



DET TEOLOGISKE  
MENIGHETSAKULTET

# Integrering og Frivillighet

En kritisk diskursanalyse av utviklingen til norsk integreringspolitikk og frivillighetens rolle i å styrke samfunnslimet i integreringsprosjektet.

**Lisa Benedikte Greenquist**

**Veileder**

Solvor Mjøberg Lauritzen, Postdoktor

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved  
Det teologiske Menighetsfakultet og er godkjent som del av denne utdanningen*

Det Teologiske Menighetsfakultet, 2017, vårsemester

AVH5035: Masteravhandling (60 ECTS)

Master i Religion, Society and Global Issues

39 688 ord

## Sammendrag

Dette prosjektet vil gjennomføre en kritisk diskursanalyse av utviklingen til norsk integreringspolitikk og frivillighetens rolle i å styrke samfunnslimet i integreringsprosjektet. Problemstillingen stiller to spørsmål. 1) Hvordan har integrerings- og frivillighetspolitikken i Norge blitt til, og hvordan har den utviklet seg? 2) Hvordan kan frivillighet brukes til å styrke samfunnslimet i prosjektet om integrering og nasjonsbygging?

Prosjektet baserer seg på tidligere forskning om velferdsstaten, integreringspolitikk, multikulturalisme, Anne Phillips og Tariq Modood sine teorier om videreutviklingen av rettigheter og rollen til samfunnsmessig kohesjon. Prosjektet stiller policyanalyse spørsmålene fra metoden *What's the Problem?* til Carol Lee Bacchi, og organiserer dem inn i Norman Fairclough sin tredimensjonale modell, en kritisk diskursanalytisk metode som består av en tekstanalyse, prosessanalyse og samfunnsanalyse.

Prosjektet ser på hvordan integrering og frivillighet fremstilles i statens nyeste integrering og frivillighetspolitikk, samfunnsdelen i Nesodden sin kommuneplan og frivillighetsstrategi og konsekvensene ved denne fremstillingen. Basert på funnene vurderer prosjektet videre forholdet mellom samfunnsmessig kohesjon, frivillighet, integrering og inkludering, og presenterer hvordan frivillighet spiller en sentral rolle i statens integreringsmålsettinger. Prosjektet har fem konklusjoner: 1) Velferdsstaten er avhengig av mer enn bare integrering. 2) Et samfunnslim krever likeverdige rettigheter, plikter og muligheter. 3) Grasrotbevegelser skaper likeverdige muligheter, også for minoriteter. 4) Det er et behov for større fokus på inkludering. 5) Individuelt potensial hviler på institusjonell satsning.

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	2
-------------------------	---

<b>Innhold</b> .....	3
----------------------	---

## 1 Introduksjon

1.1 Innledning .....	6
1.2 Problemstilling .....	7
1.3 Prosjektets struktur og fremgangsmåte .....	9

## 2 Prosjektets kontekst og tidligere forskning

2.1 Innledning .....	11
2.2 Velferdsstaten .....	11
2.3 Integreringspolitikk .....	12
2.3.1 Etterkrigstiden - 1970 .....	13
2.3.2 Den flerkulturelle fremveksten - 1980 og 1990 .....	14
2.3.3 Nytt århundre, nytt fokus og nye holdninger - 2000 .....	17
2.4 Multikulturalismens rolle i videreutviklingen av rettigheter .....	19
2.4.1 En historisk oversikt .....	20
2.4.2 Anne Philips .....	21
2.4.3 Tariq Modood .....	22
2.5 Samfunnsmessig kohesjon .....	23

## 3 Analytisk rammeverk

3.1 Innledning .....	25
3.2 Hva er hensikten med språk? .....	25
3.3 Diskursanalyse - Hvorfor er det viktig å analysere diskurs? .....	26
3.4 Kritisk diskursanalyse .....	28
3.5 What's the Problem? .....	30
2.5.1 Grunnlag .....	30
2.5.2 Hvordan policyer problematiserer omverdenen .....	31
2.5.3 What's the Problem analysens struktur .....	32
3.6 Møtepunktet mellom Bacchi og Fairclough .....	32
3.7 Utvalg og avgrensning av litteratur .....	34
3.8 Teoretisk grunnlag for utvalget av politiske dokumenter .....	37

3.9	Analysens struktur .....	39
<b>4 Analyse: Staten</b>		
4.1	Innledning .....	42
4.2	Integreringspolitikk .....	42
4.2.1	Tekstanalyse .....	42
4.2.1.1	Fra mottak til arbeidsliv .....	43
4.2.1.2	Perioden i mottak .....	44
4.2.1.3	Bosetting i kommunene .....	48
4.2.1.4	Enslige mindreårige .....	50
4.2.1.5	Kvalifisering, utdanning og arbeid .....	53
4.2.1.6	Hverdagsintegrering og frivillighet .....	57
4.2.1.7	Offentlige tjenester som gir like muligheter .....	59
4.2.1.8	Deltagelse i felleskapet .....	62
4.2.1.9	Statsborgerskap .....	63
4.2.2	Prosessanalyse .....	64
4.2.2.1	Individuelle- og gruppebaserte rettigheter .....	65
4.2.2.2	Velferdsstaten .....	67
4.2.2.3	Integreringspolitikk .....	68
4.2.3	Samfunnsanalyse .....	72
4.2.3.1	Holdning og politikk, en runddans .....	72
4.2.3.2	Alene, sammen .....	74
4.2.3.3	Frivillighet og minoriteter .....	75
4.3	Frivillighetspolitikk .....	77
4.3.1	Tekstanalyse .....	77
4.3.1.1	Frivillighetserklæringen .....	77
4.3.1.2	Samarbeid mellom frivillige og kommuner .....	79
4.3.2	Prosessanalyse .....	81
4.3.3	Samfunnsanalyse .....	83
4.3.3.1	Grasrotbevegelser, uavhengighet og tilhørighet .....	83
4.3.3.2	Inkludering kontra integrering .....	84
4.3.3.3	Organisering og ansvar .....	85
<b>5 Analyse: Nesodden kommune</b>		
5.1	Innledning .....	86

5.2 Tekstanalyse.....	86
5.2.1 Kommuneplanens samfunnsdel og Budsjett 2017.....	86
5.2.1.1 Kommuneplanens grunnlag .....	86
5.2.1.2 Innsatsområdet: Folkehelse og levekår .....	88
5.2.1.3 Innsatsområdet: Lokaldemokrati og deltagelse .....	90
5.2.2 Frivillighetsstrategi .....	91
5.3 Prosessanalyse .....	94
5.4 Samfunnsanalyse .....	96
5.4.1 Innsatsområder og målsettinger i kommuneplanen .....	97
5.4.2 Frivillighet og integrering .....	100
<b>6 Avslutning</b>	
6.1 Innledning .....	102
6.2 Oppsummering og konklusjon .....	103
6.2.1 Velferdsstaten er avhengig av mer enn bare integrering .....	103
6.2.2 Et samfunnslim krever likeverdige rettigheter, plikter og muligheter.....	105
6.2.3 Grasrotbevegelser skaper likeverdige muligheter, også for minoriteter...	106
6.2.4 Det er et behov for større fokus på inkludering .....	108
6.2.5 Individuelt potensial hviler på institusjonell satsning .....	109
<b>Kildeliste</b> .....	112

# 1 Introduksjon

## 1.1 Innledning

SANNHET

Det er når  
verdens fineste menneske  
nettopp viser seg  
å bare være et menneske  
at hun om mulig  
blir enda finere

*Trygve Skaug (Wisløff, 2015, s.62)*

Nysgjerrighet, lengsel, glede. Alle kjenner på de samme følelsene selv om det er forskjellige situasjoner, mennesker og ting som trigger hver enkelt. Det er nettopp dette jeg syntes er så vakkert med mennesket, vi kan være så forskjellige som natt og dag, men når det kommer til stykket er vi likevel ganske like; bare menneske.

Troen på at vi alle i utgangspunktet er relativt like er grunnlaget for FNs verdenserklæring om universelle menneskerettigheter. FNs menneskerettighetserklæring er også en viktig del av motivasjonsgrunnlaget for velferdsstatsutviklingen i Norge. Selv om det er mange andre politiske elementer som også spiller inn, bygger velferdspolitikken på en underliggende forståelse om likeverd og derfor også lik plikt og rett til deltagelse i samfunnet.

Et ønske om en velfungerende velferdsstat er ikke nok, det er en maskin som hele tiden må smøres og holdes ved like. En velferdsstat krever et stort forvaltningsorgan noe som er kostbart og den er overveiende avhengig av to elementer, sysselsetting og nasjonsbygging. Dette er fordi en stor utgående strøm av ressurser krever en tilsvarende inngående strøm; det er viktig at innbyggere er i jobb og gir til systemet og ikke bare er mottakere. Nasjonsbygging må derfor også jobbes for slik at innbyggerne er villig til å investere en stor andel av sin inntekt både til opprettholdelsen av systemet og til fordel for andre. Sammensetningen av innbyggere vil alltid variere, både på grunn av generasjonsforskjeller og på grunn av innvandring. Nasjonsbygging vil derfor alltid være en pågående prosess slik at tilhørighet og solidaritet både opprettholdes og forberedes.

Videreførelsen av velferdsstaten er dermed delvis avhengig av en integreringspolitikk som ikke bare jobber for å lære nye innbyggere samfunnskunnskap og norsk for deretter å sysselsette dem, men som også sørger for at det finnes noe, et *samfunnslim*, som binder alle innbyggere, nye og gamle, sammen på tross av de økende forskjellene. Selv om konteksten for norsk integreringspolitikk er annerledes i dag enn den tidligere har vært og befinner seg på et sted hvor den krever forandring, er den likevel verken en helt ukjent eller umulig oppgave å løse. Vi må ha åpne øyne og ører, være villig til å se både nye muligheter og å høre på andres ideer, og ikke være låst i gamle vaner. Vi må vekke nysgjerrigheten for å la oss selv få muligheten til å se uoppdagede likheter og bånd, for vi er alle sammen tross alt bare mennesker.

## 1.2 Problemstilling

Det er mange brikker som er knyttet til- og påvirker hverandre når man begynner å snakke om sammenhengen mellom velferdsstaten, nasjonsbygging, innvandring, og integrering. I dette prosjektet ønsker jeg å utforske regjeringens integrerings- og frivillighetspolitikk og deretter se nærmere på denne politikken i Nesodden kommune.

Jeg velger å fokusere på frivillighet i sammenheng med integrering fordi både stat og kommune har konsekvent artikulert i sine meldinger hvor viktig frivillighet er for et mangfoldig og likeverdig samfunn sentrert rundt tilhørighet. I Statens inspirasjonshefte for samarbeid mellom frivillige og kommuner legger de også det ”levende sivilsamfunn med en sterk og kraftfull ideell og frivillig sektor” til grunn for Norges høye levestandard (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 8). Fordi frivillighet allerede er en utslagsgivende virksomhet som støttes, mener jeg det også er et viktig område å utforske i sammenheng med en utviklende og ny integreringskontekst.

Nesodden kommune har vært og er fortsatt en engasjert deltager i statens integreringsarbeid av nye innbyggere og har sagt ja til å både fortsette å bosette familier, voksne og enslige, mindreårige asylsøkere de neste årene. I dette arbeidet har kommunen brukt Nesodden Frivilligsentral (NFS) aktivt for å inkludere innbyggere og for å få et mer dekkende tilbud og flere tjenester til dem som trenger det. Nesodden er en kommune hvor innbyggerne generelt er aktive og flinke til å delta i frivillig arbeid i alt fra språkgrupper, kunst, sport, og fritidsaktiviteter til forbund og interesseorganisasjoner. Kommunen har et lite aktivt

næringsliv i forhold til dens naboer, og frivillighet er i stedet en av kommunens sterkeste sider.

I kommuneplanen for 2017 har Nesodden valgt å satse på bl.a. samferdsel, levevilkår og deltakelse, men har også kommet frem til en evaluering hvor frivillighet ikke er et satsningsområde i denne sammenhengen (Nesodden kommune, 2015, s. 16-17). Som et resultat er innskuddene til NFS så og si fjernet. Selv om frivillighet ikke står som et eget satsingspunkt i kommuneplanen, slik det står i dag, er NFS en essensiell spillebrikke i Nesodden kommune sitt integreringsarbeid og sin samfunnsplan om likeverd hvor deltagelse skal være tilgjengelig for alle. For å utforske både den nåværende rollen til frivillighet og dens fremtidige potensial, vil jeg i dette prosjektet se på hvordan konseptene integrering og frivillighet presenteres i den norske stat, og deretter hvordan de presenteres i Nesodden kommune. Jeg vil derfor ha følgende to spørsmål som problemstilling:

- 1. Hvordan har integrerings- og frivillighetspolitikken i Norge blitt til, og hvordan har den utviklet seg?*
- 2. Hvordan kan frivillighet brukes til å styrke samfunnslimet i prosjektet om integrering og nasjonsbygging?*

Som nevnt, velger jeg å fokusere på frivillighet i sammenheng med integrering fordi både stat og kommune har konsekvent artikulert i sine meldinger hvor viktig frivillighet er for et mangfoldig og likeverdig samfunn sentrert rundt tilhørighet. Jeg velger disse to spørsmålene for problemstillingen min fordi jeg vil først orientere meg om integrering og frivillighet hver for seg, før jeg ser nærmere på hvordan frivillighet kan brukes til å danne samfunnsmessig kohesjon og tilhørighet, to viktige ressurser i det overordnede integreringsprosjektet i Norge. Jeg vil i denne sammenheng se på Nesodden kommune som et eksempel.

For å forstå valgene til Nesodden kommune er det flere områder som er viktig å orientere seg om. For eksempel, hvordan styres offentlig forvaltning og hvilke ansvar og friheter har kommunen i forhold til politikken som drives nasjonalt? Hvorfor, innenfor hvilken kontekst, og hvordan har norsk integreringspolitikk historisk utviklet seg nasjonalt i forhold til hvordan den ser ut i dag? Hvilke områder er i fokus innenfor integrering? Hvordan er frivillighet vurdert som en ressurskilde på den politiske dagsordenen? Hvordan passer integrering og



frivillighet sammen? Hvordan har integreringspolitikk og frivillighet utviklet seg lokalt i Nesodden Kommune?

Med utgangspunkt i diskursanalyse og de teoriene jeg skal tydeliggjøre i kapittel tre, er formålet mitt å analysere integreringspolitikk, den politiske prosessen i den norske stat og Nesodden kommune og evaluere hvilken rolle frivillighet har og kan spille. Jeg skal se på løpet fra tekst til sosial praksis, de elementene som er involvert i denne prosessen, og forsøke å tydeliggjøre den utviklingen som har funnet sted ut i fra sin kontekst.

### 1.3 Prosjektets struktur og fremgangsmåte

Kapittel to, prosjektets kontekst og teoretiske rammeverk, vil introdusere det utvalgte teorigrunnlaget og tidligere forskning, og vil utgjøre grunnlaget for analysen. Her vil jeg se på temaer som velferdsstaten, integreringspolitikken historie i Norge, politisk multikulturalisme, samfunnsmessig kohesjon, og frivillighet i Nesodden kommune. I dette prosjektet vil mitt analytiske rammeverk for diskursanalyse ta utgangspunkt i teorier fra hovedsakelig fire forskjellige forfatterverk. Først, vil jeg ta i bruk Linda Wood og Rolf Kroger sin oppfatning av den observerbare verden som dualistisk, delt in i *res naturam*, det fysiske og objektive, og *res artem*, det diffuse og subjektive. Jeg vil jeg også inkludere deres redegjørelse av hvordan ord tilsvare handlinger.

Videre utforsker jeg diskursanalyse og hvorfor det er viktig å analysere og evaluere diskurs. Her tar jeg i bruk ideer både fra Norman Fairclough og fra Marianne Jørgensen og Louise Phillips. Fairclough fokuserer på hvordan diskurs ikke kan forstås separat fra den konteksten den befinner seg i og at siden alle kommer fra forskjellige kontekster vil betydninger og relevans aldri kunne universelt fastlåses. Jørgensen og Phillips utvikler denne ideen videre ved å introdusere teorien sin om den evigvarende kamp mellom *objektivitet* og *det politiske*. Det *politiske* betegner forskjellige diskurser fra forskjellige kontekster som kjemper om å oppnå hegemoni, eller *objektivitet*. Dermed blir diskursanalyse en viktig del av prosessen for å opprettholde likestilling i et voksende demokratisk samfunn.

I de senere delene av det tredje kapittelet skifter jeg fokus mot de forfatterne jeg skal direkte ta i bruk i analysen min. Først beskriver jeg Fairclough sin kritisk diskursanalytiske metode som viker fra tidligere normativ diskursanalyse ved å ta et skritt bort fra selve tekstanalysen

for å inkludere flere teorier og metoder. Gjennom denne nye transdisiplinerte tilnærmingen av diskursanalyse ønsker Fairclough å åpne opp for flere vinklinger og en bedre forståelse av den innflytelsen kontekster har på diskurs. Jeg vil deretter beskrive hvordan han utformer den kritiske diskursanalysen gjennom en tredimensjonal analysemodell.

Videre skifter jeg fokus til den fjerde forfatteren Carol Lee Bacchi og hennes analytiske metode, *What's the Problem?* (WTP). Bacchi er en analytiker som har sin bakgrunn i politikk- og policyanalyse og har i likhet med Fairclough et ønske om å utvikle en mer transdisiplinert metode innenfor sitt fagfelt ved å inkludere et større fokus på forståelsen av konteksten til policyutvikling. Hovedbudskapet til metoden hennes er at, *måten vi tenker på og oppfatter et tema avgjør hvilke handlinger vi evaluerer som hensiktsmessige*. Metoden hennes går dermed ut på å identifisere opphavet til diskursene som finner sted i politikk og policyer og utforske om andre diskurser har blitt borte underveis og hvorfor.

Deretter forklarer jeg hvorfor jeg har valgt å fokusere på teoriene til nettopp Fairclough og Bacchi ved å kommentere på møtepunktet mellom metodene deres og hvordan de komplementerer hverandre både i metodisk stil og formål. Jeg vil kartlegge konkret hvordan jeg metodisk skal bruke Fairclough og Bacchi sine teorier og metoder og hvordan jeg har tenkt til å utforme det analytiske kapittelet.

Kapittel fire og fem, analysen, vil bruke materiell fra de to tidligere kapitlene for å utføre analysen. Jeg skal svare på det første spørsmålet til problemstillingen min ved å gjennomføre en tekstanalyse av utvalgte dokumenter, deretter skal jeg se på den tidligere forskningen som jeg har inkludert for å vise til opphavet og konteksten som integrerings- og frivillighetspolitikken har utviklet seg fra, og tilslutt vurdere hvordan opphavet og konteksten har satt tydelige spor i de utvalgte dokumentene. Jeg skal svare på det andre spørsmålet ved å se på hvordan konseptet samfunnsmessig kohesjon (samfunnslim) er presentert i dokumentene om integrering og frivillighet, og hvordan konseptet blir brukt til å forklare dokumentenes målsettinger og bruk av vedtak. Dette vil foreslå hvordan staten og kommunen selv mener at samfunnsmessig kohesjon må utvikles og hvorfor det er viktig. Jeg vil da kunne bruke deres egne konklusjoner for å vurdere hvordan frivillighet kan være en ressurs i statens integreringsprosjekt om nasjonsbygging.

## **2 Prosjektets kontekst og tidligere forskning**

### **2.1 Innledning**

Formålet med dette prosjektet er å bruke kritisk diskursanalytiske metoder til å evaluere og analysere den politiske prosessen, fra tekst til sosial praksis, i Nesodden kommune. For å gjøre dette etter Bacchi og Fairclough sine transdisiplinerte- og transdiskursive prinsipper, noe jeg vil utdype i kapittel tre, er det viktig å ha et godt teorigrunnlag for å kunne evaluere diskursens kontekst og rolle. Jeg skal først i delkapittel 2.2 se på konseptet velferdsstaten og dens sammenheng med integrering, likestilling og innbyggernes rettigheter og plikter i samfunnet. Deretter skal jeg i delkapittel 2.3 gi en oppsummerende oversikt over innvandring- og integreringspolitikken fra 1970-tallet til rundt 2010. Videre i delkapittel 2.4 skal jeg gi en oversikt av utviklingen til multikulturalisme og gjøre rede for hovedprinsippene i Anne Phillips og Tariq Modood sine multikulturelle teorier og ideer om hvordan videreutvikle rettigheter. Til slutt skal jeg i delkapittel 2.5 beskrive rollen til samfunnsmessig kohesjon i utviklingen av en suksessfull integreringspolitikk.

### **2.2 Velferdsstaten**

Den nordiske velferdsstatens utvikling kan beskrives som et stort integreringsprosjekt som mer eller mindre startet etter andre verdenskrig i et forsøk på å rekonstruere lojalitet og felleskap blant innbyggerne gjennom en homogeniseringsprosess. I Norge var denne likhetsutviklingen stort sett avhengig av et system som kunne fremme økonomisk likhet basert på ideen at mennesket føler seg inkludert i et samfunn først når det har tilgang på de grunnleggende ressursene som verdsettes der. Velferdsstaten begynte, med andre ord, som et offentlig forvaltet assimilasjons- og likestillingsprosjekt som institusjonaliserte rettigheter for å skape en ny følelse av likhetsstatus mellom innbyggerne. Det viste seg å være en selvforsterkende prosess hvor utviklingen av likestilling gjennom samfunnsborgerskap la grunnlaget for å videre utvikle samfunnsborgerlige rettigheter som igjen forsterket følelsen av likestilling (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 19-21).

Norge er fremdeles i en lignende situasjon, men i en annen kontekst fordi samfunnet i dag har en helt annen sammensetning av mennesker som ikke deler de samme relasjonene til landet som det de gjorde på 1970-tallet. Likestilling, samhold og utviklingen av bedre rettigheter innenfor velferdsstaten er fortsatt viktig, men får en helt annen betydning. Selv om

spørsmålene om hva som knytter oss alle sammen som en nasjon vedvarer, vil både veien til svarene og svarene i seg selv være annerledes; går det an å leve ut forskjellige kulturarver i Norge og fortsatt snakke om et *vi*, og hvem skal avgjøre- og hvordan skal vi oppdage hva det er? Å bygge tilhørighet og sikre stabilitet er essensielt i en velferdsstat fordi offentlig forvaltning er et dyrt system som krever mye tillit og derfor en ikke-ekskluderende solidarisk innstilling. Opprettholdelsen av velferdsstaten viser seg da å være et evigvarende nasjonsbyggingsprosjekt, hvor det må uten stopp vurderes hvilke tiltak som må til og er nødvendige for å sikre tilstedeværelsen av solidaritet, et samfunnslim, mellom innbyggerne (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 18, 22).

De nordiske landene hadde før etterkrigstiden opplevd minimalt med innvandring og derfor heller ikke hatt behov for å utvikle en omfangsrik holdning til hva som skjer med de som kommer. I Norge var det først tidlig på 70-tallet, da det kom flere enn man ønsket å håndtere, at staten tok en offisiell stilling og satte en innvandringsstopp på grunn av bekymringer over innvirkningen dette hadde på velferdsstaten. Det var under dette forholdet at innvandrings- og integreringspolitikk først tok form, og selv om fokus innenfor politikken har forandret seg over tid, har dette vært velferdsstatens primære verktøy for å hindre sosial og økonomisk marginalisering (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 27).

## **2.3 Integreringspolitikk**

Velferdsstaten bygger på en kollektivistisk kultur som krever stor deltagelse i arbeidsmarkedet, men som til gjengjeld sikrer en universal frihet grunnlagt i trygghet. Gjennom statsborgerskapet er hvert individ pålagt en deltagende plikt som er med på å sikre det beste for nasjonen og hjelp til de aller svakeste. Men med et økende antall innvandrere er det flere som får ta nytte av dette systemet uten å ha først bidratt. Et sentralt spørsmål som har dominert utviklingen av integreringspolitikken blir dermed hvordan å fortest mulig gjøre innvandrere til en deltagende ressurs, i stedet for mottakere og en belastning for velferdsstaten (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 309-312). Jeg skal videre gi en oppsummerende oversikt basert på Brochmann og Hagelund sin fremvisning av hvordan integreringspolitikken har utviklet seg siden etterkrigstiden. Siden analysen min senere vil se nærmere på hvordan konseptet integrering presenteres i den nåværende integreringspolitikken, er det grunnleggende å forstå hvilken utvikling den har vært igjennom tidligere.

### 2.3.1 Etterkrigstiden - 1970

Frem til starten av 1970-tallet hadde det ikke eksistert noen innvandring- eller integreringspolitikk utenom de sikkerhetsmessige restriksjonene som ble satt under krigen. Den første offisielle politikken ble ført da det ble foreslått en innvandringsstopp i 1974. Alle som kom fikk de samme rettighetene som ordinære statsborgere og fikk få, om ingen, særskilte plikter i forbindelse med deres bakgrunn. Den største andelen innvandrere i perioden rundt dette skifte var flyktninger som kom som et resultat av krigen og de fikk derfor også mer oppmerksomhet. Mens arbeidsinnvandrere måtte finne hjelp i det ordinære velferdssystemet, noe som forandret seg noen år senere, fikk flyktingene tilbud om særegen hjelp. Forvaltet av statens sosialdepartement, fikk de tjenestetilbud som mottakssentre, boligtiltak, sosialarbeidere og arbeidskonsulenter fra frivillige organisasjoner og Det Norske Flyktingråd (DNF). Det var stor variasjon i hva som ble tilbudt de forskjellige flyktingene. Noen ble gitt penger, mat og språkundervisning i form av informasjonsskriv eller båndopptak før de ble bosatt, mens andre bare fikk hjelp til å finne jobb og bolig (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 223-224).

Det største problemet i etterkrigstiden var boligmangel. Et flertall av flyktninger ble derfor bosatt langt unna i øde områder som hadde blitt forlatt etter krigen, men mange kom tilbake til byene. Staten stod ovenfor et dilemma hvor de hadde ansvar for å skaffe flyktingene boliger, men ville heller ikke prioritere flyktingene på bekostning av den boligmangelen resten av befolkningen også slet med. En av løsningene var at nye borettslag ble bygd med subsidierte leiligheter for de nordmennene som var villig til å etterlate sin gamle bolig til flyktninger. Det ble også opprettet en lånekasse for flyktninger som ikke hadde råd til boliger (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 225). Siden arbeidsinnvandrere ikke fikk hjelp på samme måte som flyktninger, ble de en mer sårbar gruppe som oftere endte opp med å trenge velferdstjenester. De var en av de første gruppene som knyttet statens bekymring over bærekraften til velferdssystemet opp mot integrering, og presset staten til å begynne å tenkte mer konsekvent på innvandring og utformingen av politikk. Det førte til, blant annet, at det ble utformet et boligkrav før man fikk innvilget arbeidstillatelse (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 227).

Arbeidsbehovet var stort etter krigen så det var lett i finne jobb, problemet var heller at ikke nok flyktninger fikk muligheten. Det var mest vanlig for norske gifte kvinner å være avhengig av mannen sin og bli i hjemmet. Av den grunn, på tross av den høye andelen fagutdannede og

et ønske om å få delta, ble de utenlandske kvinnene behandlet på likt grunnlag og få av dem gikk ut i arbeid. Når det gjaldt arbeidsinnvandrere var situasjonen annerledes. På grunn av liten veiledning ved ankomst, var det få som visste om de sosiale stønadsordningene som var tilgjengelige dersom de trengte hjelp (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 226).

Derfor blir 70-tallet ofte omtalt som ikke-politisk; det fantes minimalt med systematiske strategier når det gjaldt integrering av nykommere og den politikken som ble utarbeidet lå i utkanten av dagsordenen, var minimal, og bestod ofte av frivillige tiltak. I innvandringsmeldingen, st. meld. nr. 39 (1973-74) *Om innvandringspolitikken*, hadde politikerne avgjort at de som kom selv kunne bestemme om de ville assimileres eller integreres på egne premisser slik at de kunne ”beholde sin nasjonale identitet”. Bare noen få år senere i stortingsmeldingen *Om innvandrere i Norge* fra 1979-80 var det et mye større fokus på integrering (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 231). Norge hentet mye inspirasjon og veiledning fra Sverige. Med stor intern enighet, startet de å jobbe i en retning hvor de ønsket å kartlegge innvandrernes enkelte behov. Dette ble gjort for å vedta endringer som skulle kunne bedre tilrettelegge velferdssystemet til en større andel av den nye befolkningen. Den uenigheten som fantes var som regel mellom høyre og venstre partiene hvor ”høyresiden argumenterte for arbeidsmarkedets behov og enkeltmenneskets friheter, men venstresiden er mer opptatt av arbeidstakernes interesser og behov for beskyttelse mot utnyttning” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 232).

### 2.3.2 Den flerkulturelle fremveksten - 1980 og 1990

Et tiår etter at innvandringsstoppen var innført i Norge ble det klart at den ikke hadde de ønskede resultatene. I stedet for å minke antallet som kom, utviklet det seg heller nye veier å komme på. Integrering ble derfor på 1980-tallet endelig tatt på alvor og i 1981 hadde alle partiene tilslutt skrevet egne kapitler i valgprogrammene sine om innvandring og integrering. I denne prosessen ble det avgjort at innvandringsstoppen skulle forbli en fast regulering (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 239-242).

En annen utvikling som hadde en vesentlig effekt på innvandring- og integreringspolitikken i denne perioden var at Norge bestemte å forplikte seg til flyktningkonvensjonen og menneskerettighetskonvensjonen. Tidligere hadde innvandring- og integreringspolitikk ikke fokusert mye på flyktninger fordi de ble sett på som et humanitært prosjekt, men med et

økende antall og flere som kom ble flyktninger et nytt og viktig tema å inkludere i kontrollpolitikken. Med det omstrukturerte fokuset i politikken var det også mye snakk om en reorganisering av hele flyktning- og innvandringsystemet. Frem til nå var ansvaret fordelt bredt og tynt og det var mye ressurser som gikk tapt. Etter flere forskjellige forsøk ble mottaksstrukturen i 1988 samlet i et stort organ, Utlendingsdirektoratet (UDI). Samkjøringen førte til et bedre grunnlag for integreringspolitikken, men forskjellsbehandlingen som skjedde ved ankomst mellom flyktninger og andre innvandringsgrupper ble det ikke gjort noe med (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 242-244).

Innvandring ble av Fremskrittspartiet gjort til hovedtema for valgkampen i 1987 og førte til at de fikk sitt beste valgresultat til dags dato. Dette fokuset gjorde at temaet ble politisert på en måte som var helt ny for Norge, og konsepter som fremmedfrykt ble brukt aktivt både av politikerne og media. Det var ofte diskutert om Norge hadde et humanitært ansvar for å hjelpe de flyktningene som kom og hvor langt dette ansvaret strakk seg. Sentrale temaer på den politiske dagsorden var: hvor mye tilpassing skulle det forlanges av de som kom; var det urimelig å forlange av norske skattebetalere å dekke deres behov; var det en grad av tilpassing som måtte komme også fra nordmennene sin side; var tilbudene til flyktninger en urettferdig særbehandling; hvordan skulle det utvikles en reell likestilling. Selv om en minimal andel av Fremskrittspartiets egne innvandringspolitiske forslag kom igjennom eller ble værende på Stortinget, har deres fokus uten tvil hatt en stor effekt på norsk politikk (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 244-247).

En utfordring i innvandrings- og integreringsarbeidet på 80-tallet var å balansere oppfyllingen av positive vedtak med langsiktig integreringsarbeid. Staten hadde et ansvar om å bosette flyktninger, men på grunn av den store mengden dette gjaldt gikk det ofte på bekostning av samarbeidet med kommunene flyktningene ble bosatt i. En annen relatert utfordring og et konfliktpunkt var særbehandling da en stor andel flyktninger på 80-tallet ble bosatt på hotell fordi staten manglet boløsninger for dem. Selv om disse valgene ble sterkt kritisert, fikk statens valg om å bosette flyktninger på en gammel mentalinstitusjon på 90-tallet også mye kritikk. Konflikten om bostandard demonstrerer dilemmaet som fortsatt eksisterer i dag angående hvilket rettigheter flyktninger og innvandrere faktisk kan kreve i deres spesielle situasjon. Det er enighet om at rettighetene ikke kan være lik hva den norske statsborgere får, men fortsatt må de være gode nok. De nevnte konfliktene og dilemmaene styrket samarbeidet mellom staten og kommunene i denne perioden hvor blandingen mellom kunnskap og

erfaring bragte fram en ny strategi. ”En viss konsentrasjon av etniske grupper [var] ønskelig” slik at det både kunne enklere tilbys bedre og flere tjenester, og fordi verdien av å opprettholde en grad med kulturell identitet ble ansett som viktig (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 248-250).

Selv om utfordringene på 80- og 90-tallet satte innvandring- og flyktningarbeidet mer i fokus og styrket det, ble det også mer utfordrende. Da etterspørselen av boliger økte steg også prisene, arbeidsledigheten og antall flyktninger som ikke klarte å skaffe seg bolig. Disse faktorene og flere gjorde at et større antall flyktninger gikk fra å være i arbeid til å bli velferdsmottakere, og staten begynte å sette spørsmål ved mottaksstrategiene sine. Mye tilbakemelding og forskning fra denne perioden viser at det nye mottakssystemet var så omfattende og beskyttende at flyktningene ble avhengig og som regel kom tilbake, i stedet for å kontakte den ordinære etaten som stod med ansvar, hvis de strevde med noe. ”Krav om sosiale og kulturelle rettigheter hadde fått fortrenge de plikter til deltakelse og tilpasning som...også nykommere måtte ta innover seg” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 252). Dette kunne sees ved at undervisning i norsk og samfunnskunnskap bare var et tilbud og det var opp til hver kommune å avgjøre om de ville både gi opplæringsmuligheten eller stille noen krav (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 250-253).

90-tallet markerte starten på et nytt fokus om å gi en grundig reform til flyktningpolitikken. Ny tenkning inkluderte: gi midlertidig beskyttelse, returnmuligheter og forebyggingsarbeid i fluktlandene. Som et resultat av denne tenkningen forlenget flyktningpolitikken midlertidig oppholdstillatelse, noe som viste seg å være upopulært. Å holde så mange uvitende om sin fremtid førte til at det til slutt dannet seg en venstre opposisjon til politikutviklingen som frem til da hadde vært styrt av Fremskrittspartiet. Denne utviklingen førte til enda en ny må å tenke på ved å sette en grense for valgfriheten til flyktninger når det gjaldt tilknytning til landet. Akkurat som det var stilt visse krav til den generelle befolkningen basert på landets verdier, skulle disse kravene også stilles til flyktningene; det måtte kreves lik deltakelse fra alle i samfunnet. Det var ved dette ideologiske skiftet at det flerkulturelle arbeidet startet i Norge; med en lik plikt skulle det også være tilsvarende like rettigheter og muligheter (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 255-260).

I sammenheng med formingen av kontantstøtteordningen for travle foreldre som ønsket mer tid med sine små barn, ble det klart at dette ikke nødvendigvis var et tilsvarende behov hos småbarnsforeldre med innvandrerbakgrunn. Et stort spørsmål som ble stilt mot slutten av 90-



tallet var derfor, ”hvilke og hvem sine behov er det som får gjennomslag i politikutviklingen?” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 254). Det var en ny utfordring at den mangfoldige befolkningen hadde ulike behov som ikke kunne dekkes av en ensartet politikk. Spørsmålet om hvordan politikken måtte utvikle seg for å forsikre at alle fikk dekket ulike behov, men likevel gitt like muligheter, var et vedvarende spørsmål. Selv om spørsmål om utfordringer ved opprettholdelsen av kulturarven i Norge har begynt å dukke opp, er århundreskiftet markert med en utbredt holdning om at kulturelt mangfold i sin helhet er en styrke for landet.

### 2.3.3 Nytt århundre, nytt fokus og nye holdninger - 2000

Fordelene ved å ha gått inn i Schengen-avtalen på 90-tallet begynte å vise seg i det nye århundre. I et mer kontrollerbart system hadde ønskene om å både tillate mer bevegelse over grensene og hindre uønsket innvandring begynte å realisere seg. Derfor fikk innvandring og integreringens positive muligheter et større fokus enn de hadde hatt tidligere. På innvandringsfeltet utviklet det seg en ny holdning hvor de som kom fortsatte å sees på som *konsumenter* i velferdssystemet, men i økende grad også som potensielle *ressurskilder*. Dette var spesielt sant i helse- og omsorgsektoren hvor det var et økende behov for mer arbeidskraft. Integreringsbekymringene var derimot sentrert rundt temaene sysselsetting og kjønn og hvordan noen kultur- og religionsbaserte mønstre svekket kvinners arbeidsdeltakelse, evnen deres til å hjelpe barna integrere og kulturforskjeller som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som var uforenelig med norske verdier (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 261-162). Usikkerhet om balansen mellom ”individets frihet til å velge kulturell tilknytning og samfunnets krav til tilpassing” førte til at, gjennom Mangfoldsmeldingen som ble lagt frem av Bondevik II regjeringen i 2004, St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*, at Norge fikk sin første integreringsbaserte lov, *Introduksjonsloven*. Det sentrale budskapet til Bondevik sin melding var ”at etniske minoriteter tilbys rettigheter og kulturell toleranse i bytte mot at de aksepterer de basale prinsippene for lov og rett som gjelder i Norge,...[et fokusskifte] fra nasjonal enhetskultur til mangfoldskultur innenfor medborgerskapets ramme” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 263).

Det nye fokuset på medborgerskap i Bondevik-meldingen førte til en reevaluering av statsborgerskapet. Det ble etablert et tydeligere skille mellom medborgerskapet man fikk ved

oppholdstillatelse, som ga tilgang på velferdstjenester, og fullt statsborgerskap som kom med flere rettigheter, som beskyttelse mot deportasjon, men også flere plikter som botid, språkkunnskaper og samfunnskunnskap. Et underliggende håp i denne revisjonen var at den skulle skape en ny type status ved det å oppnå statsborgerskap. Videre var det også ønsket at det skulle føre til en utvikling av en forbedret kohesjon mellom statsborgerne som mange ellers fryktet var i ferd med å gå tapt. Språket som ble brukt i den nye regjeringmeldingen viser også effekten av den større flerkulturelle debatten som foregikk rundt temaet multikulturalisme i Europa, Australia og USA. I stedet for å prate om kultur, religion og nasjon var det et nytt nøytralt fokus på individuell deltagelse og rettstradisjoner (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 264-268). Jeg skal gå nærmere inn på hva denne større debatten omfattet i neste delkapittel.

Den nye Introduksjonsloven stilte nye krav til både flyktninger, arbeidsinnvandrere og personer fra familiegjenforening om aktiv deltagelse dersom de ønsket retten til å gå veien videre mot medborger- eller statsborgerskap. Dette nye kravet skulle kvalifisere de potensielle nye borgerne til å bedre kunne delta i samfunnet, både i arbeid og sosialt. Selv om disse nye kravene ble stilt på integreringsgrunnlag, hadde de også ønskede konsekvenser for kontrollpolitikken og innvandring i at de ble brukt delvis som kvalifiseringsgrunnlag for familiegjenforening. Forskjellige grupper fikk forskjellig tilgang til økonomisk støtte fra den nye introduksjonsordningen. Flyktninger fikk mer støtte på grunn av deres humanitære bakgrunn, mens, for eksempel, de som søkte om familiegjenforening måtte finansiere ordningen selv fordi de var ordinære borgere som staten ikke hadde noe spesielt ansvar for. Støtten var behovsbasert, som ved velferdstjenestene resten av befolkningen tok nytte av. Kommunenes bruk av Introduksjonsloven var ikke fullstendig obligatorisk i at de selv hadde muligheten til å tilrettelegge hvordan de ønsket å bruke den som et kvalifiseringsprogram. Som et resultat av den nye loven, ble lignende kvalifiseringstiltak utviklet for andre målgrupper som var langtidsmottakere av sosialhjelp, *Ny Sjanse* – programmet (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 269-273).

Med en økende andel ikke-vestlige innvandrere i visse bydeler, ble *bokonsentrasjon* og *boligsegregering* nye temaer i det nye århundre. Selv om disse områdene hadde ”dårligere levekår i form av arbeidsledighet, lave inntekter, dårlige boforhold og kriminalitet...begrensede muligheter til å lære norsk...[hadde områdene også] høyere valgdeltagelse og toleranse” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 274). Flere områderettede

tiltak ble foreslått, og selv om de aldri ble vedtatt eller gjennomført, var de et tegn på den samme trenden nevnt ovenfor angående multikulturalisme, hvor innvandrere endte opp som en indirekte målgruppe i et prosjekt som kjempet for ulikheter i sosiale levekår (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 274-275).

De siste årene frem til tiden da denne boken ble publisert, 2010, hadde sine særtegn. Politikken rundt familieinnvandring var blitt mer nyansert for å skille mellom reell gjenforening og videreetablering gjennom giftemål. Arbeidsinnvandring er en viktig kilde for flere sektorer og fortsetter å skje under et økende antall forskjellige avtaler, som tjenestemobilitet innenfor EØS. I en økende grad blir det pratet om at EØS avtalen har fratatt Norge visse kontrollrettigheter og gir arbeidsinnvandrere tilgang på de samme velferdstjenestene som norske borgere selv om familien er i hjemlandet. Et nyere tema på den politiske dagsordenen som det ikke har vært stor fokus på er uregistrert migrasjon av illegale eller irregulære migranter. Her har diskusjonen omfattet hvordan velferdsstaten skal forholde seg til personer så å si uten rettigheter hvor mangelen på rettigheter er del av kontrollpolitikken (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 278-283).

Etter alle forandringene og fremgangen innenfor innvandring i Norge på 2000-tallet, vokste det frem et ønske om en bedre forståelse om innvandring, integrering og velferdsstaten. Det ble derfor i 2009 startet en komite for utviklingen av NOU 2011: 7, *Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid*. I startfasen av dette prosjektet ble det klart at integrering var et så omfattende tema knyttet, men også separat, til både migrasjon og velferd, at det krevde sin egen utredelse. I 2010 ble det derfor startet en ny komite som hadde ansvar for NOU 2011: 14, *Bedre integrering— Mål, strategier, tiltak*. NOUene fra 2011 representerer en begynnelse for når integrering begynte å få egen oppmerksomhet, det var ikke lenger bare et element inkludert rundt andre temaer, men et tema i og med seg selv. Norge fikk sin første melding til stortinget fullstendig dedikert til integrering i 2012 da Meld. St. 6 (2012-2013), *En helhetlig integreringspolitikk*, ble presentert.

## **2.4 Multikulturalismens rolle i videreutviklingen av rettigheter**

I boken sin *Rethinking Multiculturalism*, forklarer Bhikhu Parekh hvorfor gruppebaserte rettigheter sees på som en løsning for hvordan man skal videre utvikle rettigheter og likestilling. Han bruker argumentasjonen til den canadiske politiske forskeren Will Kymlicka,

som hevder at kultur er kilden til menneskets autonomi. Han har to hovedargumenter for dette utsagnet. For det første, kulturer definerer, evaluerer, strukturerer, og foreslår hva som har verdi og er meningsfullt, og gir derfor et grunnlag og en kontekst for våre beslutninger og dermed autonomi. For det andre, kulturer skaper et miljø som legger til rette for tilhørighet og tillit, noe som etablerer og foster et individs identitet og velvære. Kymlicka understreker at begge disse punktene er viktige, men ikke alltid kommer overens (Parekh, 2006, p. 100). Fordi nasjoner er bygd opp og styrt av mennesker, og mennesker utvikler deres identitet gjennom kultur, vil selvstendige nasjoner lettere støtte majoritetskulturen enn minoritetskulturen. Som artikulert av sosiologen Lars Iversen, politisk multikulturalisme er bygd på tankegangen at uten forskjellsbehandling vil land systematisk og automatisk frarøve minoriteter lik tilgang til deres kultur, en essensiell kilde til trivsel og fremgang (Iversen, 2012, s. 21-22).

#### 2.4.1 En historisk oversikt

Konseptet *multikulturalisme* bærer med seg mange betydninger. Mens det i sin enklere utviklingsform ble skapt som et annet ord for et flerkulturelt samfunn, har det også mer komplekse betydninger i sin senere utvikling innenfor politikk og forskning. I dette prosjektet vil jeg fokusere på hvordan utviklingen til konseptet innenfor forskning har forandret forståelsen vår av politisk multikulturalisme og omvendt og hva dette innebærer.

Innenfor forskning blir multikulturalismens utvikling delt i tre faser. Den første fasen fant sted rundt 1990-tallet da multikulturalismen begynte å dukke opp innenfor forskning i Canada. Det var et resultat av deres ønske om å støtte sitt flerkulturelle samfunn gjennom gruppe-baserte rettigheter i stedet for å bruke assimilasjons modellen, *the melting pot strategy*, USA var kjent for å følge (Iversen, 2012, s. 19). Denne første versjonen av multikulturalisme var basert på ideen om at i et flerkulturelt samfunn med flere majoritet- og minoritetskulturer vil like rettigheter gi forskjellige muligheter. Gjennom en aktiv støtte av minoritetsgrupper var ønsket at de ville få de samme mulighetene som majoritetsgruppene til å leve berikede liv ved å praktisere kulturen sin (Iversen, 2012, s. 21-22).

Den andre fasen var tett knyttet til årene frem til utgivelsen av Christian Joppkes artikkel som beskrev konseptet "the retreat from multiculturalism", tilbaketrekking fra multikulturalisme i 2004 (Joppke, 2004). Som et resultat av sterk kritikk, begynte land som Sverige, Canada,

Australia, Nederland og England, som tidligere aktivt hadde ført en multikulturell politikk, å trekke seg vekk fra denne strategien. Kritikken samlet seg rundt fire sentrale temaer. En kritikk var at multikulturell politikk hindrer utviklingen av majoritetskulturen fordi den gjør majoritetsbefolkningen redd for å utrykke sin egen kultur i frykt for å undertrykke andres. En annen kritikk fremhevet at multikulturalismen i praksis hadde blitt en flerkulturell enhetskultur, hvor samfunnet hadde blitt fragmenterte gjennom en indirekte oppfordring til å holde grupper separert. En tredje kritikk fokuserte på hvordan multikulturalisme ikke forsikret rettigheter innenfor de satte minoritetsgruppene den støttet. Dette gikk hardest utover kvinner og andre minoriteter innenfor gruppen og støttet heller de som allerede hadde makt. En fjerde kritikk hevdet at multikulturalisme satte et tak på utviklingen av kulturer ved å sette dem i båser hvor de ellers uten tøyler naturlig ville forandre og utvikle seg (Iveren, 2012, s. 22-23).

Den siste fasen er den vi befinner oss i nå hvor det forsøkes å lage et samleverk av all kritikken som har vært rettet mot multikulturalismen i et forsøk på å forbedre politiske vedtak og policyer (Iversen, 2012, s. 20). Retningene kan deles inn i seks forskjellige hovedgrupper, hvor forfattere kan tilhøre både en og flere grupper. Den første retningen ønsker at det skal utvikles en politikk som fører landene tilbake mot en assimilasjonsbasert nasjonalstat fordi en majoritetskultur er det eneste samfunnslimet som er sterkt nok for å opprettholde en velferdsstat. Den andre retningen hevder at multikulturell politikk har blitt feilaktig utviklet og brukt i sin støtte av det flerkulturelle samfunn og en liberal politikk er mer hensiktsmessige. Den tredje retningen ønsker at man skal forlate de multikulturelle teoriene og fokusere på ny forskning som både kan støtte og videre utvikle det flerkulturelle samfunn. Den fjerde retningen mener at man skal fokusere forskningen på hver enkelt gruppe som ønsker offentlig erkjennelse i politikken. Den femte retningen ønsker å styrke og fortsette med å utvikle de multikulturelle teoriene om gruppeerkjennelse og –rettigheter både i teori og i praksis. Den siste retningen ønsker også å fortsette utviklingen av de multikulturelle teoriene, men ved å fjerne gruppefokuset (Iversen, 2012, s. 20-21). Jeg vil nå gå dypere inn på to forfattere som har vært sentrale i utviklingen av multikulturalismen i den siste fasen.

#### 2.4.2 Anne Phillips

Anne Phillips baserer sin kritikk av multikulturalismen på vår mangel av forståelse av kultur. Hun beskriver hvordan vi ofte bortforklarer handlingene til minoriteter som noe avhengig av deres kulturelle bakgrunn uten evne til å ta egne avgjørelser. Dette er spesielt synlig i

tilfellene hvor våpen er misbrukt og det har skjedd skuddutvekslinger i USA. Når gjerningsmannens etnisitet er hvit, blir handlingene forklart med grunnlag i han eller hennes egne psykiske lidelser. Men når gjerningsmannen kommer fra en minoritetsbakgrunn blir det, nesten uten unntak, diskutert hva som må gjøres med *deres kultur*.

I motsetningen til denne trenden, forklarer Phillips hvordan kultur er en noe vi *alle* har, er formet av, men også har muligheten til å forandre oss på tross av. Multikulturalisme har paradoksalt oppmuntret en holdning hvor vi på et makronivå betrakter kulturer og hverandre som mer forskjellige enn det vi i virkeligheten er (Phillips, 2007, s. 25). Selv om det finnes store kulturelle forskjeller, understreker Phillips faktumet at vi også alle er veldig like og deler mange opplevelser i livet hvor vi alle blir frustrerte, såret, forvirret, glad, sint, ønsker å finne tilhørighet, og så videre.

Phillips mener at vi er nødt til å skifte fokuset bort fra en gruppeorientert politikkutvikling fordi det oppmuntrer enorme generaliseringer om mennesker og kulturer. Dette kan i lengden gi grupper rettigheter som fraråder staten å trå inn, selv når tradisjoner er i strid med overordnede verdier og dermed oppmuntrer praksis et land i utgangspunktet er i mot. Denne utviklingen vil føre til en fragmentering av samfunnet og isolere grupper. Selv om stater kan og bør fortsette å støtte minoritetsgrupper, bør det tas ekstra hensyn til om denne støtten oppfordrer uønsket praksis. I stedet mener Phillips at multikulturalisme må utvikle seg i en retning hvor den gir individer fra minoritetsbakgrunner ekstra støtte slik at de på egne premisser har muligheten til å praktisere og utvikle sin kultur (Phillips, 2007, s. 99).

### 2.4.3 Tariq Modood

Mange som kritiserer multikulturalismen fokuserer på hvordan den ofte oppfordrer uønsket segregering ved å indirekte presse minoriteter inn i fastsatte kulturgrupper for å oppnå de rettighetene og mulighetene de søker, i stedet for å være frie til å utvikle seg som de selv ønsker innenfor samfunnet. Selv om Tariq Modood er enig med Phillips om behovet for å utvikle multikulturalismen så den skal kunne styrke individets mulighet til å oppnå de mulighetene den søker, ønsker han heller å gjøre det gjennom en videreutvikling av grupperettigheter. Han fokuserer på hvor viktig det er å understreke de forskjellige typene mangfold som finnes både mellom og innenfor kulturgrupper. Man kan jobbe for å identifisere og hjelpe marginaliserte individer og samtidig ønske å støtte den større gruppen.

Det finnes ikke to familier som er like, men det er fortsatt mulig å identifisere familien som en egen gruppe på grunn av de assosiasjons relaterte prinsippene som danner gruppetilhørigheten (Modood, 2007, s. 106-107).

Land som Australia, Canada og Malaysia, som alle har hatt noe suksess med multikulturalismen, har basert multikulturell politikk rundt utviklingen av en ny og mer inkluderende nasjonal identitet som skulle skape et nytt samfunnslim. En nasjonal identitet som bygger på felles kjerneverdier vil øke tilhørighet og solidaritet mellom innbyggerne selv om de praktiserer forskjellige kulturtradisjoner (Modood, 2007, s. 150). For å oppnå dette må land slutte å forme grupper som individer kan slutte seg til, og heller assistere dem i å oppsøke hverandre så de kan organisere seg slik de selv ønsker.

## **2.5 Samfunnsmessig kohesjon**

Med økt mangfold i befolkningen er det et økende behov for ikke å bare forbedre integreringspolitikken, men også å utvikle nye måter å opprettholde samfunnsmessig kohesjon på. Med kohesjon menes i denne sammenhengen å identifisere felles verdier og mål som binder en hel befolkning sammen på tross av den økende kulturforskjellen; et *samfunnslim*. Historisk har Norges samfunnslim vært basert i en felles kulturarv og samarbeidet rundt dannelsen og utviklingen av velferdsstaten. Selv om det er stor uenighet blant forskere på hva som kan danne grunnlaget for samfunnsmessig kohesjon, er det stort sett enighet om at samfunnslimet er essensielt for opprettholdelsen av en likestilt rettighetspolitikk (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 297). Dette ble klart demonstrert i utviklingen av den Norske velferdsstaten i etterkrigstiden da nasjonsbygging, integrering og velferdsstaten ble gjensidig avhengig av hverandre.

I Norge ble samfunnsmessig kohesjon et fokus først da forholdene lå til rette for det mot slutten av 90-tallet. Men det var også mange andre faktorer som spilte sin rolle med tilknytninger til prosesser som fant sted langt forbi den norske landegrensen som globalisering, individualisering, grupperettigheter og økt innvandring. Velferdsstaten var lenge så fokusert på å gi individet rettigheter at det har blitt sagt at den selv også har vært delaktig i å minke fokuset på felleskapet (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 298). Det idealistiske ønsket og målsettingen bak nasjonsbygging i velferdsstaten er at innbyggerne skal ville ha lyst til å ta et selvstyrt og aktiv ansvar i å delta både i arbeidslivet, til det beste for

alle, og i politikken og samfunnet, for å kunne være med på å forme betingelsene for sitt eget liv (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 301).

Det finnes både objektive og subjektive måter å være bundet sammen i et land, og selv om disse to konseptene ikke er uavhengige av hverandre, har de også vesentlige forskjeller. Mens man kan knyttes sammen gjennom statsborgerskapets juridiske plikter og rettigheter, er det mer som kreves dersom det skal skapes en nasjonal tilhørighet med ”elementer som identitet, lojalitet... tillit og deltakelse” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 299). ”Men kultur, tilhørighet og lojalitet har vært flytende og ustabile størrelser, som ikke nødvendigvis tilpasser seg administrative skapte grenser” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 300). Derfor er samfunnsmessig kohesjon avhengig av prosesser og fremgangsmåter som også jobber utenfor den rent politiske sfæren; *de faktorene som binder kultur til institusjoner, som frivillighet*. Frivillighet befinner seg på et område som er tett knyttet både til de offentlige- og de private sektorene. Det utvikles frivillighetspolitikk både på et stats- og kommunalt nivå, og ingen annen sektor enn frivillighet har så stor og spredt deltagelse fra den generelle befolkningen. Frivillighet har røtter i alle deler av samfunnet og er derfor helt sentralt i og for det Norske samfunnet. At så mange ønsker å bo i Norge er fordi vi har det så godt her. Det er ikke bare fordi ”vi har en trygg og god økonomisk situasjon. Årsaken ligger også i at vi har et levende sivilsamfunn med en sterk og kraftfull ideell og frivillig sektor” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 8).



## 3 Analytisk rammeverk

### 3.1 Innledning

Marianne Jørgensen og Louise Phillips beskriver hvordan et av utgangspunktene og fellestrekkene for kritisk diskursanalyse er en motivasjon og et ønske om å utforske og oppfordre en forbedring av politiske- og sosiale prosesser. Kritisk diskursanalyse sitt formål er å avsløre diskurspraksisens rolle i opprettholdelsen av samfunnet slik det fremstår for øyeblikket, med hensikt om å utforske politisk hegemoni og utjevne maktforhold (Jørgensen & Phillips, 2013, s.75-76). I dette kapittelet skal jeg presentere teorien som ligger til grunn for de metodene jeg har valgt å bruke, og deretter presentere metodene. Delkapitlene 3.2 og 3.3 vil utforske konseptene språk og diskurs. Delkapittel 3.4 vil presentere metoden kritisk diskursanalyse, teoretikeren Norman Fairclough og hans tredimensjonale modell som jeg vil bruke i dette prosjektet. Delkapittel 3.5 vil presentere metoden policy analyse, teoretikeren Carol Lee Bacchi og hennes egen metode *What's the Problem?* som jeg vil ta i bruk i dette prosjektet. Videre i delkapittel 3.6 vil jeg se på møtepunktet mellom Bacchi og Fairclough, og forklare hva som skiller dem, men også hvorfor det er gunstig å kombinere deres metoder i dette prosjektet. I delkapittel 3.7 vil jeg presentere og forklare utvalget og avgrensningen av litteratur jeg har gjort, og deretter i 3.8 utdype grunnlaget for utvalget av politiske dokumenter. Avsluttende i delkapittel 3.9 vil jeg presentere den endelige strukturen av analysen for prosjektet.

### 3.2 Hva er hensikten med språk?

*We are similar enough to make dialogue possible and different enough to make dialogue necessary (Parekh, 2002, s. 124).*

Nesten ingenting mennesket gjør eller opplever skjer uten språk, alt fra å uttrykke en følelse til et mennesket man elsker eller er sint på, til å planlegge et byggeprosjekt eller drive en bedrift. Men verden vi beskriver rundt oss er, i følge Linda Wood og Rolf Kroger, todelt. Den objektive verden, *res naturam*, er bygd opp av biologi, kjemi, fysikk og andre fag relatert til den fysiske verden. Den subjektive verden, *res artem*, er mer nyansert i at den er bygd opp av faktorer som symboler, kultur og språk. Dette er et viktig ontologisk skille fordi fra dette sosialkonstruktivistiske perspektivet vil elementene i *res naturam* eksistere uavhengig av

mennesket og omtales som tilfeldige, mens elementene i *res artem* være dannet og formet med grunnlag i konsekvente opplevelser og samhandlinger (Wood & Kroger, 2000, s. xi-xii).

Siden språk eksisterer i *res artem* og ikke i *res naturam*, tilsvarer ikke språk bare det det beskriver, men også en forståelse og opplevelse av det. For eksempel, ordet *sykepleier* representerer ikke bare en forbindelse mellom et sett med handlinger og egenskaper til et vesen, men beskriver også kvaliteter som kan vekke minner og følelser i den som hører ordet. Når noen uttrykker en påstand, som *jeg kommer ikke til å treffe deg igjen*, så uttrykker de både en beskrivelse i *res naturam* som kan dømmes som sann eller ei, men også en beskrivelse i *res artem* som kan ha endeløse antydninger basert på dens kontekst og dermed også vekke følelser (Wood & Kroger, 2000, s. 4-5). Med grunnlag i denne forståelsen fremstiller Wood og Kroger språk som en stedfortreder for handlinger; ord tilsvarer alltid handlinger fordi de ikke kan eksistere i og med seg selv, men på grunnlag av våre oppfatninger.

Det er derfor det finnes så mange forskjellige språk og kulturer. Barn vil, for eksempel, ikke forstå hva et ord betyr før de har opplevd det. Et ord vil aldri ha samme konnotasjon i to forskjellige språk. Hvert språk og hvert ord er i seg selv en opplevelse av noe rundt oss og inneholder en rik historie. Så lenge mennesket fortsetter å oppleve og erfare vil definisjonen av ord også være i bevegelse. Ingen mennesker vil noen sinne ha et likt sett av opplevelser, og det finnes derfor heller ikke to helt like forståelser av et ord; ord representerer og beskriver våre opplevelser av virkeligheten.

Det er ved hjelp av språk at vi kan beskrive og dele det vi ser, føler, lærer og senere tar valg på grunnlag av. At språk alltid er i bevegelse og forandring er dermed ikke motstridende men heller det grunnleggende element for fremgang. Man kan hevde at språk er hva som setter rammen for hva mennesket tror er mulig, vi har alltid muligheten til å fortsette å utforske og forbedre, til og med forandre språket vårt, språk blir dermed et grunnlag for menneskelig fremgang.

### **3.3 Diskursanalyse - Hvorfor er det viktig å analysere diskurs?**

En diskurs er knyttet til mye mer en bare språk og ord. Som Fairclough har prøvd å nyansere i mange av sine tekster, selv om diskurs er det konkrete i språk, skrift, samtaler, og media er det også tett tilknyttet til det diffuse som skjer mellom disse mediene. For eksempel, politiet får

autoriteten sin fra det som står skrevet, diskursen, i lovverket, men får handlekraften sin fra den anerkjennelsen og enigheten som eksisterer i vår oppfatning av politiet. For å få en komplett forståelse av makt- og autoritets diskursen er det derfor ikke nok å bare analysere lovverket som en del av den konkrete diskursen, man kan ikke separere den fra de kreftene som fører til at folket lar politiet utøve sin autoritet. Dermed er det vanskelig å definere diskurs som bare det konkrete som skjer i språk siden man ikke kan forstå det separat fra dens relasjon til institusjoner og andre deler av samfunnet og dens maktrelasjoner (Fairclough, 2010, s.3-4). Siden hvert menneske har en unik opplevelse av verden og et eget sett med relasjoner vil den betydningen og relevansen som ligger bak en diskurs aldri kunne fastlåses.

Fordi det varierer hvor gunstig betydninger og meninger er for forskjellige mennesker i forskjellige kontekster, betyr det at vår konstruksjon av diskurs og de handlingene som kommer som en følge kan ha forskjellige konsekvenser for de rundt oss. Jørgensen og Phillips beskriver dette forholdet som den evigvarende kamp mellom *objektivitet* og *det politiske*. *Politikk* i denne sammenheng representerer forskjellige sosiale konstruksjoner eller forståelser av samfunnet. I et samfunn eller i en kultur vil det eksistere en *objektivitet* mot alle temaer, altså en ideologi om hva folk her og nå tror og tar som en selvfølge. Hva Jørgensen og Phillips understreker i sin teoretiske fremstilling er at diskursanalyse er en evaluering av de elementene som påvirker og er delaktig i den evige kampen mellom forskjellige diskurser, eller med deres ord *politikk*, i samfunnet om å oppnå hegemoni; å ha *objektivitet* eller primær autoritet og innflytelse over et tema eller på et domene. (Jørgensen & Phillips, 2013, s. 47-48). Noen slike kamper i dag er, for eksempel, vår forståelse av hva det betyr å være kvinne, homofil eller innvandrer. Som beskrevet tidligere vil hver person sin bakgrunn, kontekst og opplevelser gi mening og betydning til disse ordene og dermed også en holdning mot dem man tror tilhører dem.

Diskursanalysens oppgave blir, ifølge Jørgensen og Phillips, å identifisere *politikken* som ligger til grunnlag i og rundt vår forståelse av temaer og dens *objektivitet* og hegemoniske plassering. Dermed blir diskursanalyse en viktig del av et voksende demokratisk samfunn hvor likestilling og like muligheter verdsettes og aktivt jobbes med for å opprettholdes.

### 3.4 Kritisk diskursanalyse

Fairclough påpeker at svakheten med mange diskursanalytiske metoder er at de mangler villigheten til å ta et skritt vekk fra tekster og vurdere de partene som har maktinnflytelse over diskursen og dermed har en hånd i utarbeidelsen av dem. Som beskrevet tidligere med hensyn til språk, blir utformingen av politikk, politisk språk, og politisk praksis også styrt av de kontekstene og institusjonene de befinner seg innenfor (Fairclough, 2010, s. 126-127).

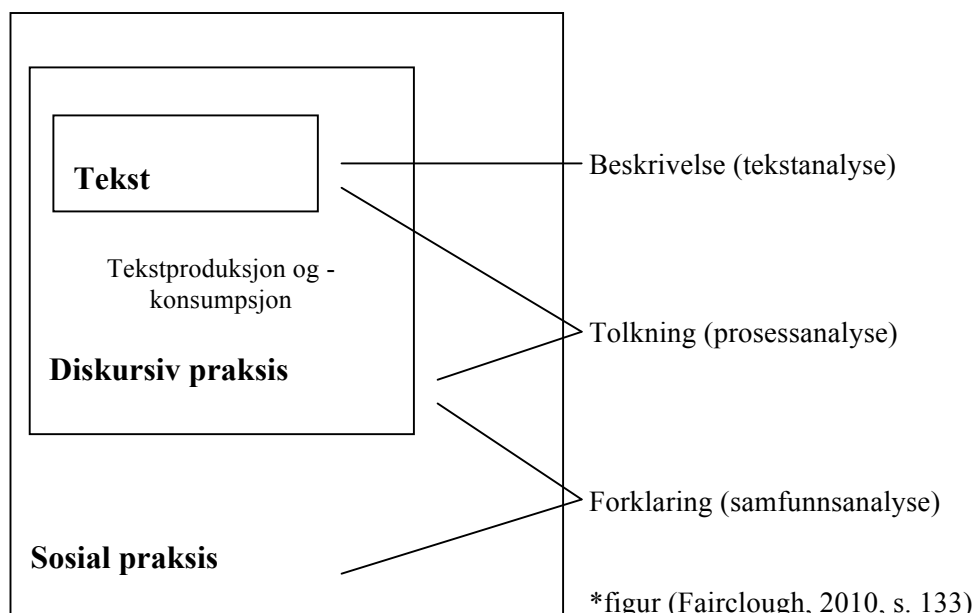
Mens Fairclough lenge har vært aktiv i utviklingen av diskursanalyse, har han i økende grad brukt sin tid som forfatter og forsker på å fokusere på utviklingen av kritisk diskursanalyse, med andre ord, sammenhengen mellom diskurs og samfunn. Verden er knyttet sammen i et mer komplisert nett enn menneske noensinne vil klare å kartlegge, ingenting skjer som en isolert handling; alt og alle har en viss påvirkning på verden rundt seg. I sin versjon av kritisk diskursanalyse understreker Fairclough av denne grunn hvor viktig det er for metoden at brukere sørger for å inkludere og utnytte en transdisiplinert tilnærming. Ved å inkludere andre metoder og teorier øker man antall vinklinger til temaet man undersøker og styrker dermed også resultatene (Fairclough, 2010, s. 5). Hensikten med å inkludere andre metoder og teorier er ikke for å erstatte eller blande inn nye, men heller for å la dem komplementere hverandre der temaer utvider seg og metodene og teoriene i seg selv ikke lenger er tilstrekkelig. Ikke bare vil den transdisiplinerte tilnærmingen i kritisk diskursanalyse styrke og utvide grunnlaget til forskningsprosjekter, men den vil også åpne for nye tilfeller av funn i de nye områdene som forekommer i møte mellom de etablerte metodene og teoriene (Fairclough, 2010, s 6, 10).

Fairclough ønsker å fremheve at kritisk diskursanalyse har et overordnet mål. Igjennom en bedre forståelse av hvilke roller diskurs spiller i utviklingen av samfunnet, ønsker denne formen for analyse å forsikre at flest mulig mennesker får et godt og verdig liv. Den kritiske diskursanalytiske metoden har oppstått i en tid hvor det har vært et behov for å skifte fokuset fra en analyse av infrastrukturer og systemer til en analyse av dens mål, strategier og de tiltakene som følger. Det finnes mange forskjellige typer veletablerte sosiale infrastrukturer som kan oppnå liknende mål. Derfor er det mer hensiktsmessig å bruke ressurser og tid på å gjennomføre en evaluering av hvordan de systemene som allerede er i bruk kan forbedre seg, enn hvordan de kan erstattes (Fairclough, 2010, s. 14, 18).

Med et fokus på å forbedre de ytre levevilkårene til mennesket, ved å undersøke sosiale infrastrukturer og analysere dens strategier, kan kritisk diskursanalyse oppsummeres i fire mål:

- **Undersøke framtreddelsen av diskurser.** På hvilke måter er et tema snakket om; finnes det forskjellige diskurser som brukes om samme tema? Har denne diskursen forandret seg over tid etter hvert som temaet har utviklet seg? Hvordan beskriver, forsvarer og forholder de forskjellige diskursene seg til temaet i forhold til begivenheter, sentrale talspersoner, politikk, organisasjoner, osv.?
- **Evaluere forholdet mellom forskjellige diskurser.** Hvordan brukes forskjellige diskurser mot hverandre? Hvordan blir noen diskurser fremhevet, men andre blir undertrykket over tid? Hvordan normaliseres fremmede og nye diskurser?
- **Se på den samme diskursen innenfor forskjellige kontekster.** Hvordan brukes og forandres diskurser fra et nasjonalt til et lokalt nivå? Har noen diskurser blitt mer dominerende og fått en mer hegemonisk status i noen kontekster enn i andre?
- **Observere hvordan diskurser funksjonaliseres.** Hvordan brukes, implementeres og funksjonaliseres forskjellige diskurser? Hvordan materialiserer diskursen seg i konkrete handlinger og forandringer? (Fairclough, 2010, s.19-20).

Disse fire målene legger til rette for en analyse som vil øke kunnskapen og forståelsen av forholdet mellom diskurs og samfunnsprosesser. Videre, forklarer Fairclough sin kritisk diskursanalytiske metode ved å illustrere den gjennom den trefoldige analysestrukturen nedenfor.



Denne trefoldige strukturillustrasjonen er hjelpsom i å forklare Fairclough sin analyseprosess. Den viser hvordan de fire målene nevnt tidligere styrker hverandre ved å falle i en naturlig progresjon mot det overordnede formålet om å forbedre samfunnsprosesser. Fairclough selv understreker at kritisk diskursanalyse er ikke i og med seg selv en samfunns-politisk praksis, men gir en hver bruker et bedre grunnlag til å kunne legge til rette for å skape forandring, uansett fagområde (Fairclough, 2010, s. 21).

### **3.5 What's the Problem?**

#### **3.5.1 Grunnlag**

En analytiker som spesialiserte seg innenfor en liknende type tenkning som Fairclough er Carol Lee Bacchi. Bacchi er professor innenfor politikk ved Universitet i Adelaide, Australia. Bacchi utforsker hvordan de eksisterende policy analyse metodene ikke er tilstrekkelig. I likhet med Fairclough adresserer hun behovet for en type tekstanalyse som har evnen til å sette spørsmål rettet mot selve diskursprosessen for å identifisere de interdiskursive og hegemoniske elementene som er involvert. Utenom den unike vinklingen Bacchi deler med Fairclough er hennes metode en type analyse som faller delvis under diskursanalyse og delvis under det de på engelsk kaller *policy analysis* (Bacchi, 1999, s. 10). Dette er en type analyse som fokuserer spesifikt på det å evaluere teorigrunnlaget til ideer eller planer og hvordan de utformes og brukes som grunnlag for avgjørelser i politikk, økonomi, og næringslivet. I denne sammenheng omfatter policy det samme som politikk, men er en mer spesifikk terminologi for den type politikk jeg kommer til å se på og evaluere i dette prosjektet. Derfor kommer jeg også til å kontinuerlig bruke dette ordet i prosjektet.

Bacchi sin analytiske metode, *What's the Problem* (WTP), har sitt grunnlag i samme tenkning som ble presentert i andre og tredje del av dette kapitlet. Fordi språk ikke er en nøytral representasjon, men en individuell opplevelse av virkeligheten vil heller ikke diskurs, og policyer i denne sammenhengen, kunne nøytralt representere et tema. Kort går metoden ut på at *måten vi tenker på og oppfatter et tema avgjør hvilke handlinger vi evaluerer som hensiktsmessige*. En policy vil alltid være utformet ut i fra dens kontekst, altså menneskene som skriver policyen sin forståelse av verden rundt seg. Det sentrale analysespørsmålet blir derfor, som hintes til i metodens tittel, i hvilken kontekst er problemstillingene til policyen fremstilt og utarbeidet? I stedet for å analysere fremstillingsmetoden til forfatterne av en policy ønsker Bacchi heller, gjennom WTP, å sette fokuset i analysen på

fremstillingskonteksten til policyen for kunne evaluere elementene som både er og ikke er involvert og hvilke konsekvenser dette har (Bacchi, 1999, s. 1).

WTP metoden ønsker å bedre forstå hvordan samfunnet styres og utvikles. Ved å se på spesifikke policyer ønsker WTP å identifisere og undersøke kildene og opphavet til autoriteten som gis til visse stemmer og å avsløre hvilke andre stemmer som holdes borte fra policydiskursen (Bacchi, 2009, s. 25).

### 3.5.2 Hvordan policyer problematiserer omverdenen

I WTP utfordrer Bacchi de normative forståelsene av konseptene *problem* og *policy*. Policyer er laget for å løse problemer. Ikke bare er de et svar på det noen *ønsker* å forandre, dens eksistens antyder også at det er et allerede eksisterende og underliggende problem som *trenger* å løses (Bacchi, 2009, s. ix). Men ettersom ord er opplevelser og erfaringer, vil våre fremstillinger av problemer være verken nøytrale eller omfattende nok til å adressere dens virkelighet. Derfor er det viktig å fremheve at de problemene man ønsker at policyer skal løse egentlig er virkeliggjort gjennom policyens formuleringer og diskurs. En problematikk er ikke eksogen i at den eksisterer i og med seg selv utenfor policy prosessen slik som det ofte antydes, men heller endogen i at den er konstruert i en kontekst (Bacchi, 2009, s. x, 1).

En tradisjonell policyanalyse utforsker hvorvidt en policy gir de resultatene den hentyder til, eller med andre ord løser de problemene den har identifisert. Bacchi sin forståelse av konseptene *problem* og *policy* skaper et grunnlag for en ny type policyanalyse, nettopp WTP, som heller utforsker måten policyer problematiserer omverdenen. Hensikten med denne analysemetoden er ikke å hente frem hvorvidt en policy gjør det den er satt ut for å fullføre, men heller å evaluere forutsetningene og antagelsene som har blitt tatt for å formulere dens spesifikke problematisering av et tema. Denne analysevinklingen er viktig fordi en konstruktiv kritikk må bestå av mer enn bare et kritisk utsagn om hva som er galt, den må også kunne utforske på hvilket grunnlag disse beslutningene er tatt. WTP er dermed en mindre deskriptiv- og heller en mer kritisk analysemetode fordi den gir den som anvender metoden muligheten til å stille spørsmål angående grunnlaget og fremstillingsmåten til policyer som ofte ikke er stilt (Bacchi, 2009, s. xi-xv, 39).

Policyer blir stadig vekk laget og forbedret slik at de kan være med på å optimere de systemene samfunnet vårt er bygd på. I et samfunn som alltid er i bevegelse på grunn av nye hendelser og en skiftende sammensetning av innbyggere, vil en WTP type analyse være essensiell for å vite når man bør utfordre grunnlaget til policyene og systemene for å sørge for at problematiseringen ikke rammer samfunnet skeivt. Med grunnlag i Bacchi sin forståelse av konseptet *problemer* som konstruert, er politikk og utformingen av policyer dermed egentlig en problematiserende prosess som gir grunnlag for valg og avgjørelser gjennom verdiskapning fordi policyer formulerer hva som er mer og mindre viktig (Bacchi, 2009, s.1).

### 3.5.3 What's the Problem analysens struktur

Bacchi har delt WTP metoden inn i seks spørsmål og analytiske steg som kort kan oversettes og oppsummeres slik (Bacchi, 2009, s. 2, 48):

1. Hva fremstilles som *problemet* policyen ønsker å adressere?
2. Hvilke antydninger og forutsetninger underligger denne fremstillingen av *problemet*?
3. Hvordan har denne fremstillingen oppstått?
4. Hva har blitt utelukket eller ignorert i denne fremstillingen? Kan *problemet* fremstilles på en annen måte?
5. Hvilke konsekvenser skapes av å fremstille problemet på denne måten?
6. Hvordan og hvilke andre steder har den samme fremstillingen oppstått, blitt støttet og kritisert? Hvordan kan man sette spørsmål ved, stoppe eller erstatte denne type fremstilling?

## 3.6 Møtepunktet mellom Bacchi og Fairclough

Fairclough og Bacchi er gunstige teoretikere å bruke sammen til dette prosjektet fordi mens Fairclough kommer fra et diskursanalytisk opphav og utvider metodene sine utover mot samfunnets prosesser, kommer Bacchi fra et samfunnsanalytisk opphav som ønsker å inkludere flere diskursanalytiske metoder som å evaluere ord, diskurs, betydninger og dets relasjoner. Begge teoretikerne betraktes som spesialister innenfor sine fagfelt og ved å bruke de to kombinert får prosjektet en høyere metodisk kvalitetssikring. Dette både ved å trekke kunnskap fra et større fagområde, men også ved å få innspill fra forskjellige opphav på sammenlignbare metoder.



Diskursanalyse som metode har en lang tradisjon og har gått igjennom mange faser som har ført til at metoden har både delt og spisset seg. Overlappen mellom Fairclough og Bacchi er et resultat av en slik utviklingsprosess som har skjedd på hvert av deres felt. Fairclough har sitt grunnlag i diskursanalytiske metoder som fokuserer på språk. Han er interessert i hvordan språk og den større diskurs påvirker virkelighetsoppfattelsen vår. Språk er mer enn en beskrivelse av verden rundt oss, gjennom dens utvikling er språk med på å forme hva vi oppfatter som riktig og galt (Jørgensen & Phillips, 2013, s. 21-22). Fairclough ønsker å fokusere på en type diskursanalyse som tar for seg oppdraget om å forstå verden rundt oss på et større nivå. I stedet for å bare analysere en isolert diskurs, bruker han den kritisk diskursanalytisk metoden til å evaluere hvordan forskjellige diskurser er med på å både forandre hverandre og vår oppfattelse av samfunnet. Ved å implementere en transdisiplinert analyse hvor flere metoder og teorier tas i bruk ønsker Fairclough å avdekke transdiskursive møtepunkter som det tidligere ikke har blitt satt fokus på. Til gjengjeld vil denne kunnskapen gi oss en bedre forståelse av både tidligere utviklingsprosesser og ruste oss til å bedre utvikle samfunnet vårt videre.

Bacchi kommer også fra et fagområde med et analytisk grunnlag. Policyanalyse har lenge vært en tradisjon som bygger på en konstant reevaluering av målsetninger og vedtak mot resultater for å oppnå en høy grad av effektivitet. De analytiske metodene består ofte av å identifisere de områdene som noen mener kan forbedres, bestemme hva som heller er ønskelig, deretter utvikle en strategi og tiltaksplan for å forandre A til B, og i etterkant se om planen ble gjennomført. Bacchi viker fra denne tradisjonen i at hun, i likhet med Fairclough, ser at isolerte analyser ikke alltid er tilstrekkelig. Hun setter et økende trykk på viktigheten av å analysere hvordan diskursen som utvikles også spiller en viktig rolle i policyutvikling i at den skaper en ramme og kontekst for hvordan konsepter forstås og dermed også påvirker utviklingen av andre policyer. Det er her Fairclough og Bacchi møtes. På tross av forskjellige bakgrunner, krysser teoriene deres i fokuset på kontekst gjennom transdiskursive og transdisiplinerte analytiske metoder. Begge forfatterne ønsker å inkludere mer av hva den andre fokuserer på.

Jeg velger å ta et utgangspunkt i Bacchi sine metoder fordi hun, i motsetning til Fairclough, legger et større fokus på tekst tematikk og et mindre fokus på ordanalyse. Begge forfatterne har en lignende prosess som strekker seg fra en analyse av tekster og dens diskurs til hvordan de praktiseres og anvendes. De stiller mange av de samme spørsmålene angående

diskursopphav, -kontekst, -utvikling, og -applikasjon, men det er også forskjeller som er knyttet til bakgrunnen deres. Fairclough har spørsmålene og fremgangsmåten han har utviklet organisert i en tydeligere struktur som virker mer gjennomtenkt med tanke på reproduksjon. Metoden hans er derfor lettere å følge og også delvis enklere å anvende. Bacchi sin styrke ligger i hvordan hun har utviklet spørsmålene i metoden sin på en mer unik og nyansert måte. Bacchi tar mange av spørsmålene til Fairclough og strekker dem litt lenger, graver litt dypere, og stiller litt høyere krav til dem. Hun setter ikke bare spørsmål ved konteksten til analysen, men fokuserer på hvordan politisk diskurs problematiserer omverdenen. Dette gjør metoden hennes veldig relevant til mitt prosjekt.

Målet mitt er ikke å ordrett bruke Bacchi sin WTP analysemetode, men å hente ut de elementene som vil komplimentere Fairclough sin tredimensjonale analysemodell. Fairclough sitt teorigrunnlag støtter Bacchi sine ideer slik at prosjektet mitt får en mer klar og strukturert metodisk fremgangsmåte gjennom å dele opp analysen i tekstanalyse, prosessanalyse og samfunnsanalyse.

### **3.7 Utvalg og avgrensning av litteratur**

Dette prosjektet kunne gått i mange andre forskjellige retninger. Hadde jeg fokusert på Bacchi sitt teoretiske opphav kunne jeg brukt en mer tradisjonell policyanalytisk metode som ville vurdert hvor effektiv integreringspolitikken var i å møte egne målsettinger. Benyttet prosjektet en mer spisset diskursanalytisk tilnærming kunne jeg sett nærmere på selve språket innenfor diskurser og utforsket hvordan forskjellige oppfatninger av ord var knyttet til forskjellige bakgrunner og levevilkår. Et prosjekt fokusert på *oppfatning* i stedet for *fremstilling* ville fått et helt annet analytisk resultat. Prosjektet kunne da tatt i bruk en metode som inkluderte feltarbeid og innsamling av empirisk data, men ville da også tatt i bruk et annet sett med teoretikere som fokuserte på empiri. Mens et prosjekt som samler data om meningene til innbyggere kan ha en viktig effekt på utformingen av ny politikk eller utvikling av politikk som allerede er til stede, var det ikke dette jeg var ute etter. Å kombinere metoder kan være utfordrende fordi det kan gi utydelige svar, men grunnen til at jeg valgte min fremgangsmåte var tett knyttet til min målsetting. Jeg ønsket å utforske nye ressursmuligheter for integreringspolitikken som allerede eksisterte. Selv om en vurdering av politikken som er i bruk var en del av metoden for denne målsettingen, var det kun et verktøy og ikke et mål i seg selv. Da var det ikke ønskelig og hensiktsmessig å utforske hvilke forestillinger som finnes

generelt i samfunnet, eller se nyansert på ord og deres historiske utvikling. Det passet bedre å se på hvorfor den offentlige sektoren velger, uvitende eller ei, å fremstille integrering akkurat slik som de gjør. For å forstå hvordan en ny ressurs skal passe inn, må man først utforske hva den skal passe inn i.

Siden man kan finne diskurs i all deler av samfunnet er det mange som er skeptisk til diskursanalyse fordi det kan fremstå som en metode uten retningslinjer og dermed med diffuse resultater. Avgrensning av materialet kan derfor også være problematisk fordi diskurs og språk ikke er klare avgrensbare empiriske kategorier. Det er avgjørende at man derfor tar bevisste avgjørelser angående hvilket teoretisk og metodisk grunnlag analysen skal inneholde. En mulig svakhet med prosjektet mitt er at vurderingene jeg tar i analysen er multifunksjonelle, men skal brukes mot et niche-resultat. En policyanalyse kan brukes mot mange forskjellige formål, som å vurdere suksessen til integreringspolitikken som en hel, noe som kan føre til at det er vanskelig å holde en rød tråd gjennom hele prosjektet. Jeg ville bruke en analytisk metode og støttende teori som kunne gjennomføre en utredning som kunne vise hvordan det både var hensiktsmessig i følge integreringsmeldingens egen målsetting, og i forhold til andre teoretiske rammeverk som ikke var inkludert i meldingen, å inkluderingen mer frivillighet.

I kapittel tre, analytisk rammeverk, har jeg valgt og ta utgangspunkt i Fairclough sine teorier fordi han bruker en tredelt analysemodell som oversiktlig og strukturert viser veien mellom utgangspunkt og endemål, fra tekst- til samfunnsanalyse. Bacchi komplementerer disse metodene ved å ha et mer nyansert formål med analyse spørsmålene sin og skaper et klart skille mellom når det er hensiktsmessig å analysere og når en skal evaluere.

I kapittel to, prosjektets kontekst og tidligere forskning, var det viktig for meg å både inkludere nok teori for å kunne legge et godt grunnlag for en transdiskursiv analyse senere, og holde teorien avgrenset nok til at jeg ville kunne beholde prosjektet strukturert og målrettet. I delkapittel 2.2 har jeg valgt å gi en presentasjon av velferdsstaten og dens sammenheng med integrering, likestilling og innbyggernes rettigheter og plikter i samfunnet. Dette er fordi i tidligere og senere forskning har integreringspolitikk ikke bare regelmessig blitt koblet til opprettholdelsen av velferdsstaten, men også blitt foreslått som en uatskillelig del av den. Jeg har valgt å inkludere en oversikt over denne koblingen fordi opprettholdelsen av velferdsstaten gir fokuset på integreringspolitikk større legitimitet. I delkapittel 2.3 gir jeg en

oppsummerende oversikt over innvandrings- og integreringspolitikken før og etter år 2000 for senere å kunne gi en bedre analyse av dens nåværende struktur og fokus.

Videre, i delkapittel 2.4, gir jeg en oversikt over utviklingen av politisk Multikulturalisme på grunn av dens indirekte, men likevel sentrale, rolle i utviklingen av både integreringspolitikk og vår forståelse av gruppebaserte- versus individuelle rettigheter i denne sammenheng. Først vil jeg da gi en kort historisk oversikt, men videre bare fokusere på to forfattere, Anne Phillips og Tariq Modood. Begge forfatterne kritiserer den tidligere rollen multikulturalisme har spilt i integreringspolitikken, men til forskjell fra mange andre, ønsker begge å bygge på og videre utvikle de systemene som allerede er i bruk. Jeg har valgt Phillips og Modood fordi de har to forskjellige perspektiver på denne utviklingen. Fordi jeg senere ønsker å analysere politikken som utformes om frivillighet og dens rolle som brobygger, har jeg til slutt i delkapittel 2.5 valgt og gi en oversikt over rollen til samfunnsmessig kohesjon i utviklingen av en suksessfull integreringspolitikk.

Siden jeg gir en oversikt over tidligere politikk i kapittel to, vil jeg i analysen i kapittel fire og fem fokusere på de nyeste publikasjonene innenfor integrering- og frivillighetspolitikk både på det nasjonale og det kommunale nivået. I kapittel fire, vil delkapittel 4.2 om integrering ta for seg prinsipielt et dokument, Meld. St. 30 (2015-2016), *Fra mottak til arbeidsliv*.

Delkapittel 4.3 om frivillighet vil fokusere på to dokumenter: statens inspirasjonshefte om samarbeid mellom frivillige og kommuner, og frivillighetserklæringen. Kapittel fem vil fokusere på integrering og frivillighet i Nesoddens kommuneplan, og kort vurdere de dokumentene som denne planen er tettest knyttet til, budsjett 2017 og frivillighetsstrategien.

Som nevnt, er det vanskelig å avgrense diskurs fordi den ikke passer innenfor klare avgrensbare empiriske kategorier. Likevel må en ta valg for å holde prosjektet strukturert, målrettet og fullførbar. Det er da viktig å også ha en forståelse for at det ikke er mulig, eller nødvendigvis hensiktsmessig å forbli nøytral. Både kritisk diskursanalyse og WTP er metoder utviklet med et konkret ønske om å kjempe for like muligheter for minoriteter enten det er mennesker eller diskurser.

### 3.8 Teoretisk grunnlag for utvalget av politiske dokumenter

Offentlig forvaltning kan defineres som ”all virksomhet innenfor den offentlige sektoren som ikke foregår gjennom vedtak av lover i politisk valgte organer og ved rettslige avgjørelser i domstolen” (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 17). Offentlig forvaltning har to grener: stat og kommune. Staten har indre etater som regjeringen, departementer, direktorater og statelige tilsyn, og ytre etater som virksomhetsområdene til departementene på fylkes- og kommunalt nivå slik som Arbeids- og velferdsetaten har gjennom kommunale NAV-kontorer (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 17). Det er et viktig skille mellom lovgivende- og utøvende statsmakt blant de indre etatene; mens stortinget har lovgivende og bevilgende makt, har regjeringen og departementene utøvende makt som iverksetter stortingets avgjørelser. Dette vil si norske statsborgere får gjennom valg avgjøre oppsetningen av stortinget, men får bare indirekte innflytelse på det regjeringen gjennomfører (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 18, 29-30).

Når regjeringen ønsker å endre eller trekke tilbake lover og vedtak eller videreutvikle en politikk må de først drøfte dette i stortinget. Lov- og vedtaksforslag blir fremstilt som proposisjoner til stortinget, Prop. L for lovforslag eller S for vedtak. Andre saker uten konkrete handlingsforslag blir fremstilt som meldinger til stortinget, Meld. St. Hvis en sak mangler grunnlag for drøftelse velger regjeringen fagutvalg som gjennomfører grundige offentlige utredninger, Norges offentlige utredninger (NOU), i de berørte departementer. Etter en proposisjon eller melding er drøftet vil en komite presentere en skriftlig innstilling for stortinget, Innst. L ved lovvedtak og Innst. S ved alminnelige saker som deretter må gjennom en debatt og voteringsprosess. Før drøftelsen av innstillinger kan partier som ikke har vært representert i en fagkomite presentere sine egne vurderinger, dette kalles løse forslag. I tillegg lages det en rekke andre dokumenter, som rundskriv, for å nyansere spesifikke saker og lover slik at de skal utøves og praktiseres mer enhetlig.

Norge har i økende grad siden innvandringsstoppen på 1970-tallet strammet inn og regulert innvandring gjennom lover og indirekte vedtak. I april 2016 ble Prop. 90 L (2015-2016), *Endringer i utlendingsloven*, fremstilt for stortinget hvor en rekke innstramminger ble foreslått fra Justis- og beredskapsdepartementet for å bedre kunne forsikre bærekraften til norsk politikk. Flere deler av denne proposisjonene berørte både direkte og indirekte den daværende integreringsmeldingen, Meld. St. 6 (2012-2013), *En helhetlig integreringspolitikk*, på punkter som veien til statsborgerskap og familiegjenforening. Dette i kombinasjon med et

forandret innvandringsbilde i Europa førte til at regjeringen utviklet en ny melding til stortinget om integreringspolitikk, Meld. St. 30 (2015-2016), *Fra mottak til arbeidsliv*. Den nye integreringsmeldingen ble presenter av Justis- og beredskapsdepartementet for stortinget i mai 2016 og videre tildelt en utvalgt kommunal- og forvaltningskomite. Denne komiteen presenterte en skriftlig drøfting av meldingen med vedtaksforslag gjennom Innst. 399 S (2015-2016) en måned senere. Etter en debatt i stortinget angående innstillingen og løse forslag ble alle vedtakene votert. I delkapittel 4.2 skal jeg fokusere på den siste meldingen om integreringspolitikk, Meld. St. 30 (2015-2016), men ikke den tilknyttede innstillingen, Innst. 399 S (2015-2016), løse forslag, og godkjente vedtak, fordi innholdet til alle disse dokumentene er beskrevet i meldingen til stortinget.

Frivillighet er inkludert i nesten alle områdene innen politikk og er en sentral del av samfunnet. For de politiske dokumentene som omtaler integrering, har frivillighet i økende grad vært et sentralt verktøy og en ressurskilde. KS og Frivillighet Norge har siden midten av 2000-tallet ledet spesifikk forskning og produsert en rekke dokumenter om frivillighetspolitikk. Det var først i 2015, i sammenheng med FNs internasjonale frivillighetsdag, at regjeringen selv tok en sterkere posisjon om frivillighet. Da presenterte de en frivillighetserklæring om deres visjon og veiledende rammer om det fremtidige samarbeidet mellom offentlig sektor og frivillighet som førte til utviklingen av et offisielt inspirasjonshefte, *Samarbeid mellom frivillige og kommuner*, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette er det første offisielle og substansielle statlige dokumentet dedikert eksklusivt til frivillighet. I delkapittel 4.3 skal jeg derfor ta utgangspunkt i inspirasjonsheftet, men også ta i betraktning statens frivillighetserklæring som lå til grunn.

Når det kommer til forholdet mellom stat og kommune, har staten tradisjonelt styrt kommunene gjennom tre verktøy: økonomiske virkemidler, lover og reguleringer og veiledning og rådgivning. I sammenheng med integrering skjer veiledning og rådgivning gjennom en kompetanseutveksling mellom de forskjellige forvaltningsnivåene i hver etat. De økonomiske virkemidlene er den mest aktive delen av forholdet mellom stat og kommune i at det stadig forandres på hvilken andel av støtten kommunene mottar som er øremerket for spesifikke formål og hvilke som er rammetilskudd med stor bruksfrihet. Da ordningen om øremerkede tilskudd tredde i kraft i 1986 lå denne andelen av kommunens inntekt på rundt 16 prosent, mens den toppet i 2006 på rundt 45 prosent, og i dag er så liten som 5 prosent (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 122) (Prop. 1 S (2015–2016), (2015), s. 26). På grunn av

forskjellen i oppsettingen av hver kommune, er det langt flere ordninger som i dag blir støttet igjennom tilskudd mottatt på et behovsgrunnlag: som støtte av bosetting av flyktninger i introduksjonsordninger. Mens bosettingen ikke er lovpålagt, er innskuddene kommunene får et incentiv for å bidra.

Nesodden kommune har *et* hoveddokument for deres politikk i form av deres kommuneplan, men adresserer i liten grad deres stilling til integrering og frivillighet. I kapittel fem vil jeg bruke dette dokumentet som utgangspunkt, men også i mindre grad trekke inn støttende eller tilknyttende dokumenter som nevnes, for å bedre kunne vurdere satsningsområdene til Nesodden kommune. Jeg vil både bruke handlingsprogrammet i samfunnsplanen fra 2015, og det nye handlingsprogrammet som er utviklet i budsjettet for 2017, slik at jeg kan vurdere en mer helhetlig stilling.

I 2014 opprettet Nesodden en ny virksomhet, Integrering og Mangfold, innenfor Helse og Omsorg. Deres virksomhetsleder jobber for tiden med utviklingen av en helhetlig integreringspolitikk for Nesodden Kommune, men denne er ikke tilgjengelig enda. I 2015 begynte Nesodden Kommune prosessen med å utarbeide sin første frivillighetsstrategi. Den skulle gi rammene for en politikk med et helhetlig utviklingsfokus og langsiktig perspektiver for samarbeidsmuligheter. Det ble laget et utkast som ble drøftet på flere møter både i 2015 og i 2016, men det fullførte dokumentet ble først ferdig våren 2017. Jeg vil trekke inn dette dokumentet i tillegg til det lille som er skrevet om integrering på Nesodden kommune sin hjemmeside. Dette vil jeg gjøre for å vurdere forholdet mellom virksomhetsspesifikk politikk, utviklingen av kommuneplanen og praksis.

### **3.9 Analysens struktur**

Som nevnt tidligere vil jeg i dette prosjektet bruke WTP metoden (spørsmålene) til Bacchi, men strukturere de igjennom Fairclough sin tredimensjonale analysemodell som deler analysen i tre konkrete steg: tekstanalyse, prosessanalyse og samfunnsanalyse. Den første delen, tekstanalysen, vil være sentrert rundt det første spørsmålet i Bacchi sin WTP metode, hva fremstilles som problemet som policyen ønsker å adressere. I denne delen vil jeg gå igjennom og vise hvordan konseptet, integrering eller frivillighet, fremstilles i hvert dokument ved å presentere hvilke målsettinger, strategier og språk dokumentet presenter og bruker.

Den andre delen, prosessanalysen, vil deretter ta for seg de to neste spørsmålene: hvilke antydninger og forutsetninger underligger disse fremstillingene og hvordan har disse fremstillingene oppstått? Jeg vil vurdere disse spørsmålene opp mot målsettingen, den største tematikken og de tilknyttede metodene som kom frem i meldingen i tekstanalysen. Denne delen vil da ta i bruk teoriene og den tidligere forskningen som ble presentert i kapittel tre og knytte konseptene i meldingen inn tematisk. Hensikten her er å demonstrere bruken av den transdisiplinerte utviklingen begge forfatterne understreker er viktig innenfor deres metoder, og vise samfunnets interseksjonalitet. Hvis tekstanalysen har tatt for seg mer enn et dokument vil jeg også se på likheter og forskjeller mellom fremstillingene i dokumentene.

Del tre, samfunnsanalysen, vil stille et spørsmål: hvilke konsekvenser har den utvalgte konsept-fremstillingen til policyen? Dette er fordi de andre spørsmålene til Bacchi som tar for seg alternative fremstillinger vil trekke oppgaven i en type analytisk retning som vil kreve en annen type forarbeid enn det jeg har gjort. Å se på konsekvensene og effektene av fremstillingene og politikken vil likevel gi analysen en hensiktsmessig anvendelighet. Jeg har to målsettinger med del tre. Først, vil jeg vise hvordan all diskurs har konsekvenser på omverdenen ved å trekke en linje fra funnene i del en og to til de konkrete effektene de har på omverdenen i del tre. For det andre, vil jeg bruke samfunnsanalysene som en mellomstasjon for å trekke frem viktige punkter som jeg vil komme tilbake til i den avsluttende oppsummeringen og konklusjonen til prosjektet i kapittel seks.

Det vil være en utfordring å gjennomføre analysen av dokumentene til frivillighet og kommunen i like organisert form som i analysen av det store statsdokumentet. Analysen av frivillighet i kapittel fire og Nesodden kommune i kapittel fem vil derfor ta en litt annen form enn analysestrukturen jeg har nettopp gått igjennom. Jeg vil i motsetning til analysen av integreringspolitikken til staten, foreta alle tekstanalysene først, før jeg går videre til prosess- og samfunnsanalysen. Dette er fordi dokumentene jeg bruker i kapittel 4.3 og 5 er kortere, og det vil være vanskelig å hensiktsmessig kommentere på diskursen uten å inkludere konsekvenser og begynne samfunnsanalysen. Det vil være vanskelig å utføre separate analyser uten mye repetisjon. Det var i begynnelsen en utfordring å bestemme hvordan jeg skulle gjennomføre en prosessanalyse av Nesodden kommune. Hvordan skulle jeg stille spørsmålene *hvilke antydninger og forutsetninger underligger disse fremstillingene, og hvordan har disse fremstillingene oppstått?* Kapittel 5.3 kunne lett blitt en repetisjon av tidligere kontekst kapitler siden Nesodden kommune er et lokalsamfunn innenfor Norge uten



stor variasjon fra nasjonen som en hel. I stedet tok jeg spørsmålene fra Bacchi et skritt lengre ved å utforske hva skiller Nesodden fra resten av landet? Hvilke forutsetninger underligger utviklingen av denne halvøya midt i Oslofjorden? Er det tematikk i lokalmiljøet som kan hinte til hvordan fremstillingene jeg ser på i tekstanalysen har oppstått? Samfunnsanalysen i delkapittel 5.4 vil avsluttende se på konsekvensene av konseptfremstillingen til Nesodden innenfor deres samfunnsrammer.

## 4 Analyse: Staten

### 4.1 Innledning

Kapittel fire skal, gjennom metodene beskrevet tidligere i delkapitlene 3.4, 3.5 og 3.6, analysere og evaluere hvordan konseptene *integrering* og *frivillighet* fremstilles i politiske dokumenter på det statlige nivået. Delkapittel 4.2 vil fokusere på den siste meldingen til stortinget, Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Delkapittel 4.3 vil fokusere på inspirasjonsheftet *Samarbeid mellom frivillige og kommuner* utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, statens frivillighetserklæring som lå til grunn.

Både delkapittel 4.2 og 4.3 vil følge samme oppbygging og fremgangsmåte. Den første delen, delkapitlene 4.2.1 og 4.3.1, vil være en tekstanalyse som stiller spørsmålet, *hva fremstilles som problemet policyen ønsker å adressere*. Disse kapitlene vil beskrive hvordan konseptet, enten integrering eller frivillighet, fremstilles i de utvalgte dokumentene. Den andre delen, prosessanalysen i delkapitlene 4.2.2 og 4.3.2, vil deretter ta for seg de følgende spørsmålene: *hvilke antydninger og forutsetninger underligger disse fremstillingene, og hvordan har disse fremstillingene oppstått?* Disse delkapitlene vil ta i bruk teorien og den tidligere forskningen som ble presentert i kapittel tre. Del tre, samfunnsanalysen i delkapitlene 4.2.3 og 4.3.3, vil stille de to følgende spørsmålene: *hvilke konsekvenser skapes av å fremstille problemet på denne måten?* Hensikten med del tre er å vise hvordan all diskurs har konsekvenser på omverdenen ved å trekke en linje fra funnene i del en og to til de konkrete effektene de har på omverdenen i del tre. Samfunnsanalysene i delkapitlene 4.2.3 og 4.3.3 vil også trekke frem viktige punkter som jeg vil komme tilbake til i den avsluttende oppsummeringen og konklusjonen til prosjektet i kapittel seks.

### 4.2 Integreringspolitikk

#### 4.2.1 Tekstanalyse

Som tittelen antyder, *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, er denne meldingen til stortinget rettet mot utviklingen av politikk som angår innvandrere med fluktbakgrunn. Meldingen går metodisk gjennom de forskjellige temaene som angår denne

gruppen, i tillegg til å gi et ekstra fokus til de gruppene og den tematikken med særskilte behov. Delkapitlene vil følge dokumentets egne kapitler.

#### **4.2.1.1 Fra mottak til arbeidsliv**

Det presiseres tidlig at det er en klar hensikt bak utviklingen av meldingen. Regjeringen ønsker et dokument som skal klargjøre hvordan integreringspolitikken bør utvikle og organisere seg fremover med målsetningen at: ”flere nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskere kommer i arbeid eller utdanning og får en fast tilknytning til arbeidslivet [fordi] den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltagelse” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 7). Integrering blir i denne sammenheng fremstilt som en betegnelse på de mulighetene som gis og de vedtakene og handlingene som gjennomføres, med det formålet at innvandrere med fluktbakgrunn skal få asylsøknaden sin vurdert og deretter bli bosatt og komme seg i arbeid.

Integrering er, i følge de første sidene av meldingen, en sentral brikke i hvordan den norske stat skal opprettholde velferdsstaten og alle dens goder for hele befolkningen. Når innvandrere med fluktbakgrunn først ankommer er de gitt en støtte som ikke er avhengig av ytelse, men heller deres unike situasjon. En slik innledningsvis støtte er nødvendig for å tilby ønsket hjelp, men ”kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt, eller direkte ulønnsomt, å delta i arbeidslivet” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 7). På lik linje med resten av trygdesystemet er det derfor viktig for staten å utvikle en integreringspolitikk som gjør det ønskelig å aktivt delta i arbeidslivet hele veien fra mottaket til arbeidslivet.

Veien fra mottaket til arbeidslivet kan være lang, både på bokstavelig og symbolsk vis. Det er mange verktøy hver enkelt skal lære, som samfunnskunnskap og det norske språket, før de kan delta i arbeidslivet. Hvis det er lang ventetid i mottakene er det essensielt at denne tiden brukes effektivt. Regjeringen ønsker å utvikle en integreringspolitikk som inkluderer en ”innsats fra alle parter: myndighetene, lokalsamfunn, frivillighet, arbeidsliv og næringsliv, og ikke minst fra den enkelte innvandrer selv” slik at politikken på best mulig måte fortløpende kan svare på samfunnets behov (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 8).

Regjeringen viser i denne meldingen at de vil gjøre sitt for å utvikle nye metoder langs hele reisen fra ankomst i mottak til statsborgerskap: ”det er mange områder i samfunnet som har betydning for integreringsprosessen og innvandreres liv i Norge” (Meld. St. 30 (2015-2016),

2016, s. 12). Meldingen har forslag som skal dekke perioden i mottak, bosetting i kommunen, enslige mindreårige, kvalifisering, utdanning og arbeid, hverdagsintegrering og frivillighet, offentlige tjenester som gir like muligheter, deltakelse i felleskapet, og veien til statsborgerskap. Meldingen starter ved å gi en kort oppsummering av hovedområdene de vil fjerne, beholde eller utvikle innenfor hvert tema, og avslutter innledningen ved å gi en liste med alle vedtakene de ønsker å innføre før de går inn på hvert tema i detalj. De viser gjennom denne metoden at det er mange biter som henger sammen og spiller forskjellige, direkte og indirekte, roller i det større integreringsbildet.

#### **4.2.1.2 Perioden i mottak**

Når man søker asyl i Norge får man tilbud om innkvartering frem til søknaden er enten innvilget eller avslått. Fra 2013-2015 valgte 96-97% av søkerne å ta i bruk dette tilbudet og bo på mottak. Dette mener regjeringen er en viktig statistikk i utviklingen av integreringspolitikken fordi: ”lang botid i mottak kombinert med en passiv tilværelse kan gi negative konsekvenser for det videre livet i Norge” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 16). Faktorer som har minnet tiden i mottak er: økt saksbehandlingskapasitet, raskere gjennomførte asylintervju, tidligere tildeling av og adgang til informasjon knyttet til D-nummer og DUF-nummer og bruken av ideelle og private organisasjoner i driften av mottak. Kommunene som mottakene befinner seg i har flere plikter og ansvar. De har sektoransvar for å levere samfunnstjenester innenfor områder som helse, barnevern og grunnskole, og de har plikt til å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap til de som har fått oppholdstillatelse men ikke har blitt bosatt i en kommune enda. Videre har de også muligheten til å søke om tilskudd for å gi norskopplæring til resten av beboerne på mottakene og barnehageplass til de som er fire og fem år gamle. I sammenheng med opprettelsen av mottak har UDI ansvar for å sørge for at det etableres gode rutiner for kommunikasjon og involvering av vertskapskommuner (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 16-19).

Meldingen viser i de første sidene av dette kapittelet at en essensiell del av integrering er de innledende prosessene og formalitetene som må til for å gjøre veien videre mulig. De viser her at for å få muligheten til å skape et liv og bli en del av det norske samfunn er identitet en grunnpilar; Norge vil vite hvem du er, før du kan bli en del av oss. UDI har utarbeidet krav til bruk av tolk og språkassistenter i statelige mottak fordi: ”god kommunikasjon virker forebyggende på konfliktsituasjoner, og informasjon kan være med på å dempe frustrasjonen

blant beboerne...[slik at] vedtak og konsekvensene av det blir forstått” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 19).

En viktig del av integreringspolitikken er utviklingen av metoder som tidlig styrker hver enkeltes evne til ”å ta større ansvar for egen livssituasjon gjennom bruken av egne ressurser” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 19). Dette inkluderer tiltak som kan kartlegge kompetanse allerede i mottaket. Det må da vurderes hvem disse ressursene skal brukes på, for eksempel basert på sannsynligheten for at asylsøknaden vil bli innvilget. Regjeringen vil derfor også etablere integreringsmottak for personer som har fått asylsøknaden sin godkjent, men som ikke har blitt bosatt, eller personer fra grupper med høy sannsynlighet for innvilgelse av søknadene sine. Disse mottakene vil kunne tilby tilpassede kvalifiseringsprogrammer og flere ressurser, ved å stille strengere krav til motivasjon og deltagelse til beboerne. Dette vil fungere som en normal arbeidsplass eller utdanningssted hvor plassen er avhengig av deltagelse og kan sies opp basert på ugyldig fravær. Dette strenge strukturerte fulltidsprogrammet vil overskride grunnkravet om språk og samfunnskunnskap og inkludere kartlegging av kompetanse, karriereveiledning, samarbeid med lokale arbeidsgivere, deltagelse i fritidsaktiviteter og generell miljøutvikling og nettverksbygging. Nøkkelen til integreringsmottak er et godt samarbeid med vertskommunen, frivillige organisasjoner og privat sektor (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 20).

Uavhengig av hvilket mottak en beboer befinner seg på vil utviklingen av et godt og tilpasset informasjonsprogram være helt sentralt slik at alle uavhengig av opprinnelse, situasjon og alder:

kjenner sine plikter og rettigheter, samt får et realistisk bilde av det norske samfunnet og en forståelse av de grunnleggende verdiene det bygger på. Informasjonsprogrammet skal bidra til at beboerne kan ivareta sin egen livssituasjon under mottaksoppholdet og være best mulig rustet til en fremtidig bosetting eller retur til hjemlandet (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 20).

Meldingen viser i avsnittene over at en viktig del av integrering i Norge er å utvikle evnen til å ta initiativ, ansvar og være selvstendig. Gjennom fokuset på kommunikasjon, tolk og språkassistanse viser regjeringen at de vil ansvarliggjøre hvert enkelt individ ovenfor de avgjørelsene de må ta i forhold til vedtakene de blir tildelt. Dette fokuset fortsetter gjennom

mottaksfasen hvor individer får muligheten til å ta initiativ og få større ansvar gjennom frivillige incentivordninger til å utvikle sin egen livssituasjon. Evnen til å selv bestemme seg for å jobbe målrettet og utnytte situasjoner for å bedre sitt eget liv er direkte overførbart til livet etter mottaket når man må ut i arbeid.

Regjeringen ønsker også å utvide undervisningstilbudene på mottakene og vurderer å lovfeste tilbudet. I tillegg til norsk språkkurs ønsker de å etablere opplæring i kultur og samfunnskunnskap. Meldingen understreker også hvor viktig det er for læringsprosessen at både mottak og vertskommuner samarbeider med andre sektorer og frivillige organisasjoner for å gi muligheter for norsktraining utenom språkkursene (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 21).

Utover de pliktene og ansvaret hver beboer har, vil regjeringen at de også skal få muligheten til å delta i meningsfulle oppgaver i hverdagen sin. Dette inkluderer ”oppgaver knyttet til mottaksdriften, gis medansvar for utformingen av beboerrettede tiltak og ha reelle muligheter til å påvirke saker som angår egen hverdag” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 22). Dette kan organiseres gjennom beboerråd, hvor det kan arrangeres aktiviteter på frivillig basis av beboere med særskilt kompetanse. Men, en asylsøker kan ikke tre inn i et offisielt ansettelsesforhold og kan derfor ikke gjøres ansvarlig på lik måte som en ansatt. Regjeringen ønsker derfor å starte en prøveordning hvor det ansettes frivillighetskoordinatorer på noen utvalgte mottak for å systematisere aktiveringsmulighetene. ”Frivillighetskoordinatorer vil ivareta ønsker fra næringslivet, frivilligheten og enkeltpersoner om en enkel måte å bidra på” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 22).

Stortinget har bedt regjeringen om å vurdere nye kriterier som kan gjøre det lettere for asylsøkere å få midlertidig arbeidstillatelse før søknaden deres er avgjort, så lenge asylintervjuet er fullført slik at identiteten til søkerne er bekreftet. Fordi det ofte tar lang tid å gjennomføre asylintervju, på grunn av manglende saksbehandlere, skal dette kravet revurderes og heller erstattes med andre identitetskrav (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 22-23).

Meldingen viser at regjeringen mener et fokus på styrking av utdanning og opplæringstiltak, som skal øke samfunnskunnskap og språkferdigheter, også fremmer utviklingen av initiativ, ansvar og selvstendighet. Evnen til å utvikle personlige ferdigheter i en ny kultur er tett

knyttet til evnen til å forstå sine nye omgivelser. Integrering i Norge blir dermed presentert som en prosess som ikke bare er avhengig av utviklingen av ferdigheter til et individ, men også av dens kunnskap om sine nye omgivelser. Gjennom utviklingen av beboerråd, som er et leder-styrt demokratisk hierarki, på mottak blir også autoriteten og demokratiets plass i den norske hverdagen demonstrert. Videre viser regjeringens satsning på muligheten til å delta i meningsfylte oppgaver at verdibyging i sine nye omgivelser er en del av integreringsprosessen.

Asylsøkere har fulle rettigheter til helsehjelp fra det tidspunktet de har søkt om asyl. Helsedirektoratet samarbeider tett med UDI for å kartlegge helsebehov og forebyggende tiltak mot situasjoner som vold, overgrep og menneskehandel. Det er også spesielle tiltak for barn i mottak slik at deres opphold og hverdag der skal være så normalisert som mulig. Det er flere ekstra tilskudd til organisasjoner som ønsker å arrangere aktiviteter for barn, og informasjon til foreldre. Barn som ikke er i skolealderen enda får også egne tilskuddsordninger som sørger for at de har tilbud om barnehageplass i minst noen timer hver dag. Regjeringen ønsker også en tilsvarende ordning til den nasjonale kjernetidsordningen for familier som har fått søknaden sin godkjent, men som ikke er bosatt enda (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 24-25).

På lik linje med andre barn i Norge, har de familiene som har søkt om asyl, og har stor sannsynlighet for å bli i Norge i mer enn tre måneder, plikt og rett til å sende sine barn i alderen mellom 6 og 16 år til grunnskoleopplæring. Tilskuddsordningen som støtter denneplikten og retten strekker seg slik at unge også kan få muligheten til å fullføre videregående skole. Unge som er mellom 16 og 18 som ikke har fullført grunnskolen har også rett til voksenopplæring. Regjeringen understreker at alle parter i denne ordningen har et ansvar for at informasjon om utdanningsrettigheter når riktige kandidater. I undervisningen har barn og unge asylsøkere de samme rettighetene til tilpasset opplæring som andre elever ved norske skoler. Regjeringen avslutter delkapittelet ved å understreke hvorfor det er viktig å starte aktiv deltagelse, opplæring og utdanning allerede i mottakene:

Samfunnsøkonomiske beregninger viser at kostnadene for samfunnet kan bli nær 4 millioner kroner per barn dersom en ikke lykkes med å gi asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn god opplæring. Mangelfull utdanning kan bli til hinder for deltakelse i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv. Å falle utenfor arbeidslivet medfører utfordringer både for

den det gjelder og for samfunnet. For den enkelte betyr det inntektstap, og ofte også psykiske og sosiale utfordringer. Dette vil videre generere behov for oppfølging fra det offentlige på mange ulike plan. Utdanning bidrar også til sosialisering og allmenndannelse, som videre virker inn på en rekke avgjørende forhold i samfunnet som kriminalitet og deltagelse i samfunnslivet. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 26).

Helse og utdanningsordningene denne meldingen legger frem demonstrerer et fokus på å normalisere hverdagslivet til innvandrere, en tilnærming til et liv på lik linje med andre innbyggere i Norge. Ved å dele velferdssystemets goder, som hjelp til opprettholdelsen av god psykisk og fysisk helse, utdanning og kompetanse og støtte til familielivet, demonstrerer staten hvilke verdier det norske samfunnet verdsetter og ønsker at de nyankomne også skal adoptere. Ved å prioritere økonomi til slike vedtak og hjelpemidler blir det klart illustrert hvordan staten ønsker at innvandrerne skal gjennom integrering lære å prioritere deler av livet sitt videre etter mottak.

#### **4.2.1.3 Bosetting i kommunene**

Etter at asylsøkere har fått innvilget beskyttelse, lovlig oppholdstillatelse og status som flyktning, har de på lik linje med andre landsmenn friheten til å selv velge hvor de vil bosette seg. Dette er et viktig neste ledd både for hvert enkelt individ og for samfunnet som en helhet. Men om de ønsker økonomisk bistand fra offentlige myndigheter er de avhengig av en kommune som er villig til å ta i mot og støtte dem, noe som er frivillig fra kommunens side, samtidig som det er oppfordret til.

I 2015 var det mer enn dobbelt så mange som søkte asyl enn i året før. Kommunene endte opp med å bosette mer enn 11 300 flyktninger, det høyeste bosettingstallet noensinne i Norge, dette var en økning på 46 prosent fra året før. ”Gjennomsnittlig ventetid i 2015 for bosettingsklare barnefamilier var 7,8 måneder etter vedtak om oppholdstillatelse.

Gjennomsnittlig ventetid... [for] voksne var 10,8 måneder... flesteparten var menn” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 29). Regjeringen ønsker å korte ned denne ventetiden gjennom flere strategier. Gjennom et nasjonalt utvalg for bosetting skal det: ”utarbeide[s] forslag til mekanismer som bidrar til å sikre bosetting” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 30).

Regjeringen ønsker at utvalget skal fullføre dette ønsket ved at det, blant annet, innen 15. april hvert år skal fastsettes hvilke behov hver kommune har for vedtaks plasser i det kommende året. Utvalget skal lage og vurdere kriterier for fordelingen av innvandrere mellom regioner



og fylker, og utarbeide, anbefale og vurdere tiltak som vil forbedre kommunikasjon og rapportering mellom alle deltagende parter for en bedre ”måloppnåelse” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 30).

Videre går meldingens kapittel om bosetting i kommunene gjennom alle integreringstilskuddene som er tilgjengelig til bosettingskommunene. Flyktingene mottar ikke integreringstilskuddene selv direkte fra staten, dette skjer ordinært inntil de første fem årene gjennom deres bosettingskommune, da de overføres til NAV og får støtte på lik linje med resten av befolkningen. Bosettingskommunene begynner å få integreringstilskudd etter at flyktingene har fått oppholdstillatelse og skal bosettes. Velger flyktingene da å bli bosatt på ordinært vis hvor de blir plassert i en kommune som ønsker å motta dem, har de rett til å delta i introduksjonsprogrammet og motta økonomisk støtte. Da vil bosettingskommunene få muligheten til å motta flere tilskudd til, blant annet, integreringsprogrammet, bosetting av enslige mindreårige flyktinger, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kvalifiseringsprogrammet, grunnskole og barnehageplasser og andre mer særskilte behov. ”Kommunene har mulighet til å beholde et eventuelt overskudd av integreringstilskuddet [og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnsfag] dersom de har gode introduksjonsprogram som får flyktingene raskt i arbeid eller utdanning” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 32). ”I tillegg inngår flyktingene som er bosatt i kommunen i beregningen av kommunens rammetilskudd som for andre innbyggere” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 31-32). Hvis flyktingene ønsker å selv velge kommune og ta ansvar for egen bosetting, eller bo i bokollektiv, må kommunen godkjenne bosettingssituasjon for å gi flyktingen rett til å likevel delta i introduksjonsprogrammet. Hvis bosettingen gjennomføres uten avtale med IMDi og kommunen så er det fritt opp til hver kommune om de ønsker å tilby flyktingene plass i introduksjonsprogrammet. Alle med flyktingstatus har midlertidig rett til gratis norsk og samfunnskunnskapsopplæring uavhengig av resten av deres bosituasjon. Det er egne beregningsutvalg for kommunenes utgifter som kartlegger kostnader til sosialhjelp, introduksjonsprogrammet, administrasjon, og helseutgifter (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 30-42).

Meldingen viser i dette kapittelet at regjeringen mener at bosetting er en viktig del av integrering, hvor selvstendigjøring, gjennom en delvis fleksibel etableringsprosess inn i lokalsamfunnet, er et av hovedformålene bak integreringstilskuddene som er gitt til kommunene. Regjeringen ønsker å gjøre tilgjengelig den hjelpen asylsøkere og innvandrere

trenger, men også å gjøre det tydelig at bistanden ikke er en selvfølge. Integreringsstøtten er ikke en ordning hvor man kan plukke og velge det man selv ønsker å motta eller delta i, all støtte henger tett sammen med klare formål som hver mottaker må enten godta eller helhetlig avslå. Dette er gjort klart og tydelig i regjeringens formulering rundt tilbudet om bosetting:

Bosetting med offentlig hjelp er et frivillig tilbud fra staten. Flyktninger får kun ett tilbud om bosettingskommune, og vedtaket kan ikke påklages. Dersom flyktningen takker nei til tilbud om bosettingskommune fra IMDi, må flyktningen flytte ut av asylmottaket og klare seg uten offentlig hjelp. Det betyr at retten til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad også faller bort (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 31).

#### **4.2.1.4 Enslige mindreårige**

En gruppe asylsøkere med særskilte behov er enslige mindreårige. Meldingen beskriver at regjeringen vil at ”enslige mindreårige skal prioriteres i alle ledd i asylkjeden, både ved registrering, innkvartering, saksbehandling og bosetting” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 44). Denne gruppen blir tildelt enten en representant eller verge dersom de får grunnlag for permanent opphold som står juridisk ansvarlig ovenfor økonomi og andre avgjørelser som normalt sett ville blitt tatt av foreldre.

Hvis enslige, mindreårige asylsøkere oppgir at de er under 15 år i deres søknad blir de tatt hånd om av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og får tilbud om å få opphold i egne omsorgssentre. Disse sentrene har et særegent oppfølgings- og behandlingstilbud for barn og ungdom i denne målgruppen og kartlegger deres behov for videre bosetting. Organiseringen og reguleringen av omsorgssentrene har vært utfordret de siste årene av den kraftige økningen av antall enslige mindreårige og har ført til utviklingen av nye modeller som skal ta bedre utgangspunkt i barnas alder og behov (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 44-45). Når enslige, mindreårige asylsøkere oppgir at de er mellom 15 og 18 år får også de tilbud om plass i egne mottak for målgruppen, men blir tatt hånd om av Utlendingsdirektoratet (UDI) i stedet for Bufetat. ”I 2016 er bevilgningen økt for å styrke bemanningen og den barnefaglige kompetanse [for bedre daglig omsorg og mer individuell oppfølging] i asylmottak for enslige mindreårige over 15 år” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 46). Det skal lages oppfølgingsplaner for enslige mindreårige under 15 år og individuell kartleggingsplan for dem over 15 år mens de er på omsorgssentre og mottak. Dette vil forbedre bosettingsprosessen ved å sette fokus på både de behovene de unge har, og de ressursene som er tilgjengelig i

kommunene. Kommunene får ekstra tilskudd for å forsikre at denne prosessen skjer raskt og at omsorgsbehovene blir ivaretatt. Det er også ønskelig at enslige mindreårige bosettes så nært mottaket som mulig slik at man kan ” ivareta barnas behov for stabilitet og forutsigbarhet” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 47).

Meldingen viser at integrering, når det kommer til enslige mindreårige, er å støtte og gi barn og unge like muligheter uavhengig av deres bakgrunn. Prioriteringen som blir gitt til denne målgruppen demonstrere at integreringsmulighetene til barn og unge er både mer sårbare, og inneholder flere muligheter. Meldingen viser at regjeringen mener en trygg og god start er en kritisk brikke i integreringsprosessen som legger grunnmuren for fremtidig suksess.

Arbeidet med enslige mindreårige inkluderer også et økt fokus på beskyttelse fordi aldersgruppen er mer sårbar for, blant annet, overgrep og menneskehandel. Det er et tett samarbeid med politiet og barnevernet for å både forebygge og følge opp slike situasjoner (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 46). Arbeidet for økt beskyttelse innebærer også å utvikle forebyggende tiltak som vil redusere faren barn utsettes for når de sendes alene for å søke asyl.

Regjeringen la 5. april 2016 fram Prop. 90 L (2015-2016) om endringer i utlendingsloven mv., innstramminger II. For å motvirke at barn sendes alene til Europa og Norge, foreslår regjeringen to nye bestemmelser om midlertidig og begrenset tillatelse for enslige mindreårige asylsøkere. Målet om rask bosetting for de som får opphold, gjelder også de som får en midlertidig og begrenset tillatelse etter de nye bestemmelsene. Unntaket er enslige mindreårige mellom 16 og 18 år uten beskyttelsesbehov som får en midlertidig og begrenset tillatelse etter forslag til ny [paragraf] 38 a. Denne gruppen bosettes i praksis ikke i dag (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 47).

Videre, etter bosetting, overføres ansvaret for de unge fra staten til de nye kommunene, hvor det er opp til hver enkelt kommune hvilken avdeling som får ansvaret, for eksempel flyktningkonsulenter, NAV eller barnevernet. Det stilles krav til hver kommune om ”å tilby egnet botiltak tilpasset barna og de unge som skal bo der” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 47). Likevel, har de stort handlingsrom og tiltakene kan inkludere både fosterhjem, vertskapsfamilier, familiehjem, bofelleskap, egen hybel eller andre modeller som kommunen har utviklet. Det stilles strenge krav om kartlegging og utvikling av opplæringstilbud så tidlig

som mulig. På tross av stor motivasjon til utdanning blant enslige mindreårige, er det fortsatt flere som ikke fullfører videregående opplæring. ”Det er en investering i framtiden at de unge får utdanning, også de som på sikt skal reise tilbake til opprinnelseslandet” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 48). Derfor investerer regjeringen også penger i å forstå situasjonen til de som allerede er her, for å bedre hjelpe de som nylig har kommet eller vil komme. ”Nasjonalt kunnskapssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (NKVTS) slutfører nå et forskningsprosjekt om utdannings- og skolesituasjonen til enslige mindreårige flyktninger i den tidlige fasen i en kommune” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 49).

Et området som det ønskes at det skal satses mer på gjennom den frivillige sektoren er, fritid og venner. Siden enslige mindreårige har et særdeles lite nettverk med få dype relasjoner er det enda viktigere at disse barna får muligheten til å skape nye relasjoner med jevnaldrende i nærmiljøet. Disse relasjonene skapes ofte gjennom fritidsaktiviteter, derfor er kommunen avhengig av et samarbeid med frivillige organisasjoner, som idrettsforbund og ungdomsklubber (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 49-50). ”Frivillig sektor er inngangsporten for deltagelse og svært viktig for å skape tillit og gi økt følelse av å høre til” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 50).

Regjeringen viser gjennom bevilgninger og vedtaksforslag at integrering skal være en prosess hvor barn og unge får den hjelpen de trenger gjennom omsorg og oppfølging for å utvikle seg til velutviklede og likestilte deltagere av det norske samfunn. Dette viser meldingen ved at de ønsker å utvikle integreringsprosesser som fremmer kontinuitet og tilhørighet i nærmiljøer, hvor de unge kan utvikle et nettverk og dermed øke sin sosiale kapital for et balansert liv videre i Norge med mange muligheter. I dette delkapittelet nevner meldingen for første gang, utenom innledningsvis og i administrasjonssammenhenger, ordet *tillit* og utvider dermed diskusjonen rundt konseptet integrering. Tidligere har meldingen adressert konsepter som er mer konkrete, som organisasjon, samarbeid, ansvar, omsorg og deltagelse. *Tillit*, er derimot langt mer nyansert. I følge språkrådet ved Universitetet i Bergen bygger *tillit* på konseptet om å ha *tro* på noe. *Tro* igjen er beslektet med og bygger på ord som *pålitelighet*, *trygghet* og *trøst* (Språkrådet Universitetet i Bergen, u.å., søk: tillit, tro). Ved å inkludere *tillit* i vokabularet til meldingen blir integrering fremstilt som et langt større og mer kompleks prosjekt. *Tillit* introduserer for integrering en målsetting som er personlig og grunnet i blant annet langvarige relasjoner og tilhørighet.

#### 4.2.1.5 Kvalifisering, utdanning og arbeid

Den overordnede målsettingen til integreringsmeldingen er en høy og stabil deltagelse i arbeidslivet. Dette er en praksis som den norske velferdsmodellen er avhengig av, derfor tydeliggjør regjeringen gjentatte ganger hvor viktig sysselsetting er. Ved å gjøre klart rede for hvilke grunnprinsipper regjeringen ønsker at vedtakene som følger skal være grunnlagt på, vil sammenhengen mellom hvert forslag og helhetlig integrering gjøres tydeligere, som vist i avsnittet nedenfor.

Målrettet kvalifisering og tidlig tilrettelegging for arbeid er avgjørende for å sikre en høy grad av sysselsetting og dekke et framtidig behov for arbeidskraft. Økt ressursinnsats vil gi innsparinger på sikt ved at flere innvandrere med fluktbakgrunn deltar i arbeidslivet og blir skattebetalere. Det er viktig å legge til rette for at tilknytningen til arbeidslivet blir stabil (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 51).

Regjeringen viser til hvordan ”sysselsettingen er i snitt lavere blant innvandrere enn ellers i befolkningen, men det er stor variasjon mellom ulike grupper” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 51). Videre beskriver de hvordan andelen som er i arbeid øker med antall bosatte år i Norge, men at det ikke skjer mye med disse andelene innvandrerne seg i mellom. En av årsakene bak denne langvarige og nesten permanente forskjellen er det varierende skole- og kvalifiseringsgrunnlaget som mange ankommer Norge med. Av den grunn mener regjeringen at utviklingen av målrettet og effektive kvalifiseringsprogram er et av de viktigste virkemidlene i integreringsprosessen. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 51-52).

”Ordningene i introduksjonsloven er kommunens viktigste virkemiddel i arbeidet for at innvandrere med fluktbakgrunn kommer i arbeid eller utdanning” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 52).

Gjennomføringen av introduksjonsprogrammet er et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og hver kommune, hvor hver deltager skal få informasjon og veiledning om de forskjellige mulighetene hver enkelt har innenfor arbeid, yrker og utdanning. Det sentrale målet til programmet er å få de som deltar opp på et språknivå, og med en grunnleggende samfunnskunnskap, hvor de kan delta i utdanning og arbeid på lik linje med resten av befolkningen. Statens målsetting for kommunene er at: ”70 prosent av deltagerne skal være i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 53). For å øke tilpasningsmulighetene har hver kommune en viss frihet i hvordan de ønsker å

bruke introduksjonsloven til å utforme introduksjonsprogrammet for sine egne deltagere. En utfordring har vært at mange kommuner ikke bruker den fleksibiliteten som er tilgjengelig, lar innhold og rammer for programmet være standardisert, slik at resultatet blir at ikke alle deltagerne får det grunnlaget de trenger for videre utdanning, kvalifisering eller arbeid. En årsak til denne utfordringen er mangel på språkpraksis for deltagere og sen oppstart i samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene, noe som fører til mangel på ressurser og kunnskap om mulige tiltak (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 52-54).

Meldingen viser i forrige avsnitt at konseptet integrering i praksis ikke er en universal og altdekkende beskrivelse når man ser nærmere på situasjonene politikken prøver å respondere til. Alle innvandrere med fluktbakgrunn skal delta i et integreringsprogram, men på tross av den like deltagelsen er ulike resultater forutsigbart. Meldingen introduserer her at mens integrering må skje systematisk på et nasjonalt nivå, er det samtidig nødvendig at den justeres for hver deltager på lokalt nivå. Integrering er dermed ikke primært *en* satt prosess, men heller et langsiktig mål med mange ulike retninger.

Regjeringen beskriver hvordan høy kompetanse er et nøkkelord for å forstå hva som skiller den yrkesaktive- og den arbeidsledige befolkningen. Dermed blir yrkeskvalifiserende tiltak et naturlig og helt essensielt verktøy for å løfte de som mangler eller har svake kvalifiseringer og ferdigheter. I 2016 ble det lagt frem en melding, Meld. St. 16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*, som fokuserte på de yrkeskvalifiserende behovene hos den generelle befolkningen. Det er flere nøkkelkonsepter og funn i Meld. St. 16 (2015-2016) som regjeringen ønsker å fremheve og bygge videre på i arbeidet med innvandrere med fluktbakgrunn. Det framheves fra denne meldingen en grunnleggende forståelse om at:

kjennetegn på vellykkede tiltak for voksnes læring er individuell tilpassing både til den enkeltes kompetansenivå og livssituasjon, tett oppfølging og mulighet til å vende tilbake ved behov for mer opplæring, opplæringstilbud også på andre steder enn i et klasserom og fleksibilitet i metoder...[tjenestene] må tilpasses individenes reelle behov for kompetanse og være fleksible og tilpasset voksnes liv (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 54).

Meldingen viser dermed at en videre utvikling av organiseringen av- og tilpasningsevnen til integreringspolitikken er helt sentral for integreringsmulighetene til hver enkel. Hvis det ikke

er fleksible ordninger til stede, er det vanskeligere å kreve høy innsats fra deltagerne. Integrering presenteres her ikke bare som en enveis tilvenningsprosess, men også som et samarbeid mellom flere parter som er alle er avhengig av hverandre for suksess.

Den nødvendige utviklingen regjeringen ønsker, må skje på tvers av alle parter som er både direkte og indirekte en del av integreringssystemet. Først, skal det utvikles et system for kartlegging av kompetansen til alle som har fått oppholdstillatelse, og som har stor sannsynlighet for å få asylsøknaden sin innvilget allerede på mottak. Denne prosessen skal starte så tidlig som mulig, og det skal også utvikles en elektronisk løsning slik at individer selv kan være med på å registrere kvalifiseringer (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 55-56). Videre skal kartleggingen oppfølges ”av tilbud om veiledning om kvalifisering, utdanning og arbeid som er knyttet opp mot bosetting, arbeidsbehov og utdanningstilbud i ulike deler av landet” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 56).

Selv om introduksjonsloven gir kommunen et stort handlingsrom i utforming av introduksjonsprogrammet for hver enkelt, viser det seg at det fortsatt er vanskelig å vite hvordan man skal bruke denne fleksibiliteten. Mens en løsning vil være å øke den faglige kompetansen for regelverket og tilknyttede ordninger, vil en annen viktig løsning likevel være å fortsette å utvide kommunens fleksibilitet rundt ordningen. Dette er for at introduksjonsprogrammet skal kunne bruke arbeid eller praksis og utdanningsrettede tiltak tilpasset individuelle behov. Videre vil dette være med på å utvikle raskere veier inn i arbeidsmarkedet for de som har tidligere kompetanse og utdanning. Arbeids- og velferdsetaten og lokalt næringsliv, og den fagkunnskapen de har, blir viktige samarbeidspartnere til kommunen i utviklingen av nye og mer effektive kvalifiseringstiltak som en del av introduksjonsprogrammet for de med etterspurt kompetanse. Et populært eksempel er norskopplæring basert i en arbeidsplass slik at deltagere skal, i tillegg til grunnleggende språkferdigheter, også lære ord og uttrykk knyttet til fagområdet sitt. Informasjon og erfaringer både fra SSB (Statistisk sentralbyrå) og programmer som Jobbsjansen og Ny sjanse bekrefter effektiviteten og integreringseffektene av disse metodene, hvor analyser viser at de er direkte samfunnsøkonomisk lønnsomme. (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 66). Regjeringen fokuserer også på å utvikle nettbaserte tjenester for opplæring og trening for å gjøre introduksjonsprogrammet mer fleksibelt, både for deltagere og kommunen. Dette vil kunne bedre inkludere de som ellers ikke hadde hatt mulighet til å

delta i like stor grad på grunn av familie eller andre livssituasjoner (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 56-62).

Utenom introduksjonsordningen ønsker regjeringen å videreutvikle andre nettbaserte tjenester, som et informasjonspunkt og en nettportal for yrkesautorisasjon i samarbeid med NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen). Men det er ikke nok med en nettportal, det er også nødvendig med en økt fagkompetanse rundt godkjenning av utenlandske utdanninger, og at kunnskapsdepartementet gjennomgår utdanningssystemet for å fjerne unødvendige hindringer og øke brukervennligheten. Det siste punktet inkluderer utviklingen av bedre metoder for å dokumentere tidligere utdanning, og nye utdanningsløp som kan komplementere og fullføre den utdanningen innvandrere ankommer med. Videre vil regjeringen at kommunene skal støtte samarbeidet sitt med den private sektoren for å opprette praksisplasser, og for å bruke deres kompetanse til kvalifiseringsløp inn i arbeidslivet. Det er ønskelig at ”det bør brukes universelle virkemidler som potensielt kan gjelde for alle som står utenfor arbeidslivet” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 65). Det er allerede generelle ordninger for kvalifisering til- og deltakelse i arbeidslivet, men det kan være vanskelig for arbeidssøkere med dårlige norskkunnskaper å ta i bruk disse ordningene. Regjeringen vil stramme inn trygdeordningene og sette et botidskrav på fem år for å få rett til kontantstøtte, og heller støtte tiltak som direkte fremmer yrkesaktivitet. Derfor vil regjeringen fortsette å styrke ordninger som BKA (Basiskompetanse i arbeidslivet) og BKF (Basiskompetanse i frivilligheten), hvor bedrifter og frivillig sektor kan ”søke offentlige midler til å gi opplæring i grunnleggende ferdigheter til sine ansatte” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 69). Sammen vil disse tiltakene gjøre kvalifiseringsprosessen mer effektiv og tilgjengelig og i tillegg skape hva som blir omtalt som en *bærekraftig integreringskultur* (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 62-72).

Dette delkapittelet, *Kvalifisering, utdanning og arbeid*, er rettet mot utviklingen av integreringstiltak innen arbeid og utdanning tilpasset innvandrere med fluktbakgrunn, men det er også tydeliggjort at disse tiltakene ikke skal tilhøre denne målgruppen eksklusivt. Meldingen gjentar flere ganger at en god integreringsordning skal være generell nok til å være overførbar til andre deler av befolkningen som er i sammenlignbare situasjoner, samtidig som den er fleksibel nok til å kunne tilpasses hver deltagers unike bakgrunn og behov. Integrering er dermed presentert som en ordning hvor samfunnet blir knyttet sammen i et mer nyansert nettverk, hvor flere parter lettere kan samarbeide for å gi hvert individ den hjelpen og de



mulighetene han eller hun trenger for å jobbe seg mot en aktiv deltagelse i samfunnet. Integrering er samhold; et samfunn som jobber mot å bli knyttet sammen mot like målsettinger uavhengig av bakgrunn. Like muligheter skapes ikke alltid gjennom like vedtak, meldingen beskriver gjennom de mange forskjellige ordningene for kvalifisering, praksis, opplæring og utdanning, at integrering betyr å forskjellsbehandle til en viss grad for å sørge for at alle skal ha muligheten til å delta. Noen trenger kanskje tre år i et kvalifiseringsprogram, mens andre kan trenge både mindre eller mer, og det er greit.

Et nøkkelord som utmerket seg i dette delkapittelet var *bærekraftig integreringskultur*. Dette konseptet har blitt utviklet i Drammen i samarbeidet mellom næringslivet, den offentlige-, og den frivillige sektoren og blir beskrevet som et ”romslig samfunn med et mer inkluderende arbeidsliv” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 65). Delkapittelet fremhever denne holdningen flere steder; å hjelpe nye potensielle borgere inn i samfunnet er en helt klar positiv investering. I denne sammenhengen blir *bærekraftig integreringskultur* et representativt konsept for målsettingene bak integreringstiltakene. Regjeringen ønsker ikke bare at det skal utvikles en pragmatisk strategi og organisering som effektivt kvalifiserer og inkluderer nye samfunnsdeltagere, de vil også at det skal utvikles et sett med holdninger og verdier som støtter denne satsningen fra et idealistisk perspektiv. På denne måten vil det danne seg en kultur som vil leve videre i nye regjeringer.

#### **4.2.1.6 Hverdagsintegrering og frivillighet**

Målet med integrering er at ”innvandrere skal så raskt som mulig komme inn i en ny hverdag med skole, arbeid og deltakelse i lokalsamfunnet. I dette kan det lokale kulturliv og frivillige organisasjoner ha en viktig rolle” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 73).

Hverdagsintegrering består av å legge til rette for møteplasser i lokalsamfunnet utenom skole og arbeid som kan ”skape sosiale nettverk som kan gi trivsel og skape tilhørighet (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 73). I tillegg vil disse møteplassene gi muligheten for å gi innsikt inn i norsk kultur og rom for å øve på det norske språket.

Frivillige organisasjoner spiller en stor rolle i hverdagen til det norske folket og står for driften av lokale idrettslag, andre fritidsaktiviteter og skaper en møteplass for de med felles interesser eller de som ønsker å ta et initiativ. Disse aktivitetene er helt sentrale i å etablere trivsel og å gi mening gjennom å skape ”opplevelser, mestring, vennskap og tilhørighet” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 73). Den frivillige plattformen kan være mindre

tilgjengelig for de med dårlig økonomi eller familier hvor det er mindre ønskelig at jenter skal delta. Regjeringen ønsker derfor at kommunene skal sørge for at det også finnes lavterskeltilbud. Det er av disse grunnene at ”en sterk frivillig sektor er en viktig aktør i integreringsarbeidet” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 74). Det er et mindretall innvandrere som deltar i frivillige organisasjoner i dag. Regjeringen ønsker å gjøre flere tilskuddsordninger tilgjengelig både til den private og offentlige sektoren for å øke engasjement, senke terskelen for deltagelse og forbedre nettverket og samarbeidet mellom forskjellige sektorer, KS, departementer og organisasjoner. Stortinget har allerede bestemt at tilskuddene som gis, for eksempel til frivilligsentraler, skal overføres til kommunene på grunn av den lokale forankringen de har. Kommunene vil selv kunne avgjøre bedre hvilke behov deres lokalmiljø har og hvilke strategier og metoder som er mer eller mindre hensiktsmessige. For eksempel:

Innvandrerorganisasjoner og innvandrere kan ha et uutnyttet potensiale i det lokale integreringsarbeidet. Disse kan medvirke til og styrke innvandreres deltakelse i organisasjonslivet og i sosiale nettverk, blant annet ved å skape nye møteplasser og aktiviteter i lokalsamfunn. Noen innvandrerorganisasjoner ivaretar først og fremst gruppens kulturelle identitet og felleskap. De kan også fungere som brobyggere og springbrett for innvandreres tilknytning til samfunnet (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 74).

En økt tillit blant innvandrerbefolkningen mot samfunnet er helt sentralt i regjeringens økonomiske strategi. Det er viktig å støtte de organisasjonene som fokuserer på innvandrernes religion og kultur, disse felleskapene vil spille en viktig rolle i å fremme dialog og respekt, være en informasjonskilde om religionsfrihet i Norge og ”et viktig ankerfeste i en ny tilværelse” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 76). For å skape flere møteplasser og arenaer for integrering- og inkluderingsarbeid vil regjeringen fortsette å motivere kulturinstitusjoner som folkebibliotek og prosjekter som jobber med arenaer som museer, festivaler, kino, klubber, cinematek og musikk til å bidra (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 77-79).

Tidligere har meldingen hatt et større fokus på den praktiske organiseringen av integreringsprosessen og konkrete tiltak som direkte øker ønskede resultater i forhold til aktiv arbeidsdeltagelse. Dette delkapittelet tar en indirekte vinkling inn på denne målsettingen. Den vurderer blant annet hvilke tiltak som vil styrke den emosjonelle beredskapen til enkeltindividet for å bedre oppnå regjeringens målsetting innenfor integrering. Utenom noen

få korte avsnitt tidligere i sammenheng med skole og arbeid, er det første gang ord som *opplevelser, vennskap, tilhørighet, tillit og mestring* brukes i en emosjonell og hverdagsbasert kontekst. Meldingen presenterer her på et nytt nivå hvordan integrering må inneholde mer enn et system som flytter innvandrerne fra punkt A til B. Den må også inneholde elementer som gir hele prosessen mening som styrker tro og verdier.

#### **4.2.1.7 Offentlige tjenester som gir like muligheter**

Når asylsøkere kommer til Norge vil de møte både et støtteapparat spesielt utformet for deres behov, i tillegg til det ordinære tjenestetilbudet som resten av befolkningen har nytte av. Det er meningen at velferdssystemet skal kunne støtte og hjelpe en befolkning med et variert utgangspunkt og behov. Derfor fortsetter kapittelet med å forklare hvordan en effektiv integreringspolitikk skal tilrettelegge for integrering, og særskilte behov i offentlige tjenester.

Barnehager er en viktig møteplass som gir barn som kommer til Norge en mulighet for å danne et solid utgangspunkt innen språk, kultur og generell samfunnskunnskap. Meldingen forklarer hvordan barnehager danner et godt grunnlag for god psykisk helse senere i livet ved å ”bidra til at alle barn får oppleve glede, tilhørighet og mestring i et sosialt og kulturelt felleskap, samtidig som den legger et grunnlag for videre utvikling og læring” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 80).

I tillegg til at barnehagetilbudet er tilgjengelig til innvandrere får de også noen særegne tilbud. Regjeringen har inkludert barn med innvandrerbakgrunn inn i målgruppen de ønsker å øke rekruttering av og gi nødvendig økonomisk bistand til for å sikre deltagelse. Det jobbes for å sette et strengere krav på fem års botid før foreldre kan motta kontantstøtte. Dette er grunnlagt i en tankegang som ønsker å minke sjansen for at barn blir hjemmeværende med foreldre i stedet for å delta i samfunnet. Regjeringen vil øke fagkompetansen på prioriterte områder ved å opprette og gjøre kurs og videreutdanning mer tilgjengelig (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 80-81).

På lik linje med barnehager, ønsker regjeringen at skolen skal få bedre spisskompetanse innenfor utfordringer som barn, unge og voksne med innvandrer- og minoritetsspråklige bakgrunner møter i opplæring. Det skal i denne sammenhengen også brukes mer PP-tjenester og minoritetsrådgivere. Med utvidet kompetanse vil skoler og lærere bedre kunne vurdere hver elev slik at ”opplæringen blir tilpasset den enkeltes språklige og skolefaglige bakgrunn”

(Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 82). Tilpasset utdanningsløp er et tilbud alle i Norge kan ta nytte av, men det integreringspolitikken ønsker er å utvikle et innføringstilbud tilpasset med særskilt språkopplæring for nyankomne elever. Regjeringen understreker at tilpasset språkutvikling spiller en sentral rolle i barn og unges evne til å delta i lek og skape sosiale relasjoner (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 82-85). I tillegg skal det legges større vekt på bruken av tolker slik at samarbeidet mellom skole og foreldre kan øke. ”Brobygging mellom skole og hjem kan ha spesielt mye å si for å bidra til tilhørighet for elever som må forholde seg til ulike normer og regler på skolen, ute i samfunnet og hjemme” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 85).

Integrering presenteres i disse avsnittene med en todelt målsetting. For det første, ønsker regjeringen at utviklingen av integreringstiltak skal være et velferdssystem som klarer å bistå innvandrere med fluktbakgrunn med den hjelpen de måtte trenge på lik linje med den assistansen som andre innbyggere får. For det andre, ønsker de et resultat som støtter et høyt nivå av trivsel, tilhørighet, tillit og helse. Dette skillet var mindre tydelig i de tidligere kapitlene, men kommer klarere frem i tiltakene som skal støtte innvandrerne på lang sikt. Tiltakene viser at integrering i denne sammenheng kan bety bruk av ulike metoder, men med et formål om å oppnå like resultater som gjennom resten av velferdssystemet. Barn og unge med innvandrere og minoritetsbakgrunn skal verdsettes og tas vare på, og dette innebærer tjenester som forstår- og kan hjelpe dem ut fra deres unike bakgrunn.

Helse er et område som ofte ikke prioriteres nok i integreringsprosessen. Mange nyankomne har helseproblemer som henger sammen med deres bakgrunn: psykiske lidelser på grunn av traumer, dårlig tannhygiene, helseproblemer som følge av kjønnslemlestelse, sykdommer som ikke er like vanlige i Norge og nye roller og ansvar. En styrking av kompetanse og kapasitet i helsetjenesten vil både komme innvandrere og resten av befolkningen til gode. Regjeringen vil styrke helsepolitikken slik at familier kan velge mellom fleksible løsninger som passer hver enkelt situasjon best. Regjeringen ønsker at det i langt større grad skal brukes tolk slik at innvandrere skal få informasjon om hvilke tjenester som er tilgjengelige, og informasjon om deres egen helsetilstand, nødvendige tiltak og oppfølging (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 85-90). Det skal også være flere støtteordninger som sikrer at voksne som har barn forstår hva foreldrerollen innebærer i Norge, og at barn og unge i fattige familier skal få muligheten til å aktivt delta i nærmiljøet. Målet er å støtte stabile familiesituasjoner for barn ved ”å hjelpe familier til å leve bedre sammen” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 91). Igjen er

informasjon og bruken av tolk helt sentralt. Nyankomne familier skal forstå de mulighetene de har og tjenestene som er tilgjengelig til dem. Bare gjennom informasjon og deltagelse kan det skapes den tilliten som trengs mellom innvandrere og forskjellige offentlige myndigheter. Denne tilliten er kritisk i arbeidet til etater som barnevernet og UDI i forebygging mot og oppfølging av vold og misbruk og andre ”ulike former for streng sosial kontroll som gir alvorlige begrensninger for jenter og gutters livsutfoldelse” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 95):

Arbeidet med å fremme folkehelse handler om å skape muligheter og forutsetninger for at hver enkelt skal mestre eget liv, og til å utnytte og utvikle egne evner og ressurser. Det er et mål for regjeringen å skape et samfunn som i større grad fremmer både psykisk og fysisk helse gjennom å legge mer vekt på forhold i omgivelsene som fremmer mestring, tilhørighet og opplevelse av mening. Tiltak for å fremme psykisk helse og motvirke ensomhet er en viktig del av både folkehelsepolitikken og integreringspolitikken. Regjeringen vil legge til rette for å skape trygghet og forutsigbarhet for nyankomne innvandrere (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 87).

I sidene om helse, presenteres de institusjonelle eller individuelle sidene til integreringsprosessen i et nytt lys. Tidligere har de vært presentert i form av to deler som ikke er fullt avhengig av-, men som utfyller hverandre. Sysselsetting i Arbeids- og velferdsetaten er et eksempel. Regjeringen har tidligere presisert at sysselsetting hovedsakelig er en institusjonell integreringsprosess, men at den vil være en langt mer suksessfull prosess om det også fokuseres på individuell integrering. Utviklingen av trivsel og tilhørighet vil i sammenheng med institusjonell integrering gjøre at innvandrere både finner og beholder en jobb fortere og lengre. I dette kapitlet, derimot, klargjøres det hvordan institusjonell integrering ikke er nok ved at jobben til flere etater er direkte avhengig av individuelle integreringsresultater. Hvis en innvandrer ikke utvikler en forståelse for og tillit til, for eksempel barnevernet, vil barnevernet ikke klare å gjøre jobben sin. Bruken av helsetjenester er i langt større grad avhengig av at individer selv tar kontakt med staten. For å sikre at dette gjøres må innvandrere både ha informasjon om hvilke tjenester som er tilgjengelig, og ha tillit til at tjenestene utføres som lovet. Helse er et område hvor individer er langt mer sårbare, og det vil derfor kreves mer kunnskap både fra mottaker og avsender før tjenestene tas i bruk. Dette kapitlet konkretiserer gjennom klare eksempler hvor viktig hverdagsintegrering og

utviklingen av politikk som også fremmer individuell integrering er for at det større institusjonelle integreringssystemet skal virke.

#### **4.2.1.8 Deltagelse i felleskapet**

Utgangspunktet for friheten og den høye livskvaliteten i Norge er et trygt samfunn hvor demokratiet og norsk lov setter rammer for like rettigheter og plikter for alle. ”Innenfor disse rammene er, og skal det være, mange måter å være norsk på” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 96). Trygghet er tett knyttet til tillit som igjen ofte er rotfestet i tilhørighet.

Tilknytning til samfunnet måles og vurderes ofte opp mot deltagelse, men den har også en emosjonell side. Hvordan samfunnet anerkjenner og respekterer måten hvert individ velger å uttrykke seg på legger også et grunnlag for hvor stor tilknytning man tør å etablere:

”Regjeringen ser ingen motsetning mellom å være en lojal og aktiv samfunnsborger og samtidig ha tilknytning og tilhørighet til mange miljøer, kulturelle felleskap og land...for at samfunnet skal fungere må individer og grupper også oppleve at de lever sammen med hverandre, ikke ved siden av eller i motsetning til hverandre” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 96).

For at Norge skal være et samfunn hvor alle føler tilhørighet må alle ”vise vilje og evne til å inkludere nye borgere...[for å danne et utgangspunktet for] like muligheter, rettigheter og plikter” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 96). Dette må også være en sentral del av introduksjonsprogrammet slik at både unge og gamle, nye og eldre innbyggere skal føle at de har muligheten til å uttrykke sin religion eller kultur. Når det ikke skapes muligheter for tilhørighet eller deltagelse øker risikoen for utrygghet, polarisering, isolasjon, parallellsamfunn og en ”oss-og-dem” mentalitet som er et av utgangspunktene for kriminalitet. Diskriminering kan være en faktor som øker vanskelighetsgraden for å bli inkludert i samfunnet og kan dermed bli en barriere for deltagelse i ”arbeidsmarkedet, i utdanningssystemet, på boligmarkedet og i møte med offentlige etater” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 97). Det er mye forskning som har blitt gjennomført og er i oppstartsfasen for å bedre forstå forholdene mellom tilhørighet, diskriminering og kriminalitet. Riktig informasjon og veiledning er viktige verktøy for å forstå hva som er hver enkelt sektor og individ sitt ansvar i kampen for tilhørighet. Dette ansvaret strekker seg helt fra oppfølgingen av diskrimineringsloven til forbyggende arbeid med barn og unge i skolene, som gitt uttrykk for i avsnittet nedenfor (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 95-100).

En demokratisk kultur basert på deltagelse og kritisk tenkning er den beste måten å forbygge holdninger som truer demokratiet. Skolens rolle i dette forebyggende arbeidet handler om å utvikle ryggmargsreflekser mot hatefulle holdninger og voldelige handlinger, kunnskap og ferdigheter til å identifisere og vilje til engasjement og håndtering (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 99).

Meldingen presenterer konseptet integrering mer interseksjonelt for hvert kapittel; den viser trinnvis hvordan forskjellige deler av konseptet er knyttet sammen og bygger på hverandre. I dette kapitlet trekker meldingen en ny tråd mellom individuell- og institusjonell integrering og andre samfunnsproblemer. Den forklarer hvordan integrering er et multidimensjonalt prosjekt som har flere forskjellige sider, men som alle henger sammen og er avhengig av hverandre for å kunne oppnå målsettingene sine. Integrering blir i mindre grad presentert som et innvandringsprosjekt, og heller som et samfunnsprosjekt. Målsettingen er ikke å utvikle et system som former en stat som bedre tar imot innvandrere, men som heller har evnen til å tilpasse seg innbyggerne behov uavhengig av deres opprinnelse. Likevel er det noen problemstillinger som har en større tendens til å være knyttet til de med innvandrere bakgrunn, en målgruppe som ofte er mer sårbare i utgangspunktet. Dermed er integrering i denne sammenheng et type forskningsprosjekt som undersøker hvordan nye og mer etablerte samfunns-elementer henger sammen. Hvordan de mer etablerte elementene kan ta nye former, og hvordan en multidimensjonal og interseksjonal etterforskning vil forbedre vår forståelse av dynamikken i denne utviklingen.

#### **4.2.1.9 Statsborgerskap**

Det er mange måter å bruke et statsborgerskap som et politisk virkemiddel. Mens noen stater bruker det som et virkemiddel for å fremme deltakelse, bruker, blant andre, Norge statsborgerskapet som et symbol på det endelige integreringsmålet. Det skal være et bevis og symbol på tilhørighet og lojalitet til Norge og at den nye statsborgeren ”slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske felleskapet bygger på, som demokrati og ytringsfrihet” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 101). Basert på hvilket oppholdsgrunnlag en person har er det forskjellige botidskrav før man kan søke om statsborgerskap; man må ha en viss ”tilknytning til riket” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 103). Denne botidstilknytningen er en objektiv vurdering som ikke setter spørsmål ved den enkeltes faktiske tilknytning til samfunnet. I tillegg er det et bevis på at et individ har grunnleggende

ferdigheter i og kunnskap om det norske språk og samfunn. Videre er statsborgerskapet også en type kontrakt mellom innbyggerne og staten som ”innebærer gjensidige rettigheter og plikter” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 101). For å beholde den høye statusen til statsborgerskapet, men likevel ha mulighet til å hjelpe antall asylsøkere som kommer til Norge, er det flere rettigheter og plikter som har blitt tilgjengelig utenom statsborgerskapet. Man kan i særtilfeller miste statsborgerskapet, men dette skal normalt sett ikke være aktuelt (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 101-103).

Statsborgerskapet presenteres som noe som skal representere at et individ har møtt regjeringens målsetting om integrering. Men som meldingen selv sier er det en svært objektiv vurdering som er grunnet i et botidskrav og ikke faktisk tilknytning. Derfor er det fullt mulig at en som oppnår statsborgerskap verken er sysselsatt eller har fullført utdannelsen sin, noe som kan sette et spørsmål ved regjeringens kvalifiseringsgrunnlag for målsettingen. Men som meldingen også nevner, ønsker regjeringen å heve botidskravet for å sikre at individer som søker statsborgerskap har en dypere *tilknytting til riket*. Dette er i tråd med forskningen som ble nevnt tidligere i kapitlet 4.2.1.5 Kvalifisering, utdanning og arbeid, som hevder at utdanning, sysselsetting og selvstendighet blant innvandrere jevner seg ut med det nasjonale gjennomsnittet med antall bosatte år i Norge.

Med statsborgerskapet blir konseptet integrering presentert som en prosess som ønsker en viss grad med assimilering fra innvandrerne, en prosess som ofte blir kritisert. Som forsvar for dette gjør meldingen det tydelig i tidligere kapitler at integrering er et assimileringssprosjekt bare i den forstand at nye innbyggere må slutte seg til grunnleggende verdier og de reelle følgene disse punktene har for hverdagslivet. Et eksempel er fokuset på utdanning og aktiv deltagelse i arbeidslivet. Integreringsprosessen er deretter lagt opp for at hver enkelt skal ha friheten og rettigheten til å selv velge hvordan hverdagen deres skal se ut, og hvor og hvordan de vil skape tilhørighet, tilknytning og engasjement til og for sitt nye land, naboer og lokalmiljø.

#### 4.2.2 Prosessanalyse

Den underliggende problemstillingen som kom frem gjennom presentasjonen av integreringsvedtakene i tekstanalysen var opprettholdelsen av velferdsstaten. Ut i fra dette grunnlaget har regjeringen utviklet og satt i gang, gjennom deres integreringspolitikk, flere



tiltak som skal forhindre at velferdsstaten kollapser og er bedre rustet for fremtiden. Meldingen til stortinget bygger på hva den selv erklærer som grunnleggende verdier skapt av tradisjon, erfaring og kritisk tenkning. Men det finnes ingen nøytral kritisk tenkning eller diskurs, derfor vil det alltid ligge antydninger og forutsetninger til grunn i alle menneskelige avgjørelser enten man er klar over det eller ei.

Dette delkapittelet vil stille Bacchi sine spørsmål, som presentert i 3.9 Analysens struktur, angående antydninger, forutsetninger og opprinnelse. Jeg vil knytte teori og tidligere forskning opp mot hva regjeringen presenterer som en underliggende problemstilling, og de tiltakene som ble valgt for å løse den. I delkapittel 4.2.2.1 vil jeg se på utviklingen av individuelle- og gruppebaserte rettigheter som en underliggende verdi og forutsetning for utviklingen av velferdsstaten og integreringspolitikk. Jeg vil i denne sammenheng presentere teoretikerne Anne Phillips og Tariq Modood og deres ideer. Deretter vil jeg se mer spesifikt på holdningene rundt utviklingen av velferdsstaten i delkapittel 4.2.2.2, og avslutte med hvordan bærekraften til velferdsstaten og videreutviklingen av rettigheter har satt sitt preg på integreringspolitikken i delkapittel 4.2.2.3.

#### **4.2.2.1 Individuelle- og gruppebaserte rettigheter**

En underliggende forutsetning for mye av regjeringens melding er verdiprinsipper som mange i det norske samfunn tar for gitt, men som det ikke alltid har vært- eller er enighet om i verden Europa eller verden. Et slikt prinsipp er en vektlegging på individet i individuelle- og gruppebaserte rettigheter. Meldingen fokuserer så å si konsekvent på at målgruppen, innvandrere med fluktbakgrunn, skal ha like muligheter som resten av befolkningen gjennom de rettighetene og pliktene som velferdsstaten krever. Den autoritære plassen denne likestillingsholdningen har kan sees i sammenheng med flere utviklinger på den politiske arenaen verden rundt.

Like etter andre verdenskrig, samtidig som velferdsmodellen tok feste i Norge, begynte flere FN-land arbeidet med å utforme en verdenserklæring for menneskerettigheter. De første artiklene i denne erklæringen uttaler hvordan alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter. Videre forteller erklæringen at alle mennesker har krav på alle rettigheter i erklæringen uten noe som helst unntak (United Nations, 1948, 10.12). Det er fortsatt mye strid i dag om opprettholdelsen av FNs menneskerettigheter, hvor noen land og kontinentale områder har fokusert i mer og mindre grad på deler av erklæringen. Et

slikt fokus skjedde i Australia, Europa, Canada og USA, hvor videreutviklingen av menneskerettighetene kom frem gjennom det politiske konseptet og diskursen rundt *multikulturalisme*.

USA var lenge kjent for å drive assimilasjons basert politikk med sine innvandrere, *the melting pot strategy*. På 1990-tallet reagerte Canada på denne modellen ved å begynne å utvikle en modell som bedre skulle kunne støtte minoriteter i et flerkulturelt samfunn gjennom gruppebaserte rettigheter. Gjennom en aktiv støtte av minoritetsgrupper skulle de få de samme mulighetene som majoritetsgruppene til å leve berikede liv ved å få flere muligheter til å praktisere kulturen sin (Iversen, 2012, s. 21-22). Multikulturalisme fikk fort sterk kritikk for å fremme så betydelige rettigheter for minoritetsbefolkninger. Rettighetene skapte flere plikter enn muligheter ved å ikke fokuserte på individers behov innenfor de fastsatte gruppene, men heller på gruppen som en hel. Gruppefordelingen førte til uønsket fragmentering og løste opp samfunnslimet velferdsstatene jobbet for å styrke, og skapte en frykt blant majoritetsbefolkningen mot minoritetsbefolkningene basert i en usikkerhet rundt hvordan man skulle oppføre seg. I dag har de fleste landene som førte en multikulturell politikk enten tatt et skritt tilbake for å så finne en ny retning og trå fremover i, eller omformulert diskursen og ordbruken rundt multikulturalisme for å unngå den sterke kritikken.

Anne Philips og Tariq Modood er to forfattere som representerer to forskjellige synspunkter på veien videre for multikulturalismen. Phillips kritiserer vår forståelse av kultur ved å beskrive hvordan vi tror den kan lamme minoriteters evne til å ta egne avgjørelser, men ikke ha en effekt på majoritetskulturen. Phillips mener at vi er nødt til å skifte fokuset bort fra en gruppeorientert politikkutvikling fordi det oppmuntrer store generaliseringer om mennesker og kulturer. Hun mener at utviklingen av gruppeorientert politikk i lengen kan gi grupper rettigheter som fraråder staten fra å trå inn, selv når praksiser er i strid med overordnede verdier og dermed oppmuntre til handlinger et land i utgangspunktet er i mot. Denne utviklingen vil føre til en fragmentering av samfunnet og isolere grupper. Selv om stater kan og bør fortsette å støtte minoritetsgrupper, bør det tas ekstra hensyn til om denne støtten oppfordrer uønsket praksis. I stedet mener Phillips at multikulturalisme må utvikle seg i en retning hvor den gir *individer* fra minoritetsbakgrunner ekstra støtte slik at de på egne premisser har mulighet til å praktisere og utvikle sin kultur (Phillips, 2007, s. 99). Modood er enig med Phillips om at multikulturalismen må utvikles, men er uenig med henne i at han mener dette arbeidet bør gjøres gjennom en fortsettelse av gruppebaserte rettigheter. Han

fokuserer på hvor viktig det er å understreke de forskjellige typene mangfold som finnes både mellom og innenfor kulturgrupper. Man kan jobbe for å identifisere og hjelpe marginaliserte individer og likevel samtidig støtte den større gruppen. Han illustrere dette gjennom eksempelet om at det finnes ikke to familier som er like, men det er fortsatt fullt mulig å identifisere familien som en egen gruppe på grunn av de assosiasjonsrelaterte prinsippene som danner gruppetilhørigheten (Modood, 2007, s. 106-107).

Uavhengig av hvilken retning ulike land har valgt å ta, har forskning vist at de landene som har hatt størst suksess med multikulturalismen har basert utviklingen av multikulturell politikk rundt utviklingen av en ny og mer inkluderende nasjonal identitet som skaper et nytt *samfunnslim*. En nasjonal identitet som bygger på felles kjerneverdier vil øke tilhørighet og solidaritet mellom innbyggerne selv om de praktiserer forskjellige kulturtradisjoner (Modood, 2007, s. 150). For å oppnå dette må land slutte å forme grupper som individer kan slutte seg til, og heller assistere dem i å oppsøke hverandre så de kan organisere seg slik de selv ønsker. Norge har i ulik grad fulgt både Modood og Phillips sine fremstillinger om hvordan å videreutvikle rettigheter innenfor multikulturalisme. Regjeringen har utviklet en integreringspolitikk som er både tilpasset gruppen og individet, noe jeg vil se nærmere på senere i samfunnsanalysen i 4.3.

#### **4.2.2.2 Velferdsstaten**

En målsetting for integrering som meldingen presenterte tidlig var at ”flere nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskere kommer i arbeid eller utdanning og får en fast tilknytning til arbeidslivet [fordi] den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltagelse” (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 7). Grunnlaget for denne målsettingen er tett knyttet til forutsetningene for- og tiden rundt når velferdsprosjektet oppstod etter den andre verdenskrig. Perioden etter krigen var preget av mangler og usikkerhet, og den norske stat ønsket å utvikle en politikk som skulle fremme *lojalitet* og *felleskap*. Staten bestemte på dette tidspunkt at en inkluderings- og homogeniseringsprosess, som ville sørge for at alle hadde tilgang på de grunnleggende resursene som var verdsatt ville være det beste verktøyet for denne målsettingen. Velferdsstaten ble dermed opprettet, og med den, et nytt fokus på en kollektivistisk kultur. Forutsetningen for suksess var et krav om stor deltagelse i arbeidslivet, men til gjengjeld skulle modellen sikre en ny trygghet som skulle være tilgjengelig for alle. Det viste seg å være en selvforsterkende prosess hvor utviklingen av likestilling gjennom

samfunnsborgerskap la grunnlaget for å videre utvikle samfunnsborgerlige rettigheter som igjen forsterket følelsen av likestilling (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 19-21).

Suksessen som velferdsstaten hadde i Norge og autoriteten modellen har i samfunnet i dag kan beskrives gjennom Marianne Jørgensen og Louise Phillips sitt konsept om kampen mellom *objektivitet* og *det politiske*. Det *politiske* betegner forskjellige sosiale konstruksjoner eller diskurser fra forskjellige kontekster som kjemper om å oppnå hegemoni, eller *objektivitet*, ideologier som folk er ukritiske mot fordi de tar dem som en selvfølge. I denne sammenhengen var velferdssystemet en politisk ide og et system som ble presentert som en praktisk og økonomisk løsning på samfunnsutfordringene etter krigen. Etterhvert fikk modellen økende positiv omtale og viste at den ledet til de forandringene politikerne ønsket, og innbyggerne erfarte ønskelige resultater som trygghet og tillit i hverdagen. Velferdsstaten fikk dermed en hegemonisk og *objektiv* status med en primær innflytelse på den politiske arenaen. Velferdsstaten har opprettholdt sin *objektive* plass i samfunnet siden krigen, men på grunn av nye diskurser, en ny *politikk*, er denne modellen satt på prøve.

Velferdsmodellen ønsket å skape lojalitet og felleskap ved å minske forskjellene mellom innbyggerne i Norge og gi alle flere like muligheter i samfunnet, noe den klarte å gjøre. Men med et økende antall flyktninger som har ankommet Norge det siste tiåret, spesielt de siste årene, har likestillingskulturen i Norge blitt satt på prøve. Velferdssystemet, slik det står i dag, krever et sysselsettingsnivå som mange mener ikke er realistisk. Diskursen som har utviklet seg rundt flyktninger, innvandrere og deres innflytelse på samfunnet er en *politikk* som utfordrer velferdssystemets hegemoniske og *objektive* stilling. Den innfører usikkerhet ved å foreslå at velferdssystemets suksess ikke lenger er en selvfølge.

#### **4.2.2.3 Integreringspolitikk**

Den første offisielle innvandringspolitikken i Norge ble innført på 1970-tallet. Som et resultat av krigen fokuserte den hovedsakelig på flyktninger, men senere fikk også arbeidsinnvandrere et økt fokus. Politikken var usystematisk og til en viss grad frivillig for flyktingene å forholde seg til. Foruten noe penger, språkverktøy og mat fra flyktingrådet og frivillige organisasjoner, inneholdt den få integreringstiltak. Det største tiltaket staten gjorde innenfor integrering av flyktninger i etterkrigstiden var i sammenheng med boligmangel. Et flertall av flyktninger ble bosatt langt unna i øde områder som hadde blitt forlatt etter krigen, men mange flyttet raskt tilbake til byen på grunn av mulighetene som fantes der. Staten stod

ovenfor et dilemma hvor de hadde tatt på seg et ansvar for å skaffe flyktninger boliger, men ville likevel ikke prioritere flyktningene på bekostning av den boligmangelen resten av befolkningen også slet med. Løsningen ble nye borettslag som ble subsidierte for de nordmennene som var villig til å etterlate sin gamle bolig til flyktninger. Arbeidsinnvandrerne derimot hadde få rettigheter og det utviklet seg derfor raskt en trend hvor mange hadde et behov for flere velferdstjenester. Arbeidsinnvandrerne var en av de første gruppene som knyttet statens bekymring over bærekraften til velferdsstaten opp mot integrering, og presset regjeringen til å begynne å tenkte mer konsekvent på innvandring og utformingen av spesifikk politikk. Det førte til, blant annet, at det ble innført et boligkrav for innvilgelse av arbeidstillatelse (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 227).

Man kan argumentere for at 70-tallet var en av de viktigste periodene og en forutsetning for integreringspolitikken slik vi kjenner den i dag. Det var et tiår hvor mange diskurser fant veien inn på den politiske dagsordenen for å kjempe om autoritet og for sin *objektive* plass. En diskurs som gjorde et stort inntrykk på hele samfunnet var kvinnebevegelsen.

Kvinnebevegelsen la grunnlaget for en videre utvidelse av rettigheter for minoriteter på 80-tallet. Selv om menneskerettighetserklæringen ble signert i 1948, var det ikke før etter 70-tallet at Norge mer fullverdig begynte å respekterte alle artiklene, for eksempel ved å gi Samene likestilte rettigheter som resten av den norske befolkningen. Det var først på 80- og 90-tallet at Norge forpliktet seg til flyktning- og menneskerettighetskonvensjonen og begynte å ta innvandring og integrering på alvor. Selv om alvoret også var et resultat av det økende antall innvandrere, på tross av innvandringsstoppen i 1974, er det heller ingen tvil om at utviklingen av rettighetsdiskursene fra 70-tallet spilte sin rolle. Regjeringen ble både mer villig til å utvikle innvandrings- og integreringspolitikk, og å gjøre den mer rettighetsbasert. Den større europeiske debatten rundt ansvaret til det internasjonale samfunnet spilte også sin rolle for å flytte diskursen rundt statlig flyktningarbeid fra en ren kontrollpolitikk til å inkludere en ny humanitær side som bedre skulle kunne respondere til den nye flerkulturelle fremveksten.

På 80-tallet ble fokuset på skillet mellom innvandring- og integreringspolitikk større da staten sitt samarbeid med kommunene gikk på bekostning av bosettingsbehovet. Temaer som fremmedfrykt og likestilling ble aktivt brukt både i valgkampene og på stortinget. Problemstillingene var sentrert rundt hvilke rettigheter og tjenester en innvandrer skulle få. Mens utfordringene viste seg å styrke samarbeidet mellom stat og kommune, resulterte

boligmangelen i at et stort antall innvandrere måtte støtte seg på velferdsstaten. ”Krav om sosiale og kulturelle rettigheter hadde fått fortrenge de plikter til deltakelse og tilpassing som...også nykommere måtte ta innover seg” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 252). Selv om Norge ikke hadde eksplisitt ført en multikulturell politikk, gikk de i mange av de samme felle land som Australia og England hadde gått i. Beskyttelse av rettigheter hos innvandrere hadde gått på bekostning av deres plikter til tilpassing og deltagelse på lik måte med resten av befolkningen.

Utfordringene på 80-tallet førte dermed til en stor reform av flyktningpolitikken på 90-tallet. Politikerne ble strengere ved å dele ut midlertidig beskyttelse, returmuligheter og forebyggingsarbeid i fluktlandene. Denne utviklingen førte til enda en ny tenkning ved å sette en grense for valgfriheten til flyktninger når det gjaldt tilknytning til landet. Akkurat som det var stilt visse krav til den generelle befolkningen basert på landets verdier, skulle disse stilles til flyktningene også; det måtte kreves lik deltakelse fra alle i samfunnet. Det var ved dette ideologiske skiftet at det flerkulturelle arbeidet startet i Norge; med lik plikt skulle det også være tilsvarende like rettigheter og muligheter (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 255-260). Men befolkningen hadde et mangfoldig behov som ikke kunne dekkes av en ensformig politikk. Spørsmålet om hvordan politikken måtte utvikle seg for å forsikre at alle fikk dekket forskjellige behov, men likevel ble gitt like muligheter, var et vedvarende spørsmål. 90-tallet markerte perioden hvor Norge flytter den flerkulturelle politikken sin mot en videreutvikling av rettigheter som satte fokus på individer i behovsgrupper på tvers av samfunnet og ikke individer adskilt i forskjellige etniske- eller minoritetsgrupper. Mens en flyktning vil trenge andre tiltak enn en som er født i Norge, vil de også ha visse behov på lik grad med resten av befolkningen. Et eksempel på dette var kontantstøtteordningen for travle foreldre som ønsket mer tid med sine små barn. Det ble klart at denne ordningen ikke ville ha samme effekt på hverdagen til nyankomne innvandrere som skulle integreres, som på den egentlige målgruppen. Spørsmålet ble dermed om tiltaket ikke skulle være tilgjengelig for innvandrere, om det skulle utvikles en egen løsning for dem, eller om det heller skulle vurderes på et individuelt basis.

Med det nye fokuset på individualiteten til innvandrere ble det utviklet en ny holdning og diskurs rundt mulighetene innvandringsfeltet holdt. Med riktig investering var innvandrere en økende ressurskilde i stedet for den kjente konsumenten. Dette skiftet i diskursen gjorde at det ble et nytt fokus på utviklingen av en innvandringspolitikk som skulle fylle velferdsstaten

økende behov for arbeidskraft. I tillegg begynte integreringspolitikken å interessere seg i problemstillinger utenfor de tradisjonelle innvandringsvedtakene. Usikkerhet om balansen mellom ”individets frihet til å velge kulturell tilknytning og samfunnets krav til tilpassing” førte til at, gjennom Mangfoldsmeldingen lagt frem av Bondevik II regjeringen i 2004, St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*, Norge fikk sin første integreringsbaserte lov, *Introduksjonsloven*. Det sentrale budskapet til Bondevik sin melding var ”at etniske minoriteter tilbys rettigheter og kulturell toleranse i bytte mot at de aksepterer de basale prinsippene for lov og rett som gjelder i Norge, ... [et fokusskifte] fra nasjonal enhetskultur til mangfoldskultur innenfor medborgerskapets ramme” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 263).

Norge viste her at de trakk direkte på utviklingen til den internasjonale debatten rundt multikulturalisme. Land som tidligere hadde ført en multikulturell politikk var ved årtusenskiftet i ferd med å trekke seg ut av denne diskursen og startet heller å bygge på forskning som foreslo et individuelt rettighetsfokus, enten det var gjennom grupper eller ei. Den nye politikken som ble ført etter Bondevik meldingen i 2004 satte individuelle krav både til flyktninger, arbeidsinnvandrere og personer fra familiegjennforening. Det var ikke nok at de tilhørte en gruppe som hadde visse rettigheter, de måtte aktivt delta for å motta dem. Denne politikken er en praktisering av Tariq Modood sin multikulturelle teori om gruppebasert rettigheter presentert ovenfor i dette delkapittelet. Han fokuserer på hvor viktig det er å understreke de forskjellige typene mangfold som finnes både mellom og innenfor kulturgrupper. Man kan jobbe for å identifisere og hjelpe individer og samtidig ønske å støtte den større gruppen.

Den nåværende meldingen til stortinget kan sees som en forlengelse og et resultat av en systematisk utvikling i integreringspolitikken og en ideologisk videreutvikling av multikulturalismen. I norsk integreringspolitikk har reelle situasjoner og konkrete erfaringer etter krigen jobbet tett sammen med den ideologiske utviklingen av forskjellige diskurser som både har vært direkte og indirekte knyttet til integrering. Resultatet er et dokument som uttrykker regjeringens *objektive* forståelse og verdivurdering av hva som vil lede samfunnet i ønsket retning i forhold til deres problemstillinger og målsettinger.

### 4.2.3 Samfunnsanalyse

Del tre, samfunnsanalysen, vil stille spørsmålet: hvilke konsekvenser har den utvalgte konsept-fremstillingen til policyen? Hensikten med del tre er å vise hvordan all diskurs har konsekvenser på omverdenen. Jeg vil trekke linjer fra teoriene i kapittel to og tre og funnene i delkapittel 4.2.1 tekstanalysen og 4.2.2 prosessanalysen til konkrete effekter de har på omverdenen. Jeg skal først i delkapittel 4.2.3.1 se på hvordan holdninger og politikk har en direkte effekt på hverandres utvikling. Deretter skal jeg i delkapittel 4.2.3.2 se på hvordan en konsekvens av individualisering kan bli et lavere fokus på helhetlig tilhørighet. Avsluttende vil jeg i delkapittel 4.2.3.3 se på hvordan frivillighet støtter og styrker minoriteter ved å være en lavterskelsjans for økt inkludering og representasjon av forskjellige holdninger og meninger i samfunnet.

#### 4.2.3.1 Holdning og politikk, en runddans

Hensikten med språk ble introdusert i delkapittel 3.2 *Hva er hensikten med språk?*. Her forklarer Wood og Kroger hvordan ingenting mennesket gjør skjer uten språk fordi språk er en stedfortreder for handlinger. Ord tilsvarer alltid handlinger fordi de ikke kan eksistere i og med seg selv, men bare på grunnlag av våre oppfatninger og opplevelser.

Når diskurs og politikk utformes vil den ikke bare gi en antydning til hvordan noe skal praktiseres, men også hvordan holdningen vår mot temaet vil kunne forandre seg. Diskurs blir dermed drivkraften til en stor runddans, hvor den legger til rette for handlingsutvikling som igjen fører til holdningsutvikling. Et klart eksempel på dette er hvordan diskurs ble brukt til å politisere innvandring på 80-tallet. Tidligere hadde innvandring blitt styrt som en relativt enkel kontrollpolitikk, men da antallet asylsøkere eksploderte på slutten av 80-tallet vokste det frem en usikkerhet om hva dette ville ha å si for det norske samfunnet. I kommune- og fylkestingsvalget i 1987 bestemte Fremskrittspartiet seg for å prøve en ny strategi ved å gjøre innvandring til et hovedtema i deres valgprogram. De fokuserte på tematikken rundt fremmedfrykt og brukte usikkerheten som hadde vokst frem for å trekke til seg velgere, noe som ga utslag. Resultatene fra valget gjorde at andre partier, enten de var enige med diskursen til Fremskrittspartiet eller ei, var tvunget til å øke fokuset på innvandring fordi dette var blitt et nytt interesseområde for velgerne (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 244-247). Dermed la holdningene som fant sted i hverdagen til rette for en dominoeffekt. Holdningene utviklet en diskurs, som utviklet et nytt fokus i politikken, politiske handlinger ble tatt, dette fikk



konsekvenser for velgerne, som igjen forandret holdningene deres til temaet. Det var som å spise en frukt; man har en forestilling om hvordan frukten skal smake. Når man smaker en bit av frukten kan denne holdningen enten bli møtt eller så kan man bli konfrontert med noe helt annet. Da vil opplevelsen ha ført til at det nå finnes en justert holdning til frukten selv om frukten i seg selv er den samme.

Denne prosessen er også tilstede i dagens politikk. Integreringspolitikken som utformes i dag kan sees i direkte sammenheng med den flerkulturelle debatten som fant sted rett etter årtusenskiftet i andre deler av verden. Holdningen som hadde utviklet seg etter, blant annet, multikulturalismen og kvinnebevegelsen mot gruppebaserte rettigheter forandret seg videre da politikken som var utformet for å støtte dette synspunktet ikke ga ønsket utslag. Tidligere hadde diskursen vært rettet mot spørsmålet om innvandrere skulle mottas på midlertidig eller langsiktig grunnlag; vil de bli et midlertidig eller langsiktig fenomen i samfunnet? Fortjener de likestilling, skal de vurderes på våre eller deres egne grunnlag og kan man se eller utvikle seg forbi forskjellene i kultur og religion slik at man kan bo sammen? I stedet for å prate om kultur, religion og nasjon var det et nytt fokus på individuell deltagelse og rettstradisjon som kunne være mer nøytralt mot individer. Dette hadde konsekvenser for utviklingen av politikken i Norge. Gjennom den nye introduksjonsloven og integreringsmeldingen i 2004 stilte Bondevik II regjeringen for første gang formelle krav til aktiv deltagelse fra hver innvandrers hvis de skulle få lov til å gå veien videre mot medborger- eller statsborgerskap. Forandringen i holdning og diskurs kan også sees videre i andre tiltak som ble vedtatt i denne perioden. Bosetting hadde vært en utfordring siden 80-tallet, men i stedet for å opprette tiltak for alle innvandrere eller flyktninger, ble det utformet tiltak som skulle dekke behov som gikk på tvers av innvandrere og resten av befolkningen. Selv om innvandrere ofte ble en indirekte målgruppe, skulle prosjekter kjempe for utbredte ulikheter i sosiale levevilkår.

Nye bevegelser og holdninger etter årtusenskiftet fortsatte å utvikle diskursen rundt rettigheter. I 2001 ble Nederland det første landet i verden som vedtok en lov som ga LHBT-personer (lesbiske, homofile, bifile, og transpersoner) rett til å gifte seg. Noe som skilte seg ut i LHBT-bevegelsen var anerkjennelsen av mangfoldet innenfor gruppen, noe som hadde vært vanskeligere i kvinnebevegelsen. Dette fokuset ble igjen støttet av utviklingen til politisk multikulturalisme, som hadde trukket seg tilbake fra gruppebaserte rettigheter i mangel på muligheten til å støtte individer med særskilte behov innenfor den større gruppen. Som en konsekvens, og med bakgrunn i denne holdningen, utviklet det seg en diskurs i Norge som

ønsket å etablere en mer nyansert politikk som skulle kunne gi fleksibilitet innenfor gruppebaserte rettigheter slik at individets behov skulle bli møtt, noe vi ser i dag.

Dagens melding, Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, har et økt fokus på nyanserte og fleksible gruppebaserte rettigheter som skal støtte individer. Selv om introduksjonsordningen er rettet mot en stor målgruppe, er tiltakene rettet mot individer. Gjennom fokuset på kommunikasjon, tolk og språkassistanse da flyktninger ankommer viser regjeringen at de vil ansvarliggjøre hvert enkelt individ ovenfor de avgjørelsene de må ta i forhold til vedtakene de blir tildelt. Dette fokuset fortsetter gjennom mottaksfasen hvor individer blir konsekvent oppfordret til å ta initiativ og få større ansvar gjennom frivillige incentivordninger til å utvikle sin egen livssituasjon. Videre er fokuset på individet illustrert rundt mengden tiltak som er iverksatt for individuell kartlegging og oppfølging, helt fra barnehagenivået til kvalifisering for voksne gjennom utdanning og praksis. Meldingen presenterer gjentagende at integrering er avhengig av et samarbeide som skal gi hvert individ den hjelpen og de mulighetene han eller hun trenger for å jobbe seg mot en aktiv deltagelse i samfunnet. Integrering er samhold; et samfunn som jobber for å bli knyttet sammen mot like målsettinger uavhengig av bakgrunn. Like muligheter skapes ikke alltid gjennom like vedtak. Meldingen beskriver gjennom de mange forskjellige ordningene for kvalifisering, praksis, opplæring, og utdanning, at integrering ofte betyr å forskjellsbehandle til en viss grad for å sørge for at alle skal ha muligheten til å delta.

#### **4.2.3.2 Alene, sammen**

Det er tydelig at den individualiserende videreutviklingen av rettigheter som skjer i Norge i dag også er sterkt tilstede i den nåværende integreringspolitikken. En konsekvens av individualisering kan bli et lavere fokus på helhetlig tilhørighet. Når individets selvstendighet og evne til å tilpasse seg står i sentrum kan det være vanskeligere å finne noe å støtte seg på, spesielt for nye innbyggere. Meldingen nevner gjentatte ganger hvordan tilhørighet er et mål for integrering, men nyanserer målsettingen først og fremst på det individuelle og emosjonelle planen i kapittel seks, *Hverdagsintegrering og frivillighet*, og åtte, *Deltagelse i fellesskapet*. Regjeringen fremstiller integrering her som en prosess hvor innvandrere skal bli selvstendige i samfunnet på lik linje med andre innbyggere. I denne sammenheng er det betryggende at de skriver om hvor viktig det er å også styrke den emosjonelle beredskapen til enkeltindividet for bedre å oppnå deres målsetting. Men selv om meldingen nevner at integrering må være mer enn et system som flytter innvandrerne fra punkt A til B i en utfordrende prosess, og også

inneholde elementer som gir hele prosessen mening og styrke verdi og tro, er dette ikke nok fordi dette må også praktiseres til et nivå som gir utslag.

Ifølge folkehelse rapporten som ble gitt ut i 2014, hvor den digitale versjonen er fortløpende oppdatert på Folkehelseinstituttet sine nettsider, understrekes det hvordan psykiske lidelser øker i Norge. Rapporten viser hvordan opp til 50% av den norske befolkningen vil få en psykisk lidelse i løpet av livet, og hvordan mer en halvparten av de som har *en* også vil utvikle enda en psykisk lidelse. Dette tallet er høyt, og innvandrere er langt fra ekskludert. Basert på evalueringer fra rapporten er innvandrere derimot en risikogruppe som kan lett bli overrepresentert på grunn av tidligere opplevelser og nye miljøfaktorer som også spiller inn (Folkehelseinstituttet, 2017). Dette betyr at miljøet som innvandrerne møter i Norge er særdeles viktig og avgjørende fordi de i utgangspunktet er i en sårbar situasjon. Hvis andelen av befolkningen med psykiske lidelser øker betyr det at utviklingen av tilhørighet ikke er et behov bare blant innvandrere. Selv om en videreutvikling av rettigheter har introdusert mange positive forandringer, er det er også rimelig å konkludere med at det har skapt et samfunn som generelt føler seg alene selv om de er sammen.

#### **4.2.3.3 Frivillighet og minoriteter**

Regjeringen har utviklet en type politikk som individualiserer samfunnet. Mens regjeringen og stortinget vedtar rettigheter, er det viktig å ha sektorer og virksomheter som er med i arbeidet om å fremme de holdningene som må til for å støtte praktiseringen av disse rettighetene. Regjeringen understreket dette i meldingen:

Regjeringen ser ingen motsetning mellom å være en lojal og aktiv samfunnsborger og samtidig ha tilknytning og tilhørighet til mange miljøer, kulturelle felleskap og land...for at samfunnet skal fungere må individer og grupper også oppleve at de lever sammen med hverandre, ikke ved siden av eller i motsetning til hverandre (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016, s. 96).

Dette avsnittet snakker om tilhørighet, noe som er avhengig av tillit, som igjen er avhengig av elementer som forståelse, felleskap og solidaritet. Disse faktorene skapes i møtet mellom mennesker. ”Kultur, tilhørighet og lojalitet har vært flytende og ustabile størrelser, som ikke nødvendigvis tilpasser seg administrative skapte grenser” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 300). Det er blant annet av den grunn vanskelig å lage politikk som skal nå ut til alle; mennesker forandrer seg fortere enn diskurs og politikk. En sektor som i økende grad har fått

mer oppmerksomhet på grunn av deres sentrale rolle i positiv utvikling av lokalmiljø er *frivillighet*. Nøkkelord som lenge har vært knyttet til frivillighet er lokalt engasjement og positiv utvikling av folkehelse. I dag er frivillighet mer og mer knyttet opp mot arbeid som støtter marginaliserte grupper. Årsaken til at frivillighet er en gunstig sektor å bruke er fordi den er et bindeledd som har flere ben utenfor den politiske sfæren, samtidig som den jobber tett sammen med både de offentlige- og de private sektorene. Videre er det lett å tilpasse arbeidet i den frivillige sektoren til de behovene som viser seg. Ikke minst er frivillighet drevet av engasjement, noe som legger til rette for at det blir en lavterskelsjanse for økt inkludering og representasjon av forskjellige holdninger og meninger i samfunnet.

Sammensetningen av det norske folket vokser og det er i økende grad vanskeligere å representere alles interesser i politikken. Frivillighet er en grasrot-basert bevegelse, noe som betyr at det er en aksjonsform som er direkte basert i engasjementet til private innbyggere og ikke politikere; det er et engasjement som er drevet av interesse og ikke økonomisk fortjeneste. Dette er en utvikling som Tariq Modood også støtter og mener er nødvendig i utviklingen av multikulturalisme og det flerkulturelle samfunnet. Selv om frivillighet lenge har vært en tradisjon i Norge, representerer tilstedeværelsen og det nyere fokuset den har i dag en viktig utvikling av flere grunner. Grasrotbevegelser, som frivillighet, er ideelle for et samfunn som verdsetter individets selvstendighet og rettigheter, noe som stemmer overens med Norge. Frivillighet i dag er ikke bare arbeid som er utført og drevet på frivillig basis, men også politisk arbeid. Når en gruppe med individer samles kan det både være for å gjennomføre et konkret prosjekt og for å utføre et aksjonsprosjekt som ønsker å forandre meninger og holdninger. Frivillig arbeid av lokalbefolkninger fyller mangler som politikerne ikke har klart å møte. Dette kan skje blant annet på grunn av motstridende interesser, mangel på økonomi eller mangel på kunnskap. I situasjoner hvor politikere ikke har vært klar over et behov, kan de i etterkant støtte frivilligheten og utvikle den til en aktør som får en sterk og bærekraftig tilstedeværelse.

Denne type *nedenfra-og-opp* grasrot utviklingen av nye aktører sørger for at grupper får muligheten til å bli representert i samfunnet og støtter individer på en måte som oppfordrer selvstendighet, utholdenhet, og bærekraft. Grasrotbevegelser øker tilstedeværelsen av tilhørighet blant innbyggerne fordi samfunnet blir noe som tilhører dem og deres ønsker og behov. Frivillighet spiller dermed en sentral rolle i å utvikle et samfunnslim i velferdsstatens

nasjonsbyggingsprosjekt, hvor tilhørighet og solidaritet skaper grunnlaget for drivkraften bak aktiv deltagelse.

### **4.3 Frivillighetspolitikk**

Dette delkapittelet vil bygge videre på evalueringen av frivillighetens rolle i samfunnet, fra delkapittel 4.2.3.3 Frivillighet og minoriteter, ved å foreta en analyse som vil fokusere på inspirasjonsheftet *Samarbeid mellom frivillige og kommuner* utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, statens frivillighetserklæring som lå til grunne, og tilknyttede dokumenter. Hensikten med tekstanalysen i delkapittel 4.3.1 er å se hvordan konseptet frivillighet fremstilles i dokumentene og om det trekkes noen klare streker mellom frivillighet og integrering. Deretter vil jeg i prosessanalysen i 4.3.2 se på hvordan frivillighet nylig har kommet inn på den politiske dagsordenen, og hvorfor det er en naturlig virksomhet å inkludere i integrering. Avsluttende vil jeg i samfunnsanalysen i 4.3.3 først se på hvordan grasrotbevegelser og frivillighet legger til rette for utviklingen av uavhengighet og tilhørighet. Deretter vil jeg se på hvordan konseptene inkludering kontra integrering anvendes. Til slutt vil jeg se på hvordan bruken av konseptene *inkludering* og *integrering* kan forklare hvordan staten prioriterer og fordeler ansvaret for utviklingen av vedtak relatert til *integrering* og *frivillighet*.

#### **4.3.1 Tekstanalyse**

##### **4.3.1.1 Frivillighetserklæringen**

Frivillighetserklæringen og det vedlagte brevet til norske kommuner innledes med å understreke at frivillighet er en selvfølgelig del av gode nærmiljøer, og ”vi vet at kommuner som samarbeider med frivillighet får bedre resultater av sine integreringstiltak” (Barne- og likestillingsdepartementet, 2015, s. 1). Erklæringen beskriver frivillighet som en stor sektor som gir verdi både til enkeltindivider og til hele samfunnet fordi den ”gir kompetanse, erfaring, sosial tilhørighet og mestring til enkeltmennesket” (Kulturdepartementet, 2015, s. 1). Videre beskriver erklæringen hvordan frivillighet bygger på mangfold, engasjement, kreativitet og pågangsmot og skaper dermed felleskap, utfordrer, setter dagsorden og tar tak i uløste oppgaver. Erklæringen beskriver hvordan frivillighet er en motvekt til statens makt og at den ikke bør være et supplement til offentlig virksomhet, men heller forbli ”en grunnleggende del av menneskenes liv og virke og en forutsetning for et godt samfunn” (Kulturdepartementet, 2015, s. 1).

Anerkjennelsen som ligger til grunne for erklæringen er basert på flere verdier og prinsipper som må tas vare på. Frivillighetens autonomi må opprettholdes og ikke reguleres, ved å støtte den nedenfra og opp som en grasrotbevegelse. Det er en arena for både formell og uformell læring som styrker demokratiet. Frivillighet er en viktig portal som snakker på vegne av mange forskjellige innbyggere og typer deltagere, og det er derfor viktig at det blir lagt til rette for det store vekstpotensialet, og at frivilligheten får delta i politiske prosesser.

Regjeringen ønsker gjennom frivillighetserklæringen å skape synlighet, tilgjengelighet, forutsigbarhet, deltagelse og konstruktivt samspill. De vil ha en arena hvor de kan lytte til frivillighetens innspill, sette gode vilkår for sektoren, og ikke minst understreke at frivillighet er et eget politisk område. For å gjennomføre dette må samarbeidet mellom regjeringen og frivilligheten forenkles, gjøres mer tilgjengelig og tilpasses. Regjeringen må også sørge for at ny praksis blir bredt forankret og fulgt opp i offentlige virksomheter, og at de lytter og er villig til å bruke den erfaringen som den frivillige sektoren allerede sitter på (Kulturdepartementet, 2015, s. 3). Erklæringen understreker gjentatte ganger at medvirkning fra frivillige vil gi regjeringen ”bedre kvalitet på beslutningene, speiler samfunnets mangfold bedre, gir bredere eierskap til beslutningene og bidrar til gjensidig læring og demokratiutvikling” (Kulturdepartementet, 2015, s. 2).

Erklæringen nevner ikke dens rolle direkte i integreringspolitikken, men i brevet som ble sent ut til alle Norges kommuner trekkes det noen klare streker mellom frivillighet og integrering. Det skrives at frivilligheten spiller en sentral rolle i kommunene når det skal legges til rette for at nye innbyggere kan delta i lokalsamfunnet. Frivillighet vil både kunne tilrettelegge for raskere bosetting og mer effektiv og meningsfylt integrering (Barne- og likestillingsdepartementet, 2015, s. 1).

I disse korte dokumentene blir frivillighet introdusert som et bredt konsept som dekker all virksomhet drevet av folkelig engasjement i alt fra idrett og kultur til livssyn og humanitært arbeid. Måten konseptet blir omtalt på er gjennom de påvirkningene, resultatene og praktiseringen av verdiene bringer. Erklæringen beskriver hvordan frivillighet er et medium som skaper sosial tilhørighet, mestring og tar i bruk styrken som ligger i mangfold. Verdiene som samles i praktiseringen av frivillighet har vært, og vil fortsatt være, helt essensielle i utviklingen og bærekraften til velferdssamfunnet. Regjeringen presenterer dermed frivillighet

og dens praksis som et *samfunnslim* som holder det politiske systemet på plass ved å holde befolkningen samlet.

#### 4.3.1.2 Samarbeid mellom frivillige og kommuner

Inspirasjonsheftet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan sees på som en utdypelse av frivilligerklæringen. Her beskrives frivillighet som *velferdssamfunnets sporhunder* som er ansvarlig for store mengder med innovasjon og utvikling i flere sektorer. ”De har bygd ut tjenestetilbud til utsatte grupper som det offentlige senere har tatt ansvar for, og de har utviklet nye arbeidsmetoder, ofte med stor vekt på brukerinnflytelse og deltakelse fra lokalsamfunnet” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 8). Men det finnes mange hverdagslige tjenester som er vanskelig for den offentlige sektoren å fylle, som oppgaven om å være en medmenneskelig støtte, døråpner eller brobygger slik at hvert enkelt individ opplever tilhørighet. Heftet beskriver hvordan frivillighet har en stor og selvstendig rolle i et ”tett, likeverdig og helhetlig samspill mellom det offentlige og frivilligheten [som] er avgjørende for å skape det gode samfunn” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 9). Norge er et fantastisk land, men det er likevel ikke alle som får sine behov møtt. Det er nettopp de lokale behovene, som å møte de som står utenfor arbeidslivet, har droppet ut av utdanningsløpet, mangler nære nettverk eller er ensomme som er frivillighetens viktigste rolle. Samfunnet er avhengig av frivilligheten for å skape nettverk, tillit og mellommenneskelige relasjoner; de ”utgjøre sjelen i et lokalsamfunn” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 9).

Det understrekes hvordan frivilligheten skal være fri til å fortsette i sine egne fotspor grunnet i uavhengighet og bærekraft, hvor de kan fokusere på aktive tjenester uten for mange administrative plikter der regjeringen ønsker å støtte dem. For full utnyttelse av deres potensiale, er frivilligheten likevel avhengig av en kommune som legger til rette for et aktivt og helhetlig samarbeid formulert gjennom en frivillighetsplan eller frivillighetspolitikk.

I en undersøkelse utført av Frivillighet Norge AS og KS fra slutten av 2014 sier 93 prosent av kommunene at de ønsker å styrke samarbeidet med frivilligheten. 60 prosent av kommunene har imidlertid ikke planer om å bruke mer ressurser på dette, og bare 32 prosent oppgir at de har en frivillighetspolitikk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 12).

Statistikken ovenfor er en av grunnene til at regjeringen ønsker å styrke frivillighetspolitikken på det statlige nivået, hvor de ønsker å være et forbilde og utvikle bedre ressurser for kommunene. Det er viktig for regjeringen å understreke at selv om frivillig virksomhet er frivillig er den likevel ikke gratis. Det skal heller ikke skal være en billig supplerende løsning på behov som kommunen har, men en reell og profesjonell virksomhet som fyller inn blant kommunens tjenester eller lokalsamfunnets ønsker og behov. Videre beskrives det hvordan man må huske at frivillig arbeid ikke er betalt, og arbeidsoppgaver derfor ikke kan ha samme krav som ved en normal arbeidsplass. Det er mye potensial som ligger i et lokalsamfunn knyttet opp mot frivillighet fordi det ofte ligger høy motivasjon og inspirasjon bak utførelsen av arbeidet. ”Det største dilemmaet er derfor at mange kommuner ikke har brukt tid på å kartlegge hva som finnes...eller utviklet en frivillighetspolitikk, som et utgangspunkt for å samarbeide med frivilligheten” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 13).

Frivillighet Norge sitt råd beskriver rollen til kommunen som *gjødsel* for de ressursene som allerede finnes. Dette må skje gjennom en helhetlig frivillighetspolitikk som lager konkrete virkemidler og etablerer faste møteplasser for dialog og samarbeid mellom kommune og frivillighet. Så langt inkluderer virkemidlene fra staten: regjeringens frivillighetserklæring, enklere tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner, plattformer for samspill og samarbeid mellom frivillige og kommunal sektor, nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet, tilskudd til utprøving av fattigdomstiltak på frivillighetsfeltet, samarbeidsavtale mellom regjeringen og KS, Virke, Ideelt Nettverk og Frivillighet Norge, styrking av samarbeidet med ideelle organisasjoner, og skjermet tilbud for ideelle organisasjoner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 12-17).

Inspirasjonsheftet er delt inn i to deler. Den første delen er regjeringens presentasjon av deres forståelse og visjon for frivillighet. Den andre delen er en presentasjon av hvordan kommuner har valgt å samarbeide med frivillige. Den første delen av heftet nevner ikke integrering, men heller konseptet inkludering av de som står utenfor, hvor innvandrere blir nevnt en gang. Eksempelet hvor inkludering av innvandrere blir brukt skal illustrere hvordan mangel på koordinering av frivillighet fra kommunens side kan føre til at mange ressurser, som språktrening gjennom interesselag, lett vil gå tapt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 14). I den andre delen av heftet nevner flere kommuner hvordan både integrering og inkludering er en konkret målsetting for deres



samarbeid med frivillighet. Jeg vil se nærmere på disse eksemplene senere i samfunnsanalysen i delkapittel 4.3.3.

Inspirasjonsheftet fra staten presenterer at frivillighet som et konsept kan beskrives som det menneskelige potensialet som ligger lokalt hos hver innbygger; evnen deres til å se naboen som et medmenneske og ikke et innbyggertall. Det er den menneskelige komponenten og ikke organiseringen som gjør frivilligheten så viktig og sentral i utviklingen av tilhørighet og tillit. Når mennesker aktiveres i et arbeid hvor de ser verdien i deres rolle og den positive virkningen det har for lokalmiljøet, er de ofte villig til å gjøre en ekstra innsats, noe som skaper mening. Regjeringen har mange viktige oppgaver, men heftet beskriver hvordan det først er når solidariteten og tilhørigheten mellom mennesker blir opprettet at politiske mål også kan bli realisert. Men de understreker også at uten hjelp og støtte fra den offentlige sektoren vil bare en liten andel av det frivillige potensialet bli aktivert. Frivillighet er dermed også presentert som en ressurs. Selv om heftet nevner flere ganger hvordan inkludering er en viktig målsetting i frivillig arbeid, er integrering ikke nevnt i denne sammenheng.

Som i frivilligerklæringen, er det få konkrete gjøremål for staten i deres samarbeid med frivillighet, annet enn støtteavtaler og tilgang til økonomiske- og kompetansebaserte ressurser. Men dette understreker synspunktet i heftet om at hvis de sterkeste sidene til frivillighet skal brukes, må organisering og utviklingen av konkrete planer skje på det lokale nivået. I heftet presenteres det at regjeringen ønsker at frivillighet skal utvikle seg gjennom en grasrotbevegelse. De forklarer hvordan frivillighetens styrke ligger i motivasjonen og samholdet som dannes for en felles sak. Hvis regjeringen tar over for mye av styringen vil disse elementene lett forsvinne fordi styringen da kommer ovenfra og ikke nedenfra.

#### 4.3.2 Prosessanalyse

Frivillighet er som velferdsstaten, et produkt av dens kontekst, og det er flere diskurser og prosesser som har vært med på å gi frivillighet den statusen og rollen den har i det norske samfunnet i dag. Velferdsmodellen ønsket å skape lojalitet og felleskap ved å minske forskjellene mellom innbyggerne i Norge og gi alle en liknende grad av like muligheter i samfunnet. Men med den teknologiske fremgangen som Norge har hatt, er både økonomisk velferd og økt ulikhet et biprodukt. Med økt mangfold i befolkningen var det et trengende behov for å ikke bare forbedre integreringspolitikken, men også å utvikle nye måter å

oppretholde samfunnsmessig kohesjon på. Med kohesjon menes i denne sammenhengen å identifisere felles verdier og mål som binder en hel befolkning sammen på tross av den økende kulturforskjellen; et *samfunnslim*. Historisk har Norges samfunnslim vært basert i en felles kulturarv og samarbeidet rundt dannelsen og utviklingen av velferdsstaten. Selv om det er stor uenighet blant forskere hva som kan danne grunnlaget for samfunnsmessig kohesjon, er det stort sett enighet om at samfunnslimet er essensielt for opprettholdelsen av en likestilt rettighetspolitikk (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 297). Dette var klart demonstrert i utviklingen av den Norske velferdsstaten i etterkrigstiden; samfunnsmessig kohesjon, integrering og velferdsstaten var og er gjensidig avhengig av hverandre.

Selv om samfunnsmessig kohesjon ble et fokus i Norge først da annen politikk og samfunnsforhold lå til rette mot slutten av 90-tallet, var det også mange andre faktorer som spilte sin rolle i hvorfor temaet dukket opp i nettopp dette tiåret. Blant disse var prosesser som fant sted langt forbi den Norske landegrensen, som globalisering, individuelle- og gruppebaserte rettigheter, og økt innvandring. Men velferdsstaten var også selv skyldig i hvorfor behovet for økt fokus på samfunnsmessig kohesjon var nødvendig. De hadde gitt mesteparten av tiden sin til utviklingen av individuelle rettigheter og derfor forsømt felleskapet (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 298).

Det finnes både objektive og subjektive måter å være bundet sammen i et land, og selv om disse to konseptene er delvis bundet sammen, har de også vesentlige forskjeller. Mens man kan knyttes sammen gjennom statsborgerskapets juridiske plikter og rettigheter, er det mer som kreves dersom det skal skapes en nasjonal tilhørighet med ”elementer som identitet, lojalitet...tillit og deltakelse” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 299). ”Men kultur, tilhørighet og lojalitet har vært flytende og ustabile størrelser, som ikke nødvendigvis tilpasser seg administrative skapte grenser” (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 300). Derfor er samfunnsmessig kohesjon avhengig av prosesser og fremgangsmåter som også jobber utenfor den rent politiske sfæren, som de faktorene som binder kultur til institusjoner, deriblant frivillighet. Det idealistiske ønsket og målsettingen bak nasjonsbygging i velferdsstaten er at innbyggerne skal ville ha lyst til å ta et selvstyrt og aktivt ansvar i å delta både i arbeidslivet, politikken og samfunnet for å kunne være med på å forme betingelsene for sitt eget liv (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 301). Et økt fokus på grasrotbasert frivillighet blir derfor et naturlig produkt av denne utviklingen og holdningen, hvor mulighetene til å ta initiativ og jobbe for egne behov eller mål står i sentrum.

### 4.3.3 Samfunnsanalyse

#### 4.3.3.1 Grasrotbevegelser, uavhengighet og tilhørighet

I boken sin *Rethinking Multiculturalism*, løfter Bhikhu Parekh frem argumentasjonen til den canadiske politiske forskeren Will Kymlicka, som hevder at kultur er en fundamental kilde til menneskets autonomi. Han har to hovedargumenter for dette utsagnet. For det første, kulturer definerer, evaluerer, strukturerer, og foreslår hva som har verdi og er meningsfullt, og gir derfor et grunnlag og en kontekst for våre beslutninger og dermed autonomi. For det andre, kultur oppfordrer til et miljø som legger til rette for tilhørighet og tillit, noe som etablerer og fostrer individets identitet og velvære. Kymlicka understreker at begge disse punktene er viktige, men ikke alltid kommer overens (Parekh, 2006, p. 100). Fordi nasjoner er bygd opp og styrt av mennesker, og mennesker utvikler deres identitet gjennom kultur, vil de fleste nasjoner lettere støtte majoritetskulturen enn minoritetskulturen. Uten forskjellsbehandling vil land både bevisst og ubevisst systematisk frarøve minoriteter lik tilgang til deres kultur, en essensiell kilde til trivsel og fremgang (Iversen, 2012, s. 21-22).

Grasrotbevegelser og frivillighet er bygd på ideen at folk selv går til aksjon for saker de syntes er viktige. Dette gir folk muligheten til å selv bestemme hva de mener er viktig, og utvikle engasjement som fyller livet med mening. Det kan bestå av alt fra opprettelsen av et sportslag til å kjempe for rettigheter, og består ofte enten av å rekruttere eller informere andre om en aktivitet eller et tema. Støtten til grasrotbevegelser blir konsekvent et sentralt virkemiddel i støtten av minoriteter fordi det er en aksjonsform som både fremmer uavhengighet og tilhørighet. Når folk selv må initiere aktiviteter og ta ansvar for oppfølging, skapes det et unikt type eierskap til prosesser som bygger tilhørighet, bærekraft og gir mening. Denne type arbeid er kjernen, livsgnisten og samfunnslimet i et lokalmiljø og er sentralt i utviklingen av medlidenhet og tillit mellom mennesker. I grasrotbevegelser møter man ofte folk på tvers av oppvekst og levevilkår og danner en forståelse for likhetene man har på tross av forskjeller. Lokalsamfunn som er bygd på denne type interaksjonen er også ideelle for integrering, ikke bare mellom nye innbyggere, men også mellom de som alltid har bodd der. Uansett hvem man er, er lokalmiljøet nødvendig for å senere utvikle et sosialt nettverk, som igjen gir mulighet for å skape den sosiale kapitalen som gir muligheter og selvstendighet i livet.

#### 4.3.3.2 Inkludering kontra integrering

Ordene inkludering og integrering henger sammen, men har også viktige forskjeller, noe jeg diskuterte i tidligere kapitler gjennom Wood og Kroger sine teorier, og som er enkelt illustrert gjennom følgende eksempel. Hvis jeg forteller en venn at jeg skal prøve å inkludere noen jeg nylig har møtt i en aktivitet jeg skal være en del av til helgen, vil de oppfatte dette annerledes enn hvis jeg hadde brukt ordet integrere. Når jeg bruker ordet *inkludere* ligger det en mer likestilt holdning til grunne, hvor det ofte antas at både personen jeg vil inkludere og meg selv har en felles interesse i denne aktiviteten. Men når jeg bruker ordet *integrering* er det ofte en underliggende antagelse at personen bør delta for å oppnå en ny forståelse for- eller å lære noe om aktiviteten. Konseptet inkludering er relasjonsbasert, mens integrering er læringsbasert. Ordene holder forskjellige antydninger om partene som deltar i interaksjonen. Linjene jeg trekker mellom og rundt disse konseptene er selvfølgelig ikke like tydelige som det jeg har presentert her, men overdrivelsen illustrerer forskjellen jeg ønsker å trekke frem.

Integreringsmeldingen Meld. St. 30 (2015-2016) som jeg så på i delkapittel 4.2 bruker konseptet integrering nesten 300 forskjellige steder, mens inkludering nevnes mindre enn 50 ganger. I Inspirasjonsheftet nevnes integrering bare to ganger, mens inkludering nevnes nesten like mange ganger som i integreringsmeldingen, selv om dokumentet er bare halvparten så langt. Dette er en bemerkelsesverdig statistikk i sammenheng med ordenes betydning og dokumentenes målsetting. Integreringsmeldingen har som målsetting å gi innvandrere med fluktbakgrunn en kompetanse som vil gjøre at de kan delta i samfunnet på lik linje med resten av befolkningen. Inkludering blir nevnt i meldingen som et av flere integreringstiltak. Frivillighetspolitikken til regjeringen er ikke først og fremst et integreringstiltak, men heller et sett med metoder som brukes for å tilrettelegge for utviklingen av trivsel, tillit og et levende lokalsamfunn blant alle innbyggere. Det er derfor logisk at integrering ikke nevnes i frivillighetsdokumentene jeg har sett på før i eksemplene, da det brukes til å illustrere hvordan inkludering kan føre til helhetlig integrering. I heftet viser eksemplene hvordan inkludering av innvandrere i lokale foreninger for fritidsaktiviteter vil hjelpe de bredere integreringsmålsettingene, som språktrening. De nevner også at denne inkluderingen vil ha en positiv effekt på nettverk- og relasjonsbygging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 14, 30).

### 4.3.3.3 Organisering og ansvar

Frivillighet er et ideelt eksempel på en grasrotbevegelse og illustrerer utøvelsen av individuelle rettigheter. Å utvikle evnen til å være selvstendig og ta initiativ og ansvar står sentralt i integreringspolitikken selv om det er minimalt med tiltak som faktisk lar deltagerne gjøre dette. Integreringstiltakene er enten lovpålagt eller følger opplegg som bare kan tilrettelegges innenfor visse rammer. Regjeringens støtte av frivillighet er ikke bare viktig for lokalsamfunn, men også helt sentralt for gjennomførelsen av deres egne politiske målsettinger. Det er interessant å se hvor lite de tre dokumentene jeg har sett på i sammenheng med frivillighet nevner integrering, i forhold til hvor mye integreringsmeldingen nevner inkludering og frivillighet. Derfor er det viktig å understreke forskjellen mellom integrering og inkludering når man skal vurdere hvilke ansvar den offentlige sektor har for iverksettelsen og støtten av frivillighet i integreringsarbeid.

Frivillighetserklæringen og inspirasjonsheftet er relativt korte dokumenter. Men som de alle selv beskriver, er frivillighet noe som ikke skal skje på et statlige nivå, men heller på et lokalt og kommunalt nivå. Det er derfor passende at regjeringens strategi er å legge et grunnlag og utgangspunkt for hvordan de kan tilby støtteordninger til de typer engasjement som vil dukke opp lokalt. I denne sammenhengen er det rasjonelt at inkludering blir nevnt i mye høyere grad i frivillighetspolitikken enn integrering. Integrering er en type tiltak som kommuner vil trenge både i mer og mindre grad, mens inkludering er noe som står sentralt i hvert lokalsamfunn. Dokumentene illustrerer gjennom deres fokus, hvordan regjeringens frivillighetspolitikk er basert på at oppfordringer og organisering av mer nyanserte frivillighetsinitiativ er noe som bør skje i lokalpolitikken. Derfor skal jeg nå i neste del av dette prosjektet, kapittel fem, se på hvilken plass og rolle integrering og frivillighet har i Nesodden kommune.

## 5 Analyse: Nesodden kommune

### 5.1 Innledning

Nesodden kommune har et politisk hoveddokument, Kommuneplanen, som samler alle deres innstillinger, visjoner og handlingsplaner. I tekstanalysen i 5.2 skal jeg først og fremst se på samfunnsdelen i dette dokumentet, siden det er sentralt i utviklingen av Nesodden kommune sitt budsjett og praksis. Jeg vil også se på deres nyutviklede frivillighetsstrategi, handlingsprogrammet i det vedtatte budsjettet for 2017 og handlingsprogrammet som er inkludert i kommuneplanen fra 2015 for å kunne sammenligne utviklingen. I 2014 opprettet Nesodden en ny virksomhet, Integrering og Mangfold, innenfor Helse og Omsorg. Deres virksomhetsleder jobber for tiden med utviklingen av en helhetlig integreringspolitikk for Nesodden Kommune, men denne er ikke tilgjengelig enda, så jeg får ikke sett på en integreringsspesifikk plan. Det er i stedet inkludert noen avsnitt dedikert til og om den nye virksomheten i budsjettet for 2017 som jeg vil se på. I prosessanalysen i 5.3 vil jeg gi en presentasjon av kommunen, frivilligheten på halvøyen og utviklingen av integreringsvirksomheten. Dette vil gi en kontekst for samfunnsanalysen i 5.4 så jeg vil kunne vurdere forskjellige konsekvenser av den politikken jeg presenterer i tekstanalysen.

### 5.2 Tekstanalyse

#### 5.2.1 Kommuneplanens samfunnsdel og Budsjett 2017

##### 5.2.1.1 Kommuneplanens grunnlag

Nesodden kommune introduserer sin kommuneplan med en oversikt over fire verdier som driver deres visjon og slagord, *sammen skaper vi det gode liv*. *Likeverd*: Nesodden ønsker et inkluderende, tolerant, mangfoldig, raust, tilgjengelig, likeverdig og demokratisk samfunn hvor man kan ha medinnflytelse og hvor det finnes små sosiale forskjeller. *Allsidig samfunn*: med tanke på hvor nært Nesodden ligger Oslo og mulighetene der, skal det på halvøyen kunne ”leves hele liv, som rommer mange måter å leve og arbeide på, mange perspektiver og innfallsvinkler” (Nesodden kommune, 2015, s. 4). *Økologisk balanse*: Nesodden ønsker å være offensive og bevisste i globale miljø- og klimautfordringer slik at kommunen kan redusere miljøbelastningen sin. *Nærhet til naturen*: ”enkel tilgang til natur gir økt livskvalitet” (Nesodden kommune, 2015, s. 4). Verdiene, spesielt den første, nevner klart at inkludering,

kjernen til frivillighet og målsettingen til integrering, er et sentralt konsept som kommunen ønsker å utvikle.

Videre går planen inn på faktagrunnlaget for samfunnsanalysen, med flere kapitler som presenterer resultater fra analyser gjennomført i Nesoddsamfunnet. Kapitlene som presenterer disse funnene er sentrale for å få innsikt i hvordan politikerne vurderer satsningsområdene sine, og det legges frem blant annet hvilke metoder som har blitt brukt. I 2010 gjennomførte kommunen en analyse av sine styrker, svakheter, muligheter og trusler i en forenklet SWOT-analyse (en analyse som organisasjoner bruker til å identifisere interne styrker og svakheter, og eksterne muligheter og trusler) basert på styrker og svakheter som hadde kommet frem i en innbyggerundersøkelse. Videre analyserte kommunestyret muligheter og trusler basert på styrkene og svakhetene som ble løftet frem. Deretter ble disse fire vurderingsområdene brukt til å danne fokus- og innsatsområder for samfunnsdelen til kommuneplanen for 2014-2026. I de to første tabellene nedenfor vises resultatene som kom frem i undersøkelsen og analysen, mens den siste tabellen viser fokusområdene kommunestyret selv valgte å inkludere i samfunnsplanen. Kommunestyret begrunner valget av de åtte innsatsområdene ved å uttrykke:

Kommunen skal konsentrere innsatsen om det som gjør lokalsamfunnet robust i forhold til ulike framtidsscenarioer. Eksempelvis vil en satsning på kommunikasjon, samferdsel og næringsutvikling gi kommunen flere bein å stå på (Nesodden kommune, 2015, s. 17).

Styrker	Svakheter
Godt bosted og gode levevilkår	Få arbeidsplasser
Godt naboskap og sosialt felleskap	Lite tilfredsstillende tilbud innen handel og service
Godt kultur- og idrettstilbud	Få møteplasser
Ivaretagelsen av natur- landskap- og friluftsverdiene er god	Teknisk infrastruktur: gang- og sykkelveier, veistandard, vann og avløp
Bra inntrykk av erfaring med tjenestene	Dårlig kollektivtilbud på tvers av kommunen og mot Follo
Godt kollektivtilbud mot Oslo	

Muligheter	Trusler
Utvikling av Fagerstrand	Samferdsel
Sentral utkant/Urban bygd	Økonomi
Kortreist hverdag	Utbygger- og grunneierinteresser kan være i konflikt med felleskapets interesser.
Utvikle muligheter i den lange kystlinjen	

Ta vare på det ”rocka”, hverdagslige og upretensiøse Frivillighet	Kommunesammenslåing At det ikke oppnås politisk samling om løsningene Eiendomsforvaltning
---	---

Fokusområder	Innsatsområder
Samfunnsutvikling	<b>Folkehelse og levekår</b> <b>Lokaldemokrati og deltakelse</b> Næringsutvikling Stedsutvikling Kommunikasjon og samferdsel
Tjenester og brukere	Helhetlig tjenestetilbud
Organisasjon og medarbeidere (kommuneorganisasjonen)	En organisasjon for fremtiden
Økonomi	Forvaltning av kommunens ressurser

\*Tabellene er hentet fra Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026 (Nesodden kommune, 2015, s. 16-17).

Videre skal jeg først se nærmere på de områdene jeg fremhevet i fet skrift ovenfor og knytte sammen mål, planer og vedtak, før jeg senere, i delkapittel 5.3 Prosessanalysen og 5.4 Samfunnsanalysen, gjøre vurderinger. Ordene integrering, inkludering og frivillighet nevnes i liten grad. Denne tekstanalysen får derfor ikke muligheten til å se mye på hvordan kommunen presenterer konseptene integrering og frivillighet i deres kommuneplan sammenlignet med statsdokumentene i kapittel fire. Jeg fremhever derfor i stedet diskursene fra dokumentene hvor andre ord og konsepter har blitt brukt til å representere situasjoner hvor integrering, inkludering og frivillighet er tilknyttet.

### 5.2.1.2 Innsatsområdet: Folkehelse og levekår

Jeg har samlet målene konkretisert i planer, tiltak og innsparinger fra Kommuneplanen og Budsjett 2017 i tabellene nedenfor. Det første innsatsområdet i kommuneplanen som jeg satte i fet skrift er *folkehelse og levekår*. Her beskriver planen at kommunen allerede skårer høyt, grunnet i tilbakemeldingen fra innbyggerundersøkelsen om at Nesodden har og er et ”godt bosted, gode levekår, godt naboskap og sosialt felleskap. [Men det er likevel rom for forbedring fordi det er] økende sosiale forskjeller, inaktivitet og fedme blant barn og unge, samt en begynnende eldrebølge” (Nesodden kommune, 2015, s. 18).



Kommuneplanens mål (Kommuneplanen, s. 18)	Planer (Kommuneplanen <sup>1</sup> , Budsjett 2017 <sup>2</sup> )	Vedtak (Budsjett 2017)	Innsparinger (Budsjett 2017)
Bo- og oppvekstmiljøer som fremmer folkehelse, miljø og stedsidentitet	- Folkehelseplan <sup>2</sup> (s. 6)	- Økt bosetting av flyktninger (s. 7) - Systematisere kommunens samlede integreringsarbeid (s. 72)	
Økt fokus på forebygging	- Plan for arbeid mot rasisme <sup>1</sup> (s. 24)	- 100% stilling barnevern EMF ungdom (s. 8) - Videreføring av psykologstilling BUF (s. 8) - Tilsynsfører fosterhjem (s. 8) - Ny stilling barnevern (s.8)	- Nedleggelse av uteskolen (s. 18) - Innsparing SLT-funksjonen (s. 18)
Utjevning av sosiale forskjeller		- Økt sosialhjelpsbudsjett (s. 8)	
Gode møteplasser, gode arenaer for kulturopplevelser, idrettsaktiviteter og friluftsliv	- Plan for å systematisere og videreutvikle seksjon ungdom og fritid <sup>1</sup> (s. 24) - Kulturplan <sup>1,2</sup> (s. 25/s.6) - Kommunedelplan for idrett og friluftsliv <sup>1</sup> (s. 25) - Plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv <sup>2</sup> (s. 6)		- Reduksjon bibliotekdriften (s. 18) - Reduksjon Ungdom og fritid (s. 18)

Vedtaket i tabellen ovenfor: å øke bosettingen av flyktninger, faller inn under den nye virksomheten Integrering og Mangfold og har fått et eget utredende delkapittel i handlingsprogrammet. Opprettelsen av virksomheten var grunnet i at kommunestyret ønsket å øke bosettingskvoten på grunn av flyktnings situasjonen i verden. De måtte dermed se på sin egen forvaltningsstruktur for å ”tilrettelegge for et samfunn preget av mangfold” (Nesodden kommune, 2016, s. 72). Virksomheten har ansvar for bosetting og oppfølging av flyktninger, og praktisering og oppfølging av ”introduksjonsprogrammet, som skal bidra til flyktningers deltakelse og integrering i samfunnet” (Nesodden kommune, 2016, s. 73). Kommunen ønsker i 2017 å systematisere integreringsarbeidet, slik at:

flyktningene blir raskt inkludert i lokalsamfunnet og får tatt i bruk sine ressurser. Ytterligere involvering av lokalbefolkningen for å styrke integreringen er også en klar ambisjon. Dette

dreier seg om å videreføre og utvide tiltak som flyktingguider, leksehjelp, språkkafé, vertskapsfamilier osv., samt involvere arbeidsgivere for å inkludere flyktingene i arbeidslivet (Nesodden kommune, 2016, s. 73).

Budsjettet og handlingsplanen beskriver hvordan bosetting ikke er en lovpålagt tjeneste, men om kommunen godkjenner og dermed utlyser bosettinger, så er det bindende og de må opprettholde de lovpålagte tjenestene som staten krever som en følge. Videre beskriver teksten hvordan forskjellige typer bosettingsmetoder vil effektivisere antall flyktinger som kan tas i mot uten oppbemanning. Familiegjenforening er dermed en utfordring, fordi det er rettighetsbasert, men vanskelig å planlegge for ressursmessig (Nesodden kommune, 2016, s. 73).

I likhet med statens integreringsmelding, legger Nesodden kommune vekt på at en essensiell del av integrering er de prosessene og formalitetene som må til for å gjøre veien videre mulig. Høy kompetanse er et nøkkelord for å forstå hva som skiller den yrkesaktive og den arbeidsledige befolkningen. Kommunen understreker også at en likeså viktig del av integrering er å utvikle evnen til å ta initiativ, ansvar og være selvstendig slik at en selv lærer hvordan å bedre delta i relasjon- og nettverksbygging. Dette vises gjennom fokuset på tiltak som vil styrke individets evne og muligheter for å integrere, men som likevel er frivillig slik at hver enkelt kan velge det de selv ønsker og har motivasjon til å involvere seg i. De frivillige tiltakene som nevnes er hovedsakelig også frivillig driftet. Dette er noe som kan gjøre møteplassene uregelmessige fordi det er potensielt færre som tar ansvar. Men samtidig kan møteplassen være bedre egnet for likestilt relasjonsutvikling, fordi de som er involvert gjør det fullstendig ut av egen interesse, en genuinitet som legger til rette for utviklingen av tillit.

### **5.2.1.3 Innsatsområdet: Lokaldemokrati og deltagelse**

Det neste innsatsområdet er *lokaldemokrati og deltagelse*. Her skriver kommunestyret at:

Nesodden kommune er et felleskap som omfatter alle innbyggere. Dette befolkningsfelleskapet bør i økende grad involveres i beslutningsprosessene, blant annet ved å ta i bruk flere demokratiske arbeidsmåter... [med] innbyggere, organisasjoner, foreninger og privatpersoner, også mellom valgene (Nesodden kommune, 2015, s. 18).

Med dette grunnlaget, beskriver dokumentene at målene, planene, vedtakene og innsparingene innenfor dette området er:

Kommuneplanens mål (Kommuneplanen, s. 19)	Planer (Kommuneplanen <sup>1</sup> , Budsjett 2017 <sup>2</sup> )	Vedtak (Budsjett 2017)	Innsparinger (Budsjett 2017)
Frivilligheten er mangfoldig og sterk		- Avholde dialogmøte med representanter fra frivillighetsfeltet minst 2 ganger pr år (s. 9)	- Reduksjon av overføring til Frivilligsentralen (s. 18)
Lokaldemokratiet utvikles ved å ta i bruk flere demokratiske arbeidsmåter	- Demokratiarbeid for barn og unge <sup>1</sup> (s. 24)		
Bedre brukermedvirkning		Brukerdialogmøte minst en gang i året for alle virksomheter (s. 9)	

Målene og vedtakene til kommunen om en økt dialog i lokalsamfunnet, spesielt mellom kommunen og frivillighet, støtter holdningene og ønskene presentert av Integrering og Mangfold i forrige innsatsområde. Kommunen ønsker å inkludere lokalbefolkningen (blant annet frivillighet) i integrering fordi det utvikler holdninger som er ønskelige i et godt lokalsamfunn (Nesodden kommune, 2016, s. 72). Denne holdningen står i motsetning til innsparingsforslagene for budsjettet for 2017 hvor rådmannen har anbefalt kutt i midler til frivilligsentralen.

### 5.2.2 Frivillighetsstrategi

Nesodden kommune introduserer deres frivillighetsstrategi med et brev fra ordføreren, Nina Sandberg. Det beskriver hvordan hun mener at kommunen har en ”uvanlig sterk frivillig sektor...[noe som] gir glede, skaper mening, bygger tillit og felleskap...[og] gjør kort sagt en stor forskjell, både for enkeltmennesker, og for lokalsamfunnet” (Nesodden kommune, 2017, s. 2). Sandberg fortsetter ved å konseptualisere frivilligheten gjennom å skildre den som en bærebjelke for lokalsamfunnet. Hun beskriver hvordan kommunen derfor har et ansvar for å støtte frivillighetens viktige rolle, noe hun beskriver at det er tverrpolitisk enighet om. Hun avslutter med å si at hvis frivilligheten skal utvikle seg, må man ha tillit nok for å tørre å bry

seg om hverandre, noe Nesoddingen beviser at de har (Nesodden kommune, 2017, s. 2). Noe som er underlig med Nesodden sin frivillighetsstrategi er at den spenner fra 2015 til 2019, men ble utgitt 2017. Det virker kortsiktig å utvikle en strategi som allerede er halvveis gjennom tidsløpet sitt. Hvis neste strategi skal ta like lang tid å utvikle, mer enn to år, må de allerede ved utgivelsen av den første strategien starte utviklingen av den neste som skal ta over i 2019.

Videre presenterer strategien fakta og statistikk om frivillighet. Den viser, for eksempel til på landsbasis at ”48% av befolkningen over 16 år bidrar med frivillig innsats...den høyeste andel som er målt på verdensbasis” (Nesodden kommune, 2017, s. 3). Denne delen av dokumentet gir også en oversikt over den økonomiske støtten som kultur, næring og idrett mottok i 2015, og noen av de andre godene som frivillig arbeid kan motta.

I den strategiske delen av dokumentet presenterer kommunen hva de ønsker å gjøre for og med frivilligheten, og på hvilke basis. Kommunen presenterer frivillighet først og fremst som en virksomhet som støttes så lenge den er til fordel for lokalbefolkningen. Det presiseres at å ivareta det frivillige engasjementet er en viktig jobb for kommunen, fordi frivilligheten er så sentral i en så stor andel av innbyggernes hverdag. Dokumentet presenterer at det likevel er flere forutsetninger for at kommunen skal være involvert i frivillig arbeid:

[Det må bidra] til å gjøre Nesodden til et bedre sted å bo og er en ressurs for kommunens innbyggere...[Drivkraften er] ønske om å drive med aktiviteter som gir mening, ofte sammen med andre i et interessefelleskap. Det handler ikke om å tjene penger, og det handler ikke om plikt eller lov forvaltning. Det handler om å gjøre noe for andre, gjøre det hyggelig rundt seg, bry seg, være sosial sammen med andre og gi et aktivitetstilbud til flere enn seg selv.

(Nesodden kommune, 2017, s. 4).

Dokumentet forsetter med å forklare at selv om frivilligheten og den offentlige sektoren ofte jobber i det samme feltet og mot de samme målene, har de også grunnleggende forskjeller innenfor roller, ansvar og virkemidlene som de velger å bruke. Likevel mener kommunestyret at frivillig arbeid kan være et supplement som vil gi kommunale tjenester en ”økt kvalitet på tjenestene og økt livskvalitet for brukerne” (Nesodden kommune, 2017, s. 4). Dette står i kontrast til Frivillighetserklæringen til staten, hvor det skrives at ”frivillighet ikke er et supplement til offentlig virksomhet” (Kulturdepartementet, 2015, s. 1). Denne forskjellen er

noe jeg vil se nærmere på i delkapittelet 5.4 Samfunnsanalysen, for å finne mulige forklaringer og konsekvenser.

Videre går dokumentet mer spesifikt inn på de konkrete målene og tiltakene kommunestyret ønsker at frivillighetsstrategien skal fremme gjennom strategien sin. Strategiene er strukturert etter fokus- og innsatsområdet til kommuneplanens samfunnsdel slik at den skal være mer anvendelig. Kommunestyret uttrykker også at ”mål og tiltak må ses i sammenheng med de virkemidler kommunen har til rådighet” (Nesodden kommune, 2017, s. 5). Det skal være enkelt og attraktivt å være frivillig, gjennom at det lages en frivilligportal som skal fungere som et knutepunkt for personer og virksomheter. Kommunen viser her til Frivillig Norge sin nettside [frivillig.no](http://frivillig.no), og ikke en av de to nettsidene som finnes lokalt på Nesodden, [nesodden.frivilligsentral.no](http://nesodden.frivilligsentral.no) eller [nesoddguiden.no](http://nesoddguiden.no). Mens Frivillig Norge er et godt valg å peke til fordi de vil ha et bredere nettverk, er det likevel merkelig å ikke inkludere de to andre sidene (Nesodden kommune, 2017, s. 5). Spesielt når støtten av lokale initiativ er en sentral målsetting i kommunens frivillig arbeid.

Kommunikasjon presenteres som en essensiell målsetting i de neste tiltakene, hvor kommunestyret beskriver hvordan det må være en mulighet for rask kommunikasjon med de frivillige og en mulighet for effektiv synliggjøring av prosjekter. Det må også være en sikker dialog og et samarbeid mellom frivillige og kommunen, hvor det holdes jevnlig møter for informasjon, planlegging, innslag og tilbakemeldinger. Kommunale lokaler skal være tilgjengelig for aktiviteter for barn og unge, og virksomhetslederne skal bli sentrale kontaktpersoner mellom kommunen og frivillige. Kommunen skal videre ”legge til rette for dialog” og opprettelsen av forum og forbund som styrker deres kommunale målsettinger innenfor naturvern, friluftsliv, velforbund, marine og mer (Nesodden kommune, 2017, s. 5-6). Dokumentet beskriver hvordan det forventes at kommunen vil spille en sentral rolle i samarbeidet og nettverksutviklingen mellom frivillige. Kommunalt ansatte som er i samarbeid med frivillige skal være ”bevisst ressursene de frivillige representerer og har oversikt over den frivillige innsatsen...synliggjøre felles samarbeidsoppgaver...[være] bevisst viktigheten av kommunikasjon og informasjon ovenfor de frivillige” (Nesodden kommune, 2017, s. 6).

Frivillighetsstrategien går i liten grad inn på hvilke områder kommunen ønsker at frivillighet skal utvikle seg innenfor og er heller fokusert på hvilken rolle kommunen skal spille for frivilligheten. Kommunen viser i dette dokumentet, gjennom tiltakene de presenterer under

*mål og tiltak*, at kommunen ønsker å være involvert og spille en sentral funksjon i frivilligheten. Tiltakene nevner mange roller og arbeidsoppgaver de ønsker at deres ansatte skal gjennomføre knyttet til kommunikasjon og tilrettelegging, men ikke i selve grasrotorganisering. Dette fokuset står i samsvar med statens målsettinger.

### **5.3 Prosessanalyse**

Nesodden kommune ligger en kort båttur utenfor Oslo på en idyllisk og frodig halvøy i Oslofjorden. Halvøya er blant annet unik fordi over halvparten av innbyggerne pendler inn til Oslo for arbeid, via hva som er godt kjent for å være den mest trafikkerte ferjestrekningen i hele Norge med over 3,2 millioner reisende i året (Arneberg, 2011). På Nesodden kan folk beholde alle de fordelene en storby bringer, men likevel ha et nærmiljø som er lite, familiært og trygt. Det er en unik sammensetning av gunstig beliggenhet, fantastisk natur og engasjerte innbyggere. Det er derfor av god grunn at Nesodden kommune fremmer slagordet sitt *sammen skaper vi det gode liv*, med fokus på verdiene *likeverd, et allsidig samfunn, en økologisk balanse og nærhet til naturen*. Nesodden er et tettsted med et stort potensial.

Fordi Nesodden ligger så nært Oslo, og fordi en så stort andel av innbyggere pendler ut av kommunen hver dag, er det lett å la storbyen dekke de behovene halvøya har. De siste årene har flere aktører investert i prosjekter som har vært med på å skape et større rom og flere muligheter for frivillighet, et sosialt og aktivt felleskap og en forbedret folkehelse hjemme på halvøya. Politikerne har sørget for at det har, blant annet, blitt bygd en ny flerbrukshall på vestsiden av halvøya ved Bjørnemyr barneskole. Nesoddparken har blitt et aktivt arbeid- og ressurscenter for både innbyggere og mange små kunstaktører. Kystkulturstien har blitt oppgradert med flere skilt og informasjonstavler og med flere deler av stien som er mer tilgjengelig for barnevogner og rullestoler. Berger kunstgressbane er blitt utvidet og forbedret. Det er bygget sandvolleyballbaner, en tuftepark, og frisbee-golf bane på Skoklefallsletta. Tangenten ble bygd og rommer det nye rådhuset, et større og oppdatert bibliotek og deler av Nesoddtangen skole. Tangenten har også blitt et sentralt knutepunkt for fritidsklubber, interessegrupper og lokallag. Helse og omsorg har fått et opprettholdt palliativt team, flere sykehjemsplasser, og legevaktttransport for eldre. Kommunen eier også mange eiendommer som leies ut til drift av kultur- og sosiale arrangementer. Steder som Nesoddtangen gård, Hellviktangen Restaurant, Ekelund Seniorsenter, Samfunnshuset, To gård, Fjellstrand Grendehus, Steilene og mange flere, er viktige biter i utførelsen av å skape et allsidig og

tilgjengelig offentlig rom. Det private næringslivet har også utvidet seg og nå finnes det et sentralt og oppdatert kjøpesenter og treningssentre på hver side av odden. Med andre ord har halvøyen begynt å etablere mer plass for aktiviteter som er med på å skape felleskap og muligheter for utviklingen av tilhørighet.

I Norge skjer offentlig forvaltning av velferdsstaten overordnet på to nivåer: stat og kommune som inkluderer fylkeskommunen. Deres legitimitet er grunnet i deres evne til å gjennomføre, opprettholde og garantere normative og lovfestede rettigheter og plikter til og fra alle innbyggerne (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 17-20). Man kan derfor argumentere for at kommunens oppgaver kan forenkles ned til det å *forsikre rettigheter og skape muligheter for innbyggerne sine gjennom en forvaltning av ressurser grunnet i statens vedtak*. På grunn av et konstant varierende samfunn og realiteten at man aldri har like mange midler som man skulle ønske vil det være urealistisk og utfordrende, men heller ikke nødvendigvis et mål, for en kommune å porsjonere ut tilstrekkelige ressurser direkte til alle innbyggerne sine. Men dette fraskriver dem likevel ikke ansvaret for å skape mulighetene for at andre skal kunne dekke manglende behov på kommunens vegne. Det er derfor viktig at det hele tiden arbeides for å dyrke en holdning hvor innbyggerne og lokal næring føler det er både et viktig ansvar og en naturlig og hyggelig del av livet på halvøyen å kunne delta i frivilligheten og gi tilbake.

I følge tidligere budsjetter har kommunen i økende grad frem til i år innvilget støtte til frivillig arbeid med et ønske om nettopp dette, at lokalt næringsliv og innbyggere skal bistå i flere utfyllende tjenester og -arbeid som kommunen i dag utfører. Men frivillig arbeid på Nesodden er krevende både fordi det er en pendlerkommune og fordi det er et minimalt næringsliv i forholdt til folketallet (Nesodden kommune, 2015, s. 19). Først og fremst får dette konsekvenser for kommunikasjonsnettverket mellom innbyggerne. Når en så stor andel av befolkningen bruker tiden sin utenfor halvøyen får de mindre innsikt i hva som skjer i lokalmiljøet fordi de ikke omgås hverandre. Selv om koordinasjon er en naturlig del av frivilligarbeid, er det derfor en enda viktigere brikke for å få frivillighet til å vokse og fungere akkurat på Nesodden.

Det er mange frivillige aktører på Nesodden. De snart 200 lagene og organisasjonene vokser hvert år og variere i alt fra idrettsklubber, speidergrupper, kulturgrupper, religiøse grupper og organisasjoner til velforeninger, pensjonistforeninger og eldre sentre (Nesodden kommune, 2017, s. 3). Som et fellestrekk tilbyr alle en ettertraktet tjeneste eller aktivitet eller fungerer

som et samlingspunkt for de med samme interesser. Fordi mulighetene for interessedeltakelse på Nesodden øker, bestemte bl.a. gründerne Petter Carlstad og Trond Folckersahm i 2015 seg for å etablere og utvikle en nettside, nesoddguiden.no, hvor de nå samler informasjon om hva som skjer på halvøya med oversikter over lag, foreninger og bransjer.

Selv om frivilligheten på Nesodden er i oppgang og stadig flere blir bedre informert om- og har muligheten til å delta i lokalsamfunnet, er det likevel mange som vil falle utenfor som ikke blir sett eller hørt. Frivilligsentralen på Nesodden (NFS) er en av hovedaktørene som arbeider for å både organisere de som føler at de har litt ekstra å gi, og å finne hjelp til de som mangler et tilstrekkelig nettverk rundt seg. Disse tiltakene er meget viktige fordi de ofte når ut til de mer ressursvake innbyggerne, blant annet, førstegangsetablerere, aleneforsørgere, innvandrere, og de eldre. Frivillighet har, i større grad enn kommunen, muligheten til å starte nye tjenester og tilbud på kort tid og med få resurser. De er derfor ofte veivisere når det gjelder å finne nye satsningsområder.

NFS støtter mye av Nesodden kommune sitt arbeid gjennom 'utfyllende tjenester'. For eksempel, der kommunen ikke har tilstrekkelig ressurser for helse og omsorg til å hjelpe eldre, og de eldre heller ikke har et tilstrekkelig nettverk selv, trår NFS inn som et bindeledd mellom eldre og en lang liste med innbyggere som har sagt seg villig til å hjelpe gjennom tjenesten En-Til-En. Videre, er NFS ansvarlig for å organisere flere kurs og sosiale treff som utfyller kommunen sitt tilbud for innvandrere i eller utenom introduksjonsprogrammet og for andre innflyttere til kommunen. Dette inkluderer ekstra leksehjelp for enslige, mindreårige asylsøkere; språkkurs åpne for alle for å lære både norsk, engelsk, tysk, og andre språk på forskjellige nivåer; sosiale treff rundt mat og håndarbeid for menn og kvinner både samlet og separat; barnegrupper; aktivitetsgrupper. Kommunen har hatt god nytte av dette samarbeidet fordi de ønsker at flere skal engasjere seg i flyktningarbeid, men da gjennom NFS sine tjenester. Frivillighet er med andre ord tett knyttet til det politiske arbeidet som gjøres i Nesodden kommune og innbyggerne får et meget godt utbytte av dette samarbeidet.

## **5.4 Samfunnsanalyse**

Samfunnsanalysen vil stille spørsmålet *hvilke konsekvenser har den utvalgte konseptfremstillingen til policyen?* Den vil se på innsatsområdene, planene, vedtakene og innsparingene i lys av verdiene og målene som er satt i kommuneplanen og



samfunnskonteksten presentert i prosessanalysen. Først vil jeg derfor se nærmere på verdiene som introduserte kommuneplanen, fordi det er et klart skille mellom noen av dem. Den første verdien, likeverd, vil kreve et interseksjonelt styrt arbeid grunnet i organiseringen og utvikling av et miljø som styrker holdningene inkludering, toleranse og raushet, som nevnes. Denne verdien kan ikke falle på plass bare ved hjelp av holdningene til politikerne og de økonomiske vedtakene de foreslår. Det er et arbeid som må skje innbyggerne seg i mellom. De tre andre verdiene, allsidig samfunn, økologisk balanse og nærhet til naturen, har et mye større behov for konkrete vedtak og planer som kan forandre vaner og handlinger fremfor holdninger.

Det er først og fremst et *allsidig samfunn* som blir representert som verdien som kan styrke integreringsarbeidet gjennom at det skal kunne ”leves hele liv, som rommer mange måter å leve og arbeide på, mange livsperspektiver og innfallsvinkler” (Nesodden kommune, 2015, s. 4). Mens *likeverd* er den verdien som blir representerer som det område som vil styrke frivillighetsbasert arbeid, og holdningene som kan styrke tilhørighet og tillit. Målsettingene til integrering vil likevel være avhengig av *likeverd* slik at det utvikles et ”inkluderende, tolerant og raust samfunn med et mangfold av mennesker...tilgjengelighet for alle, medinnflytelse, likeverd” (Nesodden kommune, 2015, s. 4).

#### 5.4.1 Innsatsområder og målsettinger i kommuneplanen

Innenfor innsatsområdene nevner SWOT-undersøkelsen at et godt bosted og gode levevilkår, godt naboskap og sosialt felleskap og godt kultur- og idrettstilbud er noe innbyggerne i stor grad allerede opplever, men at det ikke er nok møteplasser hvor det kan utvikles frivillighet og bedre samferdsel. Kommunen beskriver selv hvordan deres fokus er tjenester som skal gjøre kommunen sterkere og mer selvstendig ved å satse på kommunikasjon, samferdsel og næringsutvikling (Nesodden kommune, 2015, s. 17). Selv om dette er et viktig grunnlag for en kommune å stå på, er det ikke utfyllende når satt opp mot verdiene som driver kommuneplanen deres.

En måte å sortere målsettingene til Nesodden kommune på, for å få et klarere bilde av deres satsningsområder innenfor frivillighet, inkludering og integrering, er mellom det individuelle og institusjonelle, som også forklart i delkapittel 4.2.1.7 *Offentlige tjenester som gir like muligheter*. Med dette mener jeg at noen målsettinger fremmer innsatsområder som vil *forandre* holdninger; det individuelle, mens andre målsettinger fremmer innsatsområder som

vil *styrke* holdninger; det institusjonelle som allerede er på plass. Integrering er et institusjonelt område, som diskutert i delkapittel 4.3.3.2 *Inkludering kontra integrering*, hvor det er meningen at innsatsområdet skal styrke holdningene til staten. Selv om frivillighet og inkludering også kan vurderes som et område brukt til å *styrke* holdninger, er det heller et område som er sterkt knyttet til *utviklingen* av holdninger. Denne differensieringen er viktig i min forståelse av Nesodden kommune sine satsningsområder fordi den kan vise til metoder med konsekvenser som strider i mot deres visjoner.

Kommuneplanen presenterer det første målet *folkehelse og levekår* som delvis knyttet til utvikling innenfor det individuelle, men med en større institusjonell satsning. Planene, tiltakene og innsparingene som kommuneplanen og budsjettet for 2017 presenterer møter mange av målene og viser et fokus på tiltak som vil styrke holdninger og arbeidet til kommunens virksomheter. Dette gjelder for eksempel integreringsarbeidet. Det er i denne sammenhengen lite fokus på sosiale tiltak som vil utvikle nyskapende holdninger og dermed helhetlig styrke kommunens kjerneverdier. Noen av innsparingene gjør kutt i virksomheter hvor verdier som inkludering, toleranse, raushet, mangfold og forskjellige måter å leve og arbeide på har store muligheter for å utvikle seg. Dette er for eksempel i Uteskolen og Ungdom og Fritid, hvor inkludering står sentralt. Mens reduksjonen i finansieringen av Ungdom og Fritid kan være knyttet til planen for å systematisere tjenesten, peker det likevel ikke til en satsning, som foreslått i deres målsettinger.

Innsatsområdet *lokaldemokrati og deltagelse* er drevet av mål som i større grad ønsker utarbeidelse av arenaer for utvikling av nye holdninger eller tenkning, og i mindre grad institusjonell investering som styrker holdninger som allerede er i bruk. Planene og vedtakene om flere dialogmøter og demokratiarbeid viser at kommunen ønsker å trekke inn kompetansen og ressursene som ligger i lokalmiljøet. Innsparingene til frivilligsentralen fremstår dermed som en motsetning til bildet som gis av vedtaket som ønsker dialogsatsning. Dette innsatsområdet har et sterkt fokus på inkludering, en sentral ressurs både for frivillighet og integrering.

Utenom de to innsatsområdene jeg har nevnt er det fortsatt noen punkter fra andre innsatsområder og mål som er verdt å nevne uten å ha tatt med en full utredning av deres handlingsprogram. Innenfor *næringsutvikling* nevnes det, at siden ”Nesodden har lite næringsliv i forhold til folketall...[og] en høyt utdannet befolkning”, er det mye potensial,

kompetanse og kreativitet som lett kan gå tapt gjennom pendling til Oslo (Nesodden kommune, 2015, s. 19). Derfor er et mål i denne sammenheng å ”beholde et levende lokalsamfunn på Nesodden” (Nesodden kommune, 2015, s. 19). Det har i denne sammenheng blitt utviklet en strategisk næringsplan hvor kommunen ønsker å ”legge til rette for lønnsomhet og vekst for nyetablert- og eksisterende næringsliv på Nesodden” (Nesodden kommune, 2016, s. 9). Næringslivet spiller en sentral del i utviklingen av lokalmiljøet og frivillighet. Ikke bare er næringslivet en viktig økonomisk støttespiller, det kan også være en inspirasjonskilde til nye frivilligrupper. Dermed kan den institusjonelle støtten til næringslivet bli en kilde til individuell utvikling.

Det neste innsatsområdet er *stedsutvikling* og er fokusert på planlegging som gir et helhetlig bomiljø slik at det blir plass for utviklingen av ”bygd livet”. Dette ønsker kommunen å utføre gjennom satsning som tilpasset befolkningsutvikling, utviklingen av bolig- og næringsområder i nærheten av kollektivtilbudet, utviklingen av lokalsentre flere steder på Nesodden og bevaring av Nesoddmarka (Nesodden kommune, 2015, s. 19-20). Disse punktene ble bekreftet i Budsjett 2017 gjennom en fortsettelse av satsningen på et ”attraktivt kommunesenter på Tangen med Tangenten som motor for sentrumsutvikling [og] utviklingen av Fagerstrand til et spennende tettsted med et tydelig lokalsenter” (Nesodden kommune, 2016, s. 9). Denne type systematisk satsning støtter etterspørselen av møteplasser fra innbyggerundersøkelsen utover den sport- og fritidsbaserte møteplass satsningen det er fokus på i tidligere innsatsområder. Dette er også en type institusjonell satsning som skaper rom for utviklingen av møteplasser som styrker relasjonsbygging og tilhørighet for individer.

*Kommunikasjon og samferdsel* er et innsatsområde som baserer seg på strukturell og ikke individuell kommunikasjon og samferdsel. Men dette satsningsområdet kan likevel sees på i sammenheng med deres verdier om likeverd og allsidig samfunn, hvor halvøya skal være tilgjengelig, inkluderende og gi mulighet for mange måter å leve på. Kommunen møter denne målsettingen ved å utvikle kollektivtilbudet, bruke fjorden som en transportvei, redusere behovet for bilbruk, forbedre kommuneveiene og et sammenhengende gang- og sykkelveinett (Nesodden kommune, 2015, s. 21).

Alle tre gruppene som ble nevnt sist har til felles at de har en institusjonell eller strukturell satsning. De ønsker en utvikling som er helhetlig i at den vil gi innbyggere på tvers av sosial og økonomisk bakgrunn tilgjengelighet, og ønsker å støtte holdninger som allerede er tilstede.

Denne institusjonelle satsningen er sentral i utviklingen av et lokalsamfunn som er tilrettelagt for en strukturell integrering. Selv om kommunen ikke har skrevet mye om integrering, er den underliggende innstillingen i disse satsningsområdene i tråd med satsningsmetoder som er nødvending for et allsidig samfunn hvor det skal være mulig å leve mange forskjellige typer liv. Det samme gjelder for frivillighet. Selv om hensikten med frivillighet er en individuell holdningsutvikling som styrker tillit, relasjoner og tilhørighet, har sektoren et behov for et relativt stabilt og ressurssterkt grunnlag i lokalsamfunnet. Innbyggerne i Nesodden kommune har allerede en holdning som støtter frivillighet. Ved at kommunen ønsker å fortsette å utvikle det institusjonelle og strukturelle på halvøyen og gjøre virksomheter mer bærekraftig, gir dermed kommunen også frivilligheten flere ben å stå på.

#### 5.4.2 Frivillighet og integrering

Som følge av kommunereformen i 2014-2015, skal større kommuner fra og med budsjettår 2017 ta over fullt ansvar for tilskudd til frivilligsentraler uavhengig av om de er drevet av kommunen eller ei. Hensikten med denne forandringen er at kommunene skal få mer handlingsrom til å prioritere hvilke satsningsområder de mener det er mest hensiktsmessig å bruke tilskuddene sine på, og slippe det administrative arbeidet som kom fra å søke og rapportere til kulturdepartementet. Kommunene får som en følge av denne forandringen også velge om de mener det er utslagsgivende å støtte frivilligsentralen i det hele tatt. Pengene fra dette formålet vil fortsatt gå til kommunene, men overføres fra kulturdepartementet og gå inn under budsjettet for rammetilskudd til kommuner hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet og kan derfor brukes til flere formål (Prop. 123 S 2015-2016, s. 123). Driftstilskuddet som tidligere har vært gitt til NFS (Nesodden Frivilligsentral) lå i fjor på 550 000 kr. Etter forandringene i rammetilskuddene, og grunnet i innsparingsbehovene til kommunen, har Rådmannen anbefalt en innsparing på 500 000 kr hos NFS. Det uttrykkes en klar forståelse om at hvis dette kuttet iverksettes, vil NFS sannsynlig måtte legges ned (Nesodden kommune, 2016, s. 20).

Forslaget kan forklares ved å ta inn i betraktning at motivasjonen til hvordan budsjettet utvikles vil differensiere fra rådmannen til politikernes perspektiver. Det er likevel merkelig at kommunen har valgt å satse så mye ressurser på frivillighet gjennom deres strategi samtidig som de vurderer å kutte midler fra flere virksomheter. I 5.3 Prosessanalysen ble det presentert hvordan offentlig autoritet er basert i evnen til å *forsikre rettigheter og skape muligheter for*

*innbyggerne sine gjennom en forvaltning av ressurser grunnet i statens vedtak.* Denne logikken fremmer at kommunen har rett og stor grunn til å støtte frivillighet fordi arbeidet bidrar til å gjøre Nesodden til et bedre sted å bo og er en ressurs for kommunens innbyggere.

Som beskrevet i 5.3 Prosessanalysen har Nesodden kommune lite næringsliv og møteplasser utenom sport og fritid, men dette er og kan forandre seg. En konsekvens av denne realiteten er at kommunen vil være avhengig av mer organisering og nettverksbygging for å bygge tillit og et samfunnslim mellom innbyggerne sine. Her stiller frivilligheten sterkt som en ressurs. Dette er spesielt viktig i integrering når kommunen ikke har fått muligheten til å utvikle en helhetlig integreringsmelding enda. Det lille som er presentert om integrering viser at konseptet i praksis ikke er en universal og alt-dekkende beskrivelse når man ser nærmere på situasjonene virksomheten prøver å respondere til. Alle innvandrere med fluktbakgrunn skal delta i et integreringsprogram, men på tross av lik deltagelse vil det samtidig være ulike resultater. Integrerings notatene introduserer her at mens integrering må skje systematisk, er det i stor grad nødvending at den også justeres for hver deltager. Mens dette ikke er mulig på et nasjonalt nivå, har kommunen en unik sjanse til å bruke de lokale ressursene til å møte hvert individs behov. Integrering er dermed ikke primært *en* fast type prosess, men heller et langsiktig mål med mange ulike kurser. Dette er en arbeidsmetode som er vanskelig å følge opp for en offentlig virksomhet, dermed blir frivillighet, med den friheten og tilpasningsevnen den har, en viktig medspiller. Integrering må derfor utvikles til å være et samarbeid mellom flere parter hvor alle støtter hverandre og fyller hverandres svakheter for best mulig suksess.

## 6 Avslutning

### 6.1 Innledning

Jeg skal i dette avsluttende kapitlet gi en oppsummering og konklusjon av hovedpunktene og funnene fra analysene i kapittel fire og fem. Jeg vil se tilbake og gi en oversikt over prosjektet og peke til den røde tråden gjennom oppgaven. Problemstillingen min var delt opp i de to følgende spørsmålene:

- 1. Hvordan har integrerings- og frivillighetspolitikken i Norge blitt til, og hvordan har den utviklet seg?*
- 2. Hvordan kan frivillighet brukes til å styrke samfunnslimet i prosjektet om integrering og nasjonsbygging?*

Jeg svarte på det første spørsmålet til denne problemstillingen ved å gjennomføre en tekstanalyse av utvalgte dokumenter. Deretter så jeg på forskning som viste til opphavet og konteksten som integrerings- og frivillighetspolitikken utviklet seg fra. Til slutt vurderte jeg hvordan opphavet og konteksten har satt tydelige spor i de utvalgte dokumentene. Jeg svarte på det andre spørsmålet ved å se på hvordan konseptet samfunnsmessig kohesjon (samfunnslim) ble presentert i dokumentene om integrering og frivillighet, og hvordan konseptet ble brukt til å forklare dokumentenes målsettinger og bruk av vedtak. Dette foreslo hvordan staten og kommunen selv mente at samfunnsmessig kohesjon måtte utvikles og hvorfor dette var viktig. Jeg kunne da bruke deres egne konklusjoner for å vurdere hvordan frivillighet kan være en ressurs i statens integreringsprosjekt om nasjonsbygging.

Jeg ønsket å fokusere på frivillighet i sammenheng med integrering fordi både stat og kommune har konsekvent artikulert i sine meldinger hvor viktig frivillighet er for et mangfoldig og likeverdig samfunn sentrert rundt tilhørighet. Jeg valgte disse to problemstillingene fordi jeg først ville orientere meg om stillingen til integrering og frivillighet hver for seg, før jeg så nærmere på hvordan frivillighet var en viktig ressurs for det større integreringsprosjektet i Norge. Jeg så i denne sammenheng på Nesodden kommune som et eksempel.

Delkapittel 6.2 vil dele mine konklusjoner inn i flere delkapitler hvor funnene mine blir oppsummert. Dette vil knytte alle de løse trådene sammen slik at problemstillingen blir tydelig svart på. Konklusjonene mine er som følger:

1. Velferdsstaten er avhengig av mer enn bare integrering.
2. Et samfunnslim krever likeverdige rettigheter, plikter og muligheter.
3. Grasrotbevegelser skaper likeverdige muligheter, også for minoriteter.
4. Det er et behov for større fokus på inkludering.
5. Individuelt potensial hviler på institusjonell satsning.

## 6.2 Oppsummering og konklusjon

### 6.2.1 Velferdsstaten er avhengig av mer enn bare integrering

Troen på at vi alle i utgangspunktet er relativt like er en viktig del av motivasjonsgrunnlaget for utviklingen av velferdsstaten i Norge. Selv om det er mange andre politiske elementer som også spiller inn, bygger velferdspolitikken stort sett på en underliggende forståelse om likeverd og derfor også lik plikt og rett til deltagelse i samfunnet. En velfungerende velferdsstat er en maskin som hele tiden må smøres og holdes vedlike. Den krever et stort forvaltningsorgan, noe som er kostbart, og den er overveiende avhengig av to elementer, sysselsetting og nasjonsbygging. Dette er fordi en stor utgående strøm av ressurser krever en tilsvarende inngående strøm; det er viktig at innbyggere er i jobb og gir til systemet og ikke bare er mottakere. Nasjonsbygging må jobbes for slik at innbyggerne er villige til å investere en stor del av inntekten sin både til opprettholdelsen av systemet og til fordel for andre. Sammensettingen av innbyggere vil alltid variere, både på grunn av generasjonsforskjeller og på grunn av innvandring. Nasjonsbygging vil derfor alltid være en pågående prosess. Videreførelsen av velferdsstaten er delvis avhengig av en integreringspolitikk som ikke bare jobber for å lære nye innbyggere samfunnskunnskap og norsk, for deretter å sysselsette dem, men som også sørger for at det finnes noe, et *samfunnslim*, som binder alle innbyggere, nye og gamle, sammen til tross for økte forskjeller.

Integrering vil fortsette å være et forskningsprosjekt som undersøker hvordan nye og mer etablerte samfunnselementer henger sammen, hvordan de etablerte elementene kan ta nye former og hvordan en multidimensjonal og interseksjonal etterforskning vil forbedre vår forståelse av dynamikken i denne utviklingen, prosessen og forholdet. Jeg beskriver i

delkapitlene 4.2.1 *Deltagelse i felleskapet* og 5.4.1 *Innsatsområder og målsettinger i kommuneplanen* hvordan det kan differensieres mellom en politikk som jobber for en institusjonell kontra en individuell integreringsprosess. Med dette mener jeg at noen målsettinger fremmer vedtak som vil *forandre* holdninger; det individuelle, mens andre målsettinger fremmer vedtak som vil *styrke* holdninger; det institusjonelle som allerede er på plass. Integrering er et institusjonelt område, hvor det er meningen at vedtak og innsatsområdene skal styrke holdningene til staten. Selv om frivillighet også kan vurderes som et område brukt til å *styrke* holdninger, er det heller et område som er sterkt knyttet til *utviklingen* av holdninger fordi frivillighet er en type grasrotbevegelse.

Integreringsmeldingen fra delkapittel 4.2, Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, nevner hvor viktig det er for institusjonell integrering å inkludere en satsning på individuell integrering. Utviklingen av trivsel og tilhørighet vil i sammenheng med institusjonell integrering gjøre at innvandrere både finner og beholder en jobb fortere og lengre. I noen sammenhenger, som ved helsetjenester nevnt i 4.2.1.7 *Offentlige tjenester som gir like muligheter*, er flere etater direkte avhengig av individuelle integreringsresultater. Kapitlet konkretiserer gjennom klare eksempler hvor viktig hverdagsintegrering, og utviklingen av politikk som også fremmer individuell integrering, er for at det større institusjonelle integreringssystemet skal virke. Fokuset på den sentrale rollen til individuell integrering i det større integreringsprosjektet fortsetter i delkapittel 4.2.1.8 *Deltagelse i felleskapet*, ved å understreke hvordan man kan skape en tilknytning til noe nytt først når man har etablert et trygt utgangspunkt. Det vil være langt vanskeligere å finne sin plass og måte å delta på i det norske samfunn når man ikke føler at man har tilhørighet, enn hvis man har et støttende lokalmiljø med et trygt nettverk som utgangspunkt.

Delkapittel 4.2.3.2 *Alene, sammen*, bygger på konseptet økt individuell integrering ved å presentere hvordan en konsekvens av en individualiserende videreutvikling av rettigheter kan gi mindre fokus på helhetlig tilhørighet. Dette er viktig å vurdere, fordi det er tydelig at den individualiserende videreutviklingen av rettigheter som skjer i Norge i dag også er sterkt tilstede i den nåværende integreringspolitikken. En konsekvens av individualisering kan bli mindre fokus på helhetlig tilhørighet. Når individets selvstendighet og evne til å tilpasse seg står i sentrum for integreringspolitikken kan det være vanskelig å finne noe å støtte seg på, spesielt for nye innbyggere. I dag er også andelen av befolkningen med psykiske lidelser på vei opp, noe som betyr at utviklingen av tilhørighet ikke er et behov bare blant innvandrere.



Selv om videreutviklingen av rettigheter har introdusert mange positive forandringer, er det også rimelig å konkludere med at den har skapt et samfunn som generelt føler seg alene selv om man er sammen.

Når regjeringen og stortinget vedtar rettigheter som individualiserer samfunnet, som nevnt i delkapittel 4.2.3.3, er det viktig å også ha sektorer som er med i arbeidet om å fremme de holdningene som må til for å støtte praktiseringen av disse rettighetene. Tilhørighet står sentralt i denne utviklingen, et konsept som er avhengig av tillit, som igjen er avhengig av elementer som forståelse, felleskap og solidaritet. Disse faktorene, et *samfunnslim*, skapes i møtet mellom mennesker.

## 6.2.2 Et samfunnslim krever likeverdige rettigheter, plikter og muligheter

Uavhengig av hvilken politisk retning et land har valgt å ta, har forskning vist at de demokratiske landene som har hatt størst suksess med en flerkulturell befolkning har basert sin politikken rundt utviklingen av en ny og mer inkluderende nasjonal identitet som skaper et *samfunnslim*. En nasjonal identitet som bygger på felles kjerneverdier vil øke tilhørighet og solidaritet mellom innbyggerne selv om de praktiserer forskjellige kulturtradisjoner (Modood, 2007, s. 150). For å oppnå dette må land stoppe å forme grupper som individer må slutte seg til, og heller assistere dem i å oppsøke hverandre så de kan organisere seg slik de selv ønsker. Dette gjelder også for utdelingen av plikter og rettigheter.

En befolkning vil alltid ha et mangfoldig behov som ikke kan dekkes av en ensartet politikk. Spørsmålet om hvordan politikken må utvikle seg for å forsikre at alle får dekket forskjellige behov, men likevel blir gitt de samme mulighetene, har lenge vært et spørsmål. 90-tallet markerte perioden hvor Norge flyttet den flerkulturelle politikken sin inn i en retning som videreutviklet rettigheter og satte fokus på individer i behovsgrupper på tvers av samfunnet, og ikke individer avskilt i forskjellige etniske- eller minoritetsgrupper. Som det vises til i delkapittel 4.2.2.3, ble det etter Bondevik II meldingen i 2004 satt individuelle krav både til flyktninger, arbeidsinnvandrere og personer i familieforening. Det var ikke nok at de tilhørte en gruppe som hadde visse rettigheter, de måtte selv aktivt delta for å motta dem. Denne politikken er en praktisering av Modood sin multikulturelle teori om gruppebaserte rettigheter. Han fokuserer på hvor viktig det er å understreke de forskjellige typene mangfold som finnes både mellom og innenfor kulturgrupper. Man kan jobbe for å identifisere og hjelpe

individer og samtidig ønske å støtte den større gruppen. Norge har i dag i ulik grad fulgt både Modood og Phillips sine fremstillinger av videreutviklingen av rettigheter innenfor multikulturalisme. Regjeringen har utviklet en integreringspolitikk som er både tilpasset grupper og individet. For eksempel som forklart i delkapittel 4.2.5.1 *Kvalifisering, utdanning og arbeid*, selv om introduksjonsordningen er rettet mot en stor målgruppe, er tiltakene rettet mot og skal tilpasses individuelle behov. Denne typen videreutviklingen av rettigheter er et viktig grunnlag for å utvikle samfunnsmessig kohesjon fordi det stiller alle på et likere grunnlag som dermed gir mer likestilte muligheter.

Samfunnsmessig kohesjon er også avhengig av prosesser og fremgangsmåter som jobber utenfor den rent politiske sfæren, som de faktorene som binder kultur til institusjoner, deriblant frivillighet. Som forklart i delkapittel 4.3.2 er det idealistiske ønsket og målsettingen bak nasjonsbygging i velferdsstaten at innbyggerne skal ville ha lyst til å ta et selvstyrt og aktiv ansvar i å delta både i arbeidslivet, politikken og samfunnet for å kunne være med på å forme betingelsene for sitt eget liv. Et økt fokus på grasrotbasert frivillighet blir derfor et naturlig produkt av denne utviklingen og holdningen, hvor mulighetene til å ta initiativ og jobbe for egne behov eller mål står i sentrum.

### 6.2.3 Grasrotbevegelser skaper likeverdige muligheter, også for minoriteter

Velferdsmodellen ønsket å skape lojalitet og felleskap ved å minske forskjellene mellom innbyggerne i Norge og gi alle flere like muligheter i samfunnet, noe den har klart å gjøre. Men med det økende antall flyktninger som har ankommet Norge, spesielt de siste årene, har likestillingskulturen i Norge blitt satt på prøve. Velferdssystemet, som det er i dag, krever et sysselsettingsnivå som mange mener ikke er realistisk. Diskursen som har utviklet seg rundt flyktninger og innvandrere og deres innflytelse på samfunnet er en *politikk* som utfordrer velferdssystemets hegemoniske og *objektive* stilling ved å innføre usikkerhet. Det er behov for utviklingen av en mer robust velferdskultur basert på realitetene i det flerkulturelle samfunn. Dette krever utviklingen av nye diskurser som representerer befolkningen som den står i dag.

Som det ble forklart i delkapittel 4.2.2.2, betegner det *politiske* forskjellige sosiale konstruksjoner eller diskurser fra forskjellige kontekster som kjemper om å oppnå hegemoni, eller *objektivitet*, ideologier som folk er ukritiske mot fordi de tar dem som en selvfølge. I denne sammenhengen er velferdssystemet en politisk ide og et system som ble presentert som

en praktisk og økonomisk løsning på samfunnsutfordringene etter krigen. Etterhvert fikk modellen økende positiv omtale og viste at den ledet til de forandringene politikerne ønsket, og innbyggerne erfarte ønskelige resultater som trygghet og tillit i hverdagen. Velferdsstaten fikk dermed en hegemonisk og *objektiv* status med en primær innflytelse på den politiske arenaen. Velferdsstaten har opprettholdt sin *objektive* plass i samfunnet siden krigen, men på grunn av nye diskurser, en ny *politikk*, er denne modellen satt på prøve.

Velferdsstaten prøver å skape lojalitet og felleskap gjennom en utjevning av forskjeller, men dette er en taktikk som bare vil virke så lenge det ikke finnes for store forskjeller i befolkningen. Folk kan ikke bli tvunget til å forandre seg bare for å skape samfunnsmessig kohesjon, dette vil få motstridende effekter. Mennesker trenger sin egen kultur. Jeg beskriver i delkapittel 4.3.3.1 *Grasrotbevegelser, uavhengighet og tilhørighet*, hvordan det er to hovedargumenter for at kultur er en fundamental kilde til menneskets autonomi. For det første, kulturer definerer, evaluerer, strukturerer, og foreslår hva som har verdi og er meningsfullt, og gir derfor et grunnlag og en kontekst for våre beslutninger og dermed autonomi. For det andre, kulturer oppfordrer til et miljø som legger til rette for tilhørighet og tillit, noe som etablerer og foster individets identitet og velvære. Disse punktene er viktige, men kommer ikke alltid overens (Parekh, 2006, p. 100). Fordi nasjoner er bygd opp og styrt av mennesker, og mennesker utvikler sin identitet gjennom kultur, vil de fleste nasjoner lettere støtte majoritetskulturen enn minoritetskulturen. Uten forskjellsbehandling vil land både bevisst og ubevisst systematisk frarøve minoriteter lik tilgang til deres kultur, en essensiell kilde til trivsel og fremgang (Iversen, 2012, s. 21-22).

Delkapittel 4.2.3.1 forklarer hvordan årsaken til at frivillighet er gunstig å bruke til utviklingen av samfunnsmessig kohesjon og individuell integrering er fordi den er et bindeledd som har flere ben utenfor den politiske sfæren, samtidig som den også jobber tett sammen med både de offentlige- og de private sektorene. Det er lett å tilpasse arbeidet i den frivillige sektoren til de behovene som viser seg. Ikke minst er frivillighet drevet av engasjement, noe som legger til rette for at det blir en lavterskelsjans for en økt mulighet for inkludering og representasjon av forskjellige holdninger og meninger i samfunnet. Denne type *nedenfra-og-opp* grasrotutviklingen av nye aktører sørger for at grupper får muligheten til å bli representert i samfunnet og støtter individer på en måte som oppfordrer til selvstendighet, utholdenhet, og bærekraft. Grasrotbevegelser øker tilstedeværelsen av tilhørighet blant innbyggerne fordi samfunnet blir noe som tilhører dem og deres ønsker og behov. Frivillighet

spiller dermed en sentral rolle i å utvikle et samfunnslim i velferdsstatens nasjonsbyggingsprosjekt, hvor det skal finnes likestilte rettigheter og plikter, likeverdige muligheter og hvor tilhørighet og solidaritet skaper grunnlaget for drivkraften bak aktiv deltagelse.

#### 6.2.4 Det er et behov for større fokus på inkludering

Delkapittel 4.3.1 beskriver hvordan frivillighet er et verktøy som skaper sosial tilhørighet, mestring og tar i bruk styrken som ligger i mangfoldet. Verdiene som samles i praktiseringen av frivillighet har vært, og vil fortsatt være, helt essensielle i utviklingen av bærekraften til velferdssamfunnet. Frivillighet fyller mange hverdagslige tjenester, som å være en medmenneskelig støtte, døråpner eller brobygger slik at hvert enkelt individ opplever tilhørighet.

I det større integreringsprosjektet er det et stort behov for inkludering. I delkapittel 4.3.3.2 Inkludering kontra integrering, beskriver jeg hvordan ordet *inkludere* legger til grunn en mer likestilt holdning, hvor det ofte antas at både personen jeg vil inkludere og meg selv har en felles interesse i denne aktiviteten. Men når jeg bruker ordet *integrering* er det ofte en underliggende antagelse at personen bør delta for å oppnå en ny forståelse for- eller å lære noe om aktiviteten. Konseptet inkludering er relasjonsbasert, mens integrering er læringsbasert. Ordene holder forskjellige antydninger om partene som deltar i interaksjonen. Dette er et viktig skille når man skal begrunne hvorfor det er viktig å bruke mer frivillighet og inkludering i integreringen av innvandrere.

Det er nettopp de lokale behovene til integrering, både av innvandrere og lokalbefolkningen seg i mellom, som å møte de som står utenfor arbeidslivet, har droppet ut av utdanningsløpet, mangler nære nettverk eller er ensomme, som er frivillighetens viktigste rolle. Samfunnet er avhengig av frivilligheten for å skape nettverk, tillit og mellommenneskelige relasjoner; de ”utgjør sjelen i et lokalsamfunn” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 9). Inspirasjonsheftet fra staten presenterer frivillighet som et konsept som kan beskrives som det menneskelige potensialet som ligger lokalt hos hver innbygger; evnen deres til å se naboen som et medmenneske og ikke et innbyggertall. Det er den menneskelige komponenten og ikke organiseringen som gjør frivilligheten så viktig og sentral i utviklingen av tilhørighet og tillit. Når mennesker aktiveres i et arbeid hvor de ser verdien av sin rolle og den positive virkningen

det har for lokalmiljøet, er de ofte villig til å gjøre en ekstra innsats, noe som skaper mening. Regjeringen har mange viktige oppgaver, men det er først når solidariteten og tilhørigheten mellom mennesker blir opprettet lokalt at overordnede politiske mål også kan bli realisert.

### 6.2.5 Individuelt potensial hviler på institusjonell satsning

Nesodden kommune har et stort potensial. Som beskrevet i 5.3 Prosessanalysen til Nesodden kommune, har Nesodden et lokalmiljø hvor inkludering og tilhørighet allerede er godt forankret. Men som i resten av befolkningen, er det også en flerkulturell fremvekst der. Nettopp av disse grunnene er det viktig å øke satsningen på frivillighet og inkludering. Som beskrevet i delkapittel 4.3.3 Samfunnsanalysen til Staten, er frivillighet en type arbeid som er kjernen, livsgnisten og samfunnslimet i et lokalmiljø og er sentralt i utviklingen av empati og tillit mellom mennesker. I grasrotbevegelser møter man ofte folk på tvers av oppvekst og levevilkår og danner en forståelse for likhetene man har på tross av forskjeller. Lokalsamfunn som er bygd på denne type interaksjoner er også ideelle for integrering, ikke bare mellom nye innbyggere, men også mellom de som alltid har bodd der. Uansett hvem man er, er lokalmiljøet nødvendig for å senere utvikle et sosialt nettverk, som igjen gir mulighet for å skape den sosiale kapitalen som gir muligheter og selvstendighet i livet. Nesodden kommune har lenge vært og er fortsatt en engasjert deltager i statens integreringsarbeid av nye innbyggere og har sagt ja til å fortsette å bosette familier, voksne og enslige, mindreårige asylsøkere de neste årene. I dette arbeidet har kommunen brukt Nesodden Frivilligsentral (NFS) aktivt for å inkludere innbyggere og for å få et mer dekkende tilbud og flere tjenester til dem som trenger det.

Nesodden kommune beskriver hvordan de ønsker å gjennomføre satsninger som gir dem flere ben å stå på. I kommuneplanen er disse satsningene hovedsakelig institusjonelle i at de skal styrke strukturene som innbyggerne er avhengig av. Om man ønsker at kommunen skal styrke mulighetene for sosial samferdsel er det lett å kritisere den økonomiske satsningen til Nesodden som vist i delkapitlene 5.2.1.2 og 5.2.1.3 om innsatsområdene i kommuneplanen. På en halvøy som Nesodden viser analysen i delkapittel 5.3 Prosessanalysen til Nesodden kommune, at denne type satsning er nødvendig for å legge til rette for det individuelle potensialet som ligger hos hver innbygger. I delkapittel 5.4.1 Innsatsområder og målsettinger i kommuneplanen, nevnes blant annet tre innsatsområder: stedsutvikling, kommunikasjon og samferdsel og næringsutvikling. Områdene setter fokus på en utvikling av en infrastruktur

som vil gi innbyggere på tvers av sosial og økonomisk bakgrunn tilgjengelighet til halvøyen. Denne strukturelle satsningen er sentral i utviklingen av et lokalsamfunn som er tilrettelagt for strukturell integrering. Selv om kommunen ikke har skrevet mye om integrering, er den underliggende innstillingen i disse satsningsområdene i tråd med statens satsningsmetoder, metoder som er nødvendig for et allsidig samfunn hvor det skal være mulig å leve mange forskjellige typer liv. Det samme gjelder for frivillighet. Selv om hensikten med frivillighet er en sosial holdningsutvikling som styrker tillit, relasjoner og tilhørighet, har sektoren et behov for et relativt stabilt og ressurssterkt grunnlag i lokalsamfunnet. Innbyggerne i Nesodden kommune har allerede en holdning som støtter frivillighet. Ved at kommunen ønsker å fortsette å utvikle det strukturelle på halvøyen og gjøre virksomheter mer bærekraftig, gir dermed kommunen også det frivillige arbeidet flere ben å stå på.

Det er lett å kritisere en kommuneplan som har valgt å ikke inkludere frivillighet som en del av sine innsatsområder, men som samtidig roser frivillighet på alle andre arenaer. Det har blitt gjort tydelig gjennom hele prosjektet at både stat og kommune mener at frivillighet er en viktig del av samfunnet. Men for kommunen, blir spørsmålet hvor mye av frivilligheten de har ansvar for. I følge dokumentene presentert i delkapittel 4.3.1, tekstanalysen av statens frivillighetsdokumenter, uttrykkes det at den offentlige sektoren har en ansvar ovenfor støtten av frivillighet på grunn av godene frivilligheten vil kunne tilføye tilbake på deres eget arbeid. Det er ikke Nesodden kommune sitt ansvar å støtte NSF, men det er Nesodden kommune sitt ansvar å støtte deres innbyggere. Slik det står i dag, er NFS en essensiell spillebrikke i Nesodden kommune sitt integreringsarbeid og sin samfunnsplan om likeverd hvor deltagelse skal være tilgjengelig for alle.

Integrerings notatene til kommunen introduserer at mens integrering må skje systematisk, er det i lik grad nødvendig at den også justeres for hver deltager. Mens dette ikke er mulig på et nasjonalt nivå, har kommunen en unik sjanse til å bruke de lokale ressursene, som frivillighet, til å møte hvert individs behov. Dette er en arbeidsmetode som er vanskelig å følge opp for en offentlig virksomhet, dermed blir frivillighet, med den friheten og tilpasningsevnen den har, en viktig medspiller. Integrering må derfor utvikles til å være et samarbeid mellom flere parter hvor alle støtter opp om hverandre og fyller ut hverandres svakheter for å lykkes. Basert på konklusjonene som både staten og Nesodden kommune selv har kommet med, bør en sentral målsetting i det norske integreringsprosjektet være en økt satsning på frivillighet. Uten

frivillighetens evne til å inkludere og skape tilhørighet, vil velferdsstatens nasjonsbyggingsprosjekt komme til kort.

## Kildeliste:

Arneberg, H. (2011). Her pendler halve befolkningen daglig. *Nettavisen*. Hentet fra <http://www.nettavisen.no/nyheter/her-pendler-halve-befolkningen-daglig/3221188.html>

Bacchi, C. L. (1999). *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications, Inc.

Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson Australia.

Barne- og likestillingsdepartementet. (2015). Brev til alle landets kommuner 07.10.2015: Oppfordring til samarbeid med frivillige organisasjoner. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/oppfordring-til-samarbeid-med-frivillige-organisasjoner/id2457531/>

Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i skandinavia 1945-2010*. Oslo, Norge: Universitetsforlaget.

Fairclough, N. (2010). *Critical Discourse Analysis: The Crititcal Study of Language* (2nd ed). Harlow, England: Pearson Education Limited.

Fimreite, A. L. & Grindheim, J. E. (2007). *Offentlig Forvaltning* (2. utg.). Oslo, Norge: Universitetsforlaget.

Folkehelseinstituttet (2017). Psykisk helse hos barn og unge, Psykisk helse hos voksne. *Folkehelse rapporten 2014: Helsetilstanden i Norge*. Hentet fra <https://www.fhi.no/nettpub/hin/>

Iversen, L. Å. L. (2012). *Learning to be Norwegian: A case study of identity management in religious education in Norway*. Münster: Waxmann.

Joppke, C. (2004), The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy. *The British Journal of Sociology*, 55, 237–257. doi:10.1111/j.1468-4446.2004.00017.x



Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (2013). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag/Samfundslitteratur.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). Samarbeid mellom frivillige og kommuner: Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeid-mellom-frivillige-og-kommuner/id2439324/>

Kulturdepartementet. (2015). Frivillighetserklæringen – erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-inngar-forpliktande-samarbeid-med-frivillig-sektor/id2414514/>

Meld. St. 30 (2015-2016). (2016). *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. Justis- og beredskapsdepartementet: Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

Modood, T. (2007). *Multiculturalism: A Civic Idea*. Cambridge, UK: Polity Press

Nesodden kommune. (2015). Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026. Hentet fra <https://www.nesodden.kommune.no/om-kommunen/kommuneplan/>

Nesodden kommune. (2016). Budsjett 2017: Handlingsplan / Økonomiplan for 2018-2020. Hentet fra <https://www.nesodden.kommune.no/planer-i-nesodden-kommune/handlingsprogram-budsjett/>

Nesodden kommune. (2017). Frivillighetsstrategi 2015-2019. Hentet fra <https://www.nesodden.kommune.no/siste-nytt/frivillighetsstrategi-2015-2019.175307.aspx>

Parekh, B. C. (2006). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (2nd ed.). Great Britain: Palgrave Macmillan.

Phillips, A. (2007). *Multiculturalism without Culture*. United Kingdom: Princeton University Press.

Prop. 1 S (2015–2016). (2015). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), FOR BUDSJETTÅRET 2016*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet: hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kmd-20152016/id2456031/sec1>

Prop. 123 S (2015-2016). (2016). *Kommuneproposisjonen 2017*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-123-s-20152016/id2500136/>

Språkrådet Universitetet i Bergen. (u.å.) Bokmålsordboka, Nynorskordboka. Hentet fra [http://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=tro&ant\\_bokmaal=5&ant\\_nynorsk=5&begge=+&ordbok=begge-](http://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=tro&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=+&ordbok=begge-)

United Nations (1948, 10.12). Universal Declaration of Human Rights. Hentet fra <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

Wisløff, E. (Red.) (2015). *REN POESI: Vi har ikke plass til avstand mellom oss*. Norge: Cappelen Damm.

Wood, L. A. & Kroger, R. O. (2000). *Doing Discourse Analysis: Methods for Studying Action in Talk and Text*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.