

# Norge, den gyldne middelvei?

*Balansen mellom plikt og rett i skandinaviske  
integreringsprogram*

Emilie Skogstrøm



Masteroppgave

Vår 2021

Institutt for sammenliknende politikk  
Universitetet i Bergen

## Abstract

From the time nation states acknowledged that immigrants had come to stay, the strategies of integration have varied in scope and content across Europe. The introductory program for newly arrived immigrants studied in this thesis follows the trend of civic integration policies aimed at civilizing or disciplining newcomers to society. Integration policies in Scandinavia have ranged widely, where Denmark and Sweden have served as two extremes, and Norway has traditionally been placed in an intermediate position, where the dimension of rights has prevailed. The thesis will examine whether their traditional position is still valid today in light of the civic integration model.

The first research question explores if the general national integration models, respectively multiculturalism and assimilation strategy, are no longer as relevant, and point to a trend of civic integration to explain the variations in introductory programs in Scandinavia. After mapping the underlying ideas that explain the development and variation of the introductory programs, the second research question concentrates on the relationship between rights and obligations and investigates if Norway's introductory program has developed from a focus on rights towards a stronger dimension of duty? If so, how is it in accordance with the ideal of civic integration and Norway's understanding of national identity (ethnos vs. demos)? Furthermore, the thesis examines whether Norway still can be described as a classic middle-position between its neighbouring countries. By using qualitative content analysis, reports and documents are interpreted and systematized in order to find the underlying ideas of nation states' integration regimes. The master thesis provides updated knowledge about Scandinavian introductory programs, as well as map the variations and integration tools that are used to see if the traditional positions in Scandinavia are still present. The second purpose of the thesis will build on the dominant difference between rights- and duty-oriented strategies, as a result of the international trend of civic integration and Norway's new Integration Act from 2021.

The study reveals that the traditional «middle position» is less observable in Norway than before, and therefore the idea of an intermediate position becomes irrelevant when all the Scandinavian integration regimes move in the same direction towards civic integration and a stronger duty-oriented regime. In particular, the requirements of language level, obligatory test, integration contract and the consequences that follow non-compliance means that the traditional intermediate position in Norway is not as clear, at least not in the light of the introductory program. The idea of increasing qualification and having a threshold for being entirely incorporated into society is most present in Denmark where one should deserve one's membership in the society, the conditions also increase in Sweden, but especially in Norway with the new Integration Act (2021).

This master thesis contributes to the literature on introductory programs for newly arrived immigrants in Scandinavia and follows the recent changes of the Integration Act from 2021 that replaced the introduction Act (2003) in Norway and ties the developments together with the trend of civic integration.

**Key words:** Introductory programs, Integration Act, Civic Integration, Scandinavia, Norway.

## Forord

Fra en sterk interesse for innvandring og integreringsmekanismer, via en vag prosjektskisse, utallige endringer og til det endelige resultatet har arbeidet med denne masteroppgaven vært en omveltende prosess, men også til stor grad en givende prosess.

Jeg vil gjerne takke min veileder, Per Selle, for konstruktive kommentarer og rettleiding dette året. Det har vært en stor støtte som har ledet meg på riktig vei når retningsansen har sviktet. Til tross for Covid-19 har vi hatt alle veiledninger fysisk som har vært en stor glede i en ellers digital verden.

Jeg vil også takke mine flotte medstudenter for gode samtaler og oppmuntring. Uten samholdet på Sofie Lindstrøm hadde håndtering av masteroppgaven, med stadig nye bølger av Covid-19, ikke gått like smertefritt.

Til slutt, vil jeg rette en stor takk til mine foreldre som har vist interesse, tålmodighet og oppmuntring gjennom hele studietiden.

På den ene siden symboliserer denne masteroppgaven en avslutning på syv års studietid, og det er med et snev av vemod denne oppgaven leveres inn. På den andre siden representerer denne masteroppgaven starten på et nytt kapittel i livet jeg begir meg ut på med spenning og nysgjerrighet.

*Emilie Skogstrøm*

Mai 2021, Bergen



# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Bakgrunn for valg av tema</b> .....	<b>3</b>
<b>1.2 Teoretisk avgrensning</b> .....	<b>4</b>
<b>1.3 Presentasjon av empirisk felt</b> .....	<b>7</b>
1.3.1 En kort historisk gjennomgang av innvandring- og integreringsfeltet i Skandinavia .....	8
<b>1.4 Oppgavens to forskningsspørsmål</b> .....	<b>11</b>
<b>1.5 Oppgavens struktur</b> .....	<b>13</b>
<b>2. Perspektiver på integrering</b> .....	<b>14</b>
2.1 Integreringspolicy som en del av aktiviseringspolicy .....	17
<b>3. Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>19</b>
3.1 To dimensjoner av integrering .....	21
3.2 Hva innebærer «the civic turn»? .....	25
3.3 Rettigheter versus plikter .....	27
3.4 Teoretisk oppsummering og anvendelse .....	29
<b>4. Metode og datamateriale</b> .....	<b>31</b>
<b>4.1 Casestudie</b> .....	<b>31</b>
4.1.1 Valg av case .....	33
<b>4.2 Kvalitativ innholdsanalyse</b> .....	<b>34</b>
4.2.1 Hva er målet? Kartlegging eller forklaring? .....	35
4.2.2 Bruk av idealtyper og dimensjoner .....	36
<b>4.3 Datamaterialet</b> .....	<b>37</b>
<b>4.4 Validitet og reliabilitet</b> .....	<b>39</b>
<b>4.5 Avsluttende tanker</b> .....	<b>40</b>
<b>5. Introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark</b> .....	<b>42</b>
<b>5.1 Introduksjonsprogrammets formål og innhold</b> .....	<b>42</b>
5.1.1 Varighet og omfang .....	44
<b>5.2 Målgruppe</b> .....	<b>45</b>
<b>5.3 Språk og samfunnsfag</b> .....	<b>46</b>
5.3.1 Danmark .....	46
5.3.2 Sverige .....	47
5.3.3 Norge .....	48
5.3.4 Tester for kvalifikasjon .....	49
<b>5.4 Kvalifisering for deltakelse i arbeidsmarkedet</b> .....	<b>51</b>
5.4.1 Individuell plan og kontrakt .....	51
5.4.2 Bruk av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammene .....	52
<b>5.5 Finansiering og økonomiske rammebetingelser</b> .....	<b>53</b>
<b>5.6 Oppsummering: Samfunnsintegrasjon med sterke variasjoner</b> .....	<b>55</b>
<b>5.7 Hva forteller analysen som gjør det er interessant å se nærmere Norge?</b> .....	<b>60</b>

<b>6. Fra rettigheter til plikt i Norge?</b> .....	<b>62</b>
<b>6.1 Første introduksjonsloven</b> .....	<b>64</b>
<b>6.2 Ny lov om integrering</b> .....	<b>65</b>
<b>6.3 Pliktdimensjon som et verktøy for kontroll</b> .....	<b>68</b>
<b>6.4 På hvilken måte har Norge beveget seg fra en rettighetsdimensjon mot en større pliktorientering?</b> .....	<b>69</b>
<b>7. En holdningsendring: fra et ideal om rettigheter til individuelt ansvar og mål om kvalifisering</b> .....	<b>75</b>
<b>7.1 Pliktdimensjonen avhenger av straffen ved manglende deltakelse</b> .....	<b>76</b>
7.1.1 Fra positiv integreringspolicy til integreringspolicy i negativ forstand .....	78
<b>7.2 Samfunnsintegrasjon eller en form for assimilering?</b> .....	<b>80</b>
<b>7.3 Hvordan påvirker variasjonen mellom plikt og rett forholdet mellom etnos og demos? ..</b>	<b>84</b>
<b>8. Konklusjon</b> .....	<b>89</b>
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>92</b>
 <b>Liste over figurer</b>	
<b>Figur 1: Integrerings indekser</b> .....	<b>8</b>
<b>Figur 2: Et todimensjonalt rammeverk</b> .....	<b>22</b>
<b>Figur 3: Idealtypiske integreringspolicier</b> .....	<b>23</b>
<b>Figur 4: Idealtypisk forestillinger av forholdet mellom plikt og rett ved integrering</b> .....	<b>29</b>

Antall ord: 32 498

Antall sider: 91

Antall sider med referanser: 100

# 1. Innledning

Skandinaviske lands anerkjennelse av innvandring som en permanent egenskap ved samfunnet har endret både konteksten og håndteringen av integreringspolicier de siste 20 årene, og fremstår som én av de viktigste utfordringene i dagens moderne samfunn. Diskusjonen om innvandring og integrering av nye samfunnsmedlemmer kan oppfattes som flytende og argumentene skiftende. Et eksempel som viser til den skiftende argumentasjonen er når innvandringsgrupper blant annet har blitt beskyldt for å være «snyltere» dersom de er arbeidsledige, og «stjeler jobber fra majoriteten» hvis de står i arbeid. Ut ifra et velferdsstatlig perspektiv vil innvandring og integrering ha både ønskelige og uheldige virkninger, og vil være avhengig av hvem som kommer, hvilke ressurser de bringer med seg, og ikke minst hvilken grad de integreres i arbeidsliv og samfunnsliv. Denne masteravhandlingen vil se nærmere på skandinaviske nasjonalstaters integreringstilnærminger der integreringspolicier i Danmark har vært preget av en etno-kulturell forståelse av nasjonalitet hvor historisk arv og kulturell forankring har stått sterkt. Sveriges policier har tradisjonelt gått i retning av samfunnsnasjonalisme, også kjent som en liberal tilnærming der nasjonen ikke utelukkende hviler på språk og kultur, men binder folket sammen med politiske institusjoner og liberale prinsipper. Norge har tradisjonelt blitt plassert i en mellomposisjon med en ambivalent forståelse av nasjonen et sted midt i mellom sine naboland (Borevi 2010, Brochmann og Hagelund 2010). Dersom man ser for seg en «godhets»-skala har Sverige ofte vært på den ene ytterkanten, Danmark på den andre, og Norge i gylden middel vei mellom sine naboland når det gjelder integrering av nyankomne innvandrere.

Oppgaven vil ta utgangspunkt i de respektive staters utforming av introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere<sup>1</sup> og undersøke om deres tradisjonelle plassering fortsatt er gjeldende i dag. Oppgaven vil dermed konsentrere seg om den interne sfæren av innvandringspolitikken som handler om hvilke rettigheter og betingelser nyankomne står overfor i møtet med mottakersamfunnet, i motsetning til den eksterne sfæren som handler om kontrollpolitikk og regulering av tilgang som er nært knyttet til nasjonalstatens historiske rettighet til territorial kontroll (Brochmann og Hagelund 2012,13) . Innenfor integreringsfeltet blir de Skandinaviske

---

<sup>1</sup> Nyankomne innvandrere refereres til dem som har plikt og rett til introduksjonsprogram (Utdypes i kapittel 5.2: Målgruppe).

landene ofte sett under ett, men oppgaven ønsker å dykke dypere inn i variasjonene og kartlegge utviklingen de siste 20 årene. Ut i fra dette vil oppgaven ha to sentrale formål. For det første ønsker oppgaven å gi oppdatert kunnskap om skandinaviske introduksjonsprogram, så vel som å kartlegge variasjoner og virkemidler som blir brukt for å se om de tradisjonelle plasseringene i Skandinavia fortsatt er tilstede. Oppgavens andre formål vil bygge videre på den dominerende forskjellen mellom pliktorienterte og rettighets dominerte strategier, som viser seg å være den mest markante forskjellen mellom landenes introduksjonsprogram. Dette som følge av den internasjonale trenden om samfunnsintegrasjon og Norges nye integrerings lov fra 2021, med mål om å undersøke om Norge fortsatt kan bli ansett som en tradisjonell «mellomposisjon» eller om statene beveger seg mot samme pliktorienterte retning som gjør idéen om en «mellomposisjon» flytende.

En antakelse i den internasjonale debatten er at integrering av nyankomne innvandrere i Skandinavia er et produkt av den universelle velferdsstaten og dens tradisjoner. Oppgaven stiller seg kritisk til en unik og tolerant skandinavisk integreringspolicy og ønsker å kartlegge variasjonene som er til stede ved introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i Danmark, Sverige og Norge. Sett utenfra, og sammenlignet med andre europeiske land, er Skandinavia et ideal på god og inkluderende integrering og det legges ikke tvil ved at landene representerer skandinavisk stabilitet og modernitet. Danmark, Sverige og Norge sine muligheter til å kombinere økonomisk vekst, høye nivåer av sosial mobilitet og lave nivåer av kjønnsulikhet og klasseforskjeller er helt klart en unik historisk oppnåelse<sup>2</sup> og som har vedvart over tid. Likevel, er studiet av integreringsstrategier og hvordan de respektive land håndterer integrering av nyankomne innvandrere både viktig og interessant fordi det vil imidlertid ha stor påvirkning på de langsiktige konsekvensene av integrering, og langt på vei påvirke hvordan det vil gå med innvandrernes etterkommere, så vel som samfunnet i sin helhet. Integrering er et tema som bør belyses, ikke bare fordi det handler om skjebnen og hvilke muligheter innvandrere får selv, men også fordi det forteller oss noe om hva slags samfunn Norge og de øvrige landene i Skandinavia ønsker å være i fremtiden. I hvilken grad nyankomne innvandrere opplever og mestrer sosioøkonomisk mobilitet gjennom introduksjonsprogrammet og senere i

---

<sup>2</sup> Dette korresponderer også til de tre landenes gruppering i europeisk kontekst når det gjelder lave fattighetsrater, høy likestilling, omfattende sosial- og arbeidsledighetspolitikk (Johansson og Hvinden 2007; Kautto mfl. 2001)



arbeidsmarkedet vil ha en avgjørende betydning for hvordan samfunnet utvikler seg (Friberg og Midtbøen 2017, 5).

## 1.1 Bakgrunn for valg av tema

De siste tiårene har innvandring og integrering, og da spesielt fra ikke-vestlige land, blitt et politisk brennpunkt. Det er et politikkområde som dekker flere viktige elementer både i arbeidslivet, i utdanning, i velferdsstat og i utenriks- og sikkerhetspolitikk. Introduksjonsprogrammene er det første leddet av integrering nye innvandrere og flyktninger møter ved bosettelse i landet, og på mange måter setter standarden for den videre integreringen. Ved å analysere integreringsprogrammene, både når det gjelder utvikling og tiltak, vil det hjelpe til å etablere et mer konkret grunnlag for å vurdere statenes variasjoner, samt bidra til å gi en forståelse av de underliggende idéene for variasjonen. Formålet med avhandlingen er ikke å finne en enkel forklaring på nasjonal forståelse i hvert land, eller at landenes plassering er «hugget i stein», men et ønske om å identifisere og sammenligne hoved prinsippene til de skandinaviske introduksjonsprogrammene.

Det kan hevdes at introduksjonsprogrammene på mange måter er det viktigste virkemidlet for å kvalifisere nyankomne. Ikke bare har programmene som mål å styrke nyankomne innvandreres muligheter til å delta i arbeidsmarkedet, men programmene er viktige fordi de er med på å bidra til deltakelse i det politiske liv og kohesjon med resten av befolkningen. Introduksjonsprogram skal gi deltakerne grunnleggende språkferdigheter og innsikt i det samfunnet de skal oppholde seg i, og på den måten gi individet bedre forutsetninger for å bli gode samfunnsborgere.

Integrering har fått en status som et ledd før statsborgerskap som både påvirker vilkår for adgang til landet og oppholdstillatelse. I den sammenheng ser man at introduksjonsprogram definerer hva det vil si å være integrert i form av hvilke kvalifikasjoner som er forventet ved endt kursdeltakelse. Samtidig er introduksjonsprogrammet også en arena der nyankomne innvandrere blir introdusert for hvilken atferd samfunnet krever av borgerne, men også hvilke forventinger som ligger til grunn for samfunnsdeltakelse. En integreringsform som skiller seg betydelig fra hverdagsintegreringen i det daglige liv. Introduksjonsprogrammene har blant annet fokus på at innvandrerne skal vise lojalitet ved å delta på kurs, vise kvalifikasjoner ved å bestå tester og vise troskap til det som beskrives som nasjonale verdier. Disse obligatoriske og

kunnskapsbaserte elementene i integreringsprogrammene er det litteraturen kaller for samfunnsintegrasjon (civic integration). Nederland var først ute med å utvikle en slik integreringspolicy på 1990-tallet, og som de påfølgende årene ble en modell for introduksjonsprogrammer i nordlige og vestlig-europeiske land. Denne trenden har også blitt beskrevet som en «europeanization», der nasjonale modeller sakte men sikkert blir begravd, og integreringen foregår gjennom en kulturell standardisering (Joppke 2007b, 4). Introduksjonsprogrammene viser derfor til et eksplisitt mål om innflytelse på nyankomne innvandreres handlinger, og er designet for å øke deltakelsesnivået og overgangen til et arbeidsliv i vertslandet. Men til hvilken grad er dette implementert som rettigheter eller plikter? Og hvor går grensen når rettigheter som det kollektive «limet» erstattes med plikter til å inkorporere seg i samfunnet? Dette er de underliggende spørsmålene som fungerer som et bakgrunnsteppe når analysen kartlegger introduksjonsprogrammene i Skandinavia og senere se nærmere på utviklingen i Norge.

## 1.2 Teoretisk avgrensning

Litteraturen om integrering står tett knyttet til teorier om naturalisering og statsborgerskapslitteratur, samt studiene av nasjonale modeller som har gitt grobunn til en ny modell om *samfunnsintegrasjon*, der de Skandinaviske landene plasseres i denne avhandlingen. Primært er prinsippene om *jus sanguinis* og *jus soli*<sup>3</sup> dominerende når vi snakker om integrering fordi det handler om hvilken måte man får tilgang til medlemskap i en ny stat. Prinsipper som skiller en etno-kulturell forståelse av nasjonen, der ofte Tyskland er et illustrerende eksempel, eller en mer samfunns-assimilerende idé der Frankrikes tolerante policier trekkes fram. De lærde strides om denne distinksjonen reflekterer dyptgående forskjeller mellom nasjonalstaters selvbilde og kulturelle tradisjoner (Bauböck 1994; Hammar 1990; Entzinger og Biezeveld 2003), men i praksis har denne distinksjonen lovlige og politiske implikasjoner. De lovlige implikasjonene referer til rettigheter som normativt er knyttet til statsborgerskap, og de politiske implikasjonene referer til muligheter for å influere beslutningsprosessen i den offentlige sfæren (Entzinger og Biezeveld 2003, 13). Disse to elementene vil også påvirke innvandrers sosiale og økonomiske posisjoner så vel som deres kulturelle situasjon i vertslandet. Med andre ord, viser integreringspolicier nødvendigheten av samfunnsmessig deltakelse, så vel som kulturell og sosial deltakelse, for at integreringen skal være vellykket. Den nevnte distinksjonen viser

---

<sup>3</sup> *Jus sanguinis* (rett ved blodsband) statsborgerskapsretten følger nasjonalitet eller etnisitet til en eller begge foreldrene. *Jus soli* (jordens rett) blir nasjonalitet og statsborgerskap gitt til de som er født på statens territorium.

også vei til Skandinavias policytradisjoner i form av kulturell toleranse som et sentralt element med store variasjoner mellom lands håndhevelse av integrerings mekanismer.

Teorikapittelet illustrerer hvordan nasjonale modeller, som assimilering og multikulturalisme, er like mye kritisert som den er brukt. Litteraturen peker ut den pågående trenden om samfunnsintegrasjon enten som et alternativ til de historiske nasjonale integrasjonsmodellene (assimilering, multikulturalisme, segregering), eller som en ny strategi for staters integreringspolicy (Goodman 2010, 754; Joppke 2007a; 2007c). I denne oppgaven argumenteres det for at nasjonale modeller ikke vil være et like godt verktøy for å forklare variasjoner i Skandinaviske introduksjonsprogram fordi det ikke vil fange til hvilken grad staten er preget av en etno-kulturell eller liberal forståelse av nasjonen (Kriegbaum Jensen 2016). Alle dilemmaene, typologiene og modellene representert i studiene til både Hammar (1985), Brubaker 1992), Joppke (1999), Entzinger (2000), Brubaker (2003) kan likevel være nyttige for å se om liberaldemokratiske verdier faktisk skjuler viktige nasjonale forskjellige knyttet til forståelser om nasjonalitet, og derfor vil oppgaven ta høyde for hvordan verdiene blir prioritert og forstått ved politikktutforming av introduksjonsprogram. Likevel vil trenden om samfunnsintegrasjon (civic integration policy) bli fremhevet som én av fire idealformer<sup>4</sup> for integrering og vil bli brukt som et verktøy for å kunne forstå, sammenligne og kartlegge et mer nyansert bilde av integrasjonspolitikken i Skandinavia.

Den teoretiske delen av oppgaven presenterer to konseptuelle rammer. Det første teoretiske aspektet legger vekt på et skille mellom en passiv toleranse eller en aktiv føring av kulturell tilknytning i integreringsarbeidet, med andre ord er staters syn på nasjonal identitet en sentral del. Med utgangspunkt i denne modellen vil oppgaven fremheve modellen om samfunnsintegrasjon (civic integration policy) og staters tilnærming til etniske minoriteter. Et særtrekk ved utviklingen av samfunnsintegrasjonspolicier er blant annet kritiske holdninger knyttet til multikulturelle ambisjoner om å bekrefte eller støtte etnisk tilknytning. Land som tidligere var førere av multikulturalisme, som Nederland og Storbritannia, har beveget seg vekk fra disse ambisjonene og henviser nå til en policy om samfunnsintegrasjon (Goodman 2012, 665). Denne trenden viser at suksessfull inkorporering til samfunnet ikke bare hviler på arbeid (økonomisk integrering) og samfunnsengasjement (politisk integrering), men viser til

---

<sup>4</sup> Idealformene for integreringspolicier vil bli presentert i figur 3 i kapittel 3, og skiller mellom etnisk assimilering, etnisk segregering, multikulturalisme og samfunnsintegrasjon (civic integration).

individuelle forpliktelser og karakteristikk ved nasjonalt statsborgerskap, nærmere bestemt landkunnskap, språkbeherskelse og liberale og sosiale verdier. Teorikapitlet går nærmere inn på Skandinaviske lands plassering, samt karakteristikk og utviklingen av denne trenden.

Det andre bidraget i det teoretiske rammeverket for denne oppgaven fokuserer på ønsket om å styrke nasjonal identitet i mottakerlandet, og presenterer et skille mellom rettigheter og plikter. Et særtrekk ved policyutviklingen om samfunnsintegrasjon er den forholdsvis nye håndteringen av obligatoriske kurs, vurderinger og kvalifiseringskrav for å sikre at nyankomne og andre «ikke-borgere» tilegner seg visse ferdigheter og normer som mottakerstatene mener er grunnleggende for den nasjonale identiteten, som litteraturen beskriver som «the civic turn». Med andre ord, den nåværende samfunnsintegrasjonsreformen peker i retning av et felles fokus på forpliktelse og en omvendt vektlegging av rettigheter. Ut ifra dette vil den andre idealtypiske modellen utdype skillet mellom en integrasjonslogikk basert på forestillinger om rettigheter versus plikter. Disse to idealtypiske posisjonene korresponderer også til skillet mellom universelle velferdspolicier, hvor tilbud og goder er ment å dekke hele befolkningen med bakgrunn av uniforme regler på den ene siden, og selektiv velferdspolitik som støtter den økonomiske svakeste delen av befolkningen på den andre siden.

Sistnevnte teoretiske bidraget er spesielt interessant og en viktig del av diskusjonen fordi staten og rettssystemet gir både rettigheter og ansvar, og det er generelt sett forstått slik at alle enkeltpersoner, med eller uten statsborgerskap, må respektere lovene og forskriftene i staten de oppholder seg i. Nyankomne innvandrere er ikke unntak fra dette. Ut ifra dette beskrives vellykket integrering ofte som en «toveis prosess» bestående av gjensidig tilpasning mellom migranter og vertslandet, samt likhet av samfunnsmessige-, sosiale-, og politiske rettigheter og forpliktelser. Kjernen i dette innebærer en forpliktelse og respekt av grunnleggende verdier som binder migranter og vertslandet til et felles formål. I lys av introduksjonsprogrammet vil andre delen av analysen se nærmere på Norges idéer når det gjelder plikt og rett. Grovt sett kan man se spor av at Sverige tilhører rettighets-dimensjonen og Danmark tilstreber en plikt-dimensjon (Borevi 2010, 28). Av den grunn vil analysens andre del gå nærmere inn på Norges posisjon når det gjelder plikt versus rett, i lys av introduksjonsprogrammet, og undersøke om Norge fortsatt plasseres i en tradisjonell mellomposisjon.

### 1.3 Presentasjon av empirisk felt

Skandinavia blir ofte sett under ett, nettopp fordi statene er så like. Ved å dykke nærmere inn i policyhåndteringen i de ulike nasjonalstatene kan man finne forklaringer på hva som skiller disse statene. De skandinaviske velferdsstatene har utviklet seg i et hjørne av verden der befolkningen er betydelig homogen, ikke bare når det gjelder etnisitet, men også sosialt og økonomisk (Djuve og Kavli 2007, 13). Av den grunn har også institusjonene vært tilpasset en gruppe mennesker med tilnærmet like behov og langt på vei samme atferdsmønstre. Problematikken oppstår når opplevelsen av kulturell ulikhet utfordrer den nasjonale kulturelle identiteten og stabiliteten. Det er en utfordrende oppgave å utforme en politikk som skal tilrettelegge for et flerkulturelt samfunn, utjevne materielle levekår og motarbeide rasisme og diskriminering- og helst skal dette skje parallelt. Siden 1990- tallet har Danmark, Sverige og Norge utviklet seg i ulike retninger når det gjelder deres policyutforminger. MIPEX, ICRI eller MCP er indekser som måler grad av integrering, og det samme bildet oppstår der Sverige og Danmark er to ytterpunkter og Norge som en vakkende mellomposisjon (se figur 1). Forskere som har studert disse casene viser at Sverige, som et unntak i Europa, tradisjonelt har hatt en liberal multikulturalistisk policytilnærming, og Danmark, som et kontrastfylt naboland, fører en restriktiv og assimilering-lignende innvandring- og integreringspolitikk, og Norge plasserer seg et sted i midten på de fleste områder innenfor innvandring- og integreringsfeltet. I lys av en pågående trend om samfunnsintegrasjon preget av obligatoriske krav til språkundervisning og samfunnskunnskap, tester og kontrakter stiller oppgaven spørsmål ved de tradisjonelle plasseringene som indeksene også viser til. Som et hovedmål for oppgaven vil Norges mellomposisjon kartlegges for å se om landene beveger seg i samme retning eller fortsatt bevarer sine tradisjonelle posisjoner. Selv om integreringsindeksene peker i retning av statenes tradisjonelle plassering vil ikke kvantitative mål for integrering klare å gå i dybden, og analysen vil vise at situasjonen har forandret seg gjennom årene.

<b>Figur 1: Integrerings indekser</b>	<b>Norge</b>	<b>Sverige</b>	<b>Danmark</b>
MIPEX (2019)	69/100	87/100	49/100
<i>Migrant integration policy index (overall)</i>			
ICRI <sup>5</sup> (2008)	0,12	0,51	-0,17
<i>Indicators of citizenship rights for immigrants.</i>			
MCP (2010)	3.5	7	0
<i>Multiculturalism policies for immigrant minorities.</i>			

Kilder: Migrant integration policy indeks 2019 ([mipex.eu](http://mipex.eu)), ICRI (Koopmans et al. 2012), MCP([www.queensu.ca/mcp](http://www.queensu.ca/mcp).)

### 1.3.1 En kort historisk gjennomgang av innvandring- og integreringsfeltet i Skandinavia

De skandinaviske landene fortjener nærmere oppmerksomhet av flere årsaker og jeg vil peke på noen historiske elementer for å skape en forståelse av den tradisjonelle divergerende integreringspolitikken som har oppstått i Skandinavia, og som oppgaven ønsker å undersøke om fortsatt eksisterer. Denne korte gjennomgangen vil også argumentere for hvorfor en sammenligning av skandinaviske land er en interessant «puzzle» i form av tre land med forholdsvis like omfattende velferdsstater, politiske systemer og tradisjoner for politisk konsensus. En masteroppgave med ønske om å sammenligne staters policyutforming og med søken etter dens variasjoner vil det være vel så viktig å erkjenne gjensidige nasjonale forskjeller. Som nevnt, er de tre landene like når det gjelder generøse fordelingsystemer som stort sett er universelle, relativt like arbeidsmarkedsstrukturer og familievennlige tjenester. Litteraturen påpeker hvor avgjørende nordiske prinsipper er i utviklingen av innvandring- og integreringspolitikk. Prinsipper som inkluderer blant annet universalisme, offentlig ansvar, velferd og arbeid for alle (Kildahl og Kuhlne 2005). Disse prinsippene viser også at normer om sysselsetting har vært sterkere i Skandinavia enn i mange andre land og at disse landene har lang tradisjon for å forme borgeren først og fremst til å bli en arbeider. Arbeidsmoral og aktiv deltakelse har vært knyttet til den voksne befolkningen og har vært den dominerende normen på arbeidsmarkedet med en avgjørende betydning for å bli akseptert som et likeverdig og fullverdig medlem av samfunnet (Svallfors, Halvorsen og Andersen 2001). I tillegg har

<sup>5</sup> ICRI og MCP er brede indekser. MCP fokuserer på skole, kulturelle- og religiøse rettigheter. ICRI består av mange av de samme indikatorene, men inkluderer også regler for naturalisering. Indeksene er presentert som en illustrasjon på de tradisjonelle plasseringene i Skandinavia.

skandinaviske land en lang tradisjon for sterk statsintervensjon, og sammenlignet med andre land har staten spilt en avgjørende rolle i implementeringen av aktiveringspolicy i den skandinaviske landene (Jørgensen, 2008, 86).

Men det finnes også en del ulikheter blant de Skandinaviske landene, og jeg vil videre peke på noen sentrale elementer. Innvandringen til Skandinavia etter 2.verdenskrig har generelt sett fulgt samme mønster i alle de tre landene, men med noen variasjoner. Først og fremst var Sverige tidligst ute og mottok større antall innvandrere før nabolandene. For det andre kan man observere stor variasjon ved opprinnelseslandene til innvandrerne og for det tredje, selv om type innvandring stort sett har variert på like måter gjennom årene, har avvik i innvandringspolitikken og vekslende økonomiske konjunkturer de siste 20 årene ført til konsekvenser for sammensetningen av nyankomne innvandrere. Sverige har vært en nettoimportør av migranter gjennom hele etterkrigstiden, og mottok mange arbeidsmigranter fra Finland og tidligere Jugoslavia frem til 1970. Danmark og Norge opplevde ikke innvandring av betydelig karakter før på slutten av 1960 tallet. I alle de tre landene har også nordisk migrasjon utgjort en stor del av innvandringen gjennom hele perioden som følge av internordisk arbeidsmarked som ble etablert i 1954 (Brochmann og Hagelund 2012, 9).

Konseptet om en nordisk modell skaper muligens inntrykket av en lukket enhet med en indre stabilitet og holdbarhet, men velferdsstatens store bekymring når det gjelder integrering har også endret seg over tid. Først kom bosettingsproblemer og utfordringer knyttet til arbeidsplassen som utviklet seg til en fase der man var mer bekymret over rollen innvandrere hadde som kulturelle minoriteter. De siste tiårene har velferdsstatens største problem vært forbundet med arbeid, og bekymringene har blitt knyttet til grupper som har innvandret fra den såkalte «ikke-vestlige» verden. Denne gruppen av innvandrere har blitt assosiert som et svakere ledd til arbeidsmarkedet enn populasjonen som helhet, og av den grunn har innvandrere blitt hovedmålgruppen for aktiv arbeidsmarkedspolitikk og blitt pålagt deltakelse i introduksjonsprogram og kvalifiseringsløp. De skandinaviske landene har som resultat av disse erfaringene utformet integrasjonspolicier for å hindre sosial og økonomisk marginalisering av det som, i utgangspunktet, har vært nye svake grupper i samfunnet. Ut ifra dette kan vi si at alle tre landene har ført en dobbel politikk preget av aktiv kontroll på den ene siden og toleranse av kulturelt mangfold på den andre siden.

Fra et økonomisk standpunkt har de tre landene hatt ulike industrielle strukturer. Sverige har, historisk sett, vært en sterk industrinasjon, Norge vært kjent for funn og utvinning av olje og gass, mens Danmark er karakteriserer seg med industri i mindre skala med sterke røtter til jordbruket. Dette viser til ulike økonomiske forankringer som resulterer i variasjon ved skandinaviske lands håndtering av kriser og nedgangstider, som også har ført til ulike konsekvenser for både velferd- og innvandringspolitikk. Politisk sett har de tre landene hatt en særegen sosialdemokratisk historie, selv om maktkonstellasjoner i forhold til andre politiske partier har variert. Danske sosialdemokratene har gjentatte ganger vært i regjering, men som oftest i en mindretallsregjering. Svenske sosialdemokratene har vært mer solide, med sterke regjeringsperioder over tid. Dette var også scenarioet for de norske sosialdemokratene, men etter 1980 har høyrepolitiske partier og sosialdemokratiske mindretallsregjeringer vekslet. De tre landene har også svært ulike erfaringer med høyre populistiske partier som også har preget den offentlige debatten og utvikling av innvandring- og integreringspolitikken. Danmark har hatt en voldsom innvandringskritisk opposisjon siden 1970-tallet, med først det danske *Fremskridtspartiet* og senere *Dansk Folkeparti*. Det norske *Fremskrittspartiet*, tidligere Anders Langes Parti, hadde en turbulent start men fikk sine første fire representanter på stortinget etter valget i 1981. I likhet med Danmark har disse partiene vært betydelig assosiert med innvandringsrelaterte spørsmål. Sverige har derimot ikke hatt et tilsvarende vellykket høyrepopulistisk parti (*Partiet Ny Demokrati* på begynnelsen av 1990-tallet var kort varig). Denne situasjonen er i endring i Sverige da *Sverigedemokratene* gjorde et godt valg i 2010, og deltok i parlamentet med en gruppe på 20 representanter.

Når det gjelder den offentlige debatten om innvandring i de tre skandinaviske landene ser man at velferdsstaten har en sentral nøkkelposisjon. Debatten relateres ofte til at velferdsstaten enten er for snill eller ikke snill nok mot innvandrere. Samtidig ser man at tonen i den danske debatten har herdet seg, og flere innvandringskritiske stemmer gjør seg gjeldende enn tidligere. Den samme utviklingen blir også observert i Norge, der både en mer restriktiv innvandringskontroll og sosialpolitikk er på dagsorden. I Danmark har det kritiske søkelyset vært rettet mot familiejenforening og vekket debatter om tvangsekteskap og undertrykkelse av kvinner. I lys av dette har myndighetene strammet inn politikken på asylområdet, inkludert finansielle innstramminger for asylsøkere. Endring i innvandringslovgivning og sosiale rettigheter for nyankomne innvandrere kan sies å ha vært mest markante i Danmark der Sverige har gjennomgående vært unntaket når det gjelder klimaet rundt innvandringsdebatten og den



faktiske politikken. Dette til tross for at Sverige gjennomgikk betydelige velferdspolitiske innstramninger tidlig på 1990-tallet som resultat av økonomisk krise.

Ved søken etter variasjoner mellom de skandinaviske landene vil grad av generalisering være viktig siden det påvirker slutningene om likheter og ulikheter. Sett utenifra er likhetene mellom de skandinaviske landene slående, men beveger man seg litt under overflaten er det interessante forskjeller både i ideologisk og sosial kontekst over tid. Dersom man ser på sosial sikkerhet og økonomi i en global komparativ undersøkelse vil man se at Danmark, Sverige og Norge tilhører den samme modellen, men når man tar et dypdykk inn i modellen oppstår variasjonene som analysen vil vise.

#### 1.4 Oppgavens to forskningsspørsmål

I den internasjonale litteraturen er Norge den minst omdiskuterte blant de skandinaviske landene. En stillhet som muligens er forsterket ved Norges posisjon utenfor EU (Brochmann og Hagelund 2011), men også fordi den internasjonale litteraturen peker på Skandinavia som ett eller legger fokuset på Skandinavias to ytterpunkter dermed lar Norge flyte mellom sine naboland. Oppgaven ønsker å se på begge situasjonene ved først å undersøke Skandinaviske lands introduksjonsprogram for og videre å kartlegge Norges posisjon. Tatt i betraktning at innvandring, integrering og velferdsstatspolicier er sterkt knyttet til hverandre, er det forunderlig at land med forholdsvis lik velferdsmodell, historiske røtter og demografi, ender opp med ulike integreringsregimer. Analysens første del vil utforske hvilke variasjoner som er tilstede i lys av modellen om samfunnsintegrasjon, og kartlegge om de tradisjonelle posisjonene fortsatt er tilstede. Videre redegjør oppgaven for Norges integreringspolicy som har gjennomgått substansielle endringer de siste tiårene, parallelt til hva som kan bli observert i integrasjonspolicier i Danmark og Sverige, for å undersøke om Norge fortsatt kan beskrives som en «mellomposisjon» eller om integrasjonsstrategien i Norge har utviklet seg til et mer restriktiv og pliktorientert integreringsregime.

Denne masteroppgaven har av den grunn to primære forskningsspørsmål. Det første forskningsspørsmålet vil stille spørsmål ved de generelle teoriene som har blitt brukt i litteraturen om integrering, henholdsvis multikulturalistisk strategi og assimileringregimer, ikke lenger er like relevante og peker mot en trend om samfunnsintegrasjon (civic integration).

Det første forskningsspørsmålet lyder slik:

*Hvilke variasjoner preger introduksjonsprogrammene i Skandinavia og på hvilken måte plasseres landene inn i integrasjonsidealet om samfunnsintegrasjon (civic integration)?*

Videre vil oppgaven som nevnt konsentrere seg om Norges såkalte «mellomposisjon». Dette undersøkes nærmere i analysens andre del. Etter å ha kartlagt underliggende ideer som forklarer de skandinaviske introduksjonsprogrammene utvikling, plassering og variasjon i henhold til idealtypen, peker den største variasjonen på forholdet mellom plikt og rett. Tradisjonelt sett har Norge hatt en vakkende mellomposisjon mellom Sverige og Danmark, der rettighetsdimensjonen har vært rådende, og oppgaven vil undersøke om Norge fortsatt kan beskrives som en klassisk mellomposisjon mellom sine naboland eller om skandinaviske introduksjonsprogram går i samme retning, og den tradisjonelle «mellomposisjonen» ikke lenger kan hevdes å ha relevans. Det andre forskningsspørsmålet konsentrerer seg om forholdet mellom rettighet- og pliktdimensjonen og spør:

*Har Norges introduksjonsprogram utviklet seg fra et fokus om rettigheter mot en sterkere pliktdimensjon? Hvis ja, på hvilken måte er det i samsvar med idealet om samfunnsintegrasjon og Norges forståelse av nasjonal identitet?*

## 1.5 Oppgavens struktur

I oppgavens neste kapittel ønsker jeg å rydde opp i det komplekse begrepet «integrering». Hva betyr det egentlig og på hvilken måte inkluderes introduksjonsprogrammene i aktiviseringspolitikken i Skandinavia. Videre beveger oppgaven seg til en teoridel der rammeverket av idealtyper for integrering, samt en modell om skillet mellom rettighet- og pliktdimensjoner blir presentert. Det fjerde kapitlet belyser masteroppgavens metodiske tilnærming og datagrunnlag. Analysen er delt opp i to kapitler, der kapittel 5 presenterer variasjonene i introduksjonsprogrammene i Skandinavia i henhold til idealet om samfunnsintegrasjon som viser vei til den største variasjonen i forholdet mellom plikt og rett. Kapittel 6 gjør dermed en grundigere redegjørelse av Norges integreringsutforming fra årtusenskiftet til i dag der historien er konsentrert rundt avgjørende vendepunkt som den første introduksjonsloven, omfattende reguleringer og den nye introduksjonsloven fra 2021. Kapittel 7 fortsetter der analysen av Norges utvikling slapp, og tar for seg sentrale diskusjoner, der blant annet endringen mot obligatoriske aktivitet og pliktdimensjon er avhengig av straffen, om samfunnsintegrasjon og «the civic turn» egentlig er en form for assimilering, og til slutt svarer på problemstillingen om hvilken måte variasjon mellom plikt og rett påvirker forholdet mellom «etnos» og «demos». Masteroppgaven avsluttes med en konklusjon og tanker om videre studier på dette området.

## 2. Perspektiver på integrering

Integrering «a word used by many but understood differently by most» (Robinson 1998, 118). Dette peker på hvorfor temaet både er interessant, men også utfordrende å begi seg ut på. Det er få aspekter ved innvandring som genererer mer kontroverser enn situasjoner omkring innvandring og integrering. Det kan være fra hvilken grad innvandrere er integrert, til hvordan de burde bli integrert og hvilken rolle staten skal ha omkring integrering. I Europa er integrasjonsdebatten forholdsvis ny. Ikke bare fordi innvandring er et forholdsvis nytt fenomen, sett i lys av Nord-Amerika og Australia som har nærmest et århundre med erfaring på dette området, men integrasjonsdebatten ble ikke sentral før myndighetene endelig aksepterte at innvandring var kommet for å bli. Av den grunn blir også integrering beskrevet som et «wicked issue». Et begrep som blir brukt for å beskrive komplekse, sosiale problemer som ikke har en klar problemdefinisjon eller løsning, og som beveger seg over flere underkategorier av politier, som for eksempel bosetting, arbeid, diskriminering, helse, statsborgerskap for å nevne noen. Dette indikerer viktigheten av å ta konseptuelle beslutning om hvilke underkategorier som skal inkluderes og ekskluderes når man studerer integrasjonspolitier. I denne oppgaven er introduksjonsprogram som kjent hovedtilnærmingen som det første leddet til integrering i samfunnet og som er en stor del av velferdsstatens aktivisering- og sosialpolitikk.

Før vi beveger oss over på ulike perspektiver av integrering er det sentralt med en definisjon. En enkel definisjon forklarer: «integration is a process or set of processes by which immigrants become full members of the host country» (Hampshire 2013, 131). Denne definisjonen byr på mange spørsmål deriblant hva inneholder et fullt medlemskap? Hva forventes av innvandrerne og mottakerlandene for å bli fullverdige medlemmer? Og hvem skal ta byrden som tilpasning til et nytt samfunn medfører? De teoretiske rammeverket i neste kapittel vil gjøre rede for ulike integrasjonsmodeller som kan hjelpe å besvare disse spørsmålene. Migrasjonsforskere har lenge vært opptatt av spørsmål om hva som skjer når individer flytter fra en sosial og geografisk kontekst til en annen, og til hvilken grad deres etterfølgere blir inkorporert i deres nye hjemland (Bredahl og Fersch 2018, 100). Assimilering og multikulturalisme er de mest kjente modellene, og som stiller seg i kontrast til hverandre. Assimilering dateres tilbake til tidlig 1900-tall og til migrasjonsstudier ved Chicagos School of Urban Sociology som var de første som benyttet seg av konseptet om assimilering, som i det store og hele hevder at tilpasningsbyrden ved integrering vil være opp til innvandrerne selv som nye medlemmer. Tilnærmingen om assimilering har blitt mye kritisert, blant annet fra multikulturelle tilnærminger som vil kreve

mer av mottakersamfunnene i form av toleranse og anerkjennelse av kulturelle forskjeller. Det teoretiske rammeverket i denne oppgaven vil presentere fire kategorier som har sitt opphav i dette skillet, men som åpner opp for mer variasjon. Gitt det komplekse samfunnet innvandrere møter, er det ikke overraskende at integreringsprosessene også er komplekse og differensierte. Det store spekteret av prosesser som ofte er gruppert under begrepet «integrering» er flerdimensjonalt med økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle dimensjoner (Joppke og Morawska 2003, 73). Økonomisk integrasjon innebærer deltakelse i arbeidsmarkedet og konsekvenser av utdanning. Sosial integrasjon går ut på bosettingsmønstre, kohesjon med medlemmer av mottakerlandet og ekteskapsmønstre. Politisk integrasjon inkluderer deltakelse i offentlig liv og i mottakersamfunnet når det gjelder stemmegiving, partipolitisk deltakelse eller andre former for politisk aktivitet. Til slutt omfavner kulturell integrasjon både språk- og samfunnskunnskap, men også konvergens med majoritetens verdier og normer. Introduksjonsprogrammene dekker på mange måter alle disse sidene ved integrering, der både arbeidsmarkedsdeltakelse, inkorporering i samfunnets verdier og styresett og språk er sterke faktorer.

Europeiske migrasjonsstudier har i stor grad vært spesielt bekymret for hvordan institusjonelle betingelser ved vertslandet former integreringspolitikken, i tillegg til hvordan innvandring påvirker velferdsstaten og arbeidsmarkedsstrukturene (Breidahl og Fersch 2018, 100). Historien viser at innvandring har ofte blitt oppfattet som en trussel, og som spesielt øker under kriger, økonomiske kriser eller perioder med ustabilitet og høy arbeidsledighet. Iverksetting av innvandringskontroll og innreisereguleringer har generelt blitt sett på som nødvendig av statlige autoriteter (Djuve 2010, 413). Mellom 1950-tallet og 1970-tallet var det to store bølger av innvandrere, henholdsvis innvandrere fra tidligere koloniland og gjestearbeidere som ga store utfordringer for mottakerlandene i Europa. På tidlig 70-tall ble det behov for en mer omfattende politikk som ble startpunktet for europeiske lands politikkarbeid om å kontrollere og redusere innvandring. På den måten ble innvandring hovedsakelig styrt av markedskrefter og innvandrere ble sett på som midlertidig. Dette var mest til hensyn for nasjonale økonomiers overlevelser i etterkrigstiden og for å fylle arbeidsbehov grunnet raskt økonomisk vekst (periode av *laissez-faire*). Oppsummert, var migrasjonspolicy primært regler for ankomst og arbeid og hadde definitivt en sirkulerende kraft - ankomst, arbeid og retur- med liten mulighet for permanent oppholdstillatelse (Gońda, Lesinka, og Pachocka 2020, 27). En økonomisk «slowdown», og oljekrisen som fant sted på tidlig 1970-tallet fikk virkninger på innvandringen og ble et vendepunkt for integreringsprosesser i Europa. Fra 1971 og utover ble det slutten på

aktiv rekruttering av arbeidskraft og flere regjeringer startet med mottoet om «null innvandring»<sup>6</sup>. Likevel fortsatte familiegjenforening og asylsøkere å ankomme når arbeidsledighetskanalen ble stengt. Det ble klarere at det som var tenkt som midlertidig opphold utviklet seg til permanent opphold, som resulterte i flere multikulturelle- og flerspråklige samfunn. Stabiliseringen av innvandringspopulasjoner kom gradvis, familie gjenforening og flyktningstatus åpnet opp for permanent bosetting og vestlige europeiske myndigheter begynte å betrakte innvandrere som mer permanente enn bare en midlertidig komponent av nasjonale samfunn. Denne prosessen genererte nye integreringspolicier ettersom det hadde vært overraskende lite fokus på potensielle sosiale og politiske effekter av innvandring, og så og si fravær av langsiktig planlegging av integreringen av innvandrere.

Det er viktig å huske at det ikke bare er migrasjonsmønstre som har endret seg, men Europa har også endret seg med årene. For det første møter mange land på utfordringer i forhold til befolkningsvekst og en populasjon som bare blir eldre. Nedgangen i antall og størrelser på familier motvirkes også av den iøynefallende veksten av migranter med relativt høy fødselsrate (Orgad 2010, 58). For det andre er vestlige verdier og levemåter endret seg med årene, og et viktig element er at innvandrere møter samfunn med verdier de ikke deler. Gapet mellom verdier mellom majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen har alltid vært der, men det er vanskeligere å forene i dag (Orgad 2010). Blant annet har europeiske stater blitt mer tolerante, liberale og sekulære enn tidligere. Kvinnens rettigheter, seksuell frihet og likekjønnet ekteskap er noen eksempler. Dette skillet har ført til et kultursjokk for enkelte innvandrere som igjen kan føre til kulturelle konflikter og sammenstøt. Til slutt er det viktig å huske at verden har blitt «mindre» i form av at den moderne verden tillater mennesker å leve i et nytt samfunn og fortsatt bevare bånd til opprinnelseslandet.

---

<sup>6</sup> «Innvandringsstopp» ble innført i Norge 1975. Et par år tidligere var det tilsvarende innstramminger i Sverige og Danmark som la et visst press på Norge. Verdt å nevne at «innvandringstoppen» i realiteten ikke var et stopp, men en selektiv regulering av innreisemuligheter til riket. Innvandringen skulle være «begrenset og kontrollert» (NOU 2011:7, 13)

## 2.1 Integreringspolicy som en del av aktiviseringspolicy

Endringer i sosiale policyområder i retning av mer aktivisering og sterkere betingelser er en felles trend i de fleste velferdsstater (Djuve 2010), og introduksjonsprogrammer er et godt eksempel på denne trenden. Generelt er aktiviseringspolicier designet for å motivere til arbeid og er en del av arbeidsmarkedspolitikken. Forskningen de siste ti årene har rettet kritiske blikk mot legitimiteten til aktiviseringspolicier (Dean 2004, Djuve et al. 2001). Forskningen på slike policies legitimitet faller hovedsakelig inn i to kategorier, der den ene er overveiende empirisk og ser på resultatene av velferdsstatens institusjoner eller programmer. Den andre er opptatt av normativ politisk teori. Djuve (2010) peker på at det ser ut til å være lite samspill mellom disse to tradisjonene, men beslutningstakere og de som skal sette denne politikken til livet må likevel balansere disse to. Med andre ord, vil folkets meninger sette grenser for politisk handling, og politiske tiltak må oppfylle noen normative krav. Når integreringspolitikk er på dagsorden åpner det også opp for å diskutere om integrering er et spørsmål om arbeid eller et spørsmål om kultur, og dette belyser nok en gang at integrering av innvandrere er komplekst og består av mange dimensjoner der kulturelle, økonomiske, sosiale og politiske kategorier går igjen. Den kanadiske professoren, Randall Hansen legger vekt på at arbeid og inntekt, og ikke kultur, skal danne grunnlaget for integrering i Europa (Hansen 2012). Hvis innvandring skal fungerer må innvandrere bli fullt og helt inkorporert i samfunnet, og viktigst av alt integrert i økonomien. Dette avhenger av at stater forsikrer en rettferdig tilgang til arbeidsmarkedet og velferds-, utdanning – og praksissystemer som tilbyr realistiske muligheter og insentiver for innvandrere, samtidig må nyankomne innvandrere ha et ønske og tro på at utdanning og erfaring er avgjørende for deres framtid (Hansen 2012, 2). Selv om det er en sterk overbevisning om at økonomiske aspekter er viktig for integrering av innvandrere, har den offentlige debatten vært mer preget av den kulturelle integreringen. Vi observerer blant annet at høyrepopulistiske bevegelser i Europa spesielt, men også andre politikere, har uttrykt sine krav om at innvandrere må gjøre mer for å bli kulturelt integrert, og man ser at den kulturelle dimensjonen av politikktutvikling er der man finner de mest konkrete initiativene. Et eksempel er den nevnte modellen om samfunnsintegrasjon som på den ene siden legger vekt på språkkrav, landskunnskaper og tilegnelse av normer og verdier til mottakersamfunnet, og på den andre siden antidiskriminerende lovgivning for å håndtere rasisme og fordomsfulle holdninger. For førstnevnte er ansvaret først og fremst plassert hos innvandrerne selv og for sistnevnte er ansvaret lagt til samfunnet.

Som nevnt er introduksjonsprogrammene i Europa og Skandinavia en dominerende del av aktiviseringspolitikken, som tilsynelatende er mer fokusert omkring de sosiale investeringene, enn deltakelse i arbeid. Et skifte fra en universell rett til velferd, til ulike betingelser på retten til fordeler ved deltakelse, i for eksempel opplæring eller introduksjonskurs, har fått bred politisk støtte både i Europa og USA. Samfunnsforskere har også understreket viktigheten av å unngå prosesser som klientifiserer universelle velferdsgoder. Andre forskere har uttrykt bekymring for at programmene låser individer i en blindvei (Peck 2001), at eliminering av universelle rettigheter til velferd er illiberal (Joppke 2007) og har satt sosiale rettigheter og statsborgerskap står i fare (Dean 2004) og da spesielt rettet mot grupper i samfunnet som tradisjonelt er mest sårbare, som for eksempel nyankomne innvandrere. Breidahl og Fersch (2018) viser til Skandinaviske land delte egenskap når det gjelder deres selvforståelse, samt at aktiviseringspolicier rettet mot nyankomne innvandrere har ambisjon om å fremme funksjonell og individuell autonomi. I følge Breidahl og Fersch (2018) er skandinaviske velferdsstater forskjellige på en rekke punkter med hensyn til innvandringskontroll, nasjonal integrasjonsfilosofi og statsborgerskapspolitikk, har aktiviseringspolitikken rettet mot nyankomne innvandrere flere like trekk. Hovedkonklusjonen i deres studie er at det er en sterk sammenkobling mellom aktiviseringspolitikk og trenden om samfunnsintegrasjon, og at dette ser ut til å være eksepsjonelt for de skandinaviske velferdsstatene. Studiet viser til at stivhengighet ved policytradisjoner understreker innflytelsen fra felles institusjonelle trekk ved skandinaviske velferdsstater.

En utfordring ved å sammenligne policytilnærminger på dette området er som nevnt at stater er formet av ulike sosiale, økonomiske, politiske og institusjonelle settinger. Forståelsen av nasjonal identitet, nasjonal kohesjon og sosial orden har også stor variasjon som i utgangspunktet kan skape problem ved sammenligning. Til tross for dette er de skandinaviske casene forholdsvis like når det kommer til historiske og strukturelle sammenhenger som gjør det fruktbart for en dypere og nærgående analyse av utforming, virkemidler og tiltak.



### 3. Teoretisk rammeverk

Masteroppgaven vil primært konsentrere seg om to konseptuelle rammeverk. Den første modellen viser til idealtyper av integreringsstrategier og den andre modellen viser til to dimensjoner som plasserer integreringsstrategier, og da i form av introduksjonsprogram, på en akse fra rettighetsorientert til pliktorientert. Slike modeller er av en generell karakter, og stater vil sjeldent være helt samstemte med kategoriene som modellene presenterer. Som nevnt tidligere, plasseres de skandinaviske landene seg tradisjonelt innenfor den samme modellen både når det gjelder velferdsstatlig perspektiv, men også når det gjelder hvordan statene har håndtert innvandring og utformet integrerings mekanismer. Utgangspunktet for modellene er generelle og av den grunn dukker det opp interessante variasjoner mellom land. Disse variasjonene vil analysen kartlegge ved å ta utgangspunkt i trenden om samfunnsintegrasjon og ut i fra dette undersøke om landene fortsatt har den tradisjonelle posisjonen ved å se nærmere på utviklingen gjennom introduksjonsprogrammene.

Teorikapitlet vil først presentere de idealtypiske integrasjonspolicierne som et verktøy for å systematisere lands strategier, samt bidra til å sortere variasjonene blant introduksjonsprogrammene i Skandinavia. Videre forklarer oppgaven nærmere det som omtales som «the civic turn» som vil bidra til å forstå variasjonene innenfor samfunnsintegrasjon som de skandinaviske landene er en del av. Siste del av teorikapitlet presenterer den andre modellen som vil bli tatt i bruk i analysen som konsentrerer seg om Norge. Her vil tre ulike dimensjoner bli satt på dagsorden for å belyse om integreringsstrategier er rettighetsorientert eller pliktorientert.

Teorier og typologier innenfor migrasjonsfeltet er bredt, men det finnes noen fellesnevner som gjentar seg. Blant annet ser man at teorier om naturalisering, statsborgerskapsrettigheter og integreringspolicier er tett sammenvevd med hverandre (Huddleston og Vink 2015, 3; Koopmans og Statham 2000). De siste fire tiårene har litteraturen i stor grad tatt utgangspunkt i naturaliserings mekanismer<sup>7</sup> for å definere en stats tilnærming til integrering (f.eks. Hammar 1985, Brubaker 1992, Castles 1995). Blant annet knytter Rogers Brubakers teoretiske rammeverk sterke koblinger mellom naturaliseringspolicier som en indikator for å forstå

---

<sup>7</sup> Naturalisering betyr i denne sammenheng å opptas som ny statsborger i et land der man ikke er født eller har statsborgerskap fra før. For naturalisering kreves det i de fleste stater at man oppfyller visse kriterier.

bredere politiske integreringsprosesser. Brubaker skilte mellom universelle territoriale prinsipper (jus solis) og etno-kulturelle forestillinger om blod, rase og språk (jus sanguinis). Naturalisering og nasjonalt statsborgerskap blir ofte brukt som en beste garantisten for innvandreres likebehandling og anerkjennelse i samfunnet. Dette er fordi statsborgerskapet fungerer som en kontrakt der innvandrere blir fullverdige medlemmer av samfunnet og mottar rettigheter og medlemskap i bytte mot plikter og forventninger (Goodman 2012, 663). Av den grunn har statsvitere ofte brukt staters naturaliseringskrav som en hoved indikator for statens tilnærming til integrering. For eksempel har den pågående debatten om nasjonale integreringsmodeller blitt tolket ut ifra statens naturaliseringskrav som tegn på en statsfilosofi om assimilering og multikulturalisme samt deres underkategorier og variasjoner (Huddleston og Vink 2015, 3). Med andre ord er staters naturaliseringskrav gjengitt og tolket både i argumentene for nasjonale modellers eksistens (Hammar 1985; Brubaker 1992; Banting og Kymlicka 2013), men også blant dem som hevder at nasjonale modeller ikke eksisterer (Favell 2014; Bertossi og Duyvendak 2013). Blant kritikerne hevder Favell (2014) at nasjonale modeller ikke nødvendigvis skal oppfattes som ekvivalente til historiske tradisjoner, men heller som en serie av betingende politiske begrensninger som moderne stater må håndtere. Han påpeker at disse modellene er formet for nasjonalt nivå og rammer inn det som er mulig og ønskelig innenfor en nasjonal kontekst. Med andre ord, kan ikke disse modellene belyse hele omfanget av integrasjon, men fungere som ideelle rammer for kulturell og politisk integrering (Hampshire 2013, 138). Andre forskere har fokusert på institusjonelle og organisatoriske strukturer som beveger seg nærmere det flerdimensjonale aspektet ved integrering. Yasemin Soysal presenterer i sin bok, *Limits of Citizenship*, en postnasjonal medlemskapsmodell. Et av Soysals største bidrag til debatten var å analysere hvordan statsborgerskapsstrukturer på nasjonalt nivå, inkludert deres institusjoner og diskurser som ikke var utviklet med innvandringsintegrering i tankene, likevel former integrasjonsprosesser. Soysal sitt bidrag i debatten er tiltalende fordi det anerkjenner at innvandrere ledes og inkluderes til institusjoner som har blitt tilpasset og utvidet, og som i utgangspunktet var opprettet for andre formål. Hun hevder at utviklingen av internasjonale avtaler har endret nasjonalstatens rolle, og at universelle menneskerettigheter legitimerer rettigheter fremfor et bestemt medlemskap til en nasjonalstat (Soysal 1994). Med andre ord er individer, uavhengig av hvilket lands medlemskap man besitter, sikret individuelle rettigheter på et internasjonalt nivå.

I tillegg til å se på staters naturaliseringskrav som en forklaringsvariabel til integrering, har også nasjonale modeller som hoved indikator blitt kritisert i litteraturen for å ha for lite, om ingen

fokus på kulturelle rettigheter. Stephen Castles (1995) er en av fler som har forsøkt å integrere prinsipper om formelle statsborgerskapsregler med prinsipper om kulturelle rettigheter i sin teoretiske utforming. I tillegg til de mest kjente nasjonale modellene, henholdsvis assimilering og multikulturalisme, inkluderer han en tredje differensialistisk modell. Den differensialistiske modellen, med tidligere «gjestearbeider» policier i Tyskland som eksempel, gjør det vanskelig for innvandrere å bli naturalisert og på mange måter nekter migranter og deres etterkommere tilgang til det politiske samfunnet. Med andre ord, er en slik policylogikk preget av en midlertidig inkludering i arbeidsmarkedet, men ekskludering fra medborgerskap. Den assimilerende modellen og den multikulturalistiske modellen har begge egenskaper som fordrer enkel tilgang til prosessen om statsborgerskap, men representerer to vidt forskjellige tilnærminger til kulturelt mangfold. Assimilering insisterer på en språklig og kulturell tilegnelse på majoritetens premisser som i stor grad er en ensidig prosess. Den assimilerende modellen korresponderer med argumentet om at tilgang til samfunnsrettigheter og plikter er nok for å garantere integrering. På den andre siden, hevder den multikulturalistiske modellen at en form for offentlig anerkjennelse av borgernes etniske og kulturelle identiteter er en forutsetning for suksessfull integrering, i tillegg til individers rettigheter og plikter.

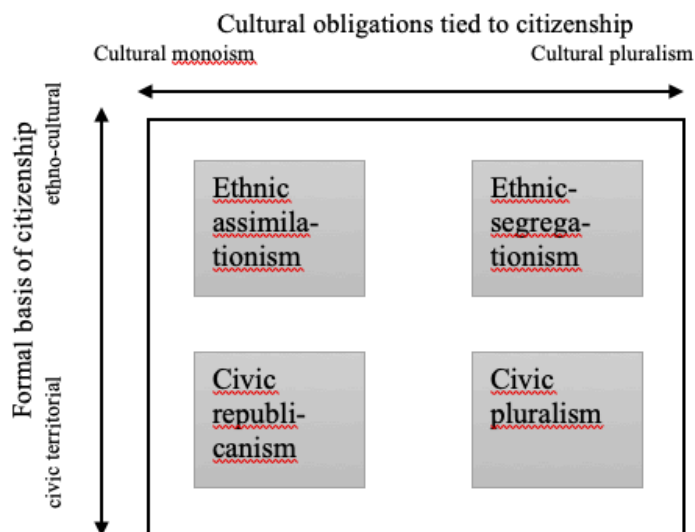
Kritikken av nasjonale modeller begrunner hvorfor idealmodeller kan være et godt supplement. Kritikken viser til at nasjonale modeller, slik som multikulturalisme og assimilering, har en tendens til å utelate dynamiske effekter i integreringsprosessen og dermed ekskludere elementære variasjoner mellom land (Koopmans og Statham 2000). Av den grunn er det fruktbart for oppgavens søken etter variasjoner å fokusere på et idealtypen av integreringspolicier, fremfor statiske nasjonale modeller. Likevel, som presentert, har nasjonale modeller for naturalisering fått et kulturelt fotavtrykk i nasjonsforståelsen som fører til at konturene i det konseptuelle rammeverket i stor grad er definert av formelle og kulturelle dimensjonene ved naturalisering og statsborgerskap. Dette gir rom for at stabiliteten og karakteristikken til casene blir enheter for empirisk undersøkelse, og ikke implisitte antagelser knyttet til en streng typologi.

### 3.1 To dimensjoner av integrering

Ruud Koopmans og Paul Statham (2000) var tidlig ute med å presentere et mer omfattende todimensjonalt rammeverk (figur 2) enn den nevnte typologien om nasjonale modeller. Her omhandler den vertikale aksen det formelle grunnlaget for statsborgerskap på en akse fra

«ethno-cultural» til «civic-territorial». Altså en akse som går fra fokus på kulturelle og nasjonalistiske bånd som grunnlag for samfunnet til en universalistisk samfunnspolitisk kultur som tillegger statsborgerskapsrettigheter på grunnlag av det territoriale prinsippet. Den horisontale akse representerer sjelden ekstreme ytterpunkter, men viser til nasjonale modellens oppgave er et utgangspunkt for staters tilnærming til nasjonal forståelse, med andre ord om etnisk tilhørighetsforhold, eller verdien av et felles politisk og territorielt samhold vektlegges sterkere. Den horisontale akse representerer kulturelle plikter knyttet til statsborgerskap, som varierer fra «cultural monoism» til «cultural pluralism». Førstnevnte er et perspektiv som hevder at multikulturalisme ikke fremmer sosial samhørighet og av den grunn bør minoriteter oppmuntres til å assimilere seg med den dominerende kulturen, og den sistnevnte er et perspektiv i opposisjon som hevder at minoriteter skal bevare sine unike kulturelle identiteter og fremme et samfunn basert på toleranse og aksept fra den dominerende kulturen. Dette rammeverket er interessant fordi den viser en utvikling fra tidligere endimensjonale og statiske redegjørelser for integrering til en inkludering av kulturelle aspekter og variasjoner ved integreringspolicier.

Figur 2: *Et todimensjonalt rammeverk*



*Here, the continuum runs from conceptions of citizenship that insist on conformity to a single cultural model that is to be shared by all citizens, to culturally plural conceptions, which seek to retain, or even stimulate cultural heterogeneity and allow their subjects to follow a variety of cultural patterns (Koopmans and Statham 2000, 20-21)*

Dette sitatet viser til de to ulike dimensjonene i figur 2. Det første poenget viser til staten som en *aktiv eller passiv* aktør til etnisk mangfold, og hvilke tilnærminger staten har til anerkjennelse av et heterogent og flerkulturelt samfunn. Den andre aksene berører hvorvidt staten *tolerer* kulturelt mangfold. Hvis stater ikke «allow their subjects to follow a variety of cultural patterns» kan det indikere at staten beveger seg mot en typisk etnisk forestilling av nasjonal identitet (Carens 2000, 139).

Figur 3: *Idealtypiske integreringspolicier*

<i>General understanding of national identity</i>	<i>Active recognition of ethnic subgroups?</i>	
	No	Yes
Ethnos	1. Ethnic assimilation	2. Ethnic segregation
Demos	2. Civic integration	4. Multikulturalism

Figur (3) viser en revidert versjon av rammeverket til Koopmans og Statham (2000, 2005), presentert av Borevi (2010) som, ifølge henne, fanger de pågående policyvariasjonene bedre. Den horisontale aksene går fra en passiv til aktiv stat-tilnærming til etnisk-kulturelt mangfold. Den vertikale aksene representerer forestillinger av det nasjonale samfunnet i sammenheng med etnos og demos, som igjen kan knyttes til nevnte nasjonale modellens forestilling av statsborgerskap. Dette viser til et skille som vi kommer til å ta med oss videre i analysen der en balansegang foreligger mellom majoritetens krav gjennom introduksjonsprogrammer til å assimilere innvandrere til kulturelle standarder, og på hvilke måter minoriteters rettigheter blir ansett som nødvendig for å bevare språk, kultur og religion i et flerkulturelt samfunn (Koopmans mfl. 2005, 35). På den måten vil kulturelle krav for integrering bli en indikasjon på hvilken grad stater anvender multikulturelle grupperettigheter. I lys av dette rammeverket vil strengere krav om kulturelle plikter i et lands integreringspolicy være et steg unna multikulturell forståelse av grupperettigheter mot en holdning av passiv toleranse. En *assimileringspolicy* i en etnisk definert nasjonalkultur (type 1) er historisk sett brukt ved grunnleggelsen av nasjonalstater, når etnos og demos var antatt å overlape hverandre (one people one nation). Et eksempel på *segregerende policy* (type 2) stammer fra den samme etniske nasjonalismetanken der møtet med den samiske befolkningen i Norge og Sverige kan være belysende. Den økende forståelsen for at den samiske kulturen og tradisjonen var genuint

annerledes enn majoritetsbefolkningen formet holdningene mot en segregerende tanke der den samiske befolkningen skulle beholde sin identitet intakt, men marginalisert fra resten av befolkningen.

Som Borevi (2010, 24) påpeker, er det vanskelig å se hvordan type 1 og type 2 kan blir rettferdiggjort ut ifra liberaldemokratiske prinsipper om individuell integritet, tankefrihet og ytringsfrihet. På samme måte står det i sterk kontrast til det liberale synet at staten burde være nøytral med hensyn til innbyggernes ulike identitet. Ifølge denne tilnærmingen har ikke staten noe å si når det gjelder å støtte eller motarbeide en bestemt kultur eller identitet, men bør heller anvende en «hands-off» tilnærming til kultur. Når man ser på *samfunnsintegrasjon* (type 3) og *multikulturalisme* (type 4) skiller de seg fra de andre typene når det gjelder oppfatningen av en nasjonal enhet. Begge tar utgangspunkt i et fellesskap av borgere (demos), men ulikheten handler om hvordan dette samfunnet skal bli oppnådd, gjennom passiv toleranse (samfunnsintegrasjon) eller gjennom aktiv føring av kulturelle tilknytninger (multikulturalisme).

Et viktig element, og til dels en kritikk, av den vertikale aksene er at den dikotome variabelen mellom etnos og demos har blitt ansett som en forenklet variabel siden prosessen om fravær av etnos og over til en ren «civic» forestilling av nasjonen er umulig. Jeg sier meg forholdsvis enig i dette, og betrakter det som at samfunnsintegrasjon hele tiden vil være konfrontert med en spenning mellom etnos og demos (Borevi 2002, 25). Integrasjonspolicier kan også risikere å ende opp i den øvrige delen av figuren, og dermed representere en illiberal forestilling av nasjonen som et etnisk samfunn. Dette kan også forklares med at forholdet mellom etnos og demos er flytende mekanismer. Med andre ord viser idealtyper av etnisk assimilering og etnisk segregering til «worst-case scenarios» for enhver politikkutforming som har et ønske og iherdig holder fast ved liberale demokratiske prinsipper. Som nevnt innledningsvis er landene i Skandinavia tradisjonelt sett plassert under samme modell om samfunnsintegrasjon, og analysens første oppgave er å undersøke hvilke variasjoner og utvikling som finner sted ved introduksjonsprogrammene i henhold til ideen om samfunnsintegrasjon, som viser til en generell bevegelse vekk fra kulturell tilnærming om å aktivt fremme etnisk mangfold mot en passiv toleranse. Denne utviklingen omtales som «den sivile vendingen». En nærmere presentasjon av den sivile vendingen er fruktbart fordi mekanismene senere vil bli anvendt i tolkningen av skandinaviske introduksjonsprogrammers utvikling og variasjon.

### 3.2 Hva innebærer «the civic turn»?

Innenfor migrasjon og velferds litteraturen er det som nevnt en løpende debatt om hvilken tyngde man skal gi til nasjonale modeller, og dette er på mange måter roten til den sivile vendingen i Europeiske staters integreringsstrategier. Ulike konseptualiseringer av nasjonsforståelse blir brukt som en forklaringsvariabel for å belyse forskjeller ved nasjonale policyområder. Kritikken mot nasjonale modeller er først og fremst utarbeidet av Christian Joppke (2008) som peker på det paradoksale ved at vestlige europeiske nasjonalstater på den ene siden er innenfor samme slags liberale universalistiske register, og på den andre siden har sine egne bestemte nasjonale identiteter. Dette påpeker igjen at den nasjonale identiteten ofte henger sammen med nasjonale varianter av velferdsstaten, tradisjoner og hvilken betydning av liberaldemokratiske verdier. Av den grunn kan man stille spørsmål om det finnes et klart skille mellom det som oppleves som en historisk og kulturell nasjonsforståelse og felles politiske verdier? Et delvis svar henger sammen med det som omtales som den *liberale konvergens tesen* som går ut på at stater beveger seg mer og mer mot samfunnsintegrasjon (type 3 i figur 3), og dermed nedprioriterer nasjonale modeller. Det blir beskrevet som en middelvei ut over de nasjonale modellene som assimilering eller multikulturalisme, men også utover nasjonalisme som en politisk makt. Den liberale konvergens tesen er assosiert med blant annet arbeidet til Joppke (2007a), Goodman (2010) og Green (2007). Tesen baserer seg på et krav om drivkrefter, og plasserer oppmerksomheten til eksterne og systemiske faktorer som blant annet globaliserende markeder og overnasjonale normer (Joppke 2007a).

Joppkes argumentasjon beror sterkt på historisk institusjonalisme og det faktum at stivhengighet ikke kan forklare hvorfor vestlige europeiske stater konvergerer omkring like idéer om innvandringsintegrering. Med andre ord, vestlige europeiske staters integreringspolicy er så sammenfallende at det ikke er noe nyttig å sammenligne med nasjonale modeller (Joppke 2007a). Christian Joppke argumenterer videre at en ento-kulturell tilnærming om nasjonalitet (assimilering) og multikulturalisme har i stor grad ikke fått anerkjennelse ved vestlig europeisk integrasjonspolitik. En forklaring kan være at et flertall av politikere, på begge sider av akse, er under de samme universelle liberaldemokratiske verdiene. Erfaringer fra verdenskriger, menneskerettighetsavtaler og antidiskrimineringslover, har ført til at etnisitet og religion har blitt tatt ut fra ligningen om nasjonal kohesjon (Kriegbaum Jensen, 2016, 39). I senere tid, ser det ut til at modellen om multikulturalisme har erfart det samme. En følelse av integrasjonssvikt trådte frem på begynnelsen av 2000-tallet, avhengig av land, ble følelsen av å ha mislykket

integreringen knyttet til statistikk og historier om økende innvandring, etnisk boligsegregering, overrepresentasjon i kriminalstatistikk og sosioøkonomiske ulikheter. I prosessen med å diskutere hva som gikk galt, ble multikulturalisme utpekt av mange- inkludert statsledere som Nicolas Sarkozy, Angela Merkel og Davis Cameron- som en uproduktiv ideologi som skiller mennesker mer enn hva den bringer sammen (Kriegbaum Jensen 2016, 36). Det vi da sitter igjen med, ifølge Joppke er en diskusjon om nasjonal identitet som plasseres under den samme liberale registeret, og ikke en diskusjon om nasjonale særpreg slik tilnærmingen om nasjonale modeller fremstiller det. Begrunnelsen er at alle «mainstream» politikere ender alltid opp med å promotere liberal identitet som fremmer autonomi og selvforsørgelse. Den analytiske kritikken mot tilnærmingen om nasjonale modeller går ut på at modellene er håndtert som relativt sammenhengende og stabile, og at de ikke kan ta høyde for endringer. Dette er en analytisk utfordring fordi nasjonale modeller presenterer en statisk og avpolitisert syn på verden som gjør at endringer blir vanskelige å kartlegge (Kriegbaum Jensen 2016, 40). Trenden om samfunnsintegrasjon viser derfor til en helt ny modell som er felles på tvers av stater, og hvor forestillingen av distinkte nasjonale modeller sakte med sikkert mister sin analytiske relevans. Dette begrunnes med at vestlige stater øker betingelser og innfører integreringskrav og den offentlige debatten konsentrerer seg om integrering på arbeidsmarkedet og velferdsstatlige konsekvenser som gjenspeiler en omstilling i møte med global konkurranse (Mouritsen, Kriegbaum Jensen, og Larin 2019, 598). Selv om diskursen understreker nasjonal tilhørighet og kultur, er faktum at de nasjonale «elementene», som innvandrerne blir bedt å om å dele og tilegne seg, er definert i form av universelle liberale verdier som frihet og likhet (Joppke 2008). Forsøk på å fremme ikke- autoritære livsstiler, likestilling og toleranse gjenspeiler derfor bredere kulturelle frigjørings-trenden, særlig i Nordvest-Europa. I tillegg til dette har også noen akademiker kalt denne trenden for «illiberal» (Orgad 2010) eller «undertrykkende» (Joppke 2007b), som vil belyses i diskusjonsdelen, fordi den legitimerer inntrengning i individers privatliv, skolevalg og innvandrernes verdier, som også kan støtte opp om stereotypier.

Det hele skaper noen utfordringer dersom utgangspunktet er at nasjonen er drivkraften bak den økende samfunnsintegrasjonen, og at stater anvender like policyinstrumenter er betinget av historiske forestillinger, funksjonelle som normative, av nasjonen. Likevel vil jeg hevde at kritikken først og fremst belyser et forsiktighetshensyn fremfor å ikke anvende nasjonale modeller i det hele tatt. Ved bruk av ulike konsepter av nasjonsforståelse bør man alltid åpne opp for muligheten at det finnes nøkkelkomponenter av politiske aktører som er uenige om hva det vil si «å høre til nasjonen».



Debatten er stor og argumentene mange når det gjelder den «sivile vendingen», men som Mouritsen, Krigbaum Jensen og Larin (2019) påpeker har debatten havnet i en fastlåst situasjon hvor på den ene siden understrekes likheter over forskjeller og ser konvergens blant nasjonalstater, og på den andre siden understrekes forskjeller over likheter og ser stivhengighet. Den sivile vendingen som en kritikk til nasjonale modeller, mener jeg først og fremst belyser et forsiktighetssyn framfor å ikke betrakte nasjonale modeller i det hele tatt som en viktig drivkraft. Ved bruk av ulike konsepter av nasjonsforståelse bør man alltid åpne opp for muligheten til at det finnes nøkkelkomponenter av politiske aktører som er uenige om hva det vil si «å høre til nasjonen». Et steg videre i denne debatten vil være å vinkle diskusjonen annerledes ved blant annet å skille mellom politisk nivåer, hvilke idéer som utgjør integreringen og hvilke spørsmål som problematiseres kan legitimere lignende policyinstrumenter og muligens skape konvergens på det politiske nivået, men med ulikt omfang, krav og setting. På den måten kan nasjonale filosofier vedvare, men samfunnsintegrasjonspolitikken variere. I tillegg vil det også være mulig å betrakte samfunnsintegrering som et rent diskursivt fenomen som omorienterer de nasjonale integrasjonsmodellene uten at nasjonalstater mister særpreg når det gjelder hvordan de håndterer integrering av innvandrere.

### 3.3 Rettigheter versus plikter

Den andre teoretiske tilnærmingen som skal hjelpe å forstå integreringspolicier i Skandinavia er skillet mellom to motstridende integreringslogikker der den ene fokuserer på omfanget av individuelle rettigheter, og den andre fremhever krav for at borgere skal utføre bestemte plikter. Disse dimensjonene presenteres for å ha noen analytiske rammer når vi senere skal gå nærmere inn på Norges utvikling fra rettighet til plikt ved introduksjonsprogrammene. For å forklare forholdet mellom rettigheter og plikter er T.H Marshalls innflytelsesrike teori fra 1950 verdifull der han argumenterer for at rettigheter er hovedverktøyet for å bedre integrasjon i et samfunn. Tilgangen til like sivile, politiske og sosiale rettigheter er en fundamental forutsetning for å realisere målet om integrering i liberale demokratier. Marshall fremhever viktigheten av en balansegang mellom rettigheter og plikter, hvor eksempelvis utdanning er definert både som en rettighet og som en plikt. På samme måte impliserer besittelse av statsborgerskapsrettigheter en plikt i sin videste form om å leve livet som en «good citizen». Ut ifra Marshalls teori vil rettigheter komme før pliktene, samtidig påpeker Borevi (2010, 27) at det vil være feil å tolke at Marshalls teori fremmer et ideal om passivitet, i kontrast med aktivt statsborgerskap eller

som et en framstilling av rettigheter som ikke tar høyde for forpliktelser. Tilgang til rettigheter er grunnleggende sett på som en forutsetning for individers kapasitet til å tilfredsstille plikter, og ikke omvendt.

Sivile, politiske og sosiale rettigheter er gjensidig avhengige: uten én av dem vil ikke de to andre bli fullstendig realisert. Sosiale rettigheter spiller derfor en spesielt viktig rolle fordi de fungerer som et verktøy individene trenger for å anvende de andre rettighetene. «The right of freedom of speech has little real substance if, from lack of education, you have nothing to say worth saying, and no means of making yourself heard if you say it» (Marshall, 1950, 35). Dette sitatet kan også benyttes i sammenheng med at man ikke kan forvente at individer praktiserer plikter for å leve som en “good citizen” uten først å være i besittelse av grunnleggende rettigheter. Bortsett fra å spille en viktig rolle for at individer skal være lydige borgere, er rettigheter også nødvendig for individers status i det kollektive samfunnet. Tilgang til et felles sett av sosiale rettigheter er nødvendig hvis personen skal betrakte seg selv- og bli betraktet av andre- som en fullverdig og legitim borger og videre fungere som det «integrerende limet» for hele samfunnet.

De siste trendene ved europeiske integrasjonspolicier fremmer et mer aktivt statsborgerskap med et strengere fokus på borgernes plikter og ansvarsområder som viser til en integreringslogikk som er motsatt av Marshalls synspunkter, der plikter kommer fremfor rettigheter. Først og fremst må individet fylle visse forpliktelser for å så vise at hen fortjener rettigheter. Analysens andre del som omhandler et dypdykk i Norges utvikling vil ta utgangspunkt i en figur presentert av Borevi (2010). Figuren (4) fremstiller to idealtypiske posisjoner med referanse til hvordan integrering er håndtert. En som fokuserer på rettigheter og en annen som legger fokus på forpliktelser og kvalifiseringsregler.

Figur 4 *Idealtypiske forestillinger av forholdet mellom plikt og rett ved integrering*

	<i>Rettigheter</i>	<i>Plikter</i>
1. Hoved ansvarsområde	Samfunnet	Individet
2. Hovedverktøyet for myndigheter	Ressurser	Insentiver
3. Kilde til legitimitet	Universalistisk system: minimum av individuell kontroll, generelle regler	Selektivt system: Individuell kontroll og behovsprøvde regler.

Disse idealtypene er karakterisert ved å gi ulike svar til tre spørsmål: (1) Hvor ligger hovedansvarsområder for å oppnå mål? (2) Hvilke typer tiltak blir ansett som den mest effektive måten å oppnå mål på? De som fokuserer på å sikre individet tilstrekkelig ressurser, eller de som introduserer insentiver for å øke individets motivasjon? (3) Hva blir sett på som det viktigste når det kommer til offentlig legitimitet for politikktutforming? Utforming av mer omfattende og universelle systemer med generelle regler for å unngå negative konsekvenser som stigmatisering og individuell kontroll, eller utforming av mer selektiv politikk som definerer og overvåker strenge betingelser og kvalifiseringsregler for å garantere sosiale ressurser bare til personene som fortjener dem? (Borevi, 2010, 28).

### 3.4 Teoretisk oppsummering og anvendelse

I dette kapitlet har det blitt introdusert to rammeverk som skal fungere som verktøy for å dykke inn i Skandinavias variasjoner ved introduksjonsprogrammene. Den første modellen setter samfunnsintegrasjon inn i et perspektiv som tar utgangspunkt på nasjonal forståelse (etnos versus demos) og til hvilken grad det er en aktiv eller passiv anerkjennelse av minoriteters kultur. Det hele knyttes sammen når vi ser at den sivile trenden, som utgjør idealtypen om samfunnsintegrasjon, har fokus på å forme innvandrernes kompetanse, verdier og syn. En integreringsstrategi der nyankomne innvandrere kan uttrykke religiøse og kulturelle karakteristikk, men også må bli *gode borgere* ved å være selvforsørgende, bekrefte liberaldemokratiske verdier, ha god kontroll over vertssamfunnets språk og samfunnskunnskap, samt og være lojale og tilbøyelige til å delta i samfunnsliv (Bech, Borevi, og Mouritsen 2017,

2). Den sivile trenden er observert i mange vestlig-europeiske stater (Joppke 2007c, 2007b, Borevi 2010), og oppgaven vil anvende modellen for å kartlegge til hvilken grad de skandinaviske landene har implementert denne trenden, og dermed hvilke variasjoner som finner sted i idealet om samfunnsintegrasjon i introduksjonsprogrammet. Når Norge, Sverige og Danmarks tradisjonelle roller i integreringsstrategien blir tatt i betraktning, hvor Sverige (rettighet) og Danmark (plikt) på hver sine ytterkanter vil modellen i figur 4 anvendes for å se om Norge som tradisjonelt har hatt en mellomposisjon og i stor grad ført et rettighetsorientert regime har beveget seg mot et pliktorientert regime i lys av den sivile vendingen. De tre spørsmålene som knytter seg til de ulike dimensjonene vil bli besvart som en konklusjon på analysen om Norges utvikling (kapittel 6).

## 4. Metode og datamateriale

Dette kapitlet vil gjøre rede for hvilke metodiske valg som har blitt gjort for oppgaven. I lys av problemstillingen vil forskningsdesignet bli diskutert med dens styrker og potensielle svakheter. Problemstillingen har vært styrende for valg av metodisk tilnærming, og selv om problemstillingen har endret seg underveis har utgangspunktet vært å søke kunnskap om integreringsregimer og introduksjonsprogram. Av den grunn har kvalitativ tilnærming blitt anvendt for å søke dybdeforståelse, og ikke minst nyanser ved integreringsregimer og introduksjonsprogram. Det vil også bli gjort rede for datamaterialet i oppgaven og på hvilken måte det har blitt tatt i bruk. Avslutningsvis blir det diskutert kvaliteten på oppgavens funn etter kriterier for validitet og reliabilitet.

### 4.1 Casestudie

Casestudie er et allment brukt begrep og det er en stor akademisk debatt om definisjonen og betydningen bak begrepet. Forvirringen oppstår ved bruk av et stort antall synonymer som for eksempel «single unit, single subject, single case, case-based, case-control, within-case» for å nevne noen (Gerring 2017, 26). Derfor er det viktig å være klar over hensikten og målet med forskningen. Tilnærmingen om casestudie er enkelt forklart, en detaljert undersøkelse av et fenomen eller et lite antall case for å utvikle eller teste historiske forklaringer som kan generaliseres til andre hendelser (Gerring 2017, 28; George og Bennet 2005, 5). Casestudie er svært fokusert som betyr at det er lagt inn mye tid for å analysere datamaterialet i denne oppgaven for deretter å presentere de valgte enhetene der også caseutvalget blir vurdert som et viktig element for argumentet i undersøkelsen.

Mitt mål med denne avhandlingen er å først se på Skandinavia (Sverige, Danmark og Norge) som case for å undersøke variasjonene i integreringspolicyer. Ut ifra denne analysen utpekes det en viktig variasjon i henhold til en dimensjon om plikt versus rettighet. Her går analysen videre til å se på Norge som case for å undersøke om Norges tradisjonelle plassering som en mellomposisjon fortsatt er relevant, eller om introduksjonsprogrammene i Skandinavia blir mer og mer like som følge av den sivile vendingen. I denne oppgaven har det vært hensiktsmessig å først ta utgangspunkt i et større spekter, slik at analysen først sammenligner mellom land (cross-case comparison) og videre følges av en nærmere undersøkelse av Norges plikt- og rettighetsdimensjon. Litteraturen fokuserer ofte på Skandinavia som ett uten å skille mellom

land, eller fremhever Sverige og Danmark som to ytterpunkter. Dette i seg selv har vært en sterk motivasjon for denne oppgaven til å se nærmere på Norge både i lys av nabolandene, men også i seg selv. Undersøkelsen andre del er avgrenset i tid i forhold til kritiske vendepunkter (critical junctures) i integreringsutformingen i Norge. Med andre ord er oppgavens utgangspunkt de store endringene fra 2000-tallet til i dag hvor endringene blir presentert som en «historie» for å spore utviklingen som har funnet sted ved introduksjonsprogrammet, det være seg omfattende reguleringer av eksisterende lover, offentlige utredninger eller nye lovforslag på de avgjørende områdene ved programmet: språkopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak.

Hva som er målet med casestudier er også omdiskutert (Gerring 2017, 29). Ofte er målet med forskningen å oppdage noe om en bredere populasjonsgruppe, men det viser seg å være stor usikkerhet ved hvor godt én eller noen få case kan representere en større populasjon. Dette er fordi enhetene i analysen er få, populasjonen av interesse er stor og fenomenet som undersøkes er heterogene. Eksempelvis peker Gerring (2017, 30) til en kjemiker som studerer et enkelt molekyl kan føle seg komfortabel i å anta at oppførselen til molekylet er identisk med andre molekyler, men i samfunnsvitenskapen eksisterer det sjeldent slike fenomener. Å for eksempel hevde at introduksjonsprogram er representativ for en større populasjon av caser er følgelig å hevde at noe er plausibelt, men samtidig under tvil. Av den grunn er det viktig å påpeke at mange casestudier ikke nødvendigvis har et nomotisk hovedmål om å generalisere og være teoribyggende, men ønsker å undersøke en avgrenset enhet for å belyse tilstedeværelsen av ett enkelt utfall. Dette er et viktig poeng da integrering av innvandrere som et komplekst fenomen påvirkes av blant annet statlige strukturer, velferdsregimer, antall og omfang av innvandrere, samt historiske og tradisjonelle forhold som kan variere betydelig mellom land. I tillegg til dette er det også lokale variasjoner med hensyn til individuelle egenskaper ved kommunen, organisering og resultatstyring.

Likevel kan en studie av integreringsprogram kvalifisere som en casestudie når det er mulig å plassere studiet i en større kontekst, selv om det ikke nødvendigvis var intensjonen i utgangspunktet (Gerring 2017, 30). En studie av variasjoner ved Skandinavias introduksjonsprogrammer og som videre ser på forholdet mellom plikt- og rettighetsdimensjonen i Norge kan bli sett på som en studie av integreringspolicier og integreringsmekanismer i et større perspektiv.

#### 4.1.1 Valg av case

Det eksisterer mange typologier av caseutvalg og et design introdusert av John Stuart Mill, «the method of difference», som Przeworski og Theune (1970) senere kalte most similar systems design (MSSD), er en egnet strategi for å forklare variasjon i den avhengige variabelen, i dette tilfellet introduksjonsprogram. Den første delen av analysen er inspirert av denne tilnærmingen da strategien om MSSD handler om å holde andre forhold konstant, ved sammenligning av systemer som er like på de fleste variabler, men ulike på den sentrale forklaringsvariabelen. I dette tilfellet vil Norge, Sverige og Danmark være like på de fleste variabler i form av befolkning, historie, demografi og velferdsregime, men ulike når det gjelder introduksjonsprogram. En slik strategi vil føre til at man lærer mer om de enkelte observasjonene ved å holde de øvrige faktorene konstant. Jeg presiserer at den første delen av analysen er inspirert av en slik MSSD strategi fordi strategien kun identifiserer potensielt relaterte faktorer, som ikke nødvendigvis betyr kausalitet. I tillegg til dette forutsetter MSSD enkeltstående deterministiske årsaksforklaringer som ikke vil være synlig i politiske beslutninger hvor probabilistiske sammenhenger er dominerende og tilstedeværelsen av en faktor øker sannsynligheten for en effekt. En streng forståelse av MSSD ville også påvirke den kausale kompleksiteten som er tilstede ved policyutforming, og interaksjonseffekter mellom variabler vil være vanskelig å oppdage (George og Bennet 2005).

Som forklart viser den første delen et komparativt element der sammenlikninger av introduksjonsprogram er tilstede for å avdekke og oppnå variasjon i variabler som kan være med på å forklare utfall på tvers av case. Oppsummert bygger denne masteroppgaven på en induktiv- deduktiv arbeidsmåte der ulikhetene mellom relativt like land opprinnelig vekket en interesse, og som ga en ramme for å avdekke nye observasjoner hvor blant annet det blir stilt spørsmål ved Norges posisjon ikke lenger har en klar «mellomposisjon» mellom Sverige og Danmark. Etter plassering og undersøkelse av idealtyper av integreringsregimer i første analysedel, vil Sverige og Danmark nærmest fungere som «skygger» og representere to motpoler i analysens andre del. Sverige som det liberale ytterpunktet med frivillighet i sentrum og sterkt fokus på rettighetsdimensjonen, og Danmark på den andre siden hvor det kreves aktivt arbeid for et medlemskap i samfunnet og pliktdimensjonen generelt har vært dominerende. I lys av dette ligger derfor fokuset på ulikheter i utfall i Skandinavia som åpner opp og inspirerer til å se nærmere på Norge som case fordi posisjonene ikke lenger peker i retning av en tydelig

mellomposisjon, men heller en utvikling, som følge av «the civic turn», nærmere pliktdimensjonen og Danmarks tradisjonelle plassering.

## 4.2 Kvalitativ innholdsanalyse

Kvalitativ innholdsanalyse, som én av flere kvalitative metoder for å analysere data, representerer en systematisk og objektiv tilnærming til å beskrive fenomener. Bratberg (2017, 25) påpeker at *idéanalyse* kan være et vel så treffende begrep for dette metodiske verktøyet.

Hensikten med å bruke en kvalitativ innholdsanalyse, eller idéanalyse, i studiet av integreringsprogram i Skandinavia er å kartlegge meningsinnhold og vesentlige elementer i policydokumentene. Ut i fra dette er prosessen om fortolkning en vesentlig del av analysen. Det fortolkende elementet vil være dominerende fordi man ønsker å gå bakenfor teksten for å undersøke underliggende antagelser og overbevisninger av hvordan integrering av nyankomne innvandrere kan oppnås på best mulig måte (Bratberg, 2017, 68). Det er stor uenighet i litteraturen hva kvalitativ innholdsanalyse/idéanalyse bør favne om. Dette området har fått mer oppmerksomhet i nyere tid, men fortsatt ikke forankret, verken konseptuelt eller empirisk, i et felles analytisk rammeverk. Maynard (2013) presenterer denne metodiske tilnærmingen i en oversiktsartikkel der han inkluderer både diskursanalyse, kvantitativ innholdsanalyse og idéhistoriske analyser under samme felt fordi alle ønsker å kartlegge meningsinnhold i form av verdier eller ideer, og at tallfesting av data ikke er et mål.

Basert på datagrunnlaget bestående av offentlige dokumenter og rapporter har det blitt gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse for å besvare oppgavens to forskningsspørsmål. Datainnsamling og fortolkning er en kontinuerlig prosess som gjør opplegget fleksibelt. Dette betyr at oppgaven har tatt nye former som ikke var åpenbare ved oppgavens start. I undersøkelsen av integreringsregimer i Skandinavia ble det oppdaget at én av hoved variasjonene var endringen fra et rettighetsorientert regime til et plikt-dominert regime som var pågående i alle tre landene. Dette medførte at oppgaven tok en ny vending fra den opprinnelige strukturen da alle tre landene skulle veie likt i oppgaven til en todelt oppgave, der den første delen ønsker å gå i dybden å kartlegge de underliggende ideene omkring variasjonene blant integreringsregimene i Skandinavia, og der den andre delen tar et dypdykk inn i Norge som case og undersøker om, og på hvilken måte, den seneste utviklingen har gått fra rettighetsorientert til et pliktorientert integreringsregime. Som nevnt, åpner den metodiske



tilnærmingen opp for en slik fleksibilitet, og selv om fleksibilitet er en fordel har arbeidet om å forholde seg objektivt til datamaterialet stått like sterkt og analysen er utformet på redelig vis.

Uavhengig om man har et deduktivt eller induktivt utgangspunkt består kvalitativ innholdsanalyse av tre hovedfaser: forberedelser, organisering og rapportering av resultater. Når det gjelder forberedelsesfasen har den bestått av å samle passende data, organiseringsfasen har handlet om å gjøre den forståelig og velge enheter for analysen. Dette kan også refereres en abstraksjonsprosess som er stadiet der konsepter blir opprettet. I denne oppgaven har det blitt benyttet idealtyper og dimensjoner som et verktøy for konseptforståelse. Vanligvis kan noen aspekter av prosessen lett beskrives, men delvis avhenger det av forskerens innsikt på feltet eller intuitive handling, som kan være en vanskelig oppgave å beskrive for andre (Elo mfl. 2014, 2). Fra et validitetsperspektiv er det derfor viktig å presisere hvordan resultatene ble til. Siste hovedfase av innholdsanalysen handler om rapportering av resultater. Her handler det om å presentere resultater logisk og systematisert, og gi leseren grunnlag for å evaluere overførbarhet i resultatene og etablere reliabilitet (Elo mfl. 2014, 3).

#### 4.2.1 Hva er målet? Kartlegging eller forklaring?

Som nevnt er et hovedmål med denne avhandlingen å undersøke variasjonen mellom integreringsprogrammene i Norge, Sverige og Danmark, og kvalitativ innholdsanalyse har vært en egnet metode for å studere meningsbærende politiske budskap. I stor grad vil avhandlingens hovedhensikt være å kartlegge ideer, og i praksis innebærer denne kartleggingen at analysen fanger opp og presiserer hvilke verdier som er fremtredende.

Så kan man spørre seg hvordan ideer skal forstås? Bratberg (2017, 72) presiserer at «idéer kan defineres som en tankekonstruksjon som, til forskjell fra inntrykk eller holdninger, utmerkes av en viss kontinuitet», og ideer kan ha en individuell eller kollektiv karakter. I denne oppgaven vil ideenes tilstedeværelse være i form av et kollektivt politisk prosjekt, nemlig integrering av nyankomne innvandrere. Å fange opp og filtrere ideer er, ifølge Bratberg (2017,74), en analytisk øvelse i seg selv som forutsetter en metodisk refleksjon. For at en kvalitativ innholdsanalyse skal bli vellykket er det viktig at kartleggingen og analysen forankres i en etablert forståelse. Teoretiske perspektiver presentert i kapittel 3 har fungert som et metodisk utgangspunkt der oppgavens etablerte forståelse har vært i form av idealtyper av integreringspolicy og dimensjonene som skal kartlegge om den sivile vendingen har påvirket

introduksjonsprogrammene mot en rettighetsorientert eller pliktorientert regime. Kartleggingen av introduksjonsprogrammene har også fungert som et element av sammenligning i seg selv fordi utredningene, rapportene og andre akademiske bidrag knyttes til empiriske forventninger og til hverandre.

Metaforen om at «ideer er politikkenes drivhjul» viser til akkurat hva som er oppgavens hovedmål, nemlig hvis ideer er det som driver politisk handling, vil ideer som årsak være det analysen ønsker å avdekke. Av den grunn bygger analysen på et premiss om at ideer driver handling (Bratberg 2017, 75). Uten å ta metaforen helt på ordet, vil et nærstudie av offentlige dokumenter forsøke å nøste i tråder for å vise hvordan en politisk idé om integrering og inkorporering av nye medlemmer i samfunnet har fått gjennomslag og bidratt til beslutninger og reguleringer av programmene.

Ideene som presenteres i analysen er i stor grad av en normativ karakter og uttrykker en verdivurdering av hva som betraktes som godt eller verdifullt. Utvikling og grunnleggende forskjeller i normative ideer er det som ofte utgjør substans i politiske konflikter. I tillegg til dette har også analysen av meningsbærende ideene en deskriptiv karakter der man antar for eksempel at introduksjonsprogram skaper aktive og delaktige borgere. Dette peker på kausale antagelser som ikke alltid lar seg følge empirisk.

#### 4.2.2 Bruk av idealtyper og dimensjoner

Det metodiske utgangspunktet springer ut av to analytiske teknikker for å kartlegge datamaterialet, henholdsvis idealtyper og dimensjoner som presentert i teorien. Idealtyper som analytisk begrep er ikke et forsøk på å avbilde virkeligheten i sitt mangfold, men prøve å etablere et ideal i sin rene form. Den komplekse og mangetydige verden vil aldri passe helt inn i idealmodellen, men som en analytisk modell vil det rydde unna motstridende karaktertrekk og styre oppmerksomheten mot de sentrale egenskapene ved integreringsregimene. Dette presenteres i figur 3 der integrasjonspolisiene representerer strategier for integrering i sin reneste form. I denne oppgaven vil Norge, Sverige og Danmark plasseres under samme idealtipe, samfunnsintegrasjon, men analysens hovedoppgave handler om å kartlegge hvilke variasjoner som er tilstede og på hvilken måte de avviker fra idealtypen. Med andre ord, legger idealtypene fra figur 3 premissene for hvordan tekstmaterialet skal leses og analyseres. Analysen består derfor av en kontekstuell forståelse av dataen basert på observasjoner under

datainnsamlingen og ved å se sammenheng med større deler av litteraturen og tidligere rapporter (Grønmo 2004, 274).

Oppgavens andre del tar i høyere grad bruk av dimensjoner (figur 4 i teorikapittelet) som er beslektet med tankegangen om idealtyper, men som i dette tilfellet begrenser arbeidet til flere idédimensjoner som markerer hvert sitt ytterpunkt. I denne delen av oppgaven kartlegges det for endring over tid fra en rettighetsdimensjon til en pliktdimensjon der dimensjonene utgjør et skille mellom hvem som har ansvar for integreringen (samfunnet vs. individet), hvilke verktøy som brukes (ressurser vs. insentiver) og hva som er kilde til legitimitet (universalistisk system vs. selektivt system). Hovedegenskapen med slike dimensjoner er at man etablerer en idémotsetning hvor det kan trekkes en akse mellom ytterpunktene (Bratberg 2017, 88).

Både bruk av idealtyper og dimensjoner er en deduktiv strategi i den forstand at det teoretiske rammeverket definerer hva man er på jakt etter i datamaterialet (Bratberg 2017, 88). Dimensjonene presentert i teorikapittelet (figur 4) er mindre omfattende enn idealtyper generelt sett, men utgangspunktet er å ha et knippe kontrasterende ideer, og som ikke nødvendigvis må ha røtter til idealtyper.

### 4.3 Datamaterialet

For innsamling av data er det essensielt å spørre seg selv om hvilke data egner seg mest for min studie? På hvilken måte er det passende? Og er datamaterialet tilfredsstillende? Informasjons om introduksjonsprogrammene har blitt hentet fra de ansvarlige institusjonene i de respektive landene. I tillegg til dette bærer oppgaven preg av registerdata i form av lovverk. *Introduksjonsloven* (2003) og *integreringsloven* (2021) i Norge, *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare* i Sverige (2010:197), og *Bekentgjørelse af lov om integration af udlændinge* i Danmark (LBK nr 1146, 2020). For endringen i Norge har spesielt proposisjonen til stortinget om forslag til lovvedtak til den nye integreringsloven (2021) vært sentral for empiriske funn og diskusjonen om Norges tradisjonelle mellomposisjon er tilstede eller ikke. I tillegg til lovdata er datamaterialet også bestående av akademiske artikler, offisielle rapporter og utredninger fra departementene som har det overordnende ansvaret. Henholdsvis *Kunnskapsdepartementet* i Norge samt direktoratet for integrering og mangfold, *Arbetsmarknadsdepartementet* i Sverige og *Udlændinge- og intergrationsministeriet* som har

den reelle beslutningsmyndigheten på området i Danmark. Det er viktig å påpeke at mine kilder er sekundære kilder som har blitt tolket og sett i et nytt lys enn opprinnelig formål.

Gjennom systematisk vurdering av dokumentene har det gitt meg bakgrunnsinformasjon og berikelse av kontekstforståelse. I tillegg har eksisterende litteratur på området, samt tidligere evalueringsrapporter av introduksjonsprogram gitt meg ledetråder til videre nærlesning og nye spørsmål. Som Bowen (2009, 36) påpeker er forskeren hovedinstrumentet for datasamlingen og analysen i form av å stole på egenskaper, så vel som intuisjon, for å filtrere data gjennom en fortolkende linse. Ved gjennomgang av datamateriale har det også vært viktig å huske på at integrering er et politisert tema med sterke motsetninger, og at dette kan prege forskningen.

Ved bruk av casestudie og kvalitativ innholdsanalyse er målet å fange inn kompleksiteten i sosiale fenomener, og særlig for fenomener som ansees som særlig komplekse slik som integrering. Ett problem er at forskere kan oppleve at de «drukner» i data, og de første utfordringene handler om hvordan man skal klare å nøste opp i historien. Dette kan føre til mye tid og energi til å finne nye data som kan virke mer avklarende og forhåpentligvis avdekke et hovedmønster så lenge man har tilstrekkelige data. Ved innsamlingen og forberedelse av datamaterialet har det vært viktig å ikke undervurdere det teoretiske mangfoldet som casematerialet faktisk rommer (Andersen 2013, 158). Strauss (1987) anbefalte «the rule of the thumb» som handler om at man ikke skal kaste bort verdifull tid og krefter på å samle inn for mye data før analysen. Analysen begynte med en mindre mengde data, men som har blitt erstattet og endret etterhvert som ny og bedre informasjon har kommet frem. Et problem med en slik tilnærming kan være vanskeligheter med å distansere seg fra alle detaljerte innsikter som en case rommer (Andersen 2013, 158). Under forberedelsene for denne oppgaven var målet å finne frem til teoretiske bidrag som kunne føre meg til en tett «hovedhistorie» der ønsket har vært å forklare så mye som mulig, men uten å inkludere for mange kilder. Dette viser til oppgavens doble betydning av kompleksitet, der kompleksitet ikke bare er en egenskap ved det integrering av nyankomne innvandrere i seg selv, men også en funksjon av evnen man har til å forenkle datamaterialet gjennom treffende modeller og begreper. Oppsummert er datamaterialet i denne oppgaven brukt som både bakgrunnsmateriale og kontekst, et redskap for å spore endringer og utvikling samt bekrefte funn fra andre datakilder (Bowen 2009, 30).

#### 4.4 Validitet og reliabilitet

Ved å anvende kvalitativ innholdsanalyse som metodisk verktøy står oppgaven ovenfor noen grunnleggende utfordringer når det gjelder gyldighet og etterprøvbarehet. Fra et validitetsperspektiv er det viktig å rapportere hvordan resultatene ble opprettet. Leserne skal være i stand til å følge analysen og konklusjonene på en tydelig måte, og derfor er det avgjørende hvilke kriterier som er lagt til grunn for resultatene. Litteraturen peker på en omfattende debatt om hva som er de passende begreper (rigor, validity, reability, trustworthiness) for å vurdere oppgavens validitet (Elo mfl. 2014). I følge Schreier (2012) er det ikke et klart skille mellom kvalitativ og kvantitativ innholdsanalyse, og dermed kan like begreper og kriterier for reliabilitet og validitet bli brukt. De mest brukte kriteriene for å evaluere kvalitativ innholdsanalyse er utviklet av Lincoln og Guba (1985) som brukte begrepet «trustworthiness», som på norsk kan oversettes til troverdighet eller pålitelighet. Formålet med troverdighetsbegrepet i denne masteravhandlingen er å støtte argumentet om at analysens funn er «verd å ta hensyn til» (Lincoln og Guba, 1985). Ved bruk av data fra offentlige dokumenter, rapporter og bidrag av renommerte og pålitelige forskere og tidsskrifter summen av bidragene være med på å styrke påliteligheten og kvaliteten til oppgaven.

Det har også blitt foreslått andre pålitelighetskriterier for kvalitative studier (Emden, Hancock, Schubert, & Darbyshire, 2001; Lincoln & Guba, 1985; Neuendorf, 2002; Polit & Beck, 2012; Schreier, 2012) og et fellestrekk ved disse er at de ønsker å støtte påliteligheten ved å rapportere prosessen med innholdsanalyse nøyaktig. Lincoln og Guba (1985) foreslår fire alternativer for å vurdere troverdigheten til kvalitativ forskning, og det er *kredibilitet*, *pålitelighet*, *formbarhet* og *overførbarhet*. I 1994 la forfatterne til et femte kriterium som var referert til *autentisitet* eller «ekthet». Fra perspektivet om å etablere troverdighet, ligger hovedoppgaven å beskrive og identifisere mekanismene i introduksjonsprogrammene nøyaktig. *Pålitelighet* referer til datastabilitet over tid og under ulike forhold. Her har offentlige dokumenter vært en god kilde fordi i Norge og Sverige kan man lett spore endringer i registerdata. En utfordring, og mulig svakhet, ved datagrunnlaget har vært at Danmark har publisert mindre offentlige utredninger med årene, og i det henseende har rapporter og evalueringer av introduksjonsprogrammene blitt anvendt. *Formbarhet* referer til objektiviteten, det vil si potensialet for kongruens og at forskeren viser til nøyaktighet, relevans og mening *som ikke er formet av egne holdninger*. Som nevnt er innvandring og integreringspolitikk et politisert tema, men offentlige dokumenter og rapporter har fungert som en verifiserende mekanisme, i tillegg til å være bekræftende ovenfor

funn fra andre forskningsartikler. Med andre ord, har *påliteligheten* og *kredibiliteten* til oppgaven blitt styrket i det forskning og offentlige dokumenter har konverget. Dette peker også på reliabilitet som referer til datamaterialets pålitelighet, og reliabiliteten blir høy dersom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data (Grønmo 2004, 240). *Overførbarhet* referer til potensialet for generalisering eller at funn kan overføres til andre situasjoner eller grupper. Det siste kriteriet, *autentisitet*, referer til hvilken grad undertegnende har vist til den virkelige verden på en rettferdig og pålitelig måte.

Når det gjelder indre validitet betyr det at sammenhengen mellom to variabler er kausal, med andre ord at uavhengig variabel påvirker avhengig variabel. (Andersen 2013). Casestudier som blir brukt i denne oppgaven åpner opp for dybdestudie på et fenomen som kan styrke oppgavens indre validitet ved at man kartlegger og forstår mekanismer på et grundig nivå (Gerring 2007, 45). Oppgaven har også forsøkt å styrke den indre validiteten ved å se på ulike dokumenter for å kartlegge introduksjonsprogrammene for å få et mer variert bilde som mulig. Ved en annen anledning kunne den indre validiteten blitt styrket ved å ta i bruk datatriangulering, som er en av casestudies sterkeste sider. Da kunne datamaterialet også bestått av intervjuer med for eksempel eksperter området som kunne gitt meg nye synspunkter og sider ved introduksjonsprogrammet, men det er heller ingen garanti for at triangulering i casestudier hadde gitt bedre eller mer pålitelige resultater (Andersen 2013, 157). Ytre validitet har blitt nevnt tidligere om slutninger som kan generaliseres og gjøres gjeldende for andre situasjoner, likevel vil jeg påpeke at som en del av «the civic turn» er denne problematikken gjeldene for mange land i Europa som har opplevd høy innvandring over tid som følge av justering, regulering og nye tilskudd av verktøy for integrering. Endringen mot samfunnsintegrasjon er som nevnt preget av høyere obligatorisk aktivitet, tester og kvalifikasjoner og på den måten beveger mange land seg til en mer pliktorientert strategi.

#### 4.5 Avsluttende tanker

Denne kvalitative innholdsanalysen presenterer en ateoretisk og en teoretisk fortolkende casestudie som er motivert ut ifra interessen for integreringsregimer og skandinaviske introduksjonsprogram, snarere enn å utvikle generelle innsikter. Med ateoretisk sikter jeg til en ren deskriptiv del som viser interessen for ett tilfelle og en gitt populasjon, introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, og hvor det ikke er like aktuelt å generalisere. Denne formen for casestudie åpner opp for en presentasjon av en «historie» som

mest mulig fanger variasjonen ved integreringsprogram i Skandinavia, mens den rene systematisk teoretiske sammenlikningen fokuserer på noen hoved variabler (pliktdimensjon og rettighetsdimensjon) og sammenhengen mellom dem. Med andre ord, hviler selve sammenhengen på at det er noe felles bak den unike empiriske variasjonen som observeres ved først å sammenligne forholdsvis like case på uavhengige variabler, men ulike på den avhengige variabelen: introduksjonsprogram. Lærdommer og forståelser fra første analysedel tas med når oppgaven går over til nærmere redegjørelse av hoved casen, Norge.

Helt overordnet ser denne studien på politikkutforming i form av aktiviseringspolitikk og integrering. John Kingdons (1995) teori om utformingen av politikk peker på tre strømmer, henholdsvis politiske problemer som skal løses, løsningsforslag og de løpende politiske prosessene. Teorien til Kingdon viser til at stabilitet er den naturlige orden for politikkutforming, men når de tre strømmene kobles sammen på nye måter vil det åpne seg et mulighetsvindu for nye reformer og endring av politikk. Dette mulighetsvinduet peker på politisk entreprenørskap på sitt beste, der forskjellige aktører påvirker med ulike løsningsforslag, endrer dagsorden og på en overbevisende måte hevder å inneha løsningen på problemet. I tillegg til dette vil også disse prosessene bestå av et sterkt element av vilkårlighet når det gjelder hvilke idéer som slår igjennom. Perspektivet om hvilke idéer som kommer gjennom nåløyet ved politikkutforming ønsker denne oppgaven å belyse, og som statsviter Sheri Breman (2001) poengterer vil det være fordelaktig å ha et økt fokus på idéer som drivkrefter fordi nettopp disse idéene er med på å forklare aktørenes handlingsvalg og motivasjon.

## 5. Introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark.

I dette kapittelet vil kjennetegn ved introduksjonsprogrammene til Norge, Sverige og Danmark presenteres. Som nevnt tidligere i teorien ser man en pågående trend i Europa mot samfunnsintegrasjon (idealtipe 3 i figur 3). I tråd med tidligere forskning (Borevi 2014; Joppke 2008; Kriegbaum Jensen 2016; Brochmann og Seland 2010) plasseres Danmark, Sverige og Norge innenfor denne idealtypen, men med klare variasjoner og det er disse variasjonene samt de underliggende idéene i introduksjonsprogrammene analysen ønsker å avdekke. Obligatoriske kurs, språkkrav, tester og kontrakter er karakteristikk ved trenden, som beveger seg gradvis vekk fra tanken om at integrering er på sitt mest optimale gjennom tilgang til rettigheter slik som Marshall hevdet. Europeiske land, generelt sett, tenker at rettighetene skal fungere som et insentiv eller belønning for en person som har lyktes med å oppnå visse integrasjonspolitiske mål (Joppke 2007b).

Grovt sett består introduksjonsprogrammene i alle de tre landene av tre elementer, henholdsvis språkopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak. Analysen vil bestå av to deler der analysens første del vil ta for seg variasjonen på disse tre områdene. Introduksjonsprogrammet i Norge vil være i sentrum, men likheter og forskjeller med det danske og svenske introduksjonsprogrammet må også belyses for å få et riktig bilde på Norges plassering i Skandinavia. Kapittel 6 tar for seg analysens andre del og ser på hvilke endringer som kan observeres i Norge basert på plikt og rettighets-dimensjonen presentert i figur 4. Er det samfunnet eller individet som har hovedansvaret? Er de mest effektive tiltakene ressurser fra det offentlige eller insentiver for å øke individets motivasjon? Og prioriterer myndighetene universelle systemer med generelle regler eller selektiv politikk som overvåker betingelser og kvalifisering?

### 5.1 Introduksjonsprogrammenes formål og innhold

I Norge ble introduksjonsloven vedtatt i 2003. Hovedformålet i introduksjonsprogrammet har hele tiden vært å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv, i tillegg til økonomisk selvstendighet (Introduksjonsloven 2003, 2021, §1). Proposisjonen forut for den nye integreringsloven som trådte i kraft i Norge (2021) spesifiserer at kvalifiseringsordninger også skal bidra til å dekke gapet mellom kompetansen den enkelte har med seg og hva som kreves på arbeidsmarkedet. Kvalifiseringen er ment som en



forutsetning for deltakelse på ulike samfunnsarenaer og derfor en sentral del av integreringen (Prop.89, 2019-2020, 33).

Danmark var tidligere ute og vedtok sin introduksjonslov i 1999 med samme hovedformål om å sikre nyankomne innvandrere mulighet til blir selvforsørgende, og aktivt bidra og delta til det danske samfunn på lik linje som øvrige borgere (jf. Integrationsloven §1). Videre presiserer den danske integrasjonsloven første paragraf at verdier og normer skal være i overensstemmelse med danske samfunn. Introduksjonsprogrammet i Danmark kalles for selvforsørgelses- og hjemreiseprogrammet<sup>8</sup> og gjelder for alle nyankomne flyktninger og familiegjenforente flyktninger. For alle andre familiegjenforente kalles programmet for introduksjonsprogram. Programmene har samme innhold i form av hvilke tiltak kommunen skal tilby, men kommunene har frihet til å velge hvilken måte tiltakene skal tilbys og organiseres. Både i Norge og Danmark viser integrasjonsloven til at integrering skal være en gjensidig prosess. Samtidig legger Danmark mer vekt på at hovedansvaret skal være hos den enkelte innvandrer, men at samfunnet ikke skal stå i veien for at innvandrere blir deltakere og selvforsørgende. Likevel er et sentralt poeng i begge introduksjonsprogrammer at innvandrere skal bestrebe å bli aktive medlemmer i samfunnet, og det er kommunene som har ansvar for å tilby språkundervisning, samfunnskunnskap og arbeidstiltak.

Sverige har hatt ordninger med integrasjonsprogram for flyktninger og nyankomne innvandrere siden 1991, men ordningene har hovedsakelig vært basert på frivillighet og anbefalinger (Hernes og Tronstad 2014, 28). I 2010 ble dette lovfestet i *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. I 2018 trådte en ny revidert lov i kraft (*Lag 2017:584 om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*). Loven fra 2010 endret innsatsen på integreringsfeltet fra å være frivillig til å bli et lovbestemt krav, med konkrete bestemmelser for hvordan språkundervisningen og samfunnsorienteringen skulle foregå. Frem til 2010 hadde svenske kommuner ansvar for organisering av alle aspekter knyttet til bosetting og tiltak som favnet om introduksjonsprogrammet (Hernes og Tronstad 2014). Etter 2010 fikk Arbeidsformidlingen i Sverige ansvar for arbeidsrettede tiltak i introduksjonsordningen fra kommunene, dette var begrunnet med at integreringsinnsatsen var for lite arbeidsrettet og at

---

<sup>8</sup> Oppgaven vil gjennomgående bruke benevnningen «introduksjonsprogram» for språk- og samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak mot nyankomne innvandrere i Danmark.

nyankomne skulle få bedre tilgang til arbeidsmarkedet. Svenske kommuner har ansvaret for språkopplæring og samfunnsorientering.

### 5.1.1 Varighet og omfang

Når det gjelder varighet har alle tre introduksjonsprogrammene et mål om at programmet skal være på fulltid og skal bygges på arbeidslivets regler for arbeidstid med et gjennomsnitt på 37,5 timer. I alle tre land er det muligheter å ta programmet på deltid dersom man har særskilte grunner som sykdom, funksjonsnedsettelse eller arbeider på deltid. Norge og Sverige har introduksjonsprogrammene hatt en øvrig ramme på programtiden på inntil to år, men med mulighet for forlengelse inntil tre år dersom det styrker individets mulighet for overgang til arbeid.

I den nye norske loven fra 2021 er det gjort en endring til det som kalles *differensiert programtid* som avhenger av deltakerens definerte sluttmaal. I den nye loven gjøres det et vesentlig skille mellom de som er over og under 25 år. Sluttmaal for deltakere som har utdanning på videregående nivå fra før skal være at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid. For disse deltakerne vil programmet varighet være mellom tre og seks måneder og kan forlenges inntil seks måneder. For deltakere under 25 år uten videregående utdanning skal som hovedregel ha fullført videregående opplæring. Programtid for deltakere over 25 år vil variere fra tre måneder til tre år, med muligheter for forlengelse i ett år. Mange av høringsinstansene var positive til forslaget om at unge innvandrere under 25 år skal ha opplæring etter opplæringsloven og rettleides inn i videregående skole som det eneste tiltaket i sitt introduksjonsprogram. For deltakere som er over 25 år skal deltakerens motivasjon vektlegges i større grad, og dersom deltakeren er motivert for videregående opplæring bør sluttmalet i den individuelle planen ta utgangspunkt i det (Prop.89, 2019-2020, 79).

I Danmark ble det også gjort slike endringer i 2018 med ønske om å gjøre introduksjonsprogrammet mer effektivt og at deltakeren hurtigst mulig kommer inn på arbeidsmarkedet. Blant annet i det som beskrives som «korte veilednings- og avklaringsforløp» som skal skape klarhet i utdannelse- og arbeidsmuligheter (Uddannelses- og forskningsministeriet 2020). Målet i Danmark er at introduksjonsprogrammet skal tilrettelegges slik at deltakeren skal oppnå ordinert arbeid innen et år. Hvis den nyankomne innvandreren ikke oppnår sysselsetting innen ett år, må programmet utvides så lenge deltakeren ikke har

oppnådd selvforsørgelse gjennom ordinært arbeid eller ordinær utdanning og ikke har bestått danskprøve. Det totale programmet kan imidlertid ha en total varighet på 5 år (Utlændinge- og Integrationsministeriet 2020).

Sverige har også en ordning som skiller mellom de som har grunnleggende utdanning og de som ikke har kunnskaper tilsvarende svensk grunnskole og videregående nivå. Mangler man grunnleggende skolegang kan individet omfattes av utdanningsplikt. Det er et system utenom språk og samfunnsopplæringen som gir grunnleggende utdanning på videregående nivå som i Sverige refereres til den kommunale voksenutdanningen, dagligtalen kjent som «komvux», bestående av yrkesutdanning, matematikk og kurs om grunnleggende IT ferdigheter. Det er Arbetsförmedlingen som tar beslutningen om utdanningsplikt og i stor grad er dette begrunnet med hvilke muligheter individet har til å komme i arbeid. I en artikkel fra Arbetsmarknadsdepartementet presiseres det at:

*«Genom en utbildningsplikt tydliggörs individens ansvar att skaffa sig de kunskaper som krävs för att komma i arbete, kunna tillgodogöra sig arbetsmarknadspolitiska insatser som leder till jobb eller utbilda sig vidare» (Regjeringskansliet 2017).*

Dette kom i kraft med et nytt regelverk for nyankomne innvandreres etablering i 2018 hvor reglene for etablering i mye større grad skulle harmoneres med regelverket for øvrige arbeidssøkende. Dette er en relativt stor endring i svensk kontekst som i lang tid har hatt frivillighetsprinsippet sentralt. Det nye regelverket for integreringen fra 2018 viser en ny retning der også de som ikke deltar eller avviser utdanning kan sanksjoneres fra etableringserstatning.

## 5.2 Målgruppe

Både i Norge og Danmark gjelder introduksjonsprogrammet nyankomne innvandrere med lovlig opphold i landet, men med litt variasjoner. I Norge gjelder introduksjonsprogrammet de som har oppholdstillatelse som flyktning, herunder også overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente innvandrere. I Danmark er det i tillegg en plikt og rett å delta i introduksjonsprogrammet for arbeidstakere og studerende fra både EU-land og tredjeland. I Sverige gjelder etableringsprogrammet individer med oppholdstillatelse som flyktning eller beskyttelsesbehov. Asylsøkere og andre øvrige innvandrere omfattes ikke (Prop 2016, 17:175).

Arbetsförmedlingen har det samordnende ansvaret for etableringen og har tett kontakt sammen med deltakeren og kommunen. Dette skiller seg fra Norge og Danmark der kommunen har det overordnende ansvaret.

I Norge er målgruppen de som er mellom 18 og 55 år, mens i Danmark er det ingen øvrig grense. I Sverige gjelder introduksjonsprogrammet nyankomne innvandrere mellom 20-64 år. Den øvrige aldersgrensen er begrunnet med at programmet skal forbeholdes personer i yrkesaktiv alder og at det vil være lite hensiktsmessig og urimelig å pålegge personer over 55 år (64 i Sverige) å delta ettersom disse personene ikke har lang tid igjen i arbeidslivet. I alle tre landene presiseres det at målgruppen for introduksjonsprogrammet gjelder de som har behov for grunnleggende kvalifisering. Grunnleggende kvalifisering viser til kunnskap og ferdigheter som gjør at vedkommende kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av ordinære utdannings og opplæringstilbud (Prop.89, 2019-2020, 59).

### 5.3 Språk og samfunnsfag

Språk og samfunnskunnskap er obligatorisk i alle tre landene og inngår som en del av introduksjonsprogrammene. Hovedforskjellene mellom landene ligger når tilbudet ble innført, muligheten for undervisning på morsmål og i hvilket omfang. I alle tre landene er det offisielle læreplaner som blir tatt i bruk for språktilbudene. I Norge gjelder *læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* som er regulert av integreringsloven. I Sverige utvikler Skoleverket læreplaner og kursplaner som benyttes til det lovregulerte språktilbudet og i Danmark blir *Læreplan i dansk som andetsprog* anvendt.

#### 5.3.1 Danmark

Danskoopplæringen reguleres av egen lov om danskutdannelse og ble lovbestemt i forbindelse med integrasjonsprogrammet i 1986. I 2004 blir språkutdannelse tilbudt som tre utdannelser (danskutdannelse 1,2 og 3) som er videre delt i 6 moduler. Deltakerne må oppnå målet for første modul og bestå en test før de kan gå videre til neste modul. Undervisningen inneholder dansk språk og kultur- og samfunnsforhold. Hovedsakelig er nivåene delt opp etter hvilken utdannelsesbakgrunn man har fra før, der danskutdannelse 1 er ment for dem som har nærmest ingen skolebakgrunn og som ikke har lært å lese og lese på sitt eget morsmål. Derneft tilrettelegges danskutdannelse 2 for de som har kort skole- og utdannelse fra hjemlandet og som

forventes å bruke lengre tid på å lære dansk som andrespråk. Det siste kurset, danskutdannelse 3, er ment for de som har tidligere skolegang fra hjemlandet og som forventes å lære dansk som andrespråk relativt hurtig (BEK nr.2018, §3, stk.3-6, 2020). Den laveste danskprøven tilsvarer B1 muntlig og A1 skriftlig<sup>9</sup> (Prop.89 2019-2020).

I Danmark skiller de mellom utlendingenes oppholdsgrunnlag for hvilket utdannelsesstilbud de har plikt og rett til. I-kursister forstås som flyktninger og deres familiegjeforente. S-kursister, selvforsørgende deltakere, er utenlandske arbeidstakere og studenter. Begge gruppene blir tilbudt danskutdannelse 1,2 og 3, men I-kursister er forpliktet til å delta i undervisningen som et ledd i integrasjonsprogrammet og sanksjoneres dersom de ikke deltar. A- kursister omfatter arbeidsledige eller deltakere som mottar offentlige ytelser og som trenger aktivisering. I-kursister, som er gruppen av individer denne oppgaven er konsentrert om, får et tilbud opp mot 5 års danskutdannelse (Rambøll Management 2020, 4). S- kursister har rett på opplæring 3,5 år av de 5 årene etter innvilget oppholdstillatelse (Rambøll Management 2021, 60). I tillegg til lovregulert danskutdannelse (DU), har også kommunene mulighet til å bestemme om det skal tilbys gjennom kommunalt språksenter eller om tilbudet skal settes ut på anbud. I tillegg til danskutdannelse, har kommunene også ansvar for å tilby integrasjonsgrunnutdannelse (IGU) og former for voksenopplæring.

### 5.3.2 Sverige

Svenske språktilbudet er komplekst og tilbudene tilbys både av offentlige, private og ideelle aktører. De mest sentrale tilbyderne er Arbetsförmedlingen og den kommunale voksenopplæringsen. Opplæringen i svensk for innvandrere (SFI) er, i likhet med de andre landene et hovedelement i introduksjonsprogrammet. I likhet med Danmark er det også tre ulike studieveier (1-3) med fire ulike kurs (A-D), og er konstruert slik at deltakerne skal kunne plasseres på det nivået som er overens med bakgrunn, forutsetninger og mål (SOU 2021:2, 74). Ifølge Rambøll Management (2021, 83)<sup>10</sup> korresponderer også kursene til det felles europeiske rammeverket for språk (kurs A: A1, kurs B: A1/A2, kurs C: A2+, kurs D: B1+). Den nevnte

---

<sup>9</sup> Det europeiske rammeverket for språk (CEFR) er en nivåskala som tar utgangspunkt i fem språkferdigheter: lytting, lesing, muntlig produksjon, muntlig samhandling og skriftlig produksjon. Rammeverket ble ferdigstilt i 2001 og består av seks nivåer fra et gjennombrudds nivå A1 til full mestring C2 (Sirnes 2013)

<sup>10</sup> Det presiseres i rapporten fra Rambøll at dette er informasjon fra muntlige kilder og det er ikke verifisert gjennom skriftlige kilder.

utdanningsplikten som kom i Sverige i 2018 gjelder nyankomne innvandrere med ingen eller kort utdannelse og nyankomne som omfattes av utdanningsplikten kan også sendes til SFI (SOU 2021:2, 79).

Når det gjelder samfunnskunnskap og arbeidslivsorienteringen var det i lang tid en del av SFI og var en integrert del av språkopplæringen. I 2007 ble imidlertid samfunnskunnskap separert fra språkundervisningen med ønske om å effektivisere språkopplæringen. I tillegg var et sentralt poeng at samfunnskunnskap i mange tilfeller burde gis på et tidligere stadium og på deltakerens morsmål, ettersom nyankomne innvandrere risikerer å miste eller misforstå viktig informasjon (SOU 2021:2, 100). Sosial orientering ble introdusert i forbindelse med etableringsreformen i 2010 og har som mål å gi deltakerne kunnskap om menneskerettigheter og grunnleggende demokratiske verdier, samt kunnskap om deres egne rettigheter og forplikter som samfunnet de lever og deltar i.

### 5.3.3 Norge

Norskopplæring og samfunnskunnskap har blitt tilbudt norske nyankomne innvandrere siden 1970- tallet som et tiltak, men tok omtrent 30 år (2003) før språkopplæringen ble en rettighet. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap gjelder for utlendinger mellom 16 og 67 år. Den nedre alderen er satt for opphør av plikt til grunnskoleopplæringen. Deltakeren i introduksjonsprogrammet har rett til gratis opplæring i 600 timer, hvorav 550 timer med norskopplæring og 50 timer med samfunnskunnskap. Endringen i timeutvidelsen fra 300 til 600 timer trådte i kraft i 2012. Som følge av timeutvidelsen for rett og plikt til norsk- og samfunnskunnskap ble også gjennomføringskravet et vilkår for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap som i utlendingsloven § 62 første ledd, at en søker har gjennomført pliktig opplæring i henhold til introduksjonsloven (Q-25/2011).

Målet for opplæringen i norsk er at deltagerne skal kunne nå et ferdighetsnivå som gjør dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning, i arbeid og i samfunnsliv for øvrig. Læreplanen stiller ingen krav til hvilket minimumsnivå i norsk den enkelte deltager bør oppnå etter fullført opplæring, men veiledende språknivåer følger det europeiske rammeverket for språk. Ifølge læreplanen skal opplæringen organiseres etter tre spor både med tanke på tilrettelegging og progresjon: Spor 1: A1 til B1 muntlig og A1 til A2 skriftlig. Spor 2: A2 til B1 muntlig og skriftlig. Spor 3: B1 muntlig og skriftlig.

Verdispørsmål er en sentral del av samfunnsopplæringen og har med årene blitt løftet frem som et eget element i det norske introduksjonsprogrammet og den norske loven presiserer at denne undervisningen skal skje tidlig i programmet og på et språk som deltakeren forstår, det være seg morsmål eller engelsk.

Deltakere med rett og plikt til opplæring har plikt til å ta en avsluttende prøve både i norsk og samfunnskunnskap. Norskprøven består av delprøver i lytteforståelse, leseforståelse, skriftlig produksjon og muntlig kommunikasjon og resultatene regnes per delprøve og ikke som samlet vurdering (Prop.89, 2019-2020, 123). Endringene som fører med den nye introduksjonsloven fra 2021 er at antall timer skal erstattes med at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået som er foreslått av departementet burde tilsvare B1 i alle delferdigheter. Et klart flertall av høringsinstansene støtter dette forslaget både med tanke på pedagogisk øyemed og at kommunene skal ansvarlig gjøres for at deltagerne oppnår et visst nivå i norsk, men høringsinstansene er mer skeptiske at veiledende minimumsnivået for norskerferdigheter bør være på B1. Fra 2019 viser resultater fra avsluttende prøve i norsk at 87,7 % av deltagerne oppnådde nivå A2 eller høyere. Departementet introduserer *differensierte veiledende minimumsnivåer* som skal ordnes etter grupper av deltakerne på grunnlag av utdanningsbakgrunn.<sup>11</sup>

#### 5.3.4 Kvalifikasjon for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Danmark var først ute med å introdusere et vilkår om danskkunnskaper for ved permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Krav om språknivå i den danske utlendingsloven gir en rekke oppholds- og juridiske rettigheter. I tillegg til å forsørge seg selv skal søkeren ha bestått Prøve i Dansk 2 (skriftlig og muntlig B1) for å få oppholdstillatelse, og bestå prøve i Dansk 3 (skriftlig og muntlig nivå B2) for å oppnå statsborgerskap. Det eksisterer tre ulike prøver for statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse i Danmark: danskprøven, infødsretsprøven av 2015 som tester samfunnsforhold, kultur og historie og som skal bestås for å få dansk statsborgerskap og medborgerskapsprøven som er én av supplerende betingelser for å få

---

<sup>11</sup> Deltagere som ikke har grunnskole fra før bør oppnå A2 i lytte- og leseforståelse samt skriftlig fremstilling og B1 i muntlig kommunikasjon. Deltagere som har grunnskole fra før bør oppnå B1 på alle delprøver. Deltagere som har videregående utdanning fra før bør oppnå B2 på muntlig kommunikasjon og minimum B1 på de øvrige delprøvene (Prop. 89, 2019-2020, 128)

permanent oppholdstillatelse i Danmark. Medborgerskapsprøven skal vise integreringsgrad ved å teste ens fortrolighet med danske samfunnsforhold samt dansk kultur og historie (Utlændinge- og integrationsministeriet 2021).

I Norge har alle i målgruppen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag også plikt til å ta en avsluttende prøve. Dette ble innført i 2013 for å understreke hvilke forventninger samfunnet hadde til kunnskap. Dersom man ikke består eller tar prøven medfører det ingen sanksjoner etter introduksjonsloven, men det påpekes viktigheten av en bestått prøve for å dokumentere muntlige norskferdigheter i forbindelse med søknad om permanent oppholdstillatelse. I 2017 ble det vedtatt at søkere mellom 18 og 67 år som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap må ha gjennomført den opplæringen til har rett og plikt til, bestått samfunnskunnskapsprøve på norsk<sup>12</sup> og må beherske norsk muntlig på minimum A2. Nylig ble det gjort endringer på dette området og det er innført strengere krav til ferdigheter i norsk for statsborgerskap og kravet heves til et språknivå tilsvarende B1. Utenom statsborgerskap, er det et krav om ferdigheter på nivå B2 på alle delprøvene for å få opptak til høyere utdanning (Rambøll Management 2021, 51).

Sverige har til nå ikke hatt noen formelle kunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap i Sverige. Det fins imidlertid noen yrker der formelle språkkrav og legitimasjon er nødvendig innenfor helsesektoren og opplæringssektoren, men i det store og hele hviler språkopplæringen i Sverige i stor grad på individets egen motivasjon. Januar 2021 ble *utredningen om språk- och samhällskunnskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA)* (2021:2) publisert. I medborgerskapsloven fra 2001 har kursdeltakelse vært et bevis på om man har blitt integrert i Sverige (2021:2, 59) og det har ikke vært noen krav til kunnskap i språket. Forslaget som fremmes av utredningen ser på innføringen om krav om svensk og grunnleggende samfunnskunnskap i loven om svensk medborgerskap. Dette begrunnes med den grunnleggende idéen om tilhørighet som gjennomsyrrer statsborgerloven og at utøvelsen av demokratiske rettigheter forutsetter visse språkkunnskaper (SOU 2021:2, 154). Utredningen er til høring og i skrivende stund er det usikkert om dette forslaget vil føre til lovgivning, men det forventes å føre til en endring i insentivstrukturen for alle målgrupper i introduksjonsprogrammet i Sverige.

---

<sup>12</sup> Tidligere kunne man bestå testen om samfunnskunnskap på norsk eller et språk vedkommende forstod. Nå er det strengere krav til å bestå denne prøven på norsk.



## 5.4 Kvalifisering for deltakelse i arbeidsmarkedet

### 5.4.1 Individuell plan og kontrakt

Alle landene utarbeider en individuell plan for deltakeren som inngås mellom deltakeren og kommunen i Norge og Danmark, mens tilsvarende etableringsplan i Sverige er mellom deltaker og Arbetsförmedlingen. Formålet med individuell plan er å kartlegge og dokumentere utdanning og kompetanse, psykisk og fysisk helse for videre utarbeide tiltak egnet for deltakeren. Etableringsplanen i Sverige er på mange måter lik den individuelle planen i Norge, og skal normalt omhandle hvilke aktiviteter deltakeren skal gjennomføre. I Norge ble det innført i 2021 en samlet plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og selve introduksjonsprogrammet. Dette krever et samarbeid mellom deltakerens lærer og programrådgiver, og departementet vektlegger viktigheten av en mer oversiktlig og omfang av samarbeid mellom partene i programmet. I tillegg til dette presiserer departementet i proposisjonen at integreringsplanen skal være et dynamisk dokument som skal kunne endres ved behov og skal hele tiden være nært knyttet til deltakerens livssituasjon (Prop.89, 2019-2020, 101)

I Danmark er denne planen utformet som en integreringskontrakt som forplikter kommunen til å følge opp deltakeren, og deltakeren forplikter seg til å delta i aktiviteter og tiltak som bidrar til at innvandreren raskt deltar på arbeidsmarkedet. Danskene er mer eksplisitte enn Norge og Sverige når det gjelder hvilke forpliktelser deltakerne og kommunen har ovenfor hverandre, i tillegg til en sterk tro på at vellykket integrasjon er en forutsetning for varig oppholdstillatelse. Kontrakten skal inneholde mål rettet mot arbeid og utdanning, samt innholdet av aktiviteter som skal føre til at den nyankomne innvandreren er i arbeid innen et år (Udlændinge- og integrationsministeriet 2019b). Samtidig som kontrakten signeres skal også innvandreren signere en oppholds- og forsørgelseserklæring utformet av Udlændinge- og integrationsministeriet. Ved å signere denne erklærer han eller hun at oppholdet skal ha fokus på selvforsørgelse, overholde dansk lovgivning og anerkjenne at dansk språk og kjennskap til det danske samfunn er nøkkelen til god og aktiv tilværelse (Prop.89, 2019-2020, 27). Denne erklæringen skal også signeres av myndighetspersoner under utlendingsloven som en betingelse for å få permanent oppholdstillatelse (Udlændinge- og integrationsministeriet 2019b).

Den nye integreringsloven i Norge fra 2021 introduserte integreringskontakt, i tillegg til individuell plan. På dette punktet var mange av høringsinstansene skeptiske til innføring av integreringskontrakten blant annet når det gjaldt hvorvidt kontrakten kommer til å ha en ønsket effekt og var skeptiske til at integreringskontrakten vil føre til mer byråkrati (Prop.89, 2019-2020, 102). Likevel besluttet departementet å innføre integreringskontrakt med følgende begrunnelse:

*Departementet mener det er en fordel at forpliktelsene angis på et overordnet nivå, i et dokument som er lettere tilgjengelig for deltageren enn loven. Innføring av en integreringskontrakt vil sende et tydelig signal til kommunen om at den må oppfylle sine plikter og bidra til at den enkelte får det den har krav på, til riktig tid, og at den enkelte må bidra med egeninnsats. Departementet presiserer at integreringskontrakten primært er et virkemiddel som synliggjør forpliktelsene mellom kommunen og deltageren (Prop.89, 2019-2020, 102).*

Individuell plan og kontraktelementet i introduksjonsprogrammet viser også til hvordan myndighetene fokuserer på integrering som en toveisprosess der kommunen skal sørge for et individuelt tilpasset tilbud og den enkelte innvandrere må stille med egeninnsats. I Danmark gjelder kontrakten til innvandrere har fått permanent oppholdstillatelse, mens i Norge gjelder kontrakten så lenge man deltar i introduksjonsprogrammet.

#### 5.4.2 Bruk av arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammene

Tiltak som skal fremme arbeid er sentralt i det norske introduksjonsprogrammet, men loven regulerer ikke hvordan dette skal gjennomføres. Introduksjonsloven legger til rette for at arbeid kan være en del av introduksjonsprogrammet, og fordrer samarbeid med aktører i arbeidslivet men det er kommunenes oppgave å fylle programmets minstekrav om samfunnsopplæring og norskkunnskap, samt tiltak som forbereder deltakeren for arbeid og utdanning. Det er flest likhetstrekk når det gjelder arbeidsrettede tiltak ovenfor deltakerne i introduksjonsprogrammene og målet ved alle landene er at arbeidet med språk, samfunnsfag og arbeidsrettede tiltak skal skje parallelt og ikke sekvensielt (Hernes og Tronstad 2014, 11).

Utover den samme generelle formuleringen om et minimumskrav av språk- og samfunnsopplæring, har Sverige til forskjell fra de andre landene valgt en modell der tiltakende ovenfor deltakerne tilbys av samme institusjon som andre arbeidssøkende. I tillegg til dette kan

nyankomne innvandrere få en individuell handlingsplan for arbeid som er lik med øvrige arbeidssøkende. Det har med årene blitt utformet en rekke kombinasjonstilbud der SFI kombineres med arbeidsrettet opplæring hvor yrkesfaglæreren og underviser fra SFI arbeide sammen om opplæring. Da er målet at deltakeren skal lære svensk samtidig som hen utvikler ferdigheter og vokabular knyttet til yrket, samt praktiske oppgaver og øvelser (Rambøll Management 2021, 90)

I Danmark er arbeidsrettede tiltak mer spesifisert i introduksjonsloven, men kommunene har ansvar for å tilby tiltakene. Ved oppstart i det danske integreringsprogrammet skal deltakeren få et bedriftsrettet tilbud eller ansettelse med lønnstilskudd så langt det er mulig innen de første to ukene i kommunen og senest etter en måned. Dette er en vesentlig forskjell der Norske kommuner har større frihet når det gjelder organisering av arbeidsrettede tiltak. De fleste norske kommuner har samarbeidsavtaler med lokale NAV-kontorer og organiserer arbeidsrettede tiltak gjennom NAV. *Integrationsgrunduddannelsen* (IGU) i Danmark er et initiativ som ble til gjennom samarbeidsavtale mellom regjeringen og arbeidslivsorganisasjoner i 2016, der målet er å integrere flykninger i arbeidsmarkedet for å fremme språklige ferdigheter, faglig opplæring og praktisk erfaring på dansk arbeidsplass. IGU består av en praksisdell og en skoledell hvor arbeidsplassen betaler lærlinglønn (Rambøll Management 2021, 71), den nevnte danskutdannelsen vil derfor være kun en del av et IGU-forløp.

I Norge må kommunen, etter blant annet opplæringsloven, tilby tilpasset opplæring til voksne som har behov for grunnleggende utdanning, herunder også innvandrere. Et viktig poeng i rapporten til Hernes og Tronstad (2014) er at retten til utdanning ikke følges av penger til livsopphold. Av den grunn vil det for mange innvandrere i introduksjonsprogram være avgjørende å få kvalifiseringen som en del av introduksjonsprogrammet når de får introduksjonsstønad eller kontanthjelp. Intervjuene i rapporten til Hernes og Tronstad (2014) viser til at innvandrere i introduksjonsprogram ikke er særlig motiverte for lange utdanningsløp og ønsker selv å komme i arbeid så raskt som mulig.

## 5.5 Finansiering og økonomiske rammebetingelser

Sosialhjelp fungerer som et sikkerhetsnett for individer uten tilstrekkelig inntekt og er som kjent behovsprøvd. Ordningen om sosialhjelp med tidligere kritisert for å være det eneste alternativet for nyankomne flykninger. Kritikken gikk ut på at disse individene ble sosialisert inn i et

system som ble oppfattet som klientifiserende (Djuve og Kavli 2007, 46). Av den grunn ble introduksjonsstønad introdusert som inntektssikring for deltakere og er på mange måter en av de viktigste endringene i Norge. En av hovedforskjellene i de skandinaviske landene er nettopp om deltakerne mottar stønad med hjemmel i introduksjonsloven eller stønad som omfattes av generell lovgivning om sosialstønad.

Både Norge og Sverige har en særskilt introduksjonsstønad der deltakelse er en forutsetning. Stønad er uavhengig av familiens økonomiske situasjon og skal fungere som nødvendige penger til livsopphold. Dermed er stønad individbasert og uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjonen. Det faktum av deltakerens stønad ikke påvirkes av familiemedlemmers stønad eller inntekt peker på et mål om ivaretagelse av likestillingsperspektivet og at deltagerne skal gis mulighet for å forsørge seg selv uten påvirkning fra andre i husstanden. Dersom man har ordinært lønnet arbeid ved siden av introduksjonsprogrammet vil arbeidsinntekten trekkes fra introduksjonsstønad (Prop.89, 2019-2020, 106). Stønad er også skattepliktig for alle deltakere. I Norge utgjør introduksjonsstønad to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Deltakere som er under 25 år har rett til 2/3 av stønad som begrunnes blant annet med at introduksjonsstønadens nivå ikke skal motvirke at ungdom går over til videre utdanning (Rundskriv Q-20, 2015).

I Danmark har de også en *integrasjonsydelse* som gjelder de som har oppholdt seg i Danmark mindre enn syv år og gis i stedet for *uddannelses- og kontanthjelp*. I de fleste tilfeller der man er deltaker i programmet vil man også motta integrasjonsytelser, men ytelsen er mer differensiert og styres av alder, sivil status og egne forsørgertillegg. For eksempel vil en som ikke er forsørger motta 6.219 kr per måned før skatt, mens en enslig forsørger kan motta et barnestilskudd og tilsammen få 12.437 kr per måned før skatt. Det opereres også med tilleggssatser opp mot 1.618 kr dersom man har bestått danskprøve 2, men man er også berettiget til en ytterligere sum dersom man er diagnostisert med langvarig fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse (Legal Desk, 2021).

Introduksjonsstønad har to primære mål. For det første skal den stimulere til deltakelse i programmet og forberede til arbeidsdeltakelse. For det andre skal introduksjonsstønad gjøre det mulig å forsørge seg selv og ha et ansvar egen økonomi ved å disponere midlene selv (Djuve og Kavli 2007, 44). Kort sagt er tanken at deltakere med plikt og rett til introduksjonsprogram, i hvert fall i Norge, ikke skal være avhengig av å søke andre offentlige overføringer. Både

Norge, Sverige og Danmark har trekk i introduksjonsstønaden ved manglende deltakelse. I Norge reduseres også introduksjonsstønaden i den utstrekning deltakeren har rett på dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger eller foreldrepenger (Prop.89, 2019-2020. 106). Dersom deltakeren har ugyldig fravær reduseres stønaden tilsvarende lengden på fraværet, og oppgir man uriktige opplysninger kan kommunen kreve at stønaden skal tilbakebetales (Integrering- og mangfoldsdirektoratet 2021).

## 5.6 Oppsummering: Samfunnsintegrasjon med sterke variasjoner

I figuren om idealtypiske integreringspolicier (figur 3) viser den horisontale dimensjonen et skille mellom passiv versus aktiv stat- tilnærming og grad av etnisk- kulturelt mangfold. Figuren viser fire idealtyper, der litteraturen og tidligere forskningen peker på at vestlige-europeiske land beveger seg mot en idealtipe om samfunnsintegrasjon, også kalt «civic integration». Idéen om å tilby språk og andre introduksjonskurs til nyankomne er langt fra ny, men den siste «bølgen» av policystrømmer for samfunnsintegrering representerer et forsøk på først og fremst standardisere kursene, men også gjøre dem obligatoriske og i noen tilfeller sette et oppnådd ferdighetsnivå som kriterium for permanent opphold og statsborgerskap. Bakgrunnen er at europeiske stater har innsett at innvandring har kommet for å bli, og at de fleste stater ikke har mestret å finne gode nok policyinstrumenter for å inkorporere disse menneskene til samfunnet.

Siden 1990 tallet ser vi at de skandinaviske landene har utviklet introduksjonsprogrammer for nyankomne innvandrere med til dels felles målgruppe, omfang og innhold (Borevi 2010; Djuve og Kavli 2007; Fernandes 2015). De er alle tre omfattende programmer som krever fulltids aktivitet opp til tre år. Deltakerne er tilbudt programmet uten kostnader, men er bestående av sterke aktiviseringslementer. I tillegg har alle tre programmene en struktur som skal respektere og være tilpasset individuelle forutsetninger, kvalifikasjon og mål, i hvert fall i teorien.

Sverige har i litteraturen lenge vært karakterisert innenfor den multikulturelle integreringsmodellen, men to tolkninger i den akademiske debatten viser til at Sverige ikke lenger kan karakteriseres innenfor en nasjonal modell om multikulturalisme. For det første at policyutformingene i Sverige i stor grad følger trenden om politisk konvergens, tidligere nevnt som den *liberale konvergenstesen*, som har foreldet tidligere forestillinger om nasjonal integrasjon og at disse prosessene har ført at idéene om multikulturalisme har fått en kraftig

motreaksjon. Dette har ikke gått uimotsagt hen, Keith Banting og Will Kymlicka (2013) hevder blant annet at multikulturalismens tilbakeslag er basert på en antagelse om at samfunnsintegrasjon ikke er forenlig med multikulturalisme, men her peker Banting og Kymlicka til Canada og Australia hvor multikulturell policy lenge har vært kombinert med sterk integreringspolitikk, med fokus på sysselsetting, tilegnelse av nasjonalspråket og delte liberale verdier som vi også ser vokser fram i Skandinavia. Når det gjelder argumentasjonen i Europa, hevder Banting og Kymlicka (2013) at utviklingen i Europa har vært preget av presset på innvandrere og staters åpenhet til nasjonal identitet for mangfold (Banting og Kymlicka 2013, 588). Når det kommer til posisjonen om multikulturalisme har også kritikken gått i retning av at en slik policyutforming øker sannsynligheten for isolasjon og stigmatisering, som igjen kan føre til et liberal «worst case scenario» av etnisk segregering som i det store og hele betraktes som uheldig. Denne politikken ser vi også igjen på det politiske nivået i Europa, da slike policier så og si er forduftet (Borevi 2010, 40).

Analysen viser at en utbredt bruk av obligatoriske kurs, vurderinger og kvalifikasjonskrav i sammenheng med integrasjon av innvandrere, er sterkt knyttet til et større mål om aktivisering og arbeidspolitiske mål, og som fører til at nyankomne innvandrere må gjøre en større innsats for å bli selvforsørgende. Likevel er det fortsatt et skille mellom kravene rettet mot innvandrere i forhold til det som forventes av majoritetsbefolkningen eller innfødte, spesielt med tanke på kravet om å bli økonomisk selvforsørgende, tilegnelsen av en bestemt arbeidsmoral, samt forventningen om en viss grad av akkulturering<sup>13</sup> ved å lære mottakerlandets språk, historie og samfunnsinstitusjoner. I tillegg til dette ser man også at sanksjonene som er knyttet til samfunnsintegrasjonspolicier er mer vidtrekkende enn de som er knyttet til aktiviseringsprogrammer beregnet på innfødte. Vi ser at den generelle aktiviseringspolitiske trenden er tydelig i alle de nordiske landene, og derfor i større grad arbeidsorientert enn lignende programmer i andre land (Entzinger 2004). Arbeidslinjen peker i retning av lav arbeidsledighet er et mål og strategien anerkjenner at velferdsmål kan bli konstruert på måter som motiverer individer til å arbeide - eller motsatt.

I Sverige har introduksjonsprogrammer blitt etablert siden 1990-tallet og obligatoriske elementer har blitt styrket siden 2010 der innføringen av en sentralisert administrasjon

---

<sup>13</sup> Akkulturering sikter til en person som er villig til å tilpasse seg, men likevel klarer å beholde sin egen kultur til en viss grad. Et viktig begrep fordi uten akkulturering er det vanskelig å bli akseptert hvis man ikke gjør en egen innsats.

implementerte prinsippet om at dersom nyankomne ikke deltar, er de sanksjonert ved å redusere eller trekke stønadsmidler. Som nevnt har introduksjonsprogrammet i Sverige vært preget av frivillighet, men programdeltagelse vil uansett bli obligatorisk for dem som ikke klarer å forsørge seg selv. Policysvarene til økt integrering ved de nordiske statene har til felles at de bygger på idéer om velferdsstatens egalitære trekk, samtidig som de viser et behov for innvandringskontroll. Det er fortsatt viktig å påpeke at situasjonen i Sverige avviker fra mange andre land i Europa, ved at de blant annet ikke har formulert andre sanksjoner utover økonomiske insentiver og deltakerne heller ikke er pliktet til å bestå integrerings- eller språktester. De er til større grad har omfavnet multikulturalistiske trekk ved aktiv støtte og anerkjennelse av innvandrernes ulike kulturer, mens dette har og fortsatt er fraværende i Danmark. Et annet interessant skille mellom Sverige og Danmark, er at førstnevnte lands policytilnærming har kommet i kraft gjennom konsensus, mens i Danmark har innvandring- og integreringsrealterte saker vært høyst politisk omstridt fra start (Borevi 2014, 712; Brochmann og Hagelund 2012)

Til sammenligning fremstår Danmark fortsatt som en motsats til Sverige, og representerer et av landene som har gått lengst med å innføre politikk om samfunnsintegrering både når det gjelder formalisering av introduksjonsprogrammene, men også knytte integreringsprestasjoner til innvandrernes tilgang til rettigheter. Siden integreringsloven fra 1998 har danske krav blitt utviklet i retning av mer restriktive krav, spesielt fra 2001 til 2010 da en sentrum- høyre koalisjon var i regjering (Kriegbaum Jensen 2016, 21). Blant annet skal en formell integrasjonskontrakt, erklæring for integrasjon og aktivt medborgerskap undertegnes av deltakeren i Danmark. En helsemessig vurdering av alle deltakerne er også et krav i Danmark, mens i Sverige og Norge er dette noe som gjøres etter en skjønnsmessig vurdering (Hernes og Tronstad 2014, 8). For å oppnå permanent opphold i Danmark er det et krav om deltakelse i programmet, oppnåelse av bestått karakter på språktest samt en total oppholdstid på fem år. Når det gjelder naturalisering ved statsborgerskap har dette blitt skjerpet de siste årene ved at kravet om opphold har blitt hevet fra syv til ni år. Det er ikke rom for å motta sosiale fordeler mer en seks måneder de foregående fem årene og søkere må erklære sin lojalitet ovenfor den danske nasjonen. En av de større ulikhetene er at Danmark inkluderer også alle familiegjenforente fra land utenom EU, mens Norge og Sverige er det hovedsakelig flyktninger og deres etterfølgere. Når det gjelder integrasjonskrav for familiemedlemmer har dette også blitt mer restriktivt da aldersgrensen for ekteskap er 24 år med tredjelandstatsborgere og påkrevd bankinnskudd på cirka 7400 euro før familiegjenforening er mulig. Danmark hadde også planer om å innføre et

«poengsystem» for permanent opphold, men dette fikk ikke medhold av den sosialdemokratiske regjeringen som tiltrådte i 2011.

Tradisjonelt har deltakelse i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere vært frivillig, men som analysen har vist er dette langt fra situasjonen i dag. Dansk integreringsutforming tenderer til å ha en såkalt organisk forståelse av prosessen som kan være et argument for at Danmarks integreringsstrategi til tider avviker fra «civic integration». Med organisk forståelse peker Jensen mfl. (2017, 608) at tilhørighetsmekanismen i samfunnet er konstruert ut ifra felles normer og som bare en sakte og altoppslukende prosess kan produsere. Denne organiske tilnærmingen kommer analysens andre del til å vise at gjør seg gjeldende i Norge også. Her er velferdsstatssystemet (sammen med demokratiske tradisjoner) stort sett forstått som en sårbar institusjonell struktur bygget på samfunnsborgerskap som bestående av kulturell homogenitet. Opprettholdelse av mellommenneskelig og institusjonell tillit i Danmark er dermed forstått som avhengig av en nasjonsforståelse som utvikler seg sakte og organisk betinget. Introduksjonsprogrammet oppfattes derfor som en altomfattende prosess fordi det ikke er rom for store endringer i henhold til forståelsen av nasjonalstaten (Jensen, Fernández, og Brochmann 2017, 619). Med andre ord blir integreringsprosessen, som videre leder til langvarig opphold og i siste ledd statsborgerskap, et redskap for å avdekke om et individ fortjener å bli et medlem i nasjonen og vil vi i neste kapittel se bli mer og mer fremtredende i Norge også.

De skandinaviske introduksjonsprogrammene karakter ved å tilby velferdsrettigheter er styrket ved at de er gratis, men det kan imidlertid endre seg. Andre europeiske land har introduksjonsprogrammet startet som gratis men etterhvert har gått over til å kreve et gebyr fra deltakerne, som gjør at de fremstår mindre som velferdstjenester og mer som en innstas som kreves av nyankomne (Brochmann og Hagelund 2010, 156). Uansett om obligatorisk deltakelse er å anse som en rettighet mer enn en plikt er det også relatert til hvilke typer sanksjoner som er knyttet til manglende oppmøte. Dette vil kapittel 7 diskutere nærmere. Enn så lenge deltakelse bare er en forutsetning eller betingelse for å oppnå sosiale fordeler, er det i samsvar med den langvarige politikken for arbeidslinjen. Det er også et sterkt argument når det gjelder å legge til rette for å forbedre økonomisk uavhengighet og sosial deltakelse. Når slik deltakelse blir et vilkår for å oppnå rett til opphold blir oppholdsrett bestående av en viss standard for kunnskap og akkulturering. Introduksjonsprogram blir også aktivisering som politikk for å forbedre folks sjanser til å realisere fullt statsborgerskap, i lys av at deltakelse i arbeidsmarkedet



så vel som i samfunnet. I sistnevnte tilfelle har vi å gjøre med dette som et aspekt av innvandringskontroll. Denne type politikk krever at nyankomne oppnår en viss standard av kunnskap og kulturkjennskap for å tilegne seg og opprettholde statsborgerskap.

Sammenligning av de skandinaviske landene viser at landene gjør mer eller mindre det samme i praktisk politikk, men begrunner det forskjellig i offentligheten. Dette er det Ulf Hedetoft kalte for «praktisk konvergens og diskursiv divergens» (Hedetoft 2006, 401 referert i Brochmann og Hagelund 2010, 359). Hedetoft gjorde sine analyser basert på Sverige og Danmark, men Norge kan også inkluderes i denne sammenheng. Tesen går ut på at man gjør mer eller mindre det samme i praktisk politikk, men elementene settes på dagsorden og begrunnes ulikt i offentligheten. Som vist i denne analysen eksisterer det en stor grad av praktisk konvergens, selv om det fortsatt er tilstede flere variasjoner enn hva en slik analyse kan ta høyde for. Når det gjelder diskursiv divergens er introduksjonsprogrammene i nokså klar favør til Hedetofts tese.

Uten at det er rom for å gå i dybden viser dette til et sterkt element av policy-diffusjon, der politiske verktøy fra nærliggende land overføres mellom hverandre. I policylitteraturen snakker man ofte om at policy-læring, policy-imitering, eller policy-konkurranse øker sannsynligheten for politiske vedtak når nabostater vedtar politikk (Shipan og Volden 2008, 840). Nettopp fordi de skandinaviske landene har forholdsvis like strukturelle betingelser, paralleller til hverandre når det gjelder til politisk mobilisering og klasse-basert politikk, fører viktigheten av offentlig ansvar i form av beslutningstaking og administrative strukturer, på både sentralt og lokalt nivå, til at landene opprettholder nær kontakt, deler policy idéer og lærer av hverandre (Kautto 2010, 5). Dette gjør seg gjeldende i litteraturen om politisk endring, der endring før generelt sett var forstått som sakte og stivhengig, men som på begynnelsen av 2000-tallet, frembrakte nye perspektiver om policylæring og idémessig endring (Djuve og Kavli 2019, 27). Dette er også preget av det faktum at politikere er avhengige av ekspertutvalg for å fatte beslutninger. Tidligere baserte offentlige myndigheter beslutninger i større grad på profesjonelle råd fra kolleger, men nå er etterspørselen økt til råd og kunnskap fra ekspertgrupper, forskning og komitéer der forskere er representert i prosessen forut for politiske beslutninger. Dette viser til at forskning, ekspertise og politikk gradvis har blitt mer sammenkoblet (Vogt Isaksen 2020, 4). Alt i alt, viser denne delen av policyutformingene også til et svar på hvorfor de nordiske landene har en viss likhet, spesielt sett i et bredere komparativt perspektiv.

## 5.7 Hva forteller analysen som gjør det interessant å se nærmere på Norge?

Etter gjennomgang av de skandinaviske introduksjonsprogrammernes hovedelementer er den mest slående forskjellen mellom Sverige, Danmark og Norge hvilke variasjoner i plikter og rettigheter nyankomne flyktninger møter på. Sverige skiller seg fra Norge og Danmark, men også resten av Europa med en lang tradisjon for frivillighetsprinsippet og at sanksjoner er langt mindre fremtredende enn i andre land. I Danmark har pliktelementet vært sterkt over lang tid ved blant annet at obligatorisk deltakelse, tester og kontrakter samt sanksjoner som trer i kraft ved manglende deltakelse. Kapittel 6 presenteres den andre delen av analysen som konsentrerer seg om Norges utvikling, og analysen vil gå grundigere inn i den horisontale dimensjonen i figur 4 om det eksisterer en passiv eller aktiv stat tilnærming til etniske minoriteter, for å se om det har skjedd en utvikling fra rettighetsdimensjon til pliktdimensjon ved de norske integreringsstrategiene gjennom introduksjonsprogrammet, eller om Norge fortsatt har sin tradisjonelle mellomposisjon der rettigheter er rådene.

Studiet av forholdet mellom plikt og rettigheter er interessant fordi hele den skandinaviske velferdsmodellen har blitt karakterisert ved at velferdsstaten skal forsikre og håndheve rettigheter til velferdsgoder, og man ser at velferdsstatens utvikling har hovedsakelig handlet om rettigheter og mindre om forpliktelser, som til dels kan sies å undergrave grunnlaget for den norske modellen, nemlig plikten til å bidra til samfunnet (Brochmann og Hagelund 2012, 199). Valgfriheten til å integreres eller assimileres gjennom integreringspolitikkenes utvikling kan på samme måte beskyldes for ikke å ha tatt innvandrernes forpliktelser ovenfor flertallet på alvor. Analysen vil vise at på slutten av 1980-tallet begynte myndighetene å ta tak i problemene med skjevhet og påpekte at valgfrihet ikke er friheten til å trekke seg fra og ikke delta i samfunnet. I tillegg ble det presisert at ved opphold i Norge har man plikt til å anerkjenne tre grunnleggende verdier, henholdsvis demokrati, likestilling og barns rettigheter. Dette ble ikke fulgt opp før Mangfoldsmeldingen kom i 2002 (St.meld nr.49, 2003-2004) hvor et ytterligere skritt ble tatt for å konkretisere hva som var forventet av nye medlemmer i samfunnet og hvor grensen lå for kulturell divergens ble spesifisert. Den første introduksjonsloven (2003) gikk enda mer konkret til verks når det gjaldt hvilke hensyn som skulle stilles overfor innvandrere:

*Etter departementets mening bør utgangspunktet være at det først og fremst er den enkelte innvandrers selv som har ansvaret for å delta aktivt i samfunnslivet. Samfunnet må på sin side legge forholdene til rette på en hensiktsmessig måte for at dette faktisk skal være mulig (Ot.prp. nr. 50, 2003-2004, 22).*

Her startet utviklingen av en integreringsstrategi som ga deltakerne rettigheter i form av fordeler og deltakelse i et program med visse kvaliteter, og plikter i form av aktiv deltakelse. Reformen var på mange måter et aktivt forsøk på å ta offensiven i integreringsarbeidet, via velferdsstaten (Brochmann og Hagelund 2012, 200). Kapittel 6 introduserer først grove trekk om integreringsutviklingen fra 1970 frem mot den første introduksjonsloven i 2003 og beveger seg videre til den nye integreringsloven fra 2021. Norges analysedel avslutter med å svare på tre spørsmålene som ble introdusert i teoridelen, henholdsvis om integreringsansvaret er lagt samfunnet eller individet, offentlige ressurser eller økt bruk av insentiver og om myndighetene prioriterer universelle systemer eller beveger seg mot en selektiv politikktutforming.

Introduksjonsprogrammet i Norge vil tolkes innenfor et rammeverk av plikt versus rettigheter, men det er også viktig å innse at integreringsutviklingen også representerer velferdspolitiske trender, og at aktiviseringsreformer som nevnt i kapittel 1 har styrket kravet om deltakelse i arbeid for befolkningen i en rekke europeiske land. I tillegg til dette har et høyt sysselsetningsnivå vært en generell velferdspolitikk siden slutten av 1950-tallet, som i tillegg til integreringspolitikk også gjenspeiles i familiepolitikk, skattepolitikk og pensjonsordninger.

## 6. Fra rettigheter til plikt i Norge?

Etter innvandringsstoppen i 1975 stoppet flyten av arbeidsmigranter opp, men innvandring fra sør fortsatte i form av familiegjenforening og flyktninger. Årene som fulgte etter, begynte ulike integreringsstrategier å ta form, og stortingsmeldingene fra 1980-tallet henviste ikke lenger til arbeidsmigranter som skulle returnere, men nye borgere som skulle ha de samme rettighetene og plikter som alle andre (Hagelund og Brochmann 2010, 201). Formelle rettigheter var ikke hovedutfordringen. Stemmerettigheter ved lokale valg var allerede planlagt og sosiale rettigheter, slik som utdanning, helse, og andre velferdstilbud, var hovedsakelig tilbudt ved lovlig opphold, og ikke ved formelt statsborgerskap. Utfordringen var hovedsakelig hvordan man skulle sikre substansielle rettigheter i form av å gi lik tilgang til goder, og på hvilken måte man skulle tilrettelegge velferdsstaten til en ny kulturell ulikhet (Hagelund og Brochmann 2010, 150). Tenkemåten og utvidelsen av hvilke verktøy som skulle tas i bruk når det gjaldt håndtering av innvandring og integrering endret seg. Dette hendte også parallelt med at man oppdaget utbredelsen av velferdsavhengighet, spesielt blant flyktninger og asylsøkere. En faktor var mest sannsynlig at arbeidsmarkedet var under endring bestående av høy arbeidsledighet og færre lavt kvalifiserte arbeidsplasser (Hagelund og Brochmann 2010, 151). Rapporter stilte også spørsmål ved hvordan velferdsstaten hadde organisert nyankomnes ankomst til samfunnet og pekt på om flyktninger i praksis ble lært til å bli klienter i samfunnet fremfor å hjelpe seg selv. Den passive tilstedeværelsen blant asylsøkere som tilbrakte år i asylmottak før de eventuelt ble bosatt i en kommune var også en forklarende faktor (Hagelund og Brochmann 2010, 151). Andre rapporter peker på en lite tilstrekkelig språkundervisning med blant annet ufaglærte lærere, utilstrekkelige antall timer og mangel på muntlig språktrening (Djuve mfl. 2017). Sosialforsikringssektoren ble også pekt ut som «skyldige» når det gjaldt klientifiseringen av flyktninger. Det var fryktet at en slik klient-posisjon blant nyankomne innvandrere hadde en selvforsterkende effekt og etablerte sterke avhengighetsbånd som var vanskelig å bryte. Både rettigheter og plikter var diffuse overfor nyankomne innvandrere mellom 1980 og 1990 tallet. Innføringsboken i norsk innvandringspolitikk, *Innvandrere: gjester eller bofaste?* (1990), er pliktelementet formulert som et håp for fremtiden hvor blant annet det var «forventet at flyktninger gjør noe for å bli aktive deltakere i samfunnet» (Haagensen et al. 1990, 130). I samme tidsrom ble det også debattert i en kort periode om fradrag i sosialhjelp skulle forekomme dersom personer, uten en legitim grunn, ikke deltok i norsk språkopplæring. Likevel var evalueringen av integreringsarbeidet som var gjort så enstemmig om svikt og mangler ved selve innsatsen at bekymringen om innvanderens egne plikter ble en

liten faktor i sammenligning med bekymringen over velferdsstatens feil og mangler (Hagelund og Brochmann 2010, 151).

Norsk integreringspolicy på 1980- og 1990- tallet la stor vekt på legitimitetsbetraktninger og innførte tiltak der fokuset var at nyankomne flykninger skulle behandles på lik linje som resten av befolkningen og innvandrernes rett til kulturelt særpreg var sentralt. Den første stortingsmeldingen om integreringspolitikk uttalte det viktige prinsippet om *valgfrihet* for utenlandske innbyggere om de ønsket integrering, assimilering eller re-innvandring (St.meld nr.39, 1973-1974). Et annet viktig prinsipp var at tilpasningen skulle være gjensidig: både innvandrere og den norske majoriteten skulle være åpne for å tilpasse normer og verdier i henhold til det større etniske mangfoldet. Det ble understreket at lovlige innvandrere også skulle få en realistisk mulighet til å opprettholde og utvikle sin egen kultur og religion. Dette var et element som ble gjenopptatt i stortingsmeldingen fra 1988, hvor det ble spesifisert at *valgfrihet* ikke var inkludert retten å trekke seg ut av samfunnet, ved å nekte å lære norsk eller ikke tilegne seg grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet (Stortingsmeldingen nr.39 1987-1988, 10). Et tredje prinsipp som ble lagt fram var at alle etniske grupper hadde like rettigheter og plikter. Det ble utviklet et skille mellom formell og faktisk likhet, og det ville bli behov for egne tiltak for å sikre faktisk likhet for innvandrere. Hva «faktisk likhet» innebærer blir ikke spesifisert, men i lys av sosialpolitiske mål, og basert på likhetsprinsippet kan det være rimelig å anta at man skal sikre levekår som ligner på majoritetsbefolkningen (Djuve 2010, 406). Likevel medførte ikke dette til at åpenbare endringer i de faktiske politiske tiltakene. Selv om vi kan spore disse prinsippene i de fleste stortingsmeldinger har fokuset endret seg gradvis over tid, fra en streng forståelse til like rettigheter og myndighetenes plikt til å beskytte innvandrere fra assimilering (St.meld nr.74 1979-1980, NOU 1973:17) til en tyngre vektlegging av gjensidighet og forpliktelser. Det kan også diskuteres at en sosial kontrakt av rettigheter og plikter har vært en implisitt egenskap i den norske velferdsstaten helt siden velferdsstatens oppblomstring i etterkrigstiden (Djuve 2011, 116).

Fra 1990 og utover ble det stilt spørsmål ved effektiviteten og det legitimiteten utad. Til tross for relativt generøse økonomiske ressurser til integreringsarbeid, var innvandrere dårlig integrert i de store velferdsarenaene som arbeidsmarkedet, boligmarkedet og sosiale nettverk. Med jevne mellomrom ble integreringsarbeidet også kritisert for å være utydelige i formidlingen av grunnleggende norske verdier (Wikan 2002). Spørsmål om motstridende kulturelle- og religiøse rettigheter, samt rettigheter til likestilling fikk økende oppmerksomhet

(Borchgrevink 2002). Rapporter om tvangsekteskap og omskjæring av kvinner vokste til en stor offentlig debatt. Sentrale spørsmål dreide seg om hvordan det norske samfunnet kunne forholde seg til praksis for innvandrere når disse kolliderer med norske kjerneverdier (Hagelund 2005). Når det gjelder bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsarbeidet var det stor motstand mot dette frem til en gang på 1990-tallet (Djuve 2011, 36). Frivillighet var et sterkt prinsipp for innvandrernes inkorporering til det norske samfunnet frem til Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) da arbeidet med introduksjonsloven startet. I løpet av 1990-tallet vinner argumentene om avklientifisering og at «arbeid skal lønne seg» i den politiske diskursen, og vi ser et skifte mot aktiviseringspolicy hvor det sterkt understrekes i stortingsmelding 17 fra 1997 at aktiv deltakelse er idealet.

Brochmann og Hagelund (2010, 257) påpeker hvor friksjonsfritt etterkrigstidens ideologi om nasjonens enhet i lys av velferdsintegrering går over til en ny oppfatning om *mangfold*. I nesten alle offentlige dokumenter som Brochmann og Hagelund (2010) har gått igjennom fra 1970-tallet og fram til år 2000, har refleksjoner rundt *nasjonen*, i form av majoritetens nasjonale identitet, grunnverdier, samholdsmekanismer og vilkår for av samfunnssolidaritet, vært fraværende. Dette er interessant fordi det virker tilsynelatende som et bevisst forsøk på å unngå problematikken, eller bevisstløs unnlatt å diskutere disse spørsmålene og vært fornøyd med at «kulturelt mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet (St.melding nr.17, 1996-97). En endring skjer tilsynelatende fra 2002 da «Mangfoldsmeldingen» ble publisert (St.melding nr. 49, 2004) hvor det ble konkretisert hva man forventer av nye samfunnsmedlemmer og hvor grensene skulle gå for kulturelt avvikende atferd.

### 6.1. Første introduksjonsloven

Grete Brochmann beskrev innvandringspolitikken i Norge fra 1975 frem til 2003 som et *Janus ansikt* der landet hadde en tøff front med en snillere innside (Morgenbladet 2015). Etter 2003 må bilde nyanseres betraktelig fordi forutsetningene blant annet endret seg med EØS-innvandring og en ukontrollert asylinnvandring (Brochmann og Grossner 2015). I 2003 kom den nye introduksjonsloven og nyankomne innvandrere fikk både en rett og en plikt til å delta i to års introduksjonsprogram på heltid. I tillegg til utdanningskomponent, introduserte reformen en finansiell komponent, introduksjonsstøtten, som en økonomisk belønning og motivasjon for deltakelse i programmet, samtidig ble også deltakere begrenset (men ikke utestengt) tilgangen til ordinære velferdsgoder i alderen mellom 18-55 år (Djuve 2010, 408).

Det skal også nevnes at introduksjonsstønadene var relativt generøse sammenlignet med sosialhjelp i de fleste land. Programmene ble også etablert som en individuell rettighet som betød at lokale myndigheter hadde en plikt til å levere programmet. Dette ble begrunnet med behovet for tilgang til høy kvalifisering av kvalitet med alle nyankomne uansett hvilket sted av landet man oppholder seg (Ot.prp nr.28, 2002-2003). Dette var en stor endring i forhold til 1980- og 90-tallets integreringsregime som varierte substansielt fra den ene til den andre kommunen, og typisk bestod av noen få timer med frivillig språktrening. Djuve (2011, 117) påpeker at introduksjonsloven fra 2003 innebar en institusjonell endring som var ganske radikal i norsk kontekst, og at dette høyst sannsynlig hadde en stor påvirkning på hvor suksessfull implementering av reformen ble. Oppsummert kan vi si at introduksjonsprogrammet som fulgte Introduksjonsloven fra 2003 endret integreringspolitikken på tre omfattende måter. For det første, selve intensiteten og omfanget av kvalifiseringsverktøy. For det andre, deltakelse ble gjort obligatorisk for alle nyankomne flyktninger og for det tredje kunne lokale myndigheter ikke lenger velge å tilby heldagsprogram for nyankomne. Totalt sett var det en endring i retning av økende vilkår, men også økende rettigheter der plikten til å delta er gjengjeldt av en tilsvarende rett til deltakerplass i et program hvor grunnleggende retningslinjer definerer omfang og innhold.

## 6.2. Ny lov om integrering

Formålet med introduksjonsprogrammet har ikke nødvendigvis endret seg drastisk med årene, men det har vært løpende innstramminger og reguleringer i forhold til konkretisering av innhold, frister, forsørgelseskrav for å nevne noen. For eksempel ble det i 2016 gjort innstramminger i utlendingsloven som også omfattet introduksjonsloven. Dette var på bakgrunn av migrasjonsbildet Europa opplevde i 2015, da en historisk stor tilstrømning av flyktninger ankom Europa, hovedsakelig migranter som krysset Middelhavet fra Nord- Afrika og Midtøsten. I tillegg til dette var også et hovedargument bak forslagene at det måtte skje en endring fordi konsekvensene for norsk arbeidsmarked, produktmarked og offentlige finanser var bekymringsverdige. Blant annet peker proposisjonen til at en voksen asylsøker som fikk opphold i Norge var anslått å koste den norske stat om lag 1,4 millioner kroner de første 6 årene (Prop.90, 2015-2015, 183). En vesentlig endring i 2015 var blant annet at nyankomne innvandrere mellom 55-67 år tidligere kun hadde rett på opplæring, men ble med de nye endringene også pålagt plikt til opplæring. Bakgrunnen for dette var å sikre samsvar mellom hvem som har rett og plikt til opplæring og hvem som møtes med krav om vilkår for permanent

opphold, og senere søknad om norsk statsborgerskap (Prop.90, 2015-2015, 140). Høringsinstansene var noe kritisk til forslaget der både Statistisk sentralbyrå, Amnesty, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet påpekte at hovedformålet med introduksjonsprogrammet om rask overgang til arbeid ikke er i samsvar med personkretsen mellom 55-67 år, og at de var opprinnelig unntatt plikten til norsk- og samfunnskunnskapsopplæring fordi de ikke hadde de samme utsiktene til arbeid eller utdanning, blant annet på grunn av arbeidsmarkedsutfordringer som aldersdiskriminering og helseutfordringer (Prop.90, 2015-2015, 140). Dette lovforslaget innebar derfor at flere personer hadde plikt til å gjennomføre opplæring og at økningen av nyankomne innvandrere som ville falle under den nye ordningen var om lag 400 personer i året (Prop.90, 2015-2015, 184).

Til tross for andre reguleringer og innstramninger i årene mellom 2003 og 2020 ønsker jeg å legge fokuset på de nylige endringene i *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (Integreringsloven) som trådte i kraft 1.januar 2021. De samme grunnverdiene følger videre i den nye loven når det gjelder gode norskferdigheter og kunnskap om norsk samfunnsliv, men det har blitt et sterkere fokus på kvalifikasjoner og arbeidet mot en varig tilknytning til arbeidslivet. Blant annet ble kravet om å ha gjennomført et visst antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap (henholdsvis 600 timer), erstattet med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk (jf.§31) i tillegg til at opplæringen og prøven i samfunnskunnskap skal gjennomføres innen ett år etter at retten og plikten inntrådte (jf. §33). Det ble også lovfestet at deltakerne i introduksjonsprogrammet har plikt til å avlegge prøver og få gjennomført prøvene. I tillegg til dette er også en av de store endringene at det innføres en differensiert programtid og at varighet avhenger av utdanningsbakgrunn, alder og slutt mål. Dette betyr at nyankomne flyktninger som ikke har videregående skole eller høyere utdanning fra hjemlandet får lenger tid i programmet enn de som allerede har en formell utdanning (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2021). De som har kort programtid vil være særlig aktuelle for deltakelse i «hurtigspor»<sup>14</sup> som er en del av kvalifiseringsløpet hvor deltakeren skal bruke arbeidslivet som en læringsarena. Dette er endringer som er begrunnet med at flest mulig skal få den etterspurte kompetansen, i tillegg til at det i dag er mange flere som har behov for videregående skole, gjerne i form av fag- eller svennebrev (Integrerings- og

---

<sup>14</sup> Hurtigsporet ble etablert i 2016 og som en del av NAV sitt ansvarsområde. Dette skal fremskynde utplassering i arbeidslivet for deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er i hovedsak integreringsloven og arbeidsmarkedsforskriften som setter rammene for elementet.



mangfoldsdirektoratet 2021). Med den nye integreringsloven ble det også et nytt obligatorisk innhold i form av livsmestring, og deltakere som har eller venter barn skal gjennomføre kurs i foreldreveiledning.

Fram til den nye loven fra 2021 representerte Norge en interessant bestrebelse til å finne en gylden middelvei eller balanse mellom rettigheter og plikter. For eksempel kan Norges avstand mot språktester og kontrakter frem til i dag bli forstått som en motvilje, typisk for rettighetsdimensjonen, mot individuell kontroll og granskning. Deltakelse i introduksjonsprogrammet holder ikke lenger som et krav, og dermed bryter Norge vekk fra den universelle og upersonlige håndteringen ved at de fokuserer på hver enkelt deltakers prestasjoner og kvalifikasjoner. Dette gjelder særlig i kravet om et minimumsnivå i norsk. Borevi (2010, 38) sammenligner Norges holdninger med Nederland der hun påpeker:

*The Dutch state does not care whether or not the courses are actually attended; only the results count. The Norwegian state does not care whether or not the individuals really profit by the education; only their participation counts» (Borevi 2010)*

I den nye introduksjonsloven (2021) er kravet om deltakelse langt fra tilstrekkelig slik det har blitt presentert og på mange måter kan vi si at Norge beveger seg mot den nederlandske (og danske) holdningen om at kvalifikasjoner i form av språknivå og tester er et absolutt krav. Det er et politisk mål at flere skal få formell kompetanse innenfor introduksjonsprogrammet og derfor skal programmet i større grad enn tidligere tette gapet mellom kompetansen til den enkelte og behovene i arbeidsmarkedet. Men andre ord holder ikke kun deltakelse, og Norge har beveget seg mot en mer resultatorientert strategi for integrering. Retten til et individuelt tilpasset program blir også styrket med den nye loven der introduksjonsprogrammet skal bli tilpasset deltakerens behov, forutsetninger og framtidsplaner i en integreringsplan. Integreringsplanen har vært et element i programmet siden loven av 2003, men har i ytterligere grad blitt presisert og formalisert. Den store forskjellen med den nye loven gjelder forholdet mellom kommunen og individet hvor elementet om integreringskontrakt er gjeldende. Her skal kommunen og deltakerens gjensidige forpliktelser undertegnes. Dette er en enorm forskjell fra pliktdimensjonen på 1970-tallet med utgangspunkt i en sosial kontrakt som en implisitt egenskap ved den norske velferdsstaten.

### 6.3 Pliktdimensjon som et verktøy for kontroll

Nyankomne innvandrere har rett på stønad, kurs og arbeidstrening. Introduksjonsprogrammet gir også rettigheter vis-à-vis velferdsstatens system, og har styrket den legale posisjonen til deltakerne sammenlignet med tidligere situasjoner hvor tillit var lagt til lokale myndigheter i frontlinjen når det gjaldt sosialhjelp samt opplæring. I teorien, har deltakere i introduksjonsprogrammet i Norge hjemmel til å klage hvis de ikke får den oppfølgingen de har krav på. Den obligatoriske karakteren ved introduksjonsprogrammet i Norge innebærer også at kommuner er forpliktet til å tilby tjenester av en viss kvalitet. I tillegg til dette plikter også introduksjonsprogrammet at disse individene skal bruke gjennomsnittlig 37,5 timer i uken for å bli klare for arbeidslivet og sikre muligheter for å delta i samfunnet. Det er ingen tvil at slik policy både er inngripende, paternalistisk og at norske myndigheter utøver en betydelig mengde makt for å påvirke handlingene til samfunnsmedlemmene (Fernandes 2015). Dette er i tråd med hva flere forskere også har kommet frem til (Borevi 2010, Carrera 2006, Joppke 2007): introduksjonsprogrammene i nyere tid er preget av en ansvarsfordeling som i større grad er plassert hos individet.

Skillet mellom rettigheter og plikter er langt ifra et klart skille. For eksempel kan vi se at polske statsborgere siden 2004 har blitt den største gruppen av nettoinnvandring til Norge, og som EU-borgere er de unndratt kravene som individer fra land utenfor EU har om å delta på obligatoriske kurs (SSB 2021). Ut ifra dette kan vi stille spørsmålet om de er ekskludert fra en rettighet eller fra en plikt? Hvis innvandrere fra EU-land ønsker å lære seg det norske språk, må de betale for undervisningen, og hvis kapasiteten på lærestedet er begrenset vil de heller ikke være en gruppe som er prioritert. I dette tilfellet vil grensen mellom en plikt og en rett være tynn.

I boken *Managing Migration: civic stratification and migrants* (2002) peker Lydia Morris på hvordan velferdsstaten rettighetssystem også kan betraktes som et verktøy for overvåking og kontroll- i dette tilfellet et eksempel på innvandringskontroll, og som på mange måter ganske åpenbart har vært en sentral del av velferdspolitikken i Skandinavia hele veien. Delvis får staten kontroll ved å utvide goder i form av at mennesker som er avhengige av velferdsgoder kan blir gransket når det gjelder deres fysiske bevegelser, og når det gjelder deres atferd. Med andre ord, opererer mange velferdsrettigheter på et premiss om betingelse ved at du har rettighet til A (f.eks. introduksjonsstønad), men bare hvis du oppfyller betingelse B (f.eks. deltakelse). Av den grunn kan man også si at strategien ved å sanksjonere ved manglende deltakelse i

programmet kan slå tilbake. Innenfor denne doble betydningen ligger det et potensial til å appellere til begge sider av innvandrings-debatten. For de som ønsker flyktninger velkommen, representerer introduksjonsprogrammet et kraftig dytt i retning av å forbedre flyktingens liv og fremtidige sjanser for å lykkes i Norge. For de med mer skeptiske holdninger til innvandring betyr det at myndighetene «endelig» gjør noe for å «forlange krav» til innvandrerne og til dels peker på et element av tvang. Videre, vil den sterke tilnærmingen om å lære det norske språk og ferdighetene som anses som nødvendige for å lykkes, være langt ifra multikulturalistiske holdninger om mangfold eller komplekse forsøk på å skape økt toleranse (Hagelund 2005, 680). På samme tid er det vanskelig å argumentere mot verdien av språk-, samfunn-, og verdikompetanse. Uansett hvilken side av debatten som støttes er det en mulighet for å si at de gjør noe for å håndtere integreringsproblemer.

I lys av velferdsstatens rettighetssystem kan det også argumenteres for en kulturell kontrollmekanisme i den forstand at staten, gjennom strukturer av insentiver og velferdsoverføringer, enten eksplisitt eller implisitt, gir føringer på hvordan enkeltpersoner skal tilpasse seg samfunnet. Med andre ord, kommuniserer velferdsstaten hva slags atferd som anbefales. Dette er ikke nødvendigvis spesifikt for innvandrere, men en del av velferdssystemet som helhet. På bakgrunn av dette er det derfor vanskelig å forestille seg et rettighetsbasert samfunn som ikke inkorporerer elementer av plikt og kontroll.

#### 6.4 På hvilken måte har Norge beveget seg fra en rettighetsdimensjon til en større pliktorientering?

For å karakterisere omfanget av en pliktdimensjon og en rettighetsdimensjon i Norge ble det presentert tre hovedspørsmål i teoridelen der ulike svar på disse spørsmålene karakteriserer dimensjonene om plikt versus rettighet. Som en oppsummering på den avsluttende delen av analysen vil jeg ta for meg de tre spørsmålene etter tur.

*1) Er det samfunnet (rettighetsdimensjon) eller individet (pliktdimensjon) som har hovedansvaret for å nå integreringsmål?*

EUs overordnende plan for integrering i medlemslandene er at innvandring skal være en toveis prosess. Dette innebærer at staten, innvandrerene og den øvrige befolkningen er ansvarlige for at integreringen lykkes. Hovedmålet til de skandinaviske velferdsstatenes integreringsaktivitet

var, og fortsatt er, å forhindre økonomisk marginalisering og integrere innvandrerne bedre i arbeidsmarkedet med håp om å øke deres produktivitet med tilgang til utdanning, språk og yrkesopplæring. Tidligere var integrering av innvandrere sett på som en enveis prosess der innvandrerne var forventet å tilpasse seg mottakerstaten. I tillegg til dette var også tilbudet frivillig i form av en rettighet og ikke en forpliktelse. Tiltakene var også først og fremst rettet mot økonomiske- og sosiale sfærer av livet fremfor det kulturelle. Ideen om en toveis prosess har blitt mer fremtredende i policyutformingen i form av at myndighetene skal sikre gode muligheter og tilbud, men med introduksjonsloven fra 2003 har sentrale myndigheter fått en sterkere rolle med årene når det gjelder å utvikle og følge opp introduksjonsprogrammene gjennom lovreguleringer, i tillegg ser man at ansvarslinjen og myndighetsstrukturen omkring programmet er langt på vei konsekvenser av landets forvaltningstradisjoner. Selv om prosessen om integrering som en toveisprosess er rådende, er også den enkeltes innvandreres egeninnsats blitt mer omfattende når det gjelder å bli kvalifisert både til permanent oppholdstillatelse og ved søknad om statsborgerskap. Individet har fått et større ansvar ved at det ikke lenger holder å ha fullført deltakelse, men faktisk skal oppnå et minimumsnivå når det gjelder språkkompetanse. Dette krever stor innsats og tid fra deltakerne (Djuve og Kavli 2019). Samtidig kan vi ikke hevde at integrering bare er en enveis-prosess fordi det forutsetter en underliggende tanke om at samfunnet er bestående av individer med etnisk tilhørighet til landet og andre grupper (ikke- innvandrere) som allerede er «integrert» (Joppke og Morawska 2003, 3). Et slikt samfunn har så og si aldri eksistert og beskriver situasjonen på en måte som gjør at det er vanskelig å håndtere økt mobilisering og diversitet i moderne samfunn. For det andre hvis målet med integrering er at utenforstående skal bli en del av et allerede integrert samfunn så får «samfunnet» en fastsatt karakter, som innebærer en dominerende norm for hva det sosiale livet skal bestå av. Med andre ord blir integrering en prosess for mennesker som mangler visse kvaliteter som er nødvendige for å overholde normen om «å være medlem av samfunnet». Slike antagelser om hva som er «normalt» i samfunnet kan føre til stigmatiserende og marginaliserende konsekvenser (Klarenbeek 2019). Diskusjonsdelen vil ta opp debatten om integrering med høye kvalifiseringskrav og obligatorisk karakter egentlig er en underart av assimilering.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som har det overordnede ansvaret er det interessant å se Norge i lys av Danmark og Sverige. Djuve og Kavli (2007, 23) peker på hvilke frihetsgrader kommunene har i disse statene. Spissformulert hevder de at «i Danmark avgjør staten, i Norge avgjør kommunene og i Sverige er flyktingene overlatt til seg selv». Dette viser til at

kommunene har en viktig rolle når det gjelder implementeringen av introduksjonsprogrammet, men økonomiske overføringer og hvor sterke krav sentrale myndigheter har til utforming og innhold varierer betydelig. I Norge velger kommunene selv hvor mange flyktninger de vil bosette og har også muligheten til å reservere seg mot enkelte grupper eller personer. De kommunale frihetsgradene er derfor langt større enn i det danske regimet hvor bosettingen er statsregulert (Djuve og Kavli 2007, 24). Rask bosetting og programstart innen tre måneder har vært et mål helt fra 2003, men en rapport fra Statistisk sentralbyrå (Tønnessen og Andersen 2019) peker på systematiske forskjeller i hvem som bosettes hvor fra perioden 2002 til 2008 i Norge. Blant annet ble høyt utdannende flyktninger i større grad bosatt i folkerike kommuner med høyt utdannings- og inntektsnivå, hvor på den andre siden barnefamilier og overføringsflyktninger i mindre grad havnet i slike kommuner. Poenget her er at kommunene har et stort ansvar for å iverksette introduksjonsprogrammet, men hvorvidt egenskapene ved bosettingskommunen påvirker flyktningenes deltakelse, utdanning og andre integreringsutfall er et omstridt tema, spesielt etter at Kunnskapsdepartementet publiserte regjeringens integreringsstrategi i 2018 (Tønnessen og Andersen 2019, Kunnskapsdepartementet 2018).

## *2) Hvilke typer av tiltak blir betraktet som det mest effektive for å nå integreringsmål?*

Dette spørsmålet peker om det er en større bruk av ressurser fra det offentlige (rettighetsdimensjon) eller er det større fokus på insentiver for å øke individets motivasjon (pliktdimensjon)?

Utdanning har en stor betydning for hvordan individer lykkes i arbeidsmarkedet. Et arbeidsmarked som særlig etterspør kvalifisert arbeidskraft betyr fullført videregående opplæring mer enn innvandrerbakgrunn for sysselsetting (Meld.St. 14, 2020-2021). Ut ifra dette blir utdanning, kvalifisering og kompetanseutvikling forutsetninger for vellykket integrering. I den nye integreringsloven (2021) blir antall timer med opplæring erstattet med differensiert programtid. Dette betyr at hensikten er å oppnå et språk- og kunnskapsnivå, og at man skal få muligheten til å anvende utdanning fra hjemlandet, og helst så raskt som mulig. Med differensiert programtid vil opplæringstiden kunne variere fra 3 måneder til 4 år, og målet er at man raskere skal kunne starte å arbeide eller ta utdanning enn tidligere praksis. Dette viser til en større frihet for individene. Likevel er det obligatoriske elementet i introduksjonsprogrammene konsentrert rundt kravet om deltakelse. Tidligere har Norge primært hatt fokus på deltakelse og mindre på resultater. Den nye loven (2021) viser at Norge

beveger seg mot et større fokus på kvalifikasjoner ved innføring av minimum språkkrav og test. Ser vi til Sverige er det ikke et like stort fokus på kvalifikasjoner (rettighetsdimensjon) og i Danmark er den dominerende tanken bak integrasjonsprogrammet at et medlemskap i samfunnet er noe man skal strebe etter (pliktdimensjon). Vi ser også et større fokus på offentlige ressurser når det gjelder alderskravet, og at det er individets alder da oppholdstillatelsen ble gitt som gir rett og plikt til introduksjonsprogram som skal være avgjørende. Det betyr at nyankomne innvandrere under 18 år ikke lenger kan vokse seg inn i rett og plikt ved deltakelse, men at disse unge bør gå i opplæring etter opplæringsloven og derfor må fullføre videregående opplæring for å få formell kompetanse. Kort sagt har individer i introduksjonsprogrammet omfattende rettigheter til grunnskole og videregående utdanning, men det følger ikke med finansiering av livsopphold med rettigheten til utdanning.

Som nevnt har Norge praktisert utforming av individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnsfag siden den første introduksjonsloven i 2003. Hvor planen bestod av delmål, slutt mål og norskmål samt omfang og programmets varighet, som utformes på bakgrunn av kompetansekartlegging og karriereveiledning. Med den nye integreringsloven foreslo også departementet å innføre en integreringskontrakt som skal gjengi målene, programmets varighet, fastsatt i den individuelle planen hvor også langsiktige mål til deltakeren er utformet. Departementet presiserer i lovforslaget (Prop.89, 2019-2020) at kontrakten ikke skal gi rettigheter eller plikter utover det som står i loven, men skal fungere som et virkemiddel for å synliggjøre plikter så vel som rettigheter. Kontraktselement fungerer dermed som et insentiv mellom myndigheter og nyankomne innvandrere der sistnevnte, ved signering av kontrakt, aksepterer at norske lover, regler og verdier skal etterleves.

Når det gjelder insentiver for å oppnå integreringsmål er introduksjonsstøtten et godt eksempel fordi den først og fremst skal stimulere til deltakelse og forberede til videre arbeidslivsdeltakelse, samtidig som den skal gjøre det mulig for deltakerne å forsørge seg selv. Her ser vi at alle de skandinaviske landene er med på «the civic turn», der stater ser ut til å bevege seg bort fra ideen om at integrering er best oppnådd under utvidelse av rettigheter. I istedenfor mottar man rettigheter som et insentiv eller som en belønning for de som lykkes med å oppnå visse integrasjonspolitiske mål. Integrasjonsstøtten, i alle tre landene, representerer en inntektskilde utenom sosialhjelp. Av den grunn kan det også diskuteres om programmene inneholder *de facto* et obligatoriske element fordi individene som ikke har mulighet til å forsørge seg selv blir deltakelse introduksjonsprogram en viktig inntektskilde. Diskusjonsdelen

vil gå nærmere inn på nettopp dette og hvordan den obligatoriske pliktdimensjonen også nært tilknyttet straffen. Med andre ord ser vi at den nye integreringsloven (2021), i større grad enn den første introduksjonsloven (2003), tar i bruk større grad av insentiver. Til dels for å øke motivasjonen til deltakerne, men også for å sikre kvalifikasjoner til videre deltakelse i samfunnet.

### *3) Hva er betraktet som det viktigste når det gjelder å oppnå og bevare integrasjonspolicienes legitimitet?*

Her er det et skille om det eksisterer en utvikling av mer omfattende universelle systemer med generelle regler (rettighetsdimensjon)? Eller om det er større grad av selektive policier som definerer og tilrettelegger for strenge betingelser og kvalifiseringskrav for å garantere at sosiale ressurser bare går til de som virkelig fortjener dem (pliktdimensjon)?

Når det gjelder det politiske målet med introduksjonsprogrammet om at det skal «lønne seg å arbeide» betyr det at offentlige støtteordninger generelt bør lages slik at jobb i det vanlige arbeidsmarkedet fremstår som det økonomisk mest gunstige (NOU 2011: 14, 130). En utfordring med velferdsytelser er om det blir utformet slik at det er økonomisk lønnsomt å velge stønad fremfor arbeidsdeltakelse. Utredningen (NOU 2011:14) påpeker at økonomisk lønnsomhet ved mottagelsen velferdsytelser kan unngås ved «pisk» eller «gulrot». Her vil man enten gjøre velferdsordningene mindre gunstige slik at flere jobber eller motsatt strategi ved å gjøre jobbene ideelt sett mer attraktive og akseptable og sikre et minste lønnsnivå, bedre arbeidsforhold etc. (NOU 2011:14, 130). I tillegg til dette har også innvandrere med minst 3 års opphold hatt stemmerett ved kommune- og fylkesvalg siden 1983 som et prinsipp for å motivere til deltakelse i samfunnet. Dette peker i retning av en universell politikk for alle samfunnets medlemmer. Introduksjonsprogram som aktiviseringspolitikk har styrket krav til deltakelse i arbeidslivet og hvor høy sysselsetting har vært et mål for den generelle velferdspolitikken siden 1950-tallet. På 1990-tallet så vi at denne målsetningen ble reformulert gjennom *arbeidslinja* hvor virkemidler som blant annet individuelle planer ble tatt i bruk.

Likevel kan det argumenteres for at norsk integreringspolitikk til en viss grad er preget av selektiv politikktutforming som definerer betingelser og krav for individene, som ikke er nytt i historien. Siden 2003 har integreringspolitikken vært mer målrettet og man kan spore en gradvis økende politisk vilje til å stille særskilte krav til innvandrere, hvor det ikke lenger bare handler om velferdsstatens kapasitet til å gripe inn. Et eksempel på politisk vilje peker til

Fremskrittspartiet i Norge som stod relativt i alene i kravet om obligatorisk norskopplæring for innvandrere, og hvor det 10 år senere var bred politisk enighet om da 300 timer med norsk- og samfunnsfagsopplæring ble vedtatt som plikt og rett i introduksjonsloven fra 2003 (Brochmann og Hagelund, 2010, 276). I tillegg til dette viser bruken av sanksjoner, i form av å trekke tilbake eller fjerne fordeler, økte krefter for å spesifisere at fordeler krever visse plikter før man kan motta økonomisk kompensasjon. Dette reflekterer en generell bevegelse mot en sterkere aktiviseringspolitikk blant innvandrere.



## 7. En holdningsendring: fra et ideal om rettigheter til individuelt ansvar og mål om kvalifisering

Som vist av Skandinavisk policyutforming og et nærmere innblikk i Norges policyutvikling er landene i tråd med utviklingen i Europa når det gjelder til staters tilnærming til etniske minoriteter (horisontale aksene i figur 3), og plasseres i et integreringsregime om samfunnsintegrasjon. Analysedelen sporer en endring til større krav om plikter og en stor holdningsendring ser ut til å ha funnet sted i Norge, i tråd med det Christian Joppke har observert: «So far the prevailing view across Europe was that a secure legal status enhances integration; now the lack of integration is taken as grounds for the refusal of admission and residence» (Joppke 2007b, 7). Den skandinaviske tradisjonen for universelle velferdsstatspolitikk er tett knyttet til idealdimensjonen om rettigheter. For det første har samfunnet hovedansvaret for politiske målsettinger. For det andre er ressurser fra samfunnsfelleskapet myndighetens hovedverktøy, og for det tredje er legitimiteten godt forankret i prinsippet om universalisme. En gjennomgang av Norges nyeste lovendringer og taktikk for inkorporering av nyankomne innvandrere viser at Norge beveger seg mot økt individuelt ansvar for å nå mål og selektive insentiver for å iverksette integreringsmål, men legitimiteten er i stor grad forankret ved universalisme prinsippet.

I dette kapitlet vil det trekkes frem dilemmaer og problemstillinger knyttet til den sivile trenden og modellen om samfunnsintegrasjon i de skandinaviske landene. Norge vil fortsatt være utgangspunkt for diskusjonen, med Sverige og Danmark trekkes inn som eksempler. Kapitlet vil ta for seg til hvilken grad økt tilstedeværelse av plikt sterkt avhenger av hvor streng straffen er for manglende deltakelse i programmet og om den obligatoriske karakteren ved introduksjonsprogrammet, som er preget av tester, kontrakter og kvalifisering, egentlig beveger seg over til en form for etnisk assimilering og/eller segregering som presentert i figur 3. Avslutningsvis diskuteres hvordan endringen fra rettigheter til plikt står i forhold til landenes nasjonsforståelse (den vertikale dimensjonen i figur 3 om etnos og demos) som en sentral del av forskningsspørsmålet presentert innledningsvis.

## 7.1. Pliktdimensjonen avhenger av straffen ved manglende deltakelse

*Fra et krav om deltakelse til å bevise kvalifikasjoner? Eller et «worst case» scenario?*

Analysen påpekte blant annet et sterkt rettighetselement ved introduksjonsprogrammene er det faktum at deltakelse er gratis, men pliktdimensjonen blir tydeligere i det man beveger seg inn på hva individene risikerer dersom de ikke deltar. Det er to elementer jeg vil trekke fram i dette henseende: det ene er økonomiske sanksjoner og det andre er hvordan permanent opphold og søknad om statsborgerskap avhenger av resultater og kvalifikasjoner fra programmet.

Ifølge integreringsloven (2021) viser §10 at introduksjonsstøtten kan reduseres ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke gis tillatelse til. I tillegg til dette kan introduksjonsprogrammet stanses av kommunen dersom det ikke er saklig begrunnet, og hva som regnes som saklig grunn må vurderes konkret i hvert tilfelle (Prop.89, 2019-2020, 104). Det spesifiseres at programmet kan stanses midlertidig eller permanent. Blant høringsinstansene påpeker justis- og beredskapsdepartementet (JD) at dette er et inngripende tiltak som fører til at retten til introduksjonsstønad faller bort. Hvis målet er å kunne forsørge seg selv, hvilket grunnlag for å forsørge seg selv har de som får stans i sitt introduksjonsprogram som følge av helseutfordringer eller andre forhold?

Introduksjonsprogrammet inkludert introduksjonsstøtten er først og fremst et iherdig forsøk på å ansvarliggjøre individet i større grad. Dette er et framtidsrettet poeng hvor sum av alle elementene i programmet skal styrke den nyankomne innvandreres muligheter og ressurser, men det er vel så viktig å ta i betraktning en vanskelig fortid eller andre begrensninger nyankomne innvandrere har med seg i møtet med et nytt samfunn. Etter mine vurderinger er dette elementet det vies lite rom til i de offentlige utredningene. OECD rapporten fra 2009 om integrering på arbeidsmarkedet i Norge påpeker et viktig element om «lock-in effekter» som kan forekomme mellom introduksjonsprogram og arbeidsmarkedet. Tar man utgangspunkt i introduksjonsstøtten som er av en relativt sjenerøs karakter, kan det føre til at man ønsker å bli værende i programmet og bruke lenger tid i programmet enn faktisk nødvendig. Dette er et interessant element når det gjelder det nye målet om differensiert programtid, da det for mange vil lønne seg å få være deltaker i programmet med full støtte, enn en uforutsigbar søken etter arbeid. Dette viser vei til det som tidligere ble beskrevet om introduksjonsstøtten er *de facto* obligatorisk element i seg selv, fordi uten deltakelse har de heller ingen mulighet til å forsørge seg selv og mister dermed en viktig inntektskilde.

Introduksjonsstønadene omfavner også spenningsforholdet mellom det som omhandles særskilte rettigheter for innvandrere og det som er universelle generelle ordninger. Borevi (2002, 50) peker på at velferdsstaten står ovenfor et dilemma i form av at man prøver å unngå en selektiv fordelingspolitikk som kun retter seg mot svake medlemmer i samfunnet. Kritikere er bekymret for at tiltak som kun er ment for én gruppe mennesker, slik som introduksjonsstønadene, er utfordrende for rettferdighetsansens i samfunnet. Ytterste konsekvens vil være at bærekraften til selve systemet påvirkes i form av tydeliggjøring av hvor mye «innvandrerne koster samfunnet» (Brochmann og Hagelund, 2005, 23). Likevel ser man at selektive støtteordninger også er nødvendig for å motvirke ulikheter.

Det andre elementet er hvordan deltakelse og oppnådde ferdigheter også har konsekvenser for nyankomne innvandreres juridiske status i landet i de ønsker å bosette seg i. Dette er nært knyttet til formaliseringen av tester og kvalifikasjonskrav som (kan) påvirke forutsetningene for varig opphold. Danmark har gått lengst av de skandinaviske landene når det gjelder dette, men Norge følger tett etter. For innvilgelse av permanent oppholdstillatelse i Norge må man ha oppholdstillatelse i minst tre år og man må være selvforsørgende som vil si at man må ha hatt egen inntekt og ikke mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene. Er man mellom 16-67 år må man også ha gjennomført obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt bestått avsluttende prøver. Ut i fra dette ser man at krav til integreringen ikke bare er knyttet til sosiale fordeler, men også retten til å bli i landet eller være berettiget til nasjonalt statsborgerskap (Borevi 2014, 716). Derfor risikerer en innvandrer som ikke oppfyller integreringsbetingelsene, ikke bare et vesentlig tap og motgang, men i tillegg blir nektet rettigheter som tillatelse til å komme inn i landet, bostatus og statsborgerskap.

Som nevnt tidligere er statsborgerskap og integrering nært knyttet, og når krav om tilegnelse av statsborgerskap er under lupen er det også sentralt å nevne landenes håndtering av dobbelt statsborgerskap som reflekterer hvilke krav man forventer ved naturalisering og integrering. Sverige var det første landet i Norden som åpnet opp for dobbelt statsborgerskap like etter årtusenskiftet sammen med rekke andre europeiske land. Det svenske utvalget forut for beslutningen hevdet at dobbelt statsborgerskap ville føre til økt trivsel og raskere integrering, blant annet fordi det viser et ønske om solidaritet dersom man åpner opp for flere statsborgerskap. Dette er en side av integrerings- og statsborgerskap politikken som ønsker å ivareta mangfold, vise toleranse ovenfor andre kulturer. Dette støtter opp om Sveriges posisjon innenfor rettighets-dimensjonen. Danmark tillot dobbelt statsborgerskap i 2015 og Norge i

2020. Den norske debatten reiste spørsmål om tilknytningen nye statsborgere ville ha til Norge, og om dette ble svekket dersom man beholder sitt opprinnelige statsborgerskap (NOU 2000:32, 121). Flertallet hevdet at en søknad om norsk statsborgerskap ville peke på et ønske om å oppnå rettigheter, eller et ønske om å bekrefte eller fremme sin egen integrasjon til samfunnet. Mindretallet i utvalget fra NOU 2000:32 forholdt seg til en nasjonalistisk forståelse av statsborgerskapet og trakk paralleller til hvordan Brubaker beskrev medlemskap i en nasjonalstat, men påpekte også frykten for en lojalitetskonflikt. Blant annet ble det hevdet at dobbelt statsborgerskap vil svekke rammen for likhet mellom borgerne og en prioritering av individet vil sette det politiske fellesskapet med likhetsprinsippet som norm i fare. Mindretallets syn i saken ble hørt da regjeringen stemte for nytt lovforslag i 2005. Den nye statsborgerskapsloven fra 2005 vektla i sterkere grad prinsippet om ett statsborgerskap og innførte strengere naturaliseringskrav i form av språkferdigheter og samfunnskunnskap. Det ble også innført en statsborgerskapsseremoni i Norge der man skulle gjennom et troskapsløfte, men riktig nok frivillig. I 2018 oppstod det som kan beskrives om en helomvending i norsk politikk, da daværende regjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, plutselig stilte seg positive til dobbelt statsborgerskap hvor begrunnelsen omhandlet situasjoner der statens sikkerhet ble truet, for eksempel ved terrorhandlinger, hvor man da kunne ha muligheten til å tilbakekalle statsborgerskap uten å gjøre individet statsløs, som ville vært å bryte med internasjonale konvensjoner. Ifølge Midtbøen (2019) var de samme argumentene bak danskenes avgjørelse om dobbelt statsborgerskap fem år tidligere.

Til tross for dette kan elementet om dobbelt statsborgerskap i Norden sees på som en mekanisme for integrering av nykommere. Dette kan føre til mer tilbøyelighet til å la seg naturalisere i det landet de er bosatt i, uten å måtte gi fra seg sitt opprinnelige statsborgerskap. Sett ut ifra dette kan det føre til at flere innvandrere lar seg motivere til å oppnå språkkrav og gå gjennom prosessen om integrering fordi det åpner opp til å bevare båndene til opprinnelseslandet, samtidig som man kan forplikte seg og vise lojalitet til det nye bopsettingslandet.

### 7.1.1 Fra positiv integreringspolicy til integreringspolicy i negativ forstand

Christian Joppke hevder at integreringspolicier har gått gjennom en evolusjon til de motsatte ved å nærmest ikke ønske å integrere nye medlemmer til samfunnet (Joppke 2007b, 8). Ved at integreringsregimer fører en dualistisk policyutforming der høyt utdannende og kvalifiserte

innvandrere møter nærmest en «rød løper» ved inkorporering til samfunnet og landets oppholds krav, mens lavt kvalifiserte familiemigranter nærmest blir forvist vekk ved strenge krav om samliv og integrering før opphold. Joppke (2007b, 9) hevder at samfunnsintegrasjon er rettet mot de lavt kvalifiserte der antall skal reduseres. I løpet av tre tiår har de fleste europeiske stater ikke hatt krav om introduksjonsprogram for arbeidsinnvandrere som er en gruppe som utgjør et betraktelig antall av den totale innvandringen til mange vest-europeiske land. Med andre ord, majoriteten av de som stilles ovenfor strenge plikter er asylsøkere og familiemigranter hvor mange har lite, om ingen, utdanning eller språkkompetanse. De sterkeste tiltakene som Joppke peker på er i Nederland der integreringen retter seg eksplisitt mot familiemigranter, slik at tiltakene virkelig er en indirekte måte å forhindre familieinnvandring blant individer med lav kompetanse (Joppke 2007b, 9; Entzinger 2004, 34). Hvorfor Nederland nevnes er at denne integreringsstrategien raskt ble en «modell for Europa» og varianter av denne er nå praktisert i Tyskland, Frankrike, Belgia, Østerrike, Portugal, Spania og Skandinavia som denne oppgaven har pekt på.

Denne «motsatte» integreringen som Joppke fremhever åpner også opp til å peke på andre elementer ved introduksjonsprogrammets legitimitet. Introduksjonsprogrammet i Norge har med årene satt individuell oppfølging, samtaler med veileder, og integreringsplan i fokus. Dette er en rettighet og et tilbud til deltakerne som skal styrke hvert enkelt individ. Blant annet gir dette mulighet til at deltakerne i introduksjonsprogrammet får et fåtall kontaktpersoner å forholde seg til fremfor mange ulike offentlige kontor og personer. Djuve et al. (2001, 40-21) viser til intervjuer der både norske og svenske deltakere ved de første introduksjonsprogrammene var meget tilfredsstillt med hvordan de ble møtt av offentlige instanser. Dette er et viktig poeng, ikke bare fordi det er forventet at man skal bli møtt med respekt av offentlige myndighetspersoner, men fordi myndighetene pålegger et relativt omfattende program med forpliktelser over lang tid. Når dette er nevnt, er det også en glidende overgang mellom det å bli fulgt opp i et introduksjonsprogram og følelsen av å bli forfulgt. Ut ifra min kunnskap finnes det ikke offentlige rapporter med deltakerintervjuer fra nyere tid, men de 16 første prøveprosjektene i Norge pekte på at en omfattende oppfølging og bistand til dagligdagse oppgaver som resulterte i at individene følte seg passivisert og umyndiggjort (Djuve et al. 2001, 36-37). Dette viser til myndighetenes ansvarsforhold og i verste fall sterk bruk av makt, som inngripende introduksjonsprogram faktisk er, kan påvirke følelsen av kontroll og påvirkningsmulighet, og potensielt risikere motsatt effekt der deltakere ikke opparbeider seg en selvstendig rolle i samfunnet.

En annen side av saken er at nyankomne innvandrere har som oftest liten kunnskap om vertslandet, som for eksempel om Norges samfunn, byråkrati samt verdier og holdninger, og av den grunn vil kommunikasjonen med systemet være relativt begrenset for mange av de nyankomne (Kavli, Hagelund og Bråthen 2007, 184). Ser vi til den offentlige utredningen ledet av Brochmann fra 2011 hadde utredningen et sterkt fokus på hvordan innvandrere kan være en trussel for velferdsstaten og i stor grad krevende brukere av velferdsstaten i form av språklige problemer, begrenset yrkeserfaring, utdanningsnivå og psykisk og fysisk helse for nå nevne noe. Den individuelle planen i introduksjonsprogrammet som skal utarbeides så raskt som mulig ved bosettelse i kommunen setter ord på tanken om at deltakeren skal være delaktig og ha en sentral rolle i sin egen introduksjon. Med stor sannsynlig fungerer kanskje ikke dette for de fleste nyankomne og intervjuer gjort av Kavli, Hagelund og Bråthen i 2007 viser at mange av innvandrene ikke følte noe eierforhold til sin individuelle plan. I lys av dette kan man stille spørsmål til hvem dette eierforholdet til planen skal tilhøre? Er det for individet selv eller er det en form for «forsikring» for samfunnet og en «motsatt» integrering slik Joppke påpeker.

## 7.2 Samfunnsintegrasjon eller en form for assimilering?

Høye kvalifiseringskrav og obligatoriske plikter som følger av trenden om samfunnsintegrasjon kan sees på som en form for ekskludering som gjør det interessant å diskutere hvordan disse egenskapene er i overensstemmelse med posisjonen til samfunnsintegrasjon, eller om vi egentlig snakker om en form for assimilering. I Norge har *integrasjon* vært en eksplisitt politisk målsetting i lang tid, og i tillegg til å være det mest sentrale begrepet i denne avhandlingen. I akademisk forskning kan det by på utfordringer når et begrep er så sterkt knyttet til politiske målsetninger og virkemidler. Motsatsen til integrering er prinsippet om *assimilering* der man ønsker å gjøre innvandrere «lik» majoriteten. I Norge har *assimilering* lenge hatt negative assosiasjoner som blant annet forbindes med undertrykkelse av minoriteters identitet og kultur samt tidligere tvangspolitikk (Friberg og Midtbøen 2017,6). Begrepet om integrering kan by på mange innfallsvinkler, men et viktig poeng er at integrering kan handle like mye om hvilket land innvandrene kommer *til*, som hvilket land de kommer *fra*. Nyankomne innvandrere som ofte bærer med seg religiøse dominerte tradisjoner og som møter en sekularisert innfødt befolkning kan skape konflikter for *integrering* som politisk målsetting, og særlig i vestlige land, inkludert Norden, som har et prinsipielt skille mellom religion og politikk. Det hele blir mer omfattende når man i tillegg hever blikket og møter en verden med internasjonal terrorisme, krigføring og omfattende politiske konflikter. I tillegg til dette har velferdsstaten så langt det

lar seg gjøre en beskyttende rolle mot fattigdom og økonomisk marginalisering, men i lys av dette også hever standarden til i arbeidslivet og som fører til at flere blir stående utenfor. Så hvordan fungerer introduksjonsprogrammet i lys av dette? Er det egentlig et verktøy for seleksjon av individer som kan fungere som en ressurs for staten?

I Norge, men også hos nabolandene, er arbeidslivet betraktet som den viktigste arenaen for integrering og introduksjonsprogrammets viktigste målsetting er å heve nyankomne innvandreres sosiale og økonomiske status. Som analysen påpeker har dette vært en målsetting for Norge hele veien, men man ser også en overgang fra særnasjonale integreringspolitikk til et samlet fokus på obligatoriske programmer. Med andre ord er det større likhet blant integreringsprogrammene i Europa i dag, enn når nasjonalstater startet å utforme integreringspolitikk på slutten av 70-tallet. Brubaker ser på disse endringene som en fornyet form for assimilering som betyr at *konseptet* om assimilering har endret seg, men *begrepet* forblir det samme (Brubaker 2001, 532). Det har skjedd et skifte fra det klassiske assimileringbegrepet som har handlet om «å gjøre lik» til en mer moderat versjon. Det klassiske begrepet om assimilering har vært ytterst problematisk i en integreringssammenheng, og som historien vist, også har vært en strategi med tendens til en motsatt effekt ved at verdiene som ønskes fjernet blir styrket. Den moderate versjonen Brubaker henviser til er en versjon der assimileringen foregår i prosessen, og ikke assimilering som det endelige resultatet. Ut ifra dette kan det hevdes at det har foregått et skifte fra et instinktivt verdivurdering av kulturelle forskjeller til en større bekymring om hva som er konsekvensene av et kulturelt heterogent mangfold. Brubaker peker til et skifte fra en tidligere *transitiv* forståelse av assimileringbegrepet, som ser innvandergrupper som formbare objekter, til en *intransitiv* forståelse som vurderer innvandrere som aktive subjekter (Brubaker 2001, 542).

Christian Joppke, den velrennomerte tyske sosiologen, tar utgangspunkt i Nederland, Frankrike og Tyskland der innføringen av integrasjonstest er en sentral del av hans argumentasjon (Joppke 2007b; 2007a). Joppke (2007a) forklarer ikke endringen mot økte testkrav og kvalifikasjoner som en del av økt assimilasjon, med ut ifra myndighetenes ønske om å kontrollere innvandringen i forhold til ønskede egenskaper. Ut ifra dette vil tester i samfunnskunnskap og innvandrers krav om oppnådd målnivå i norsk kunne favorisere innvandrere med ressurser, deriblant høy utdanning, som vertslandet kan dra nytte av. Med dette som utgangspunkt kan strenge kvalifikasjonskrav og integrasjonstester vurderes som et middel for seleksjon, der ufaglærte innvandrere og familiegjeforente blir selektert ut på grunn av en krevende

integrasjonstest. Dette skiller seg fra assimilasjons teorien fordi det er ikke norske verdier som er gjeldende, men fokus på politiske verktøy som til dels ønsker å begrense innvandring av grupper som har vanskeligere for å bli integrert i samfunnet.

Joppke (2007b) beskriver de samme tendensene i staters integreringspolitikk som Brubaker, men påpeker at omfattende introduksjonsprogram med språk- og samfunnskunnskap som obligatoriske elementer, tester og kontrakter er et resultat av økt konvergens mellom nasjonalstaters integreringspolitikk og ikke en ny form for assimilering. Joppke avviser Brubakers forståelse om assimilering med blant annet følgende:

*By the same token, it would be misleading to interpret civic integration toward immigrants as a rebirth of nationalism or racism. These policies are carefully observing the dividing line between 'integration', which leaves the ethical orientation of the migrant intact, and 'assimilation', which does not. (Joppke 2007b, 14).*

Dette viser til to forståelser av begrepet om assimilasjon. Brubaker (2001) forstår begrepet som en absorberende prosess mot landets kjerneverdier, språk og kultur mens Joppke (2007b, 16) viser til praktiske tiltak, og ikke en trend mot assimilering fordi verktøyene som blir anvendt ikke er et forsøk på å inkorporere landets verdier. Dette skillet henger også tett sammen med den nevnte diskusjonen om «vanskelighetsgraden» for å få permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Som Joppke (2007b, 16) påpeker er vestlig-europeisk integrering formet av to motsetninger, og kanskje motstridende typer av liberalisme. På den ene siden er det liberalisme i lys av Rawls med fokus på likhet, individuelle rettigheter og nøytralitet. En form for liberalisme som har beveget stater fra assimilering til integrering, og som krever at stater forsikrer et minimum av likhet for alle medlemmer i samfunnet. På den andre siden kan policier om samfunnsintegrasjon for nyankomme også vise til en parallell eksistens mot liberalisme av makt og disiplinering også beskrevet som «nyliberalisme». Her vil den moderne stat, som er påvirket av økonomisk globalisering og mobilisering, frigi selvproduserende og regulerende kapasiteter, som et alternativ til fordeling og offentlig velferd. Samfunnsintegrasjon blir som ekvivalenten til arbeidspolitikken der befolkningen blir utsatt for «krympende» velferdsstater og ønsker å gjøre individer selvforsørgende og autonome med verktøy som kan stride mot liberale prinsipper.



Dette er en diskusjon som det er vanskelig å gi et entydig svar på, men med Norges stivhengige og stegvise utvikling skal det mye til at Norge blir et eksempel om «worst case» i retning assimilasjon i form av «å gjøre lik». Tidligere i oppgaven ble assimilering nevnt som en enveis prosess og integrering, som beskrevet i denne avhandlingen, kjennetegnes som en toveis prosess, og av nettopp den grunn er dette et interessant element å trekke fram. Det kan argumenteres for at obligatoriske krav om språknivå og tester for permanent opphold og statsborgerskap er mer i retning av en enveisprosess og derav en moderat assimilering eller seleksjon av ressurssterke individer. I bunn og grunn handler det hele om et skille der målet enten er å stenge verdiene som ikke tilhører majoriteten ute, eller om det er en prosess der verdiene skal endres hos minoritetene. Som nevnt tidligere, er begge alternativer inngripende mekanismer i de nyankomne innvandrernes samfunnsorientering. Til nå er Norge fortsatt preget av sistnevnte der nyankomne innvandrere oppfordres til å tilrettelegge seg majoritetens verdier samtidig som kulturelle minoriteter kan finne beskyttelse gjennom individuelle rettigheter, og der kulturelle og religiøse behov hele tiden håndteres på en pragmatisk måte. Dette kan beskrives som *de facto* multikulturalisme i liberale stater bestående av en grunnstruktur med prinsipper om nøytralitet, anti-diskriminering og beskyttelse av individuelle rettigheter (Joppke og Morawska 2003)

Til tross for åpenbare nasjonale variasjoner, i både omfang og nivå av restriktivitet, er fokus på forpliktelse (og omvendt vekting av rettigheter) et trekk som fremheves i analysens siste del. Dette viser også til en iboende del av liberal kontraktualismen der man rettferdiggjør hvordan vi tar vare på vår egeninteresse ovenfor andre mennesker i samfunnet som også har en egeninteresse. Kontraktualismen ser på mennesker i (samfunns)kontrakten som likeverdige. Likevel peker Desmond King (1999 referert i Joppke 2007b) at balansen mellom rettigheter og plikter er en iboende egenskap i kontraktualismen som til tider vil skifte mot et dominerende sett av plikter. Denne diskusjonen er et bruddstykke av en stor akademisk debatt, men som vurderes som essensielt da trenden om samfunnsintegrasjon er et eksempel om liberalismens kjerneegenskaper som frihet og likhet settes på spill.

### 7.3 Hvordan påvirker variasjonen mellom plikt og rett forholdet mellom etnos og demos?

Ser vi på grunnstrukturene i de skandinaviske landene viser ulikhetene seg å være gradforskjeller over de samme konseptene. Dette fører til at langs noen dimensjoner eksisterer det både likheter og ulikheter, avhengig av hva man legger vekt på. Følger man idéen om etnos og nasjonal identitet, krever nasjonal tilhørighet territoriale grenser og beskyttelsesmekanismer som trekker tydelige linjer mellom mennesker som ikke deler samme identitet. Dette tilsvarer prinsippet om *jus sanguinis*, det tradisjonelle opphavet til skandinaviske naturaliseringsregimer, som peker til en streng forståelse om hvem som anerkjennes som likeverdige. Det lite utalte «blodsbandet» som binder individene etter forestillingen om etnos skaper store problemer når det gjelder integrering av nyankomne innvandrere. Tilnærmingen om demos til nasjonal identitet derimot, hevder en relativ åpen tilgang til likebehandling og politiske rettigheter som kan skape politisk interesse, som igjen kan skape en form for nasjonal identitet. Når individer tilegner seg en politisk identitet får man muligheten til å delta i samfunnsprosesser og styrke fellesskapets midler og mål (Brochmann og Seland 2010, 435). Denne tilnærming kan hevdes å være underliggende prinsippet om *jus soli* ved naturaliseringsprosesser og historisk utfordrer tilnærmingen om *jus sanguinis*, som har vært dominerende i Skandinavia. Sverige er muligens det landet som har gått lengst i klarhet når det gjelder sin ideologiske plattform og plasseres i en demos- basert nasjonalstat både i lys av at rettighetsdimensjonen er styrende og landet stiller færre krav til nyankomnes integrering sammenlignet med Norge og Danmark. Der Sveriges argumentasjon blant annet har pekt på at språktester og kvalifikasjonskrav vil skape ulikhet i forhold til naturalisering til statsborgerskap.

De danske lovreguleringene (Integrationsloven 2020) og innstramningene når det gjelder sterk språkbeherskelse, så vel som det lengste botidskravet i Norden, har en klar dreining mot etnos. I denne diskusjonen faller Norge i den klassiske mellomposisjonen generelt sett. Dersom man bare tar introduksjonsprogrammet i betraktning ser man en større etnos-tilnærming enn tidligere ved blant annet innføringen av integreringskontrakten, men også strengere krav til språk og samfunnsfag. Det er tydelig at policyutformingene ønsker å styrke den nasjonale identiteten i velferdsstaten og samle folket om noen grunnleggende verdier. Samtidig ser man tydeligere mellomposisjonen når Norge innfører den nevnte statsborgerskapsseremonien med troskapsed i 2005, men uten å gjøre den obligatorisk (Brochmann og Hagelund 2010, 360). Velferdsstaten i Norge er strukturert og organisert på en slik måte at levestandarden skal være relativt jevnt

fordelt, og et av målene med integrering er at innvandrerne skal oppnå mest mulig lik levestandard som majoritetsbefolkningen (NOU 2017:2, 19). Hvis vi betrakter levestandard som et mål på integrering i norsk sammenheng, skyggelegger dette kulturelle aspekter ved integrering så vel som individets identitet. Ut i fra dette blir deltakelse det mest relevante begrepet for vellykket integrering som gjør at hele diskusjonen om etnos og demos settes på spill fordi de relevante begrepene om både «nasjon» og «kultur» blir fjernet i premisset for integrering, og dermed støtter opp om en hybridposisjon mellom Danmark og Sverige. Med andre ord, kan dette skildres som en kritikk til norsk integreringspolicy der de ønsker mer etnos ved å legge til rette slik at innvandrerne må gjennom en prosess for å oppnå en levestandard i tråd med samfunnet, men uten å si hvorfor.

Som vi har sett fungerer integrering gjennom introduksjonsprogrammet som en toveisprosess hvor kommunen skal sørge for et individuelt tilpasset tilbud og den enkelte innvandrere må stille opp med egeninnsats for å nå mål. Integreringskontrakten skal angi overordnende og gjensidige forpliktelser mellom kommunen og deltakeren, uten å gi rettigheter eller plikter ut over det som følger i loven. Kjernen i kontrakten som signeres av deltakeren og kommunen om gjensidige forpliktelser har en grunnantakelse om likhet, og dermed om lik tilgang til formelle og reelle rettigheter uavhengig av etnisitet, kjønn og politisk overbevisning. Kontrakten kan betraktes som paradoksal der man på den ene siden anser kultur som stedsavhengig og avgrenset enhet, og på den andre siden, i lys av dens eksistens, er tilstede for å forhindre en negativ påvirkning på vertslandets kultur med et premiss om at kultur er dynamisk.

Slike kontrakter kan også være medvirkende faktor til konstruksjonen av påstander om innvandrere som ulike og dermed være del av en prosess i samfunnet som gjør det vanskeligere å integrere gruppen og at annerledeshet blir et negativt stigma (Larsen 2008, 59). Samtidig som kontrakten også peker på en tosidig prosess der mottakerlandets kulturelle selvforståelse formidles med en presisering av noe «negativt annet». Ved å presisere et «norsk» eller «dansk» fellesskap gjennom integreringskontraktene kan grensene for hvem som hører til trekkes og markere hvem som er innenfor og hvem som er utenfor kultursamfunnet (Christensen 2008, 61). Med andre ord kan en signering av integrasjonskontrakt understreke viktigheten av det «norske» og kan potensielt bidra til utviklingen av distinksjonen «oss versus dem» som støtter opp om forestillingen om etnos. For vertssamfunnet kan dermed innvandrernes signering av integreringskontrakten være et forsøk på å minske tanken om at innvandrere er økonomiske og kulturelle trusler, i tillegg til potensielle etnosentriske holdninger blant majoritetsbefolkningen

(Togeby 1997: 52). Denne avgrensningen kan i praksis gjøre det lettere å argumentere for en ulik fordeling av samfunnets fordeler, der de som er innenfor har krav på mer enn de som er utenfor.

Nyankomnes plikt til å tilegne seg språkkunnskaper kan også sees på som en tilpasningsmetode til et nytt samfunn og forstås som det kriteriet med mest tydelig utfall av nasjonal identitet i tradisjonell forstand. Samtidig som kriteriene om kvalifikasjonsnivå i språk- og samfunnsfag kan skape en mer gunstig vei for nyankomne innvandreres vei inn i politiske prosesser, kan som nevnt mangelfull deltakelse skape problemer for individets videre opphold i landet. Dette forteller også noe om hvor høyt Norge, og Danmark, setter målet om felles nasjonale verdier. I tillegg til dette peker høye språknivåer, som et av flere betingelser for permanent opphold og statsborgerskap, i retning av at individene skal være godt integrert før de gir rett til formelt statsborgerskap. Med andre ord, blir permanent opphold og statsborgerskap nærmest som en belønning for vellykket integrering og dette peker kanskje på den viktigste forskjellen mellom de respektive lands integreringsdokumenter.

Inntil den nye integreringsloven 2021 har norske myndigheter vært lite eksplisitte når det gjelder å stille krav til innvandrere. Svake og mindre uttalte krav til innvandrere, kan paradoksalt nok være et tegn til et annet syn på samfunnet og den nasjonale kultur. Med andre ord, kan vage krav og forventinger i det flerkulturelle feltet være et resultat av en «tykkere» forståelse av nasjonal kultur. At det er noe som betraktes som *distinkt norsk*, og dette skal og er noe som vanskelig kan overføres til nykommere. Dette fører oss videre til et interessant dilemma om hvordan man kan hevde at nyankomne innvandrere skal tilstrebe majoritetens kultur hvis i stor grad betraktes som umulig (Brochmann 2004). Dette åpner opp for spørsmål om hva nasjonal identitet og etnisk homogenitet egentlig er? Og om det er grunnleggende vilkår for å opprettholde samfunnets livsform? Eller vil det være nok å ha en felles oppslutning om politisk kultur og rettsstatsprinsipper? Og hva er egentlig målet- ønsker vi individer som er fleksible og deltakere i det globale samfunnet eller ønsker vi å verne om et nasjonalt politisk fellesskap? Ettersom den skandinaviske velferdsmodellen er konstruert rundt et prinsipp om at alle betaler for alle på grunnlag av felles solidaritet er det således nødvendig å begrense antall medlemmer i gruppen som solidariteten dekker, som på sin side fungerer som en strategi som både kan sette velferdsstaten i fare, men også være et middel for å definere hvem som er verdige medlemmer av samfunnet (Banting 2001, 13). Dette viser til en kulturkamp som ofte trekkes inn i integrasjonsdebatten som en følge av økonomiske forhold og en konsekvens av at velferdsstaten og universalisme prinsippet blir satt under press. Ser man denne diskusjonen ut

i fra en tilnærming basert på økonomi og etnisitet hvil kulturkampen være et middel for samfunnets ressurser.

Det er ikke rom for å gå nasjonalstatenes ideologier ut i sømmene, men dersom man gjør det vil en antagelse være, som nevnt innledningsvis, at kontrastene blekner jo mer man går i dybden. De generelle kravene om integrering blir mer eller mindre de samme, men kravene har forskjellige idealer om hva som skal til for å bli med i det nasjonale fellesskapet som analysen har påpekt. Etter studiet om de skandinaviske lands integreringspolicier er det bare Sverige som tydelig og direkte formulerer sine idealer om individuell frihet og bred inkludering i samfunnet. I tillegg til dette er min oppfatning etter nærstudie av landenes integreringsfilosofier, at bak beslutningene og kravene er det en klar anerkjennelse at innvandring er en global utfordring og at det derfor også er et sterkt behov for fleksibilitet blant innvandring og integreringsregimene.

## 8. Konklusjon

Håndteringen og erkjennelsen av at moderne samfunn er bestående av innvandrere med innbyrdes stor variasjon og som er marginalisert på viktige områder i samfunnet har ført til at dilemmaer om rettighetssamfunnets grenser har kommet fram i lyset. Hvordan integreringsstrategien foregår i Skandinavia, og da spesielt Norge, når nyankomne innvandrere med ulik kultur og verdisyn ser ut til å stå i motsetning til velferdsstatens mål om sosial mobilitet, levestandard og høy sysselsetting har vært et gjennomgående tema i denne masteravhandlingen.

Analysen har tatt utgangspunkt i offentlige utredninger, rapporter og eksisterende litteratur på området og anvendt en kvalitativ innholdsanalyse for å kartlegge variasjoner og underliggende ideer når det gjelder plikt og rett i introduksjonsprogrammet og de respektive lands tradisjonelle plassering når det gjelder integrering. Før oppgavens konklusjon presenteres, vil jeg nevne noen svakheter som kan påvirke slutningene i oppgaven. For det første er det et kjent fenomen ved studiet av offentlig politikk at det eksisterer avvik mellom hvordan politikk utformes og hvordan politikk implementeres. Introduksjonsprogram i Skandinavia har en sterk skjønsmessig karakter når det kommer til integreringstilbudet i kommunene, men også når det gjelder avgjørelsen om sanksjoner. Ved en annen anledning vil det være interessant å undersøke selve implementeringsprosessen i introduksjonsprogrammet. Hvordan nyankomne innvandreres subjektive opplevelse er av integreringsprogrammet er interessant i seg selv, men i tillegg til det ville vil det være interessant å redegjøre empirisk for hvordan den teoretiske utforming av introduksjonsprogrammet påvirker individene. En annen potensiell svakhet, men også oppfordring til videre studer, handler om legitimiteten til politiske tiltak. Legitimitet er vanskelig, om ikke umulig, å vurdere bare ved bruk av policydokumenter. For å nærmere belyse legitimiteten ville det vært interessant og undersøkt situasjonene der deltakere i introduksjonsprogram møter representanter fra integreringsinstitusjonene for å nærmere kartlegge selve «systemet» av integreringens startfase.

Masteroppgaven har hatt to primære målsettinger. Det første forskningsspørsmålet undersøkte hvilke variasjoner som fant sted i skandinaviske integreringsprogram og på hvilken måte introduksjonsprogrammene var i overensstemmelse med integrasjonsidealet om samfunnsintegrasjon (civic integration) som én av fire idealtyper for integreringspolicy. Ut i fra første analysedel observeres det at integrasjonspolitikken i Norge, Sverige og Danmark ikke er

så markant forskjellige som man kunne forestille seg når det gjelder lovgivningen og utforming av introduksjonsprogrammene for nyankomne innvandrere. Likevel, når det gjelder den verdimeslige utformingen av integrering, som viser til fokus på verdier og kultur, er Norge betydelig likere Danmark enn Sverige, som ikke fokuserer like stor grad på tilegnelsen nasjonale verdier. Som påpekt i diskusjonsdelen stilles det spørsmål ved hva som egentlig er de svenske, norske og danske verdiene som nyankomne innvandrere skal tilegne seg og respektere? I stor grad peker verdier i alle tre land til felles liberale demokratiske prinsipper om blant annet rettferdighet, likestilling og ytringsfrihet i alle de skandinaviske landene, og som er i tråd med verdiene følger *den sivile vendingen*. De tre skandinaviske landene har også til felles at selvforsørgelse er en sentral del av integreringsinnsatsen, men Sverige avviker fra de andre landene da den svenske integreringsinnsatsen gjennom programmet ikke knytter kulturelle verdier, som språk og samfunnsforståelse, med målet om selvforsørgelse. Når det er sagt er det likevel viktig å påpeke at diskusjonen om verdier i integreringspolitikken i Sverige ikke er et ukjent fenomen, men heller ikke like fokusert i loven og utredningsarbeidet som i Danmark og Norge.

Vi ser at alle tre landene har endret policy på integrasjonsområdet de siste årene, og introduksjonsprogrammene har endret karakter i stor grad som følge av trenden om samfunnsintegrasjon, som på et vis underbygger argumentet om at særnasjonale integreringsstrategier ikke lenger er like relevante. Vi ser at land som opplever forholdsvis likt omfang og antall av innvandrere beveger seg i samme retning i form av obligatorisk deltakelse i programmet, samt testing av språknivå og samfunnskunnskap som dominerende trekk ved programmene i dag. En av de mest markante forskjellene mellom de tre landene er bruken av integrasjonskontrakter som trekker en implisitt grense mellom «oss og dem», og som til en viss grad kan legitimere ulik fordeling av velferdsstatlige goder. Ved å sette en slik kulturell «markør» i integrasjonsinnsatsen, begrenses solidariteten i det nasjonale fellesskapet til majoritetsbefolkningen. Dette signaliserer at dimensjonen om etnos er, og har blitt, sterkere i Norge og Danmark, mens demos fortsatt er rådende i Sverige. Dette beveger oss videre til det andre forskningsspørsmålet i denne masteroppgaven som ønsket å undersøke om Norges tradisjonelle mellomposisjon fortsatt er tilstede i dag i lys av introduksjonsprogrammet. Den mest markante forskjellen mellom de skandinaviske introduksjonsprogrammene var forholdet mellom plikt og rett. Den andre analysedelen viser at Norge har generelt hatt høy grad av legitimitet når det gjelder statlige inngrep for å sikre politiske mål, om blant annet høy sysselsetting. Analysen viser at i løpet av 2000-tallet har det skjedd en omvendt vektlegging av

rettigheter, omformulert gjennom arbeidslinjen og sterkt knyttet til internasjonale trender av samfunnsintegrasjon. Vi ser blant annet bruken av individuelle integreringsplaner følger en aktiviseringsreform som har skjedd i store deler av Europa og som på mange måter påvirker introduksjonsprogrammet i retning av økte forpliktelser og myke former for tvang. Dette er forholdsvis nytt ved norsk velferdspolitik, men som har dominert i lengre tid ved danske integreringsprogrammer.

Diskusjonen om forholdet mellom rettigheter og plikter som mekanismer for integrering av nyankomne innvandrere kan sies å være på flere nivåer. På et konseptuelt nivå vil det alltid være preget av et iboende forhold i form av at en substansiell rettighet må avhenge av at noen har plikt til å sørge for at rettigheten blir gjennomført og respektert. På et empirisk nivå, observeres flere ulike forbindelser mellom rettigheter og plikter hvor noen rettigheter kommer med få plikter, mens andre rettigheter er knyttet til mer komplekse betingelser og krav. Et eksempel er blant annet plikten til å delta i introduksjonsprogrammet for å motta rettigheten om introduksjonsstønad, men samtidig er plikten til å være en «god borger» av en litt mer vagere karakter. Gjennom sentrale vendepunkt, blant annet introduksjonsloven av 2003, språk og samfunnsfagsreguleringer i 2005 og den nye integreringsloven av 2021, har Norges utvikling når det gjelder rettigheter og plikter blitt skissert. Det observeres et tydelig skifte i introduksjonsprogrammet i Norge der deltakelse i seg selv ikke er nok, og bruk av språknivåer og godkjente tester er rådende som kvalifikasjonskrav. På et mer vagere nivå ser man at plikten til å ta del i samfunnet og overholde fundamentale samfunnsverdier har fått et sterkere fokus. Empirien viser til at det ikke er noe fundamentalt nytt ved velferdsstatens avhengighet av deltakelse, men plikten til å delta i samfunnet har utviklet seg fra tidligere å være en grunnverdi til å bli mer og mer spesifisert og eksplisitt formulert på en forpliktende måte.

Oppgaven viser til at Danmark, Sverige og Norge plasseres i idealtypen om samfunnsintegrasjon og har beveget seg mot et sterkere pliktorientert regime. Danmark har implementert disse verktøyene i lengre tid og derfor hatt posisjonen lenge, men som følge av den sivile vendingen ser vi at både Sverige og Norge, spesielt i lys av den nye integreringsloven (2021) ikke vektlegger rettighetsprinsippet i samme grad som før. Spesielt utgjør innføringen av språknivå på tester, integreringskontrakt og konsekvensene man risikerer ved fravær av deltakelse til at den tradisjonelle mellomposisjonen til Norge ikke er like tydelig, i hvert fall ikke i lys av introduksjonsprogrammet. Sveriges tradisjonelle «multikulturalistiske» tilnærmingen i introduksjonsprogrammet blir også utfordret da den i større grad prioriterer



passiv toleranse ovenfor minoriteter, i tillegg til å innføre utdanningsplikt som bryter sterkt med frivillighetsprinsippet i Sverige. Ut i fra dette konkluderer oppgaven med at den tradisjonelle «mellomposisjonen» er i mindre grad observerbar enn tidligere, og tanken om en mellomposisjon blir flytende når alle de skandinaviske integreringsregimene beveger seg i samme retning og i stor grad har felles oppslutning om idealmodellen om samfunnsintegrasjon. I tillegg til dette blir også dilemmaet der de omfattende og sjenerøse nordiske velferdsstatene står i et spenningsforhold hvor fokus på kvalifikasjoner hos individer og byrden nyankomne innvandrere, uten språkkompetanse og utdanning, medfører velferdsstaten ender med å bli viktigere enn selve samfunnsintegrasjonen. Ambisjonen om å integrere nye borgere kan risikere å bli overskygget av kravet om velferdsstatens overlevelse og funksjon for de som allerede er medlemmer. Tanken om å øke kvalifikasjoner og heve terskelen for å bli fullverdig inkorporert i samfunnet er mest tilstede i Danmark der man skal gjøre seg fortjent til et medlemskap i samfunnet, men vi ser at betingelsene øker i Sverige, men spesielt i Norge med den nye integreringsloven fra 2021.

Avslutningsvis er det viktig å nevne at så vel som at pliktene har blitt vektlagt og formulert på en mer eksplisitt og betingende måte i introduksjonsprogrammene, har også rettighetssiden ved det sosiale medlemskapet i samfunnet blitt fornyet og styrket. Introduksjonsprogrammer kan ha lett for å bli tolket som en del av en undertrykkende trend, men avhengig av hvordan de er utformet og hvilke sanksjoner som inntreffer ved manglende deltakelse eller kvalifikasjoner, fungerer også programmet som et avgjørende element for å styrke individets rettigheter for å oppnå ressurser både når det gjelder å innfri deres rettigheter og deres plikter for å delta i samfunnet.

## Litteraturliste

- Andersen, Svein. 2013. *Casestudier; forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Arbetsförmedlingen. 2021. «Etableringsprogrammet». Oppdatert januar 2021.  
<https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/stod-a-o/etableringsprogrammet>
- Banting, Keith, og Will Kymlicka. 2013. «Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism policy index». *Comparative European Politics* 11 (5): 577–98. <https://doi.org/10.1057/cep.2013.12>.
- Bauböck, Rainer. 1994. *Transnational Citizenship*. Aldershot: Elgar.
- Bech, Emily Cochran, Karin Borevi, og Per Mouritsen. 2017. «A ‘civic turn’ in Scandinavian family migration policies? Comparing Denmark, Norway and Sweden». *Comparative Migration Studies* 5 (1). <https://doi.org/10.1186/s40878-016-0046-7>.
- Bertossi, Christophe, og Jan Willem Duyvendak. 2013. «National models of immigrant integration: The costs for comparative research». *Comparative European Politics* 10 (3): 237–47.
- Borevi, Karin. 2010. «Dimensions of citizenship: European integration policies from a Scandinavian perspective». I *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia*, redigert av Bo Bengtsson, Per Strömblad, og Ann-Helén Ba, 19–45. Newcastle: Cambridge scholars publishing.
- . 2014. «Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency». *Identities* 21 (6): 708–23. <https://doi.org/10.1080/1070289X.2013.868351>.
- Bowen, Glenn A. 2009. «Document analysis as a qualitative research method». *Qualitative Research Journal* 9 (2): 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>.
- Bratberg, Øivind. 2017. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2.utgave. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Breidahl, Karen N., og Barbara Fersch. 2018. «Bringing different states in: how welfare state institutions can possibly influence socio-cultural dimensions of migrant incorporation». *Nordic Journal of Migration Research* 8. <https://doi.org/4:99-106>. DOI:10.1515/njmr-2018-0011.
- Brochmann, Grete, og Ellen Lande Grossner. 2015. «Grete Brochmann om innvandringsregulering». *Morgenbladet*, 2015.

- Brochmann, Grete, og Anniken Hagelund. 2010. *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2011. «Migrants in the Scandinavian Welfare State: *The emergence of a social policy problem*». *Nordic Journal of Migration Research* 1 (1): 13. <https://doi.org/10.2478/v10202-011-0003-3>.
- . 2012. *Immigration policy and the scandinavian welfare state 1945-2010*. *Journal of Chemical Information and Modeling*. Bd. 01. Palgrave Macmillan.
- Brochmann, Grete, og Idunn Seland. 2010. «Citizenship policies and ideas of nationhood in Scandinavia». *Citizenship Studies* 14 (4): 429–43. <https://doi.org/10.1080/13621025.2010.490037>.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 2001. «The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States». *Ethnic and Racial Studies* 24 (4): 531–48. <https://doi.org/10.1080/01419870120049770>.
- Borchgrevink, Tordis. 2002. «Makten eller æren: Kristendom og felleskultur i det flerreligiøse Norge» I *Sand i maskineriet: Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*, redigert av Brochmann, Grete, Borchgrevink Tordis og Rogstad Jon. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bowen, Glenn. 2009. «Document analysis as a qualitative research method» *Qualitative research journal*. 9(2): 27-40.
- Castles, Stephen. 1995. «How nation- states respond to immigration and ethnic diversity». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 21 (3): 293–208. <https://doi.org/10.1080/1369183X.1995.9976493>.
- Christensen, Ann-Dorte. 2008. «Nationalisme og lokalt tilhørsforhold- køn, klasse og etnicitet som græsnemarkører». *Kvinder, køn & forskning* 8 (3). <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.7146/kkf.v0i3.27954>.
- Djuve, Anne Britt. 2010. «Empowerment or Intrusion? The Input and Output Legitimacy of Introductory Programs for Recent Immigrants». *Journal of International Migration and Integration* 11 (4): 403–22. <https://doi.org/10.1007/s12134-010-0156-2>.
- . 2019. «Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail». *Transfer* 25 (1): 25–42. <https://doi.org/10.1177/1024258918807135>.
- Djuve, Anne Britt, og Hanne Cecilie Kavli. 2007. «Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer- like løsninger?» *TemaNord*. København: Nordisk ministerråd.
- Djuve, Anne Britt, Kavli, Hanne Cecilie, Sterri, Erika Braanen, og Beret Bråten. 2017.

- «Introduksjonsprogram og norskopplæring- Hva virker- for hvem?». Fafo-rapport 2017:31
- Entzinger, Han. 2000. «The dynamics of integration policies. A multidimensional model». I *Challenging immigration and ethnic relation politics. Comparative european perspectives*, redigert av Koopmans, Ruud og Paul Statham. Oxford: Oxford University Press, 97-118
- Entzinger, Han (2004). *Integration and Orientation Courses in a European Perspective*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Entzinger, Han, og Renske Biezeveld. 2003. «Benchmarking in immigrant integration». Rotterdam.
- Favell, Adrian. 2014. «Immigration , Integration and Mobility». *British Journal of Sociology* 67 (1): 170-172
- Friberg, Jon Horgen, og Arnfinn H. Midtbøen. 2017. «Innvandrerne etterkommere: teoretiske og komparative perspektiver». *Norsk sosiologisk tidsskrift* 1 (2): 5–14. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-01>.
- George, Alexander. L, og Andrew Bennet. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gerring, John. 2017. *Case study research: principles and practices*. 2. Cambridge: Cambridge university press.
- Gońda, Marcin, Magdalena Lesinka, og Marta Pachocka. 2020. «Relations between immigration and integration policies in postwar Europe». I *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe: Challenges, opportunities and perspectives in selected EU member states*, redigert av Maciej Duszczuk, Magdalena Lesińska, og Marta Pachocka. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429263736-3>.
- Goodman, Sara Wallace. 2010. «Integration requirements for integration's sake? Identifying, categorising and comparing civic integration policies». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (5): 753–72. <https://doi.org/10.1080/13691831003764300>.
- . 2012. «Fortifying Citizenship: Policy Strategies for Civic Integration in Western Europe». *World Politics* 64 (4): 659–98. <https://doi.org/10.1017/s0043887112000184>.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2.utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hagelund, Anniken. 2005. «Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state: A case study from Norway». *Social policy & Administration*. 39 (6): 669-683

- Hagelund, Anniken og Grete Brochmann. 2010. «From right to duties? Welfare and citizenship for immigrants and refugees in Scandinavia». I *Conflict, citizenship and civil society*, redigert av Patrick Baert, Sokratis Koniordos, Giovanna Procacci, Carlo Russa, 141-160. London: Routledge.
- Hammar, Tomas. 1985. *European immigration policy: A comparative study*. Cambridge: Cambridge university press.
- . 1990. *Democracy and the nation state: Aliens, denizens and citizens in a world of international migration*. Avebury.
- Hampshire, James. 2013. *The politics of immigration: Contradictions of the liberal state*. Cambridge: Polity Press.
- Hansen, Randall. 2012. «The Centrality of Employment in Immigrant Integration in Europe». *Migration Policy Institute - Transatlantic Council on Migration -Report*, 1–17. papers3://publication/uuid/F94736E0-4E60-465C-A20C-C90F70ED8D90e.
- Hernes, Vilde, og Kristian Rose Tronstad. 2014. «NIBR- rapport 2014:19: Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark». Oslo: Norsk institutt og by- og regionsforskning.
- Huddleston, Thomas, og Maarten P. Vink. 2015. «Full membership or equal rights? The link between naturalisation and integration policies for immigrants in 29 European states». *Comparative Migration Studies* 3 (8). <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0006-7>.
- Haagensen, Eva, Kvisler, Laila og Tor Birkeland. 1990. *Innvandrere, gjester eller bofaste?: en innføring i norsk innvandringspolitikk*. Oslo: Gyldendal forlag
- Integrationsloven.2020. *Bekendtgjørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark*. LBK av 22.juni 2020 nr. 1146. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1146>
- Integreringsloven. 2021. *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid av 6.november 2020. nr.127*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Integrering- og mangfoldsdirektoratet. 2021. «Ny lov om integrering». Oppdatert 27. januar 2021. <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/ny-integreringslov/>
- Introduksjonsloven (2003) *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* av 2.juli 2003 nr.80 <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>
- Jensen, Kristian Kriegbaum, Christian Fernández, og Grete Brochmann. 2017. «Nationhood and Scandinavian naturalization politics: varieties of the civic turn». *Citizenship Studies* 21 (5): 606–24. <https://doi.org/10.1080/13621025.2017.1330399>.
- Johansen, Håkan og Bjørn Hvinden. 2007. *Citizenship in Nordic welfare states. Dynamic of choice, duties and participation in a changing Europe*. Routledge.

- Joppke, Christian., og Ewa Morawska, red. 2003. *Toward Assimilation and Citizenship*. 1. utg. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230554795>.
- Joppke, Christian. 2007a. «Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe». *West European Politics* 30 (1): 1–22. <https://doi.org/10.1080/01402380601019613>.
- . 2007b. «Immigrants and Civic Integration in Western Europe». I *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, redigert av Keith Banting, Thomas J Courchene, og Leslie Seidle, 1–30. The Institute for research on public policy.
- . 2007c. «Transformation of immigrant integration: Civic integration and antidiscrimination in the Netherlands, France and Germany». *World Politics* 59 (2): 243–73.
- . 2008. «Immigration and the identity of citizenship: The paradox of universalism». *Citizenship Studies* 12 (6): 533–46. <https://doi.org/10.1080/13621020802450445>.
- Jørgensen, Carsten René. 2008. *Identitet: psykologiske og kulturanalytiske perspektiver*. København: Hans Reitzels Forlag
- Kautto, Mikko. 2010. «The Nordic countries». I *The oxford handbook of welfare state*, redigert av Castles, Francis, Leibfried, Stephan, Lewis, Janse, Obinger, Herbert og Christopher Pierson. Oxford: Oxford University Press. 1-24.
- Kautto, Mikko, Fritzelt, Johan, Hvinden, Bjorn, Kvist, Jon og Hannu Uusitalo. 2002. *Nordic welfare states in the European context*. Routledge.
- Kavli, Hanne, Hagelund, Anniken og Magne Bråthen. 2007. *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandre*. Fafo-rapport 2007:34.
- Kildal Nanna og Stein Kuhnle. 2005. *Normative Foundations of the Welfare state: the nordic experience*. Taylor & Francis Ltd.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. Utgave. New York: Haper Collins
- Klarenbeek, Lea. 2019. «Reconceptualising ‘integration as a two-war process’». *Migration Studies*. <https://doi.org/10.1093/migration/mnz033>
- Koopmans, Ruud, og Paul Statham. 2000. *Challenging Immigration and ethnic relations politics: comparative european perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, Ruud, Paul Statham, Marco Giugni, og Florence Passy. 2005. *Contested Citizenship: Immigration and cultural diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Kriegbaum Jensen, Kristian. 2016. «Scandinavian immigrant integration politics : varieties of the civic turn». Aarhus University.
- Kunnskapsdepartementet. 2018. *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*.
- Lag 2010: 197. *Lag om etableringsinsatser for vissa nyanlända invandrare*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa\\_sfs-2010-197](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197)
- Larsen, Christian Albrekt. 2008. *Danskernes nationale forestillinger*. Aalborg: Aalborg universitetsforlag.
- Legal Desk. «Integrationsydelse». Oppdatert 11. januar 2021. <https://www.legaldesk.dk/artikler/integrationsydelse>
- Lincoln, Yvonne og Egon Guba. 1985. *Naturalistic inquiry*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Maynard, Jonathan Leader. 2013. «A map of the field of ideological analysis». *Journal of Political Ideologies*. 18(3): 299-327.
- Meld. St. 14 (2020-2021). «Perspektivmeldingen 2021». Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Midtbøen, Arnfinn. 2019. «Dual citizenship in an era of securitization: The case of Denmark». *Nordic journal of migration research*, 9(3): 293–309.
- Morris, Lydia (2002). *Managing Migration: Civic stratification and migrants' rights*. London: Routledge
- Mouritsen, Per, K. Kriegbaum Jensen, og Stephen J. Larin. 2019. «Introduction: Theorizing the civic turn in European integration policies». *Ethnicities* 19 (4): 595–613. <https://doi.org/10.1177/1468796819843532>.
- NOU 2011: 14. *Bedre integrering: Mål, strategier, tiltak*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-14/id647388/>
- NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2018/02/NOU-2017-2-Integrasjon-og-tillit.pdf>
- OECD. 2009. «The labour market integration of immigrants and their children in Norway» Rapport. Directorate for employment, labour and social affairs. <https://www.oecd.org/migration/mig/43247521.pdf>
- Orgad, Liav. 2010. «Illiberal liberalism cultural restrictions on migration and access to

- citizenship in Europe». *American Journal of Comparative Law* 58 (1): 53–105.  
<https://doi.org/10.5131/ajcl.2009.0004>.
- Ot.prp nr. 28. (2002-2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* (introduksjonsloven).
- Ot.prp. nr. 50. 2003-2004. *Om lov om endringer i introduksjonsloven mv.* Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-50-2003-2004-/id177569/?ch=1>
- Prop 90. 2016. «Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)». Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-l-20152016/id2481758/>
- Rambøll Management 2020. *Evaluering av danskutdannelsesreformen 2017*. København: Styrelsen for International Rekruttering og Integration og Utlændinge- og Integrationsministeriet
- Rambøll Management. 2021. «Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land». Beregnet til Kunnskapsdepartementet. <https://no.ramboll.com/-/media/files/rno/rmc/kartlegging-av-tilbud-om-sprkopplring-og-sprktilbud-til-voksne-innvandrererambll-management-consulti.pdf?la=no>
- Regjeringskansliet 2017. «Frågor och svar om utbildningsplikt». Publisert 30.juni 2017. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regjeringens proposisjon 2016/17:175. 2017. «Ett nytt regelverk för nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet.» <https://data.riksdagen.se/fil/80816C86-5A21-4A9F-9993-D1348C07035C>
- Rundskriv Q-35/2011. 2012. «Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere». Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/q-352011-iverksetting-av-rett-og-plikt-t/id667997/>
- Rundskriv Q-20/2015. 2015. «Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere». Barne-, likestillings og inkluderingsdepartement. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c819df6b69294a49960376d70ccda222/rundskrivq202015pdf.pdf>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Shipan, Charles og Craig Volden. 2008. «The mechanisms of policy diffusion» *American Journal of Political Science*. 52 (4): 840-857.



- Sirnes, Svein. 2013. «Det felles europeiske rammeverket for språk». *Store norske leksikon*. Oppdatert 13.juli 2013. [https://snl.no/Det\\_felles\\_europeiske\\_rammeverket\\_for\\_spraak](https://snl.no/Det_felles_europeiske_rammeverket_for_spraak)
- SSB 2021. «Landbakgrunn for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge». <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>
- Stortingsmelding nr.39. 1973-74. «Om innvandringspolitikken». Kommunal- og arbeidsdepartementet. [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1973-74&paid=3&wid=d&psid=DIVL65&pgid=d\\_0007](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1973-74&paid=3&wid=d&psid=DIVL65&pgid=d_0007)
- Stortingsmelding nr.74. 1979-80. «Om innvandrere i Norge». Kommunal og arbeidsdepartementet. [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1979-80&paid=3&wid=f&psid=DIVL134&s=False&pgid=f\\_0153](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1979-80&paid=3&wid=f&psid=DIVL134&s=False&pgid=f_0153)
- Stortingsmelding nr. 17 (1996-97). «Om innvandring og flerkulturelle Norge». Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) «Mangfold gjennom inkludering og deltakelse (mangfoldsmeldingen)» Arbeids- og sosialdepartementet.
- Soysal, Yasemine. 1994. *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Svallfors, Stefan, Knut Halvorsen og Jørgen Goul Andersen. 2001. «Work orientations in Scandinavia: Employment commitment and organizational commitment in Denmark, Norway and Sweden». *Acta Sociologica*.44 (2): 139-156.
- Togeby, Lise. 1997. *Fremmedhed og fremmedhad i Danmark*. København: Columbus.
- Tønnessen, Marianne og Synøve Andersen. 2019. «Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger: Hvem bosettes hvor, og hva er sammenhengen mellom bosettingskommunens egenskaper og videre integreringsutfall». *Statistisk sentralbyrå*. Rapport 2019 (13) [https://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/387492?\\_ts=16af7e8bc10](https://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/387492?_ts=16af7e8bc10)
- Uddannelses- og forskningsministeriet. 2020. «Integrationsloven: Uddannelsesmuligheter tilbudt under integrationsloven». Oppdatert 23.mars 2020. <https://ufm.dk/uddannelse/integration-pa-uddannelsesområdet/regler-og-rammer/integrationsloven>
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. 2019. *Integration: status og udvikling: fokus på ikke-vestlige lande*. <https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/integration-status-og-udvikling-filer/integration-status-og-udvikling-2019>

- Udlændinge- og integrationsministeriet. 2019 b. «Kontrakt og oppholds-og selvforsørgelseserklæring». Oppdatert 3.september 2019.  
<https://uim.dk/arbejdsomrader/Integration-af-nye-borgere/kontrakt-og-opholds-og-selvforsorgelseserklaering>
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. 2020. «Selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet og introduksjonsprogrammet». Oppdatert 02.januar 2020.  
<https://uim.dk/arbejdsomrader/Integration-af-nye-borgere/Selvforsorgelses-og-hjemrejseprogrammet-og-introduktionsprogrammet>
- Vogt Isaksen, Joachim. 2020. « The framing of immigration and integration in Sweden and Norway: A comparative study of official government reports». *Nordic Journal of Migration Research*. 10 (1). <https://doi.org/10.2478/njmr-2019-0033>.
- Wikan, Unni. 2002. *Generous betrayal. Politics of culture in new Europe*. Chicago: University of Chicago Press.