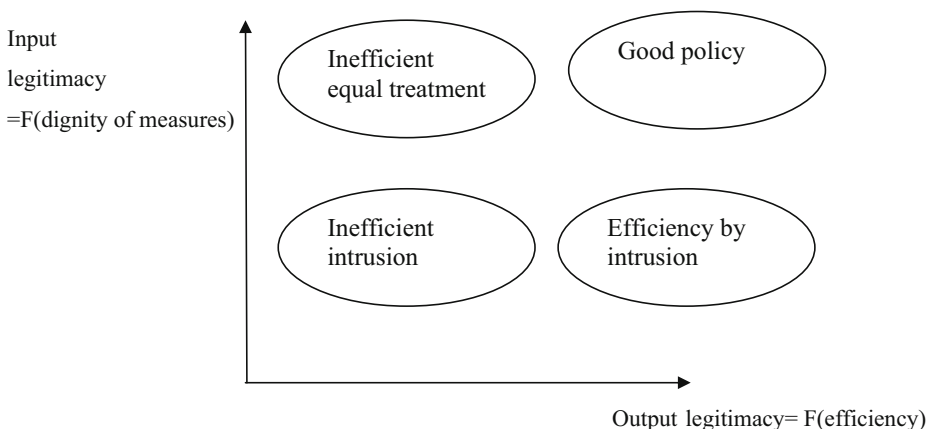
To prevent “harm to others” is not the main official motive for the application of obligatory introductory programs. In the law proposition, consideration for “their (the refugees’) own good” is listed as the main objective of the law, although “will also be of benefit for the society” is mentioned as a secondary goal (Ot. prp. 28; 2002–2003). One could of course construe the failure to integrate refugees as something that could potentially harm others, both financially and by causing tensions between ethnic groups<sup>4</sup>. Concerns for gender equality are also mentioned several times in the proposition, and are used as a main argument for shaping the

<sup>4</sup> Labor market participation and welfare dependency vary considerably between groups. High welfare dependency has raised criticism of intentional abuse and “welfare-tourism” (Djuve and Kavli 2007).

Introductory Benefit as an individual benefit, as opposed to social assistance benefits that are calculated on the basis of household size and expenditures. Positive impacts for children are also listed as a motive for measures that motivate both parents to participate in training. The importance of communicating Norwegian norms and values were not mentioned at all when the Introductory Act was introduced, but are pointed out as one of the main purposes behind the so-called 300-hours rule that established the completion of 300 hours of social studies and Norwegian language training as a requirement for permanent residency (Ot.prp 50, op.cit).

The reform did not pass undisputed. Criticism was first voiced by employees in the refugee services—the street-level bureaucrats in Lipsky (1980) vocabulary. Due to its compulsory nature, the system has been criticized for being assimilationist, patronizing, stigmatizing and pedagogically counterproductive, and for imposing unethically harsh demands on people who are traumatized and in a vulnerable position. Teachers seemed to be particularly skeptical about economic sanctions (Djuve et al. 2001). Later non-government organizations (NGOs) like, e.g., an organization that provides pro-bono juridical assistance (Juss-buss), joined in the criticism against banning refugees from ordinary social assistance. The critics are however a minority. When the Introductory Act was passed in 2003, the reform was praised by a wide range of political parties, professionals, and scholars.

To sum up, Norwegian integration policy before the reform put the main emphasis on input legitimacy, but did not produce the expected results for integration. The situation can be described as in the upper left corner of Fig. 1. Then the regime was changed into one that legitimized restrictions on personal autonomy and differential treatment by pointing at the potential improvement on output: improved living conditions for refugees and their children, enhanced gender equality, and reduced ethnic tensions. The concern of the critics of the reform is that the new regime can be described as in the lower right corner of the figure: efficiency through intrusion, or even worse, inefficient intrusion. The discussion on the correct positioning of current Norwegian integration policy in the diagram is in need of more specific information on the actual measures, their implementation, their reception by the members of the target groups, and their efficiency.



**Fig. 1** Combinations of input and output legitimacy

## Legitimacy and the Welfare State. The Search for “Good Policy”

Scott (1998), states that legitimacy is the property of a situation or behaviour that is defined by a set of social norms. This definition clearly relates to the empirical strand of legitimacy studies. In normative political theory, ideas of legitimacy typically relate to profound understandings of justness and fairness, and may be claimed or refuted irrespective of the popularity of the arguments. However, in a democratic welfare state, the legitimacy of public policy must rest of some notion of popular consent. According to Scharpf (1999), policy legitimacy rests on two pillars: input legitimacy and output legitimacy, where the former refers to the decision-making procedures.

Output legitimacy refers to the impacts of the decisions. When decisions do not have the expected results, the support for prolonging the same kind of policy is likely to decline. Fritz Scharpf (*ibid*) argues that “political choices are legitimate if and because they effectively promote the common welfare of the constituency in question”. If the results of a decision are not in accordance with the expectations, this may threaten the legitimacy of the decision. Output legitimacy may be conveyed to include not only the attainment of explicit policy goals, but also non-intended effects. Scharpf applies the concepts in an EU decision-making perspective, but they are equally applicable in local integration policy.

The views on the legitimacy of policy measures will vary between groups and over time. Habermas (1996, 2006) refers to the interrelations between civil society, the public, the political system and public administration as the circuit of democratic power, and underscores the circuit’s importance for political legitimacy. When examples of illegitimate political measures are recognized and voiced policy may be changed. Habermas points to the civil society as the watchdog of the system, having a pathology-detecting function. I find this understanding of legitimacy as being influenced through and negotiated in the public sphere to be useful for a normative analysis of policy measures, because it brings together the theoretical and empirical strands of normative studies. The public sphere is an arena where normative considerations of policy inputs and outputs are debated and cumulated into empirical patterns of political support. Such processes have been evident in the Norwegian discourse on integration policy, where NGOs and researchers have actively taken part (Djuve and Kavli 2007).

Both input and output legitimacy are normative concepts. What is a good outcome, and what is considered to be fair? The evaluation of fairness applies both to decision-making procedures (e.g., who should have a saying in the decisions), and to the outcomes. Input versus output legitimacy was the core element of the dispute between Nozick (1974) and Rawls (1971) over fair distribution. Nozick cultivated the absolute hegemony of input legitimacy over output legitimacy, arguing that a distribution of goods is just, as long as the distribution was brought about by free exchanges by consenting adults and was made from a just starting position. Rawls concept of fairness give supremacy to output legitimacy, by claiming that inequalities in distribution must benefit the least well off in order to be fair.

Iris Young (2000) and Robert Dahl (1989) explicitly link normative legitimacy to decision-making procedures, and claim that normative (input) legitimacy implies that all individuals who are affected by a decision are heard and have influence on the decision. I would make an additional claim, namely that the fairness of the

integration measures themselves is an element of input legitimacy. People must be treated with dignity. This view may be placed in the Kantian tradition that Nozick belonged to. Nozick underscored that people should be treated as ends, and not merely as a means. That does not mean that I discard the importance of output legitimacy. I have here defined “good policy” as policy measures that combine high values on both input and output legitimacy. This definition demonstrate the potential trade-offs between input and output legitimacy. Policy that satisfies requirements for efficient service provision may not always overlap with measures that are ethically acceptable and or meet the formal procedures of decision making.

The concept of human dignity is vague. An attempt to specify the meaning of dignity is made by Chan and Bowpitt (2005): “our worth as human beings resides in our possession of rational and social capacities striving for autonomy and mutuality. In meeting the needs of citizens, a society has to provide them with the necessary conditions for facilitating their autonomy and for developing their social relationships” (p 13). This specification is output oriented, but illustrates the potential conflict between output and input legitimacy. What if the measures themselves represent a humiliating experience? Margalit (1996) defines “The decent society” as a society which does not humiliate. He applies a normative rather than psychological definition of humiliation, “the emphasis is on reasons for feeling humiliation as a result of others” behavior. According to Margalit, the welfare state can humiliate its citizens by treating them like nonhumans, and by failing to relive poverty, in other words it concerns both input and output legitimacy. His understanding of non-human treatment is related to Chan and Bowpit’s in that it underscores the importance of individual autonomy. Hence, the implications of his theory for activation policy would among other things depend on the way activation measures impinge on individual autonomy. The requirement to treat people with dignity concerns both the shaping of measures (e.g., conditionality) and their contents, in this case, the curriculum of the program. Some issues and framings may be conceived as offensive.

The dimension of dignity is independent from the more traditional procedural dimension of input legitimacy. Lawfully made decisions may be morally reprehensible, even in democracies. The issue here is not whether or not formal policy making satisfies the procedural requirements of a democratic welfare state—that requirement is absolute<sup>5</sup>. Still, the discretionary character of personalized activation policy imply that case workers actually invent policy through the choices they make (Lipsky 1980). This kind of policy making is not subject to the same democratic procedures as formal policy making, and potentially undermines the principle of equal treatment. The welfare state and its employees can hardly choose to disregard procedural legitimacy, and so the relevant choices—if it comes to choosing—are between output legitimacy and the input dimensions of equal treatment and dignity. Good integration policy achieves its goals through measures that do not threaten the dignity of the individuals who are exposed to it. The tricky situations emerge when good policy is not to be found. How do policymakers choose between efficiency and dignity? And even if Rousseau was right in that uncooperative citizens must be forced to be free—how much force can be applied, and for how long?

<sup>5</sup> I define ratified international conventions as part of the procedural requirements.

The use of measures that represent an infringement of personal freedom<sup>6</sup> in order to obtain better integration is a case of a classical dilemma in political theory: How do we handle conflicts between freedom and equality? Specifically, to what degree can we justify infringements on personal autonomy in order to achieve equality? John Stuart Mill argued that the only justification for the exercising of power over a member of a civilized society, is to prevent harm to others “His own good, either physical or moral, is not a sufficient warrant” (Mill 1859/1991:14).

Rousseau legitimized the loss of individual autonomy by the gain in civil liberty—the security of having our remaining rights defended by the entire community (Rousseau 1997). Several scholars emphasize the legitimizing powers of social cohesion. Habermas (1996) underscores the importance of all citizens being socialized into one common political culture. Kymlicka (1995) goes further, and argues that immigrants should be expected to be members of the society to which they migrate. Michael Waltzer (1983) states that every society has the right to maintain the integrity of its way of life. However, none of these scholars are specific as to when and how integrity is to be maintained, what “membership” entails or where the limits to cultural diversity should be drawn. Still, these arguments can be interpreted as variations of “preventing harm to others”—in this case, the host community. They also illustrate the problems of drawing a clear distinction between “harm to self” and “harm to others”—and even defining what “harm” is. Cultural change as a result of immigration can be good or bad—depending on who is judging.

The legitimizing powers of democratic decisions made by equals are at the core of Rawls’ theory of how to solve the problem of conflicts between freedom and equality. According to Rawls, society must be built on institutions and measures that every member of society would agree to, if they were unaffected by personal interests. That way the degree of equality—and limitations to individual autonomy—are decided upon freely. The implications of Rawls’ theory for the use of obligatory integration programs are however not obvious.

A clue may be found in Rawls’ underscoring of the importance of the educational role of the well-ordered society: “We suppose, as a fact of commonsense political sociology, that those who grow up in a well-ordered society will, in good part, form their conceptions of themselves as citizens from the political culture, and from the conceptions of the person and society implicit in it. Since justice as fairness is worked up from fundamental intuitive ideas belonging to that culture, this role is central to it.” (Rawls 2001, p 122) He also claims that cultural and religious pluralism should not include the right for parents to prevent their children from acquiring basic knowledge necessary to participate in society or to provide for themselves.

Adult refugees are not comparable to children, but the upbringing in a different culture may imply lack of the political and social competence (and language skills) necessary to participate in the society to which they emigrated. Hence, an obligatory basic qualification might be justified by the need to enable refugees to be autonomous participants in society. This line of argument is related to the distinction between “weak paternalism” and “strong paternalism” in debates on social policy

<sup>6</sup> Whether or not the obligation to participate in paid qualification represent an infringement of personal autonomy or not, is not obvious. It is however clearly paternalistic.

(Kildal 2003). “Weak paternalism” refers to intervention in the lives of people that for some reason are *not* viewed as fully autonomous, while strong paternalism refers to intrusion into the lives of people who are.

Numerous other theorists could be mentioned. The point here is to illustrate that it can be argued that “enabling” paternalism is justifiable—either by considerations of the participant’s own good, because it would prevent harm to others, or through social contract theory. If we accept that criterion, whether or not the integration measures actually are enabling (their output legitimacy) is a crucial criterion for the legitimacy of integration policy. It still does not solve the dilemma of how much input legitimacy can be sacrificed for higher output legitimacy. In such matters of judgement the output must be weighed against the perceived intrusion created by the measures applied. In addition, both the output and the input legitimacy should be compared to the legitimacy of alternative measures. The interpretations of such comparisons will obviously be least complicated when changes along both dimensions move in the same direction, or when only one of the dimensions change at the time.

### **Input Legitimacy—All in the Implementation?**

From the discussion above, dignity and equal treatment stand out as key elements that need to be scrutinized when evaluating input legitimacy. The concern that (integration) policy should threaten human dignity is closely related to the restrictions policy lays on individual autonomy. This invites three empirical questions: to what degree are the principles of (1) equal treatment and (2) individual autonomy violated by the policy in question, and (3) are these the decisive elements of the experience of (loss of) dignity? I will use data from three separate evaluations of introductory programs to shed some light over these questions. The scarcity of relevant empirical data as well as the qualitative character of some of the data, suggest that the aim of this part of the paper must be exploratory.

Starting out from the concern that activation represents a threat to personal autonomy, it seems reasonable to first evaluate to what extent personal autonomy has been restricted. If participation is in fact voluntary, the element of force is more or less neutralized. The less voluntary, and the stronger elements of coercion that are applied, the stronger the feeling of intrusion is likely to be. Coercion may also be exercised at two stages. Firstly, it may be applied to control the decision to participate or not in the program, and secondly, to control the decision on what to participate in. Hence, the amount of paternalism *in the shaping* of the program is also relevant. Newly arrived refugees have obviously not been able to participate in the decisions on the integration regime they have entered into. They are however entitled to and expected to take part in the shaping of their own qualification programs. User-participation and influence has a potential of diminishing the paternalistic aspect of the Introductory Programme. In the terminology of Albert Hirschman (1970), the participants may not be allowed to exit, but they are granted some voice. And finally, there is a time dimension that operates when intrusion occurs. The more time, both per day and over months that is open to intervention, the more intrusion can occur. The actual effect on perceived dignity in the two levels of participation and the time dimension have not been tested, but it seems likely that

forced participation in a program is worse if you disagree with its composition, and if it takes all day and all year. Theoretically, the room for intrusion expands when civil servants are authorized to control the whereabouts and activities of individuals over an extended period of time.

The strength of the coercive element can be described as a combination of sanctions and exit opportunities. Strong sanctions combined with restricted exit produce strong coercion. The power asymmetry between newly arrived refugees and the integration authorities is striking. The refugees are not Norwegian citizens in the juridical sense, they do not understand Norwegian, they have none or limited economic resources, they normally have not chosen which local municipality in which to be resettled, and their exit possibilities of finding a job or moving to another municipality—or out of the country—are small, at least in the short run. The authorities control economic benefits. This asymmetry of power implies that the authorities are in a position to transform the normative guidelines of the integration policy, to normative restrictions for the refugees.

#### Coercion: Voluntariness, Sanctions, and Exit Opportunities

Participation rates in the program are higher than 70% in all ethnic groups and for both men and women (based on register data covering all resettled refugees, reported in Kavli et al. 2007). To what extent the high participation rates are a result of coercion is not known. The general impression from interviews with case workers and participants is however that most participants view the programs as useful (Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007). Data from the pilot projects also indicate that the participants supported the basic ideas behind the program. Ninety-two percent of them felt that they had been treated with respect by the employees in the program, and 75% judged the link between participation and economic benefits to be fair (Djuve et al. 2001). The data reported in Djuve et al. (2003, 2001) consist of qualitative interviews with 32 case workers and 16 project managers in 16 local municipalities, detailed mapping of background information and program contents for 343 participants in the introductory course, and face-to-face interviews with 157 participants. Kavli et al. report from a web survey of 307 case workers and 221 project managers in the refugee service (response rate 85%) and qualitative interviews with 21 case workers, in addition to the above mentioned register data.

Those who did not judge sanctions for illegitimate absence from the program to be fair typically did not criticize the system as such, but its implementation. The complaints fell into three categories:

1. the quality of the courses was poor, or the courses did not fit the needs of the participant
2. the rules for deductions in pay were too strict
3. lack of equal treatment in what kind of absence that was considered legitimate

The result that 92% of the participants felt that they were treated with respect does not support the idea that the program intruded on the personal autonomy of the participants. Evaluations of user satisfaction among users who have received a public service do however typically yield high scores. Also, these are the opinions of the *participants*—the most skeptic refugees may have left the programs, or never

entered<sup>7</sup>. There are many reasons why one should interpret these results cautiously. It could be argued that the examples of disrespectful treatment and complaints about poor quality, harshness of sanctions, and lack of equal treatment are as interesting as the percentage that report that they feel that sanctions are just. It is also important to keep in mind that these results stem from an evaluation of the pilot projects preceding the introductory program. Recent data on the participants' own experiences do not exist.

The implementation of economic sanctions in the case of non-participation is now routine in most municipalities (Kavli et al. 2007). However, refugees who leave the program and still need economic support are generally accepted as clients at the local social assistance offices, although sometimes at temporarily reduced rates. This opportunity for exit reduces the element of coercion—and it should here be noted that Norwegian social assistance rates are relatively generous. The lack of willingness in the integration services—and the local social assistance services—to exercise harsh sanctions also in many cases softens the regime, sometimes in clear conflict with the intentions of the Introductory Act (Kavli et al. 2007).

Poor quality of some programs is a threat to both output and input legitimacy. The poorer the quality, the more reluctant the participants are likely to be<sup>8</sup>. Qualification for participation in Norwegian society is hardly value neutral, and the contents of the courses may be viewed as assimilationist. The distinction between objective information and indoctrination may be difficult to draw, and is obviously culturally biased. So far, no complaints on “assimilationist” contents have been registered, neither has any research been carried out on the subject. A related issue is that immigrants with traditional views on gender issues sometimes regard female participation in introductory courses to be improper (Djuve et al. 2001). A change of the courses' contents, goals, and organization (i.e., separate classes for women) would maybe affect their attractiveness to those groups.

The refugees' views on the attractiveness of the program are not satisfactorily studied. The available data do however indicate that the program is relatively popular. It should here also be noted that the (very few) complaints that have been registered by the regional ombudsmen (fylkesmennene) about the Introductory Act, rarely concern the contents of the program, but rather voice discontent from persons who have been denied access to the program, or have been denied prolongation.

### User Involvement—Voice from Clients and Participants

In the field of social policy, the relationships between the welfare state employees and the members of the target group are typically characterized by strong asymmetries of power. In the choice of terminology to refer to the members of target groups for welfare policy, Lipsky (1980) argues that the concept of ‘client’ is

<sup>7</sup> Although participation was compulsory also in the pilot projects, exit was possible, either through work, by moving to another municipality, or by transition to social assistance with some period of deduction in support levels. Some of the pilot projects also practiced some sort of creaming of participants, selecting the most motivated refugees.

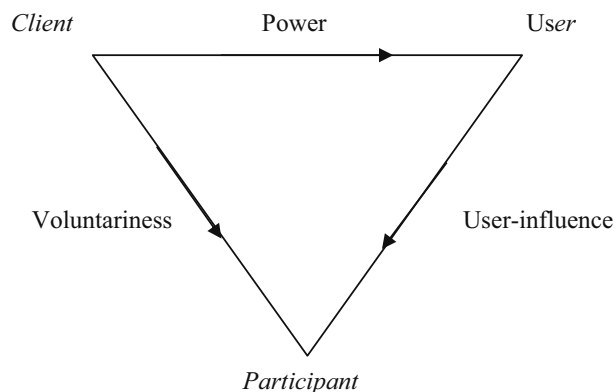
<sup>8</sup> Participants may not be aware of program quality prior to entering the program, but may develop an opinion—and reluctance—after some time in the program.



most appropriate for illustrating this asymmetry of power. Other authors utilize the concept of ‘user’, which has come to stick as a designation on the relationship between the citizens and the more voluntary parts of public service provision: the user has exit opportunities. One is a user of day-care services, libraries, etc. The concept of ‘user’ leaves a more pronounced impression of freedom to choose and of self-determination than the concept of ‘client’, and thereby also establishes an impression of symmetry in the relationship between the members of the target group on the one hand and public administration on the other. The larger the asymmetry in the relationship, the more misleading the concept of ‘user’ will be. The concept of ‘participant’ has been incorporated in descriptions of the introduction scheme, and is also utilized in the text of the act. The term “participant” clearly conveys a more symmetrical relation between the welfare state and the members of the target group than “client” do. The strong emphasis on qualification in this scheme entails that the concept of participant can be used in accordance with normal usage. One *participates* in training. An explicit goal for the Introductory scheme is to facilitate user participation in the individual adaptation of the training provided, mainly through the joint elaboration of a personal plan/qualification plan. The use of concepts in policy formulation is not only a matter of linguistic precision, but also a reflection of intentions. ‘Participant’ denotes associations of partaking and autonomy, even though this participation can be more or less active. Whether or not the change in vocabulary reflects actual changes in symmetry or is merely programmatic, to a large extent hinges upon the implementation of user-influence. Even if they provide participants with voice, it may not result in actual influence. When the instruments fail to provide citizen power they become “tokenism” (Arnstein 1969), or as described by Chan and Bowpitt (2005): “Personalised plan” and “personal adviser” are terms which are being used to mask workfare’s suppression of people’s autonomy and its damage to their self-image and social relationship (p 208).

To summarize, one may argue that an “axis of power” divides the client from the user, an “axis of user-influence” divides the user from the participant, and an “axis of voluntariness” divides the participants from the clients (Djuve and Kavli 2007). The relationship between the three concepts can be illustrated as in Fig. 2. With less user-influence and more involuntariness, the more problematic the concept of participant will turn out to be.

**Fig. 2** Three dimensions in the relationship between the welfare state and the members of target groups for welfare state measures



The idea that transferring power and hence user influence is possible at all if attendance is mandatory, can obviously be disputed. It may however be useful to distinguish between mandatory *attendance* on the one hand, and mandatory participation on the other. Mandatory attendance implies that the members of the target groups have to show up for class/other qualification/conference. The main tool for user-participation in the introductory program is the “individual plan” that is to be formulated for each participant. If the case workers succeed in establishing a relation with their clients/users/participants that result in the joint elaboration of a qualification plan that (at least in time) seem acceptable to the client/user/participant, some level of transfer of power and user-influence has been achieved.

The implementation of user involvement has a high standing among case workers in the refugee service, but many of them struggle to implement it (Djuve et al. 2001, 2003; Kavli et al. 2007). In the first evaluation of the pilot projects preceding the Introductory Act, project managers reported that qualification plans had been made for all participants, but only half of the participants were aware of that such a plan had been made for them, indicating a moderate level of partaking in the drafting of the plans (Djuve et al. 2001). In the most recent evaluation of the Introductory Programmes, it also becomes evident that many of the case workers have rather vague ideas of how user participation should be interpreted. In qualitative interviews, some of the caseworkers seem to confuse user involvement with information (from the case worker to the participant). Information may be an important premise for user involvement, but if user participation is to transcend Arnsteins category of “tokenism”, it must in some way influence the decisions that are made (Arnstein, op. cit., Djuve and Kavli 2006). Forty-one percent of the case workers report that they rarely or never let the refugees’ views influence their decisions. On the other hand, the majority of the case workers sometimes or often let the refugees influence the decisions. In other words, user involvement is not easy to implement, but is not incompatible with activation policy.

### Equal Treatment/The Rule of Law

The rule of law is to be a guarantee against the arbitrary use of state powers. The practise of law must be predictable, consequent, and ensure equal treatment. In the modern *Rechtstaat*, a number of decisions and resolutions are made by the public administration, and not by the courts. The rule of law in the administration is to be ensured through the Public Administration Act, and by different ombudsmen. Several circumstances have been described as threats to the rule of law in the social sector. On the legal level, there has been criticism of ambiguous laws, deficient procedures for grievance/appeal rights, and lack of legal assistance and transparency of the treatment of the individual cases. Insufficient competence among caseworkers has also been an issue, such as lack of legal skills and a tendency to let personal attitudes overshadow the views of the clients (Oppedal 1986; Molven and Vetvik 1986). Lipsky (1980) points to the policy-making role of street-level bureaucrats, and how their influence is increased by wide discretionary powers, inadequate resources and interaction with non-voluntary clients. Eriksen (2001) describes the gap between professional knowledge and official policy as “the black hole of democracy”, giving much play for the individual norms of street-level bureaucrats. The importance of these norms for

the implementation of integration policy in Denmark is described by May and Winter (2007). Similar problems are also described in the local integration administrations in Norway (Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007).

The Introductory Act leaves broad room for case worker intervention and discretion. Even so, the Act has led to a harmonization of local integration efforts, ensuring every member of the target group the right to full-day, all-year qualification. Equal treatment in the sense of participation in program activities has increased, but as a result of the more extensive program, the room for case worker intervention and potential unequal treatment *within* the program has also increased.

Another characteristic of the *Rechtstaat* is the access to grievance procedures. Formally, such procedures exist. Refugees who feel they have not been treated correctly by their case worker may appeal to a regional ombudsman (Fylkesmannen). In practise, it is not likely that a newly arrived refugee should have the knowledge and resources to take advantage of that possibility. The fear that such grievances would affect their relation to their case worker negatively could also discourage dissatisfied refugees from complaining.

The combination of lack of equal treatment and unsatisfactory procedures for grievances is particularly detrimental for the rule of law (Table 1). It is hard to determine exactly how serious the problems of unequal treatment are, but unsatisfactory rule of law in the Introductory Programme is definitely a problem that deserves attention.

#### Activation, Autonomy, and Experienced Dignity

To sum up, the available data on the implementation of the Introductory Programmes do not substantiate the conclusion that the program should suffer from severe problems with its input legitimacy. According to Djuve et al. (2001), the majority of participants feel that they are treated with respect, participation rates are high, and there is no evidence of extensive sanctioning being used in order to achieve this. A minority of the participants are actually sanctioned (Djuve et al. 2001; Kavli et al. 2007). The participants themselves mainly judge the sanctions for non-participation to be just. Still, the troublesome implementation of user influence and the potential for unequal treatment and difficult grievance procedures, give reason to monitor the program and its implementation closely. The problem also remains of deciding how large, and how intruded upon, a minority must be before it constitutes a major problem.

When conditionality is combined with alternative income sources (work or social assistance benefits), some conceive this as a widening of alternatives, not as a restriction. I find it interesting that the vast majority of participants in the pilot projects reported that they felt economic sanctions were just—and that qualitative follow-up interviews showed that the reason for why they thought it was just was

**Table 1** Dimensions of rule of law

	Good procedures for grievances	Unsatisfactory procedures for grievances
Equal treatment	Rule of law	
Arbitrariness		Lack of legal protection

that they felt that it was fair that they should earn more than refugees that in their view did nothing to qualify themselves. Contrary to the concerns of the critics of the reform, it seems that conditionality increases the sense of dignity for (some) participants. This finding supports the claim of Wikan (1995), that the distribution of unconditional social assistance benefits is disrespectful. In 1995, a level of living study conducted among six refugee groups resettled in Oslo revealed that 50% of refugees who were recipients of welfare benefits stated that they felt unwelcome at the social security office, and that the caseworkers there distrusted them. Of the refugees, 329 were interviewed, of which 158 were recipients of welfare benefits (Djuve and Hagen 1995). The studies from 1995 and 2001 (Djuve et al., op.cit) are not directly comparable, but the results do not support the idea of unconditional social assistance benefits as the preferred income source. Still, the legitimacy of social assistance benefits is rarely questioned.

Unconditionality can be interpreted as undermining the reciprocity of the social contract. By shaping transfers as gifts instead of conditional social investments, the authorities may in fact signal that they do not recognize the recipient as an autonomous and potentially productive citizen. However, how a benefit is regarded is a product of the cultural assumptions of recipients, which will vary with their cultural origin. Still, if lack of conditionality (in some of its implementations) is actually conceived as demeaning, the legitimacy situation in Norwegian integration policy prior to the reform was worse than suggested above. It may have been closer to inefficient intrusion than to inefficient equal treatment. Refugees may have been treated equal to other social clients, but that was maybe not the group to whom they wanted to be treated equal.

### Output Legitimacy

The output dimension that has received most attention in the political discourse is labor market participation. Kavli et al. (2007) find that the participation rates in the program are high for all ethnic groups and for both sexes, the completion rate is 73% (defined as 2 years participation or transition to work or education before that) and that transition to employment is close to 60%. The quality of the programs seems to improve over time, but there is still substantial local and individual variation in their adaptation to individual needs. Also, the methodological difficulties of comparing the effects of the program in the present booming labor market to the integration trajectories of refugees who were resettled before the program was implemented are vast. Other empowering effects, like acquisition of language skills and knowledge about Norwegian society, are also hard to measure. Further evaluations will be needed; but so far, the results give reason to optimism.

Obviously, that does not mean that any kind of measure can be justified “because it works”. Also, as in all social work, the unreliability of the effects of the “treatment” is an important problem. Research and evaluations indicate a statistical relationship between certain measures and integration progress (Djuve et al. 2001; Lund 2003; Kavli et al. 2007), but the results on the individual level can never be guaranteed. When is statistical evidence strong enough to justify compulsory measures on the individual level? These are questions that cannot be given a final answer, but need continual deliberation.

Finally, severe problems with input legitimacy are likely to affect the output negatively, and the measures become counterproductive. Perceived intrusion and disrespectful treatment can be expected to be detrimental to psychological health, which would of course constitute a serious problem in itself and moreover reduce employment opportunities. On the other hand, if user participation is successfully implemented, this may have positive effects for output. Active and influential participation is a key element both in empowerment theory and in the pedagogic tradition of Paulo Freire.

Again, the implications of applying alternative measures should be considered. Life in passivity is unlikely to improve the psychological health of anyone, and may be particularly harmful for refugees: “lack of social support and life in passivity (that is, neither school nor employment) seem to be strong predictors for psychological distress in refugees.” (Sveaas 2000, p. 23).

## Conclusion

The Introductory program has an explicit ambition to influence the actions of immigrants. The measures are designed to raise participation and completion rates, and to increase transition to work. This kind of “enabling paternalism” can be legitimized by arguing that the measures applied are in the interest of either the individuals being exposed to it, the society as a whole, or both. This is exactly what the Act does. Restrictions on individual autonomy and differential treatment (to other residents) are now constructed as being in the interest of both the individual participants and society, and hence justifiable. Norwegian integration policy has changed from a regime that based its legitimacy on equal treatment, to one that legitimize targeted and obligatory measures through arguments on efficiency, social cohesion and gender equality. The focus has to some extent shifted from input to output legitimacy.

High transition rates to work have undoubtedly increased output legitimacy. The question is, did this happen at the expense of input legitimacy? Critics of the reform are mainly concerned with the input legitimacy dimension of autonomy/dignity. My findings do not support the idea that activation policy is necessarily a greater threat to individual autonomy, user involvement, and human dignity than the former regime that was based on unconditional social assistance benefits. The restrictions on individual autonomy are

**Table 2** Challenges to the legitimacy of current and former integration policy

Social assistance regime	Introductory Act
Vast local variations in integration efforts	Paternalism
Low intensity/quality of qualification services	Restrictions of personal autonomy
Lack of formal rights to qualification	Problematic implementation of user influence
Poor individual adaptation	Lack of legal protection
Low goal attainment	Uncertainty of quality and results
Clientification	
Lack of reciprocity/undermining of the social contract	

in practice modest, and do not necessarily represent a narrowing of alternatives compared to the former regime. The challenges to the legitimacy of the new regime differ from those of the preceding regime, whose legitimacy issues may have been underestimated. The challenges of the new and old regimes can be summarized as in Table 2.

Conditionality seems to be conceived as less intrusive than may have been expected. It may be that conditionality in some of its implementations increase mutuality—which according to Chan and Bowpitt (op. cit.) is one of the conditions for human dignity. In that case, conditionality may be introduced without any loss of input legitimacy, and the situation will imply a shift upwards and to the right in Fig. 1, in the direction of good policy—given that conditionality actually improves output. That does not mean that any regime of conditionality can be justified. Strong coercion, poor outcomes, and lack of legal protection would undermine the legitimacy of any conditional measure. The uncertainty of outcomes, restricted user influence, and problematic legal protection, that characterize the implementation of the Introductory Act, call for continued surveillance of the regime. There is also a striking need for better data on the participants' perspectives.

As mentioned in the “Introduction” section, other Scandinavian countries have similar programs for newly arrived refugees. My findings from the implementation of the Norwegian program are however not necessarily transferable to Denmark and Sweden. The income source for program participants in Denmark is significantly lower than social security benefits for the majority population. This may result in threats to both input (lack of equal treatment) and output (poverty) legitimacy. In Sweden, participation in the introductory program is not a right for individuals in the target group, as each local municipality can choose whether or not to offer the program. The lack of rights increase the power asymmetry between immigrants and the welfare state, and program participation is low (Djuve and Kavli 2007). Again, both input and output legitimacy may be negatively affected.

Finally, I would like to underscore that the ethical problems of applying the measures must be compared to the ethical problems of *not* applying the measures. It is ethically problematic if reluctance to apply efficient integration measures result in passivity, segregation, and poverty, problems that were repeatedly documented during the social assistance benefit regime (Djuve and Hagen 1995; Wikan 1995; Sveaas 2000; Hagen 1997; Djuve and Kavli 2000). Neglecting output legitimacy is definitely not good policy.

## References

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224.
- Aust, A., & Arriba, A. (2005). Towards activation? Social assistance reforms and discourses. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *Ideas and welfare state reform in Western Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bane, M. J., & Ellwood, D. (1994). *Welfare realities: From rhetoric to reform*. London: Harvard University Press.
- Barbier, J.-C., et al. (2005). Citizenship and the activation of social protection: A comparative approach. In G. Andersen (Ed.), *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Berg, B., & Thorseth, M. (1995). *Kommunalt flyktningarbeid i endring*. Trondheim: SINTEF-Ifim.

- Borchgrevink, T. (2002). Likestilling. Det flerkulturelle demokratiets hodepine. In G. Brochmann, T. Borchgrevink, & J. Rogstad (Eds.), *Sand i maskineriet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Chan, C. K., & Bowpitt, G. (2005). *Human dignity and welfare systems*. Bristol: Policy Press.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, E., & Lorentzen, T. (2005). What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare*, 14(2), 86–96.
- Dean, H. (1999). Citizenship. In M. Powell (Ed.), *New labour? New welfare state?* Bristol: The Policy Press.
- Dean, H. (2004). Human rights and welfare rights: Contextualizing dependency and responsibility. In H. Dean (Ed.), *The ethics of welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Djuve, A. B., & Hagen, K. (1995). *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo. Fafo-rapport 184*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., & Pettersen, H. C. (1997). *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. (2000). *Styring over eget liv. Fafo-rapport 344*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2006). Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukervedvirkning i flyktingetjenesten. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 4/2006.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2007). Integreringspolitikk i endring. I Hamskifte (2007). In J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes, J. Hippe (Eds.). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M., & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger. Fafo-rapport 364*. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., & Lund, M. (2003). *From social benefits to paid qualification. Findings from 26 trial projects with compulsory introductory programs for newly arrived refugees*. Strasbourg: Council of Europe.
- Dwyer, P. (2001). *Welfare rights and responsibilities: Contesting social citizenship*. Bristol: Policy Press.
- Eriksen, E. O. (2001). *Demokratiets sorte hull—om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J. (2006). Political communication in media society. Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, 16(4), 411–426.
- Hagelund, A. (2005). Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state. A case study from Norway. *Social policy and administration*, 39(6), 669–683.
- Hagen, K. (1997). *Innvandere og sosialhjelp*. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning Fafo-notat 1997:7.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kavli, H. C., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. Fafo-rapport 2007:34*. Oslo: Fafo.
- Kildal, N. (2003). *The welfare state: Three normative tensions. Stein Rokkans senter for flerfaglige samfunnsstudier, UNIFOB: Working paper nr. 9*. Bergen: UNIFOB.
- King, D. (1999). *In the name of liberalism: Illiberal social policy in the United States and Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship. A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lødemel, I. (1997). *Pisken i arbeidslinja*. Oslo: Fafo.
- Lund, M. (2003). *Kvalifisering for alle. Fafo-rapport 414*. Oslo: Fafo.
- Margalit, A. (1996). *The decent society*. Harvard University Press.
- Martin, J. P. (2000). What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences. OECD Economic studies no 30, 2000/1. OECD.
- May, P., & Winter, S. (2007). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. Working Paper 23, Danish Center for Social Research. Copenhagen.
- Mill, J.S (1859/1991): *On Liberty and Other Essays*, ed. John Gray. Oxford University Press.
- Molven, O., & Vetvik, E. (1986). *Saksbehandling i kommunal forvaltning: Forvaltningslovens krav og publikums rettigheter i saksbehandlingen*. Oslo: Diakonkjemets sosialhøgskole.
- NOU 1986:8. Flyktningers tilpasning til det norske samfunn. Sosialdepartementet.
- Nozick, R. (1974/2001). *Anarchy, state and Utopia*. New York: Basic Books.
- Oppedal, M. (1986). *Klientsaker etter lov om sosial omsorg*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp 28 (2002-2003). Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Peck, J. (2001). *Workfare states*. Guilford Press.

- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Rawls, J. (2001). *Justice as fairness*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rousseau, J. (1997). Of the social contract. In S. Cahn (Ed.), *Classics of modern political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- St.meld nr. 39 (1973-74). *Om innvandringspolitikken*.
- St.meld nr. 74 (1979-80). *Om innvandrere i Norge*. Kommunal-og arbeidsdepartementet.
- St.meld nr. 39 (1987-88). *Om innvandringspolitikken*. Kommunal-og arbeidsdepartementet.
- Sveas, N. (2000). *Restructuring meaning after uprooting and violence*. Institutt for psykologi, Universitetet i Oslo/Unipub.
- Van Oorschot, W. (2002). Miracle or nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes. *Journal of Social Policy*, 31(3), 339–420.
- Vik-Mo, B., & Nervik J. A. (1999). Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp. ISS Report no. 2. Department of Sociology and Political Science, NTNU, Trondheim.
- Waltzer, M. (1983). *Spheres of justice*. New York: Basic Books.
- Wikan, U. (1995). *Mot en ny norsk underklasse*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Wikan, U. (2001). *Generous betrayal. Politics of culture in the new Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

**Anne Britt Djuve** (born 1965) is a researcher and head of research at the Fafo Institute for Labour and Social Research in Oslo, Norway. She is an economist and has a broad research interest within the fields of integration policy and living conditions for ethnic minorities. Among her recent publications are studies of Nordic integration regimes, living conditions for ethnic minorities in Norway and case worker discretion and user influence in refugee services.





# Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2011:19  
ISBN 978-82-7422-815-3  
ISSN 0801-6143  
Bestillingsnr. 20210