

Notat 2/2011

Marte Hanche-Dalseth

**En vitenskapsteoretisk
problematisering av
kunnskapsgrunnlaget til norsk
integreringspolitikk**

Vitenskapsteoretisk Essay



MØREFORSKING



HØGSKULEN I VOLDA

Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Forfattar	Marte Hanche-Dalseth
Ansvarleg utgivar	Møreforsking Volda
ISSN	1891-5973
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/notat

Notatserien er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, foredrag, papers, artikkelutkast o.a. Eit hovudføremål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid. Manusset må vere gjennomarbeidd med omsyn til språk og struktur.

© Forfattar/Møreforsking Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforsking Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Innhold

1. Innledning	2
Kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk	2
2. Begrepet integrering	4
Det politiske integreringsbegrepet.....	4
3. Innvandring og integrering i politiske dokumenter	5
1990-tallet: Et nytt politikkområde tar form.....	6
Nytt årtusen: Erfaring gir revurdering	8
Hva er styrende forutsetninger for endringer i integreringspolitikken?.....	12
4. Hvordan nå målet om det integrerte samfunnet?	12
Integrering som mål.....	13
Objektiv og subjektiv integrering	13
Perspektiver for samfunnsforståelse.....	15
5. Hvordan håndtere usikkerhet?	17
6. Referanser	19
Andre kilder	20

1. Innledning

Sammen med en rekke andre europeiske stater introduserte Norge konseptet integrasjon, som var tilpasset en ny tid, dvs. det rommet en ny forståelse av relasjoner mellom minoritet og majoriteter...¹

Historisk sett kan integreringsbegrepet føres tilbake til Makt- og demokratiutredningens delrapport om det flerkulturelle Norge på 1970-tallet.² Integrering har gjennom Norges nyere innvandringshistorie, dvs. fra midten av 1960-tallet, vært gjenstand for en ideologisk og teoretisk begrepsdebatt knyttet til ulike politiske målsetninger. I Norge eksisterer det bred politisk enighet om at innvandrere skal integreres i det norske samfunnet. Samtidig eksisterer det en uenighet om hva som karakteriserer vellykket integrering, og hvordan dette skal oppnås. Et blikk på stortingsmeldingene de siste 20 årene viser en skiftende politisk forståelse av hva integrering skal være i form av operasjonalisert politikk, samt hvilke målsetninger og tiltak begrepet knyttes til.³ Integrering har vært og er stadig gjenstand for faglig og politisk diskusjon i tilknytning til innvandring generelt, og flyktninginnvandring spesielt.

Innvandringspolitikken beskriver integreringsbegrepet med ulikt meningsinnhold historisk sett. Den historiske utviklingen må sees i forhold til både internasjonale forhold, globalisering og skiftende politiske konstellasjoner. Den politiske forståelsen og defineringen av integreringsbegrepet vil også reflekteres i og være reflektert av de utfordringer og behov innvandringen til enhver tid gir nasjonalt sett. Befolkningens meninger om hva som kjennetegner god integrering, får også gjenklang i myndighetenes integreringspolitikk.⁴

Innvandringen til Norge har endret karakter og økt betraktelig de siste 50 årene. Etter annen verdenskrig kom flyktningene fra Øst-Europa. Senere kom arbeidsinnvandrere både fra Europa og resten av verden. Etter at det ble stopp for arbeidsinnvandring i 1975, har antall flyktninger fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS økt. Med EU-utvidelsen har det skjedd en markant økning i innvandring fra EU-landene, særlig fra det tidligere Øst-Europa.

Kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk

Et problematisk aspekt ved integreringsbegrepet er hvilke utfordringer et begrep med skiftende meningsinnhold gir for målet om full integrasjon i samfunnet. Problematisk aspekter gitt denne tilnærmingen er spørsmål som knytter seg til kunnskapsgrunnlaget for

¹ Brochmann m.fl. 2002

² Brochmann m.fl. 2002

³ Stortingsmelding nr. 17 (1994-95); (1996-97); (2000-2001); St.meld. nr.49 (2003-2004); St.meld. nr.18 (2007-2008); St.meld. nr.9 (2009-10)

⁴ http://imdi.no/Documents/Rapporter/IMDI_Aarsrapport_2009_hele.pdf

norsk integreringspolitikk: Er det mulig å måle integrasjon? Hva er en integrert innvandrер? Kan en metodisk og empirisk forsvare skiftende målekriterier for integrasjon innenfor det samme begrepet? Kan en måle integrasjon av ulike innvandrерgrupper presist metodisk ved bruk av et felles integrasjonsbegrep? Hvordan måle integrasjon over tid når begrepet endrer seg? Hvordan måle integrasjon komparativt til andre land? Hvordan empirisk skille mellom uttrykk for integrasjons- og inkluderingspolitikk?

Vitenskapsteoretisk åpner disse problematiserende spørsmålene for et grunnleggende viktig spørsmål. Det gjelder muligheten for *identifisering av empiriske uttrykk for integrering*, i operasjonalisert politikk og som målekriterier for integrasjon. En problematisering av kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk omhandler slik sikker kunnskap som vitenskapelig ideal, og hvordan en håndterer vitenskapelig usikkerhet. Ved å problematisere kunnskapsgrunnlaget til integreringspolitikken, kommer en raskt tilbake til grunnleggende problemstillinger som "hva er kunnskap" og "hva er sikker kunnskap"?

Integreringsbegrepets skiftende meningsinnhold knytter seg til hva målet om det integrerte samfunnet er til enhver tid. Forståelsen av integrering og valg av integreringsstrategier knytter seg til ideologiske og verdimeslige diskusjoner om hvordan en skal håndtere flerkulturelle problemstillinger, og konsekvenser av håndteringen for både staten Norge, majoritetsbefolkningen og innvandrerne. Innvandringen til Norge har vært i en enorm utvikling de siste 20 årene, med stadige nye problemstillinger, erkjennelser og tiltak. Feltet har vært preget av behov for raske løsninger og handling "her og nå". Innvandring og integrering er et av vår tids største politiske spørsmål, med store partipolitiske skillelinjer og ulike holdninger i opinionen. Holdninger til innvandring og integrering gir seg utslag i hva som er målet – målet om det flerkulturelle integrerte samfunnet. Dette kan knyttes til at det hevdes fra ulikt politisk hold at: integreringen har vært vellykket, eller at integreringen har feilet. Problemstillingen for essayet blir med dette:

Hvordan ser målet om det flerkulturelle integrerte samfunnet ut? Hvordan kan vi vite at vi når målet når begrepets innhold endrer seg over tid?

Oppbygningen av essayet vil bestå av en beskrivelse av integreringsbegrepet og integreringens målsetninger nedfelt i stortingsmeldinger de siste 20 årene. Her vil jeg fokusere på hvorfor integreringsbegrepet gis sitt innhold, og hvilke implikasjoner dette får for tilnærmingen til integrering som overordnet politisk målsetning i innvandringspolitikken. Hvordan forståelsen og målet om det flerkulturelle integrerte samfunnet endrer seg i denne perioden vil diskuteres opp mot forutsetningene for en kunnskapsbasert politikk. I hvilken grad integreringspolitikken mangler forutsetninger som gjør sikker kunnskap mulig, og hvordan håndtere situasjoner med stor usikkerhet vil diskuteres. Til slutt åpner essayet for en diskusjon om hvorvidt postnormal vitenskap som perspektiv utviklet med utgangspunkt i naturvitenskapelige og teknologiske problemstillinger kan ha en problematiserende og

utviklende forklaringsverdi for samfunnsvitenskaplige problemstillinger, og mer konkret kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk.

2. Begrepet integrering

”Integrere” er et aktivt verb. Vi har det fra latin: ”å gjøre hel”. Vi bruker det om å føye deler til en helhet eller enhet. Når noe er utenfor skal det passes inn. Begrepet integrering brukes innenfor mange samfunnsområder og ovenfor ulike grupper i samfunnet. I den sosiologiske bruken knyttet til innvandrerbefolkningen, vil Norge være helheten, og minoritetene delene som skal føyes til denne helheten. Integrering er med andre ord betegnelsen på en sosial prosess som føyer sammen ulike minoriteter og majoriteten til ”det norske samfunnet”.⁵ Betegnelsen ”det flerkulturelle Norge” utgår fra en forståelse om at Norge består av flere ”ulike deler”, men som skal utgjøre et ”hele”. Integrering har som politisk begrep hatt en annen forståelse. Som politisk begrep har integrasjon blitt brukt som betegnelse på en av flere mulige strategier stater kan ta i bruk ovenfor minoriteter.⁶

Det politiske integreringsbegrepet

Innenfor politisk filosofi har det vokst fram en omfattende litteratur som på forskjellig vis argumenterer for både relevansen av kulturelle forskjeller i politikk, og måter å ta hensyn til disse ulikhetene på. På mange vis er dette en diskusjon om hva som må tolereres. Men den går også lengre og er en diskusjon om hvorvidt kulturelle forskjeller kan begrunne forskjellsbehandling, for eksempel unntak fra allmenne regler, og hvorvidt minoriteter kan gjøre krav på støtte og beskyttelse for å kunne bevare sin kultur. Hovedposisjonene kan deles i tre, og omfatter multikulturalisme, liberal multikulturalisme og liberalisme. Disse posisjonene har påvirket og hatt betydning for de politiske integrasjonsstrategiene.

Politiske strategier for integrering handler teoretisk sett om hvordan staten Norge håndterer flerkulturalitet. På en politisk skala utgjør segregering og assimilering to ytterpunkter. Assimilering og segregering blir altså ytterpunkter på en tenkt skala av integrasjonsstrategier.⁷ Segregering er en strategi hvor minoriteten blir fysisk adskilt fra majoriteten, ofte ut fra en tanke om at det er uheldig å blande kulturer. Segregering oppstår også i tilfeller ut fra selvvalgte motiv, dersom gruppen selv ønsker å holde seg mest med sine egne medlemmer. Den andre strategien, assimilering, går ut på at minoriteten skal ta til seg majoritetens kultur, noe som i ytterste konsekvens fører til at minoritetsgruppens kultur forsvinner.⁸ Integrering er politisk sett en egen strategi, men vil kunne ha grad av elementer fra strategiene assimilering og segregering i seg.

⁵ Døving 2009

⁶ Hylland Eriksen 1993

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stmeld/2003-2004/stmeld-nr-49-2003-2004-5/1/2.html?id=405199>

⁸ Hylland Eriksen 1993

I det å forstå de politiske integreringsstrategiene sin påvirkning på meningsinnholdet og forståelsen av selve integreringsbegrepet, er multikulturalisme en anvendt og særlig debattert politisk strategi. Multikulturalisme viser ikke til en entydig integreringsteori, men en politisk strategi for bevaring av kulturelle særtrekk. Den kanadiske filosofen Will Kymlicka er kjent for sine teorier om gruppedifferensiert medborgerskap for spesifikke kulturelle minoritetskategorier. En multikulturalistisk ideologi aksepterer og legger til rette for ulike gruppeidentiteter. Kymlickas teorier om multikulturalisme som kulturell gruppetilhørighet i blant annet "*Multicultural Citizenship*"⁹ er et forsøk på å utvide den mer generelle medborgerskapsforståelsen og gi løsninger til utfordringene i mangfoldssamfunn. Multikulturalismens konsekvenser er særlig diskutert i tilknytning til hvilke implikasjoner multikulturalisme gir dersom grupperettigheter fører til bevaring av verdier som er i konflikt med storsamfunnets verdier.¹⁰

I forlengelsen av dette kan en stille spørsmål ved hvorvidt gruppebaserte rettigheter virker integrerende eller segregerende. Spørsmålet knytter seg til hvordan kulturelle grupper kan praktisere sin kultur med offentlig godkjenning i et vestlig demokrati basert på et universelt likhetsideal. Det universelle likhetsidealet innebærer at lojaliteten skal gå til demokratiet, ikke til den kulturelle eller religiøse gruppen som personen tilhører. Dette forholdet blir omtalt som et dilemma, ettersom kulturelle særpreg kan forsvinne i fokuset på likeverd, og likeverd kan forsvinne i fokuset på særpreget. Dilemmaet kan slik forstås som et spenningsforhold mellom likhet og ulikhet, og i en viss forstand mellom individ og gruppe, mellom generalisering og partikularisering, og mellom kulturel relativisme og etnosentrisme. Krav om anerkjennelse og beskyttelse av minoritetskulturer i møte med politiske "likhetsbaserte" regimer, kan by på store utfordringer og konfliktfylte avveininger. Eksempelvis har Tordis Borchgrevink¹¹ treffende beskrevet likestilling som "det flerkulturelle demokratiets hodepine", og Susan M. Okin¹² har stilt spørsmålet: "Is Multiculturalism Bad for Women?". I det følgende presenteres innvandring og integrering slik det operasjonaliseres¹³ i stortingsmeldinger i perioden 1990-2010.

3. Innvandring og integrering i politiske dokumenter

De første omfattende offentlige publikasjonene om innvandrings- og integrasjonspolitik kom i form av stortingsmeldinger i perioden 1974-1976 med "*Om innvandringspolitikken*" og "*Om innvandringsstoppen og innvandringsspørsmålene*" (St.meld. nr. 39 (1973-1974); St.meld. nr. 107 (1975-1976)). Det har siden kommet en rekke stortingsmeldinger, handlingsplaner og utredninger. Med utgangspunkt i Stortingsmeldinger vil en få innsikt i grunnlaget for den overordnede politikutformingen, som gir føringer for lovverk,

⁹ 1995

¹⁰ Døving 2009

¹¹ 2002

¹² 1999

¹³ Ved operasjonalisering gir man nøkkelbegreper et presist meningsinnhold og avgrensner det fenomenet som skal undersøkes

økonomiske prioriteringer, praktisk politikk og særskilte tiltak. Stortingsmeldinger gir et godt bilde av overordnet politisk fokus og er slik egnet til å problematisere kunnskapsgrunnlaget for norsk integreringspolitikk, da de angir målets retning mer enn konkrete tiltak.

Med utgangspunkt i stortingsmeldinger de siste 20 årene ønsker jeg et nærmere blikk på den overordnede politiske forståelsen av integrasjon i en periode hvor innvandringen har endret karakter historisk sett. Perioden før 1990, var en periode med lav grad av innvandring relativt til de neste 20 årene. Slik har innvirkende faktorer for forståelsen av integrering og integreringens mål vært i en særlig utvikling i denne perioden.

1990-tallet: Et nytt politikkområde tar form

1990-tallet var tiåret hvor Norge på mange måter gikk fra "ikke-politikk" til forsøk på utforming av en helhetlig innvandringspolitikk. Tettere europeisk integrasjon gjennom det europeiske fellesskapet (EØS-avtalen), Schengen-samarbeidet og Dublin- konvensjonen, var alle virkemidler for økt samordning og kontroll i et Europa i endring. Norges valg om å stå utenfor EU, med medlemskap kun i det indre markedet, gav ikke Norge noen forpliktelser til EUs medlemsland i forhold til migrasjonspolitikken annet enn det som knyttet seg til et felles arbeidsmarked. Norge hadde med denne posisjoneringen sikret fortsatt full nasjonal grensekontroll mot tredjeland. Økt innvandring gjennom asyltilstrømning framtvang imidlertid for alvor behovet for en helhetlig innvandrings- og flyktningpolitikk. 90-tallets første stortingsmelding gjenspeiler Norges første store møte med asyltilstrømning. Krigsflyktningene fra Bosnia ble den nye politikkenes første prøvestein.¹⁴

I Stortingsmelding nr. 17 (1994-1995) Om flyktningpolitikken forklares integrering på følgende måte: "Integrering brukes i mange ulike betydninger, både som innvandringspolitisk mål og middel. Oftest anvendes begrepet for å beskrive prosessene som innebærer at innvandrere blir en del av et samfunns sosiale liv (i vid forstand). Prosessen er toveis/gjensidig og berører derfor både den enkelte innvandrer og befolkningen for øvrig. Prosessen foregår kontinuerlig og vil kunne arte seg høyst forskjellig, avhengig av den enkeltes forutsetninger, livsfase osv".

Stortingsmeldingen fra midten 90-tallet bærer preg av Norges relativt nye møte med politikkområdet. I denne perioden er flyktningpolitikk Norges innvandringspolitikk. Arbeidsmigrasjonen og familieinnvandringen er fortsatt i en beskjeden målestokk. Mot midten av 90-tallet er migrasjonstilstrømningen til Norge gjennomsnittlig sett i forhold til andre europeiske innvandringsland. Både innvandrings- og integreringspolitikken er i støpeskjeen. 90-tallets første stortingsmelding viser dette tydelig gjennom vage og forsiktige

¹⁴ Brochmann og Hagelund 2010

forsøk på å definere integreringspolitikkenes retning i et land med begrenset erfaring med innvandring. Stortingsmeldingen er mindre konkretisert enn følgende stortingsmeldinger. Eksempelvis operasjonaliseres integrering til sosial integrasjon (i vid forstand). Følgende meldinger vil vise et større behov for å klargjøre begrepet, samt plassere integrering i tilknytning til rådende utfordringer. Ansvar og behov, rettigheter og plikter, er stikkord for politiske integreringsmål som i større grad gjør seg gjeldende i følgende meldinger. Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) "Om innvandring og det flerkulturelle Norge" skiller seg, tross kort tid, i stor grad fra foregående melding.

I Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge forstås integrering av innvandrerbefolkningen slik: "Begrepet betegner målet om likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse for alle, uansett opprinnelse. Det brukes også om ulike samfunnsprosesser i retning av målet. Slike prosesser er sammensatte, foregår kontinuerlig, er sjelden helt konfliktfrie og berører alle deler av befolkningen. "Integrering" brukes ofte som en motsats til begrepet "assimilering" og signaliserer at innvandrere innen visse rammer kan føre videre kulturell og religiøs egenart. Tiltak med sikte på å presse innvandrere eller andre minoriteter til å gi opp særpreg for å bli mest mulig lik majoriteten, er eksempler på assimileringspolitik."

Med denne stortingsmeldingen gjør behovet for presisering av hva integrasjon er, og skal være, seg gjeldende. I Europa fortsetter utviklingen mot økt integrasjon og samarbeid mellom landene. Nasjonalt preges den politiske debatten av diskusjoner omkring innvandringsstrategien om midlertidig opphold for krigsflyktingene fra Bosnia - med virkninger også for integreringspolitikken. Innvandringen til Norge øker gradvis mot slutten av 90-tallet, og Norge starter i denne perioden for alvor å se behovet for strategier i håndteringen av flerkulturelle problemstillinger. Operasjonalisering av politikktutforming blir med dette en stadig sterkere vektlegging av integrering som politisk løsning.

Midt på 1990-tallet fastslår blant annet myndighetene at andelen innvandrere som mottar sosialstønad er tre ganger høyere enn i den øvrige befolkningen. Levekårsundersøkelser dokumenterer også store negative forskjeller i levekår og svak arbeidstilknytning blant minoritetene. Resultatet av dette blir implementering av en "to-veis integreringspolitikk" som integreringsstrategi. En "to-veis integreringspolitikk" knytter seg til en forståelse av at det hviler et ansvar både på minoritet og majoritet om en skal oppnå integrering. Målet om likestilling krever heller ikke bare like rettigheter for minoritet og majoritet, men også plikter. Med dette utformes det som skal bli en av de mest sentrale integreringsstrategiene i innvandrings- og integreringspolitikken i årene som kommer.¹⁵

¹⁵ Brochmann og Hagelund 2010

Med økt erfaring med innvandring kommer også forståelsen av integrering som prosess, og ikke bare målsetning, til syne. I dette ligger det i min tolkning en politisk erkjennelse av at integrering tar tid, samt at et flerkulturelt samfunn har komplekse utfordringer og sammenhenger. Med definering av integrering som motsats til assimilering, kommer også multikulturalismen til syne. Som Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) "Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg" viser, får starten på tusenårsskiftet et politisk ordskifte i defineringen av integrering, men med en politikk som bygger videre på foregående Stortingsmelding.

Nytt årtusen: Erfaring gir revurdering

I Europa preges starten av det nye årtuset av innvandringspolitiske utfordringer knyttet til de mange flyktningene fra krigen i Kosovo. Europeisk og norsk innvandringspolitikk settes med dette på nye prøver. Tallet på personer med vedtak om beskyttelse fra Utlendingsdirektoratet (UDI) øker betydelig i 1999 som en konsekvens av UDIs vedtak om at midlertidige oppholdstillatelser for Kosovo-flyktningen omgjøres til permanent opphold. Midlertidig opphold som innvandringspolitisk strategi blir tidlig i perioden en omfattende politisk konflikt sett opp mot integreringspolitikken mål og menneskerettslige hensyn. Det nye årtuset preges av en rivende utvikling, både i forhold til nye utfordringer, politikktutforming, og ikke minst opinionen og media sin interesse for innvandring og integrering.

Brochmann og Hagelund¹⁶ beskriver 2000-tallet som tosidig i samspillet mellom velferdspolitik og adgangskontroll: På den ene siden utviklingen av et stadig mer avansert kontrollsystem – godt hjulpet av Schengen-systemets samordnede kontrollmekanismer – for å hindre uønsket og antatt illegitim innvandring. På den andre siden ønsket om å "tilrettelegge for lovlig bevegelse over landegrensene" for å tiltrekke seg nødvendig arbeidskraft. Innvandring får med dette merkelapp både som problem og løsning knyttet til velferdsstatens fremtid. Det nye årtuset preges av en integreringsdebatt hvor arbeidsdeltakelse, kjønn og religion er sentrale stikkord.

I Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg forklares integrering som: "Inkludering av individ eller av grupper (som minoriteter) på like vilkår i samfunnet, i ein organisasjon eller på ulike samfunnsområde (som utdanningssystemet, arbeidslivet eller bustadmarknaden). I omgrepet ligg det at det må vere ei gjensidig tilpassing mellom gruppene i samfunnet."

Når det gjelder den generelle innvandrings- og integreringspolitikken, viser denne stortingsmeldingen til St.meld. nr. 17 (1996-1997) som tar for seg det langsiktige arbeidet med integrering og likestilling mellom innvandrere og nordmenn. Som en konsekvens av

¹⁶ 2010

økende familieinnvandring og arbeidsinnvandring, søker denne stortingsmeldingen i større grad å omfatte en mer sammensatt innvandrerbefolkning. Det blir økt fokus på bosettingspolitikk i skjæringsfeltet mellom statlige, kommunale og individuelle plikter og rettigheter får økt betydning. Med økt fokus på bosettingspolitikk får en også et sterkere samsvar mellom innvandrings- og integreringspolitikk.

Mot midten av det nye årtusenet får vi nok en gang et ordskifte i politikktutforming. Dette gir seg uttrykk i blant annet en sterkere politisk forankring av inkludering som innvandringspolitisk strategi og retorisk grep. Inkludering brukes i stadig sterkere grad som motsats til integrering, men og som supplerende begrep. Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) "Mangfold gjennom inkludering og deltakelse" blir i årene som kommer omtalt som "Mangfoldsmeldingen". Inkluderings- og mangfoldsbegrepet er på mange måter starten på en politikktutforming som i stadig sterkere grad ser koblingen mellom begrepsbruk, holdninger i opinionen og gjennomslagskraft i politikken.

I Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse problematiseres integreringsbegrepet: "Den ene hovedbetydningen er når integreringsbegrepet omtaler veien mot målet. Det omhandler integreringsprosessen og integreringsfremmende tiltak. Andre ganger snakker man om integrering som mål og resultat av en prosess". "Like muligheter, rettigheter og plikter er viktige virkemidler for å skape det som blir omtalt som integrering. I denne forståelsen blir "integreringsgraden" gjerne målt i deltakelse for individer eller gruppe". "Levekårsundersøkelser som sammenlikner befolkningsgrupper er den vanligste måten å måle integrering på". "Noen ganger brukes begrepet segregering som det motsatte av integrering. ... Andre ganger brukes assimilering som motsats til integrering..."

Inkluderingsbegrepet forstås som: "Inkludering er et begrep som delvis blir brukt som erstatning for "integrering", delvis som motsats til ekskludering... Som målsetting er det å være inkludert nær beslektet med målet om deltakelse; i arbeidsliv, nabolag, foreningsliv, politikk etc. Aktiv inkludering kan være supplement til formelt like rettigheter, ut fra erkjennelsen om at like rettigheter ikke alltid gir ønsket resultat. Når man stiller krav og forventninger må man også legge til rette for inkludering..."

Den såkalte "Mangfoldsmeldingen" er den første Stortingsmeldingen som operasjonaliserer og problematiserer aspekter ved et flerkulturelt samfunn. I tidligere meldinger har man nøydt seg med å konstatere at "kulturelt mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet".¹⁷ "Mangfoldsmeldingen" reflekterer multikulturalisme, men fører ikke en politikk som fullt ut ivaretar kulturforskjeller i tråd med en multikulturalistisk ideologi.¹⁸ Meldingen forsøker å

¹⁷ Brochmann og Hagelund 2010

¹⁸ Multikulturalisme som politisk strategi vil si en handlingsrespons i form av en politikk som ivaretar mangfoldet. Et samfunn der minoritetsgrupper deltar med like rettigheter og plikter uten å måtte oppgi sine nasjonale, kulturelle eller religiøse særtrekk er idealet i en moderne multikulturalistisk samfunnsorden.

balansere en rettighetspolitikk og en pliktpolitikk. I en rettighetspolitikk for minoriteter ligger det i en multikulturalistisk forståelse en rett til å bevare sin kulturelle og religiøse identitet. Med pliktpolitikk knyttet til velferdsstatens Norge sine grunnleggende verdier, tenker en på verdier som arbeidsdeltakelse, politisk deltakelse, frivillighetens betydning, kjønnslikestilling, menneskerettigheter m.fl.

Gjennom Norges beskjedne innvandringshistorie har vi imidlertid hatt flere integreringspolitiske utfordringer i hvordan å håndtere skjæringsfeltet mellom rettighetspolitikken og pliktpolitikken – spennet mellom minoritetenes identitetsvern og majoritetsamfunnets interesser. Likestilling mellom kvinner og menn, som like muligheter og rettigheter uavhengig av kjønn, er et eksempel på en grunnleggende verdi ved det norske samfunnet. Innvandringen til Norge har ved enkelte innvandrergupper et kjønnshierarki, hvor kvinner ikke likestilles med menn i forhold til rettigheter og muligheter i samfunnet. De senere års politiske diskusjoner omkring retten til å bære hodeplagget hijab i politiet, og leger som av manglende medisinske årsaker ikke ønsker å foreta omskjæring av guttebarn er andre eksempler i dette skjæringsfeltet. Stortingsmeldingen forsøker å balansere individuelle rettigheter og fellesskapsforpliktelser gjennom utforming av en integrerings- og inkluderingspolitikk som todelt politisk strategi. Innvandringspolitisk skal den todelte strategien om inkludering og integrering tjene målet om en samfunnskohesjon - en konfliktfri og bærekraftig velferdsstat med deltakelse og arbeid som viktigste byggesteiner.

Med Stortingsmelding nr. 18 (2007-2008) om Arbeidsinnvandring fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet kommer Norges første Stortingsmelding som utelukkende omhandler arbeidsinnvandring. Stortingsmeldingens hovedinnhold knytter seg i større grad til kontrollpolitikk og lov- og rettighetsreguleringer enn en egendefinert integreringspolitikk for innvandrerguppen. Arbeidsinnvandring fra EU-landene reguleres heller ikke av norsk utlendingslov, men ligger inn under EUs lov- og regelverk. Integreringspolitikken som knyttes til denne innvandrerguppen er mer eller mindre ikke-eksisterende. Forståelsen av integreringsbehov for innvandrerguppen er begrenset til ringvirkninger som følger av arbeidsdeltakelse og økonomisk selvhjulpenhet, og at behovet for en integreringspolitikk er begrenset gitt at de fleste arbeidsinnvandrere er her på midlertidige kontrakter og i kortere perioder.¹⁹

Stortingsmeldingen er i hovedsak utformet med bakgrunn i erfaringer gjort i perioden forut for finanskrisens inntog i Norge i siste halvdel av 2008, med disse formuleringene; "De fleste arbeidsinnvandrere bosetter seg ikke, men er i landet i mindre enn seks måneder. Mange av disse kommer tilbake året etter. Erfaringen fra første halvdel av 1990-tallet er at mer enn 2/3 av arbeidsinnvandrerne som bosetter seg i Norge, reiser ut av landet innen ti år." Fra 2008 til 2009 er det imidlertid registrert 157 % økning i arbeidsledigheten blant

¹⁹ Stortingsmelding nr. 18 (2007-2008)

arbeidsinnvandrerne.²⁰ En undersøkelse blant litauere og polakker i 2009 viser at flere av disse ønsker å bli i Norge på tross av den økte arbeidsledigheten. Opparbeidede rettigheter til dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, kontantstøtte m.m. kan virke motiverende for å bli i Norge. Når valget om å bli i Norge er tatt, øker også motivasjonen for å integrere seg i det norske samfunnet (IMDi-rapport 1- 2009). Den enorme veksten i antall arbeidsinnvandrere som ønsker å bli i Norge tross arbeidsledighet, gjør at Norge mangler både en integreringspolitikk tilpasset denne innvandrergруппens særskilte behov, og en velferdspolitik som har tatt høyde for økningen i økonomiske ytelser.

I Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010) Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv ved Justis- og politidepartementet, tilfører departementet sitt nye politikkområde ny forståelse og andre perspektiver med denne stortingsmeldingen. Det blir i denne meldingen lagt et særlig fokus på hvordan innvandringspolitikk og integreringspolitikk henger sammen og påvirker hverandre. Med denne stortingsmeldingen implementeres internasjonal politikk og et europeisk perspektiv i den norske innvandrings- og integreringspolitikken. Stortingsmeldingen beskriver hvordan Norge har valgt å tilpasse nasjonal lovgivning slik at den ligger nært opp til den standarden som følger av EUs direktiver på området.^{21,22} De siste års økende asyltilstrømning til Europa, økende arbeidsmigrasjon mellom EU/EØS landene, ulike veivalg i nasjonenes innvandrings- og integreringspolitikk, utfordringer med Dublin-samarbeidet og finanskrisens virkninger på økonomien og velferdstilbudet i mange europeiske land, er noen av de forholdene som har bidratt til fokus på behovet for sterkere samarbeid og en koordinert europeisk innvandrings- og integreringspolitikk.²³

Et sterkere europeisk samarbeid omkring integreringspolitikken signaliserer et innvandringspolitisk skifte med større vektlegging av statlige interesser. I et minoritets-/majoritetsperspektiv representerer Stortingsmeldingen et sterkere fokus på sistnevnte. Velferdsstatens utvikling knyttes i større grad til politikfeltet enn foregående meldinger. Mye av foregående Stortingsmelding sin integrerings- og inkluderingspolitikk fra 2003-2004 videreføres imidlertid i denne meldingen. Inkludering og deltakelse, rettigheter og plikter, er fortsatt sentrale virkemidler. Inkludering videreføres som supplerende strategi til integrering, dog kanskje med et sterkere skille mellom integrering som overordnet systempolitikk og inkludering som tiltaks- og praksispolitikk. I forlengelsen av dette kan det tenkes at integreringspolitikken føres nærmere den overordnede europeiske politikutformingen, og at inkluderingspolitikk blir den nye nasjonalt tilpassede tiltakspolitikken.

²⁰ NAV-rapport nr. 1 - 2009

²¹ Bl.a. rammeverket fra 2005: "A Common Agenda for Integration"

²² Garanteres bl.a. gjennom EU-Charteret

²³ Norges interesser skal sikres bl.a. gjennom deltakelse i EUs nyopprettede overvåkningsorgan for asylfeltet (EASO).

Hva er styrende forutsetninger for endringer i integreringspolitikken?

Det skiftende fokuset i de politiske strategiene for integrering må sees i tilknytning til den enorme migrasjonsutviklingen – både i Europa og Norge i perioden. Nasjonalt kan den skiftende forståelsen av integrering i hovedtrekk knyttes til tre årsaker; a) økende innvandring, b) innvandringsårsak – knyttet til at innvandringen i perioden har skiftet karakter fra i å omfatte hovedsakelig flyktninger, til å omfatte også stadig flere familieinnvandrere og arbeidsinnvandrere. Og kanskje viktigst; c) erfaring – herunder med; flerkulturelle problemstillinger, utprøving av tiltak og organisering av politikkområdet.

Parallelt med et stadig mer pluralistisk og flerkulturelt samfunn har interessen for politikfeltet eskalert. Særlig har politikere, forskere og media vært opinionsskapere for holdninger til innvandring og integrering i befolkningen. Det som kanskje karakteriserer norsk innvandrings- og integreringsdebatt sterkest i perioden, er en utvikling i retning av en mer konservativ holdning til innvandring. Dette har gjenspeilet seg i skiftende ideologiske retninger og styrende politiske integreringsstrategier. Rådende politiske konstellasjoner og skiftende departementsansvar for politikkområdet har også selvsagt spilt en viktig faktor i vektleggingen av virkemidler for integrering. Økt satsning og fokus på forskning og undersøkelser har i perioden også bidratt til et større kunnskaps- og beslutningsgrunnlag. Sist men ikke minst så har økt europeisk samarbeid og flere forpliktelser internasjonalt blitt en stadig viktigere faktor for norsk innvandrings- og integreringspolitikk.

Oppsummert viser altså Stortingsmeldingene en svært skiftende forståelse av integrering i perioden. Hvordan påvirker et integreringsbegrep i stadig endring forutsetningene for en kunnskapsbasert politikk? Og hvilke implikasjoner gir dette for målet om det integrerte samfunnet?

4. Hvordan nå målet om det integrerte samfunnet?

Målet om det flerkulturelle integrerte samfunnet er et mål med kort tidshorison. Både politikere og opinionen krever handling her og nå. Integrering er et politisk mål som det er stor oppslutning om, og et forskningsfelt med tilsvarende høy policy-drevet forskning. Det fremstår som et paradoks at indikatorer for integrering er så lite problematisert i streben etter målet om det integrerte samfunnet. Hvordan utvikle indikatorer til et mål som stadig er i endring?

En økende politisering av innvandrings- og integreringsfeltet har ført til en mindre kunnskapsbasert politikk, og en integreringspolitikk som mangler forutsetninger for sikker kunnskap om hvordan Norge skal nå målet om integrering. Vi har de siste 20 årene hatt en enorm utvikling i innvandringen til Norge. Myndighetene og politikkområdet har vært utsatt for stadig nye problemstillinger på kort tid. Dette gjenspeiler seg i politikken, i forskningen og i politiske styringsredskaper. Kunnskapen på feltet er i stor grad et resultat av

myndighetenes ønske om utredning av politikkområder og tiltak.²⁴ Konsekvensen av dette er en forsømmelse av begreps- og teoriutviklingen i en periode hvor myndighetene har hatt behov for resultat anvendelse i en kortsiktig horisont.²⁵

Integrering som mål

Forskningen i Norge, men også internasjonalt, bærer preg av hvordan integrering og integrasjon er et av begrepene med videst anvendelse innenfor samfunnsvitenskapen. Manglende og ulik definering av integreringsbegrepet gjør forskningen på sosiale fenomener uklar og unyansert. Metodisk og analytisk er dette et problem for forskningsfeltet og samfunnsvitenskapen. Hvordan begrepet empirisk operasjonaliseres i forskningen vil kunne være en indikator på det teori- og begrepsapparatet som er styrende for kunnskapsgrunnlaget til forskningen. Denne operasjonaliseringen er imidlertid mangelfull i store deler av forskningen. Manglende og skiftende operasjonalisering av begrepet reiser problemstillingen om hvordan en kan vite at en når målet om integrering, hvordan en kan måle integrasjon over tid og hvordan en kan måle integrasjon komparativt? Økende internasjonalisering av forskningen gir også nye utfordringer knyttet til sammenfall i faglige perspektiver og begrepsforståelse, og praktiske utfordringer for komparative analyser på tvers av landegrensene.

Det foreligger et stort behov for å kunne foreta sammenligninger av integrering over tid og mellom ulike land. Men er målet om det integrerte samfunnet en fast størrelse som et sett indikatorer kan gi en riktig verdi til? Og kan en se målet om det integrerte samfunnet frikoblet fra politikk, nasjonale samfunnstrekk og innvandringssituasjon? Vil ikke forståelsen av gode indikatorer og tiltak nødvendigvis være knyttet til hva som er målet for integrering?

Eksempelvis: kan en somalisk kvinne være godt integrert i det norske samfunnet om hun har tatt høy utdanning, er i fast jobb og snakker godt norsk, men på fritiden foretrekker å være sosialt deltakende i det somaliske miljøet på grunn av sammenfallende religiøse og kulturelle interesser? Her vil svaret være ulikt ut fra hvilken politisk integreringsstrategi en knytter til målet om det integrerte samfunnet. Målet om det integrerte samfunnet kan imidlertid også knyttes til en objektiv og subjektiv forståelse av integrering.

Objektiv og subjektiv integrering

Knyttet til målet om det integrerte samfunnet definert som objektiv eller subjektiv integrering, vil det være lettere å være omforent om "harde indikatorer" enn "myke indikatorer". Med økt komparativ forskning mellom europeiske land er harmonisering av indikatorer noe det arbeides med i EU. EU er involvert i arbeidet med indikatorutvikling på integreringsområdet, og ønsker å støtte utviklingen av et felles sett indikatorer som kan

²⁴ Brekke m. fl. 2010, Gullestad 2002, Berg og Valenta 2008

²⁵ Castles 2003

benyttes til å vurdere resultater av integreringspolitikk komparativt mellom landene. Hovedfokus så langt har ligget på harde indikatorer. EU anser sysselsetting, utdanning, sosial inkludering (inkludering i øvrige deler av samfunnet) og aktivt medborgerskap (deltakelse i demokratiske prosesser som parlamentsvalg og politiske verv) som områder som er særlig relevant for å vurdere resultatene av integreringspolitikk. Harde indikatorer for disse områdene er allerede utviklet, og de baserer seg på bruk av data som allerede er tilgjengelige i medlemslandene. Arbeidet med myke indikatorer er ikke kommet like langt, men tillit (både til myndigheter og til andre), tilhørighet (både til landet man bor i og til andre land) og opplevd diskriminering (både fra myndighetene og fra andre) er i fokus for EUs arbeid med myke indikatorer for integrering.

Myke indikatorer som dekker slike temaer, er ment supplerende til harde indikatorer for integrering. Viktigheten av informasjon om tillit, tilhørighet og opplevd diskriminering kan knyttes til teorier om sosial samhörighet – limet som holder heterogene samfunn sammen og bidrar til å forhindre eller dempe konflikter.²⁶ I arbeidet med utarbeiding av et mer presist kunnskaps- og beslutningsgrunnlag konstrueres det et skille mellom objektiv og subjektiv integrering - den kvalitativt opplevde integreringen versus den kvantifiserbare. Tillit, tilhørighet og diskriminering er abstrakte begreper med svært ulike definisjoner – og slik også varierende operasjonalisering og forståelse innen ulike fagdisipliner, politikkområder og hos den enkelte borger. I streben etter indikatorer som i større grad kan gi et sikkert kunnskaps- og beslutningsgrunnlag gir implementering av myke indikatorer omfattende utfordringer i bruk av denne type målemetoder. Bruk av subjektive indikatorer krever inngående metodisk presisjon i form av avgrensning og presiseringer. I forlengelsen kan en stille spørsmålstegn ved hvordan disse avgrensningene og presiseringene lar seg overføre på tvers av landegrensene gitt ulike nasjonale og lokale rammer for forståelse ut fra en sosiokulturell kontekst. Dette kan en knytte til hvordan en kan måle subjektivt når individets forutsetninger er så ulike. Sosiokulturell bakgrunn, som en kan knytte til ulike innvandrergupper og landbakgrunn, har en potensiell fare for store feilmarginer i hvordan eksempelvis en kvalitativ eller kvantitativ undersøkelse gir mening og slik forståelse. Maktperspektivet er også en utfordring knyttet til forståelsen og følelsen av avhengighet, plikt og konsekvenser ved svar som formidles fra en innvandrер (minoritet) til avsender (majoritet ved forsker og/eller myndigheter). Bruk av myke indikatorer har slik ikke bare metodiske utfordringer, men også etiske.

I streben etter mer presise og universelt utformede målemetoder for integrering havner en fort i den samme metodiske fallgraven som knyttes til de metodiske problematiseringene av integreringsbegrepet. En kan stille spørsmål ved om EUs indikatorarbeid kan gi et presist og universelt utformet målesett som er overførbart på tvers av de europeiske landene med mål om mer helhetlig og komparativ forskning. For å nå målet om det integrerte samfunnet

²⁶ http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/IMDi-rapport5-2010Myke_indikatorer.pdf

trenger en sikker viten, og ved et usikkert kunnskapsgrunnlag gir dette et politisk beslutningsgrunnlag hvor en må ta stilling til virkningene før en kjenner det eksakte innholdet. Usikkerheten og kompleksiteten vil slik i et helhetsperspektiv gjennom direkte effekter av integreringstiltak for den enkelte, samt mer indirekte effekter knyttet til virkninger for samfunnsutviklingen, åpne for drøfting omkring hvilke rådende perspektiver for samfunnsforståelse som legges til grunn i forholdet mellom vitenskap og politikk.

Perspektiver for samfunnsforståelse

For å nå målet om et flerkulturelt integrert samfunn trenger en ideelt sett sikker viten som kunnskapsgrunnlag for norsk integreringspolitikk. I en del vitenskapsfilosofiske retninger, og i hovedsak innenfor naturvitenskapene, oppfattes teorimangfold som et uttrykk for faglig umodenhet. Humaniora og samfunnsvitenskapen er imidlertid sterkere koblet til perspektivmangfold.²⁷ Et generelt trekk ved samfunnsvitenskapen er en større tro på vitenskap som kumulativ prosess. Samfunnsvitenskapen har historisk i stor grad befattet seg med samfunnets utvikling, og den usikkerheten som følger av potensielle konsekvenser ved denne. Weber har i den sammenheng sagt noe slikt som at svaret på et spørsmål vil åpne for nye spørsmål, og at spørsmålene er i en slik forståelse viktigere enn svarene.

Moderne vitenskap har mange ulike anvendelser, men troen på forskning og vitenskap står sterkt i det moderne samfunnet selv om det er en kjensgjerning at vitenskapssamfunnet alltid er preget av faglig uenighet. Jo nærmere en kommer forskningsfronten - jo større blir den faglige uenigheten. Praktiske problemstillinger vil gjerne gi sterk grad av faglig uenighet, og med kompleksitet øker gjerne denne uenigheten. Innvandring og integrering handler i all hovedsak om en situasjon som det knytter seg stor usikkerhet til. I vitenskapen er usikkerhet, og hvordan en håndterer usikkerheten en utfordring som er felles for både natur- og samfunnsvitenskapen. Med referanse til naturvitenskapelige problemstillinger stiller Ragnar Fjelland (2003) spørsmål ved hva som skiller vitenskap fra menigmanns kunnskap om vitenskapen er beheftet med så stor usikkerhet? Fjelland viser til hvordan idealiserte modeller for vitenskap ofte er en viktig kilde til feil, og hvordan usikkerhet ikke kan reduseres ved bruk av enkle modeller. Naturlige systemer er normalt komplekse, og den største utfordringen er aksepten av komplekse ikke-lineære systemer.

I forholdet mellom vitenskap og politikk, er tilliten til vitenskap stor blant politikere. De senere års klimadiskusjoner har imidlertid kanskje mer enn noen tidligere debatt utfordret tiltroen til vitenskapen. Det er stor faglig uenighet om årsakene til global oppvarming, og hvordan en faglig og politisk skal forholde seg til denne usikkerheten. Med bakgrunn i naturvitenskapene viser postnormal vitenskap til en rekke eksempler for hvordan denne problemstillingen om vitenskapelig usikkerhet som utfordring har utviklet seg til et vitenskapsteoretisk perspektiv.

²⁷ Perspektiver representerer et nivå under paradigme, som måter å forstå og betrakte fenomener på.

Dilemmaet omkring kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget til komplekse situasjoner som postnormal vitenskap knyttes til, er mer konkret kjennetegnet ved situasjoner hvor fakta er usikre, verdier står til diskusjon, mye står på spill – og det haster med å fatte beslutninger. "Myke fakta" i samspill med "harde verdier" er slik et paradoksalt trekk ved postnormal vitenskap (Fjelland 2003). Postnormal vitenskap har som nevnt sin utvikling i naturvitenskapelige og teknologiske problemstillinger, og har derfor som perspektiv best forutsetninger for å beskrive denne typen utfordringer. Elementer ved postnormal vitenskap kan imidlertid ha en overføringsverdi til samfunnsvitenskapen, og til mitt forskningsfelt innen IMER-forskning. Situasjoner kjennetegnet ved usikre fakta, verdier som står til diskusjon, hvor mye står på spill og det haster med å fatte beslutninger, er isolert sett elementer som en finner ved beslutningsprosesser knyttet til sosiale fenomener likesom naturfenomener. "Myke fakta" i samspill med "harde verdier" vil også ofte være et fellestrekk ved mange beslutningsprosesser. I forlengelsen blir spørsmålet da om ikke all vitenskap kan være postnormal eller ha postnormale trekk uavhengig av om problemstillingene er naturvitenskapelige eller samfunnsvitenskapelige?

Postnormal vitenskap ble utviklet med utgangspunkt i naturvitenskapelige og teknologiske problemstillinger, men hvor trekker en grensene for hvilken vitenskap, forskningsfelt eller problemstillinger som kan defineres til å ha postnormale trekk? Kan det ikke tenkes å være en styrke om et vitenskapsteoretisk perspektiv utviklet for en vitenskap kan ha en problematiserende og utviklende forklaringsverdi for en annen vitenskap? Og i en tid med uendelig tro på tverrfaglig forskning – er ikke perspektivoverføring mellom vitenskapene av verdi selv om overføringsverdien ikke er fullstendig? Og sist men ikke minst: Representerer ikke store deler av postnormal vitenskap en del grunnleggende vitenskapsteoretiske problematiseringer uavhengig av om problemstillingen er av naturvitenskapelig eller samfunnsvitenskapelig karakter? Som; grunnleggende forutsetninger for et sikkert kunnskaps- og beslutningsgrunnlag, metode- og måloppnåelse, forholdet mellom etikk, vitenskap, vitenskapelig usikkerhet, strategier for å håndtere og formidle usikkerhet m.fl.?

I følge de to talsmennene for postnormal vitenskap, filosofene Silvio Funtowicz og Jerome Ravetz, både er og bør valget av problemløsningsstrategier og beslutningsprosedyrer være avhengige av graden av vitenskapelig usikkerhet og kompleksitet. Som filosofisk teori skiller Funtowicz og Ravetz mellom tre forskjellige strategier for dette, basert på graden av usikkerhet og hva som står på spill.²⁸ Teorien er grunnleggende basert på en kritikk av troen på den idealiserte vitenskapen.

Postnormal vitenskap knyttet til samfunnsvitenskap og kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk, og mer konkret til problemstillingen om; hvordan målet om det flerkulturelle integrerte samfunnet ser ut, og hvordan vi kan vite at vi når målet når

²⁸ Postnormal vitenskap som ytterpunkt i forhold til anvendt vitenskap (tradisjonelle vitenskapelige teknikker som statistikk og risikoberegninger) og profesjonell rådgivningsvirksomhet (eksempelvis legeprofesjonenes arbeid med å stille diagnose) sett i forhold til grad av usikkerhet og hva som står på spill. Kompleksitet, kaos og motsetninger er krefter som former og styrer postnormale tider .

begrepets innhold endrer seg over tid, kan knyttes til to nøkkelord fra det postnormale perspektivet som jeg vil bygge videre på: *forutsetninger* og *muligheter*. Hvilke forutsetninger må være innfridd for at det vitenskapelige grunnlaget til norsk integreringspolitikk skal være sikkert? Og: Hvordan forholde seg til den vitenskapelige kunnskapen innen IMER-forskningen når disse forutsetningene er vanskelige, eller ikke kan innfris, men det likevel er behov for kunnskap for å fatte valg med potensielt langtrekkende virkninger? Hvordan kan en håndtere overgangen fra kunnskap innenfor IMER-forskning til handlinger utenfor feltet – i norsk integreringspolitikk?²⁹ Postnormal vitenskap beskriver noen elementer ved de kunnskapsmessige utfordringene i forhold til handling innenfor feltet, og åpner opp for noen forslag til hvordan en innenfor IMER-forskning kan håndtere usikker kunnskap med et slikt utgangspunkt.

5. Hvordan håndtere usikkerhet?

Om en skal knytte utfordringer ved kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk ved bruken av integreringsbegrepet og forutsetninger som dette gir, så har man historiske paralleller. Normalitetsbegrepet var et mye brukt begrep, men en er nå gått bort fra bruken av dette. Dette knytter seg til at når man sier normalitet, sier man også avvik. For at noe skal være normalt, må noe annet være unormalt. Men hva som er normalt og unormalt varierer, både historisk, mellom samfunn og innen ett og samme samfunn.³⁰ Inntil nylig var også *norskfødte av innvandrere* omtalt som *andregenerasjonsinnvandrere* i Statistisk Sentralbyrås (SSB) forskning og statistikkutforming. Her ser vi hvordan klassifikasjonssystemer og betegnelser bidrar til å skape sosiale realiteter. Samfunnets og forskningens behov for å måle hvordan norskfødte barn av innvandrere ”greier seg i samfunnet” er tillagt større vekt enn disse barnas behov og rett til å føle seg som fullverdige nordmenn. Historien er full av slike eksempler innenfor de ulike forskningsfeltene. I forlengelsen: Har en med innføringen av inkluderingsbegrepet fått en erstatning av integreringsbegrepet, eller et supplerende begrep? Og hvilken betydning har innføringen av inkluderingsbegrepet for målet om det integrerte samfunnet og kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk?

Regjeringens siste operasjonalisering av begrepene viser tydelig hvordan inkludering implementeres som et politisk supplerende begrep. Her operasjonaliseres begrepene til: ”*Integrering* handler om tilrettelegging og tilpassing for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet. *Inkludering* handler om at alle som bor i Norge skal ha like muligheter og plikter til å bidra og til å delta i fellesskapet. Begrepet benyttes bredere enn begrepet *integrering*, som primært omhandler nyankomne innvandrere.”³¹ Politisk gir implementeringen av inkludering som supplerende begrep til integrering en nyansering som er nært knyttet til

²⁹ Basert på forelesningsnotater:
Karlsen, J.R. og Strand, R. (2010):

³⁰ <http://www.culcom.uio.no/publikasjoner/boker/2006/normalitet.html>

³¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtpalte/sentrale-begreper.html?id=566423>

politiske målsetninger. Ikke minst handler dette om organisering og sektorpolitikk – hvor integrering i stadig større grad omhandler overnasjonale forhold, europeisk samarbeid og lovregulering, og hvor inkludering blir svaret på den nasjonale tiltakspolitikken.

Målet om integrering er knyttet til målet for utviklingen ellers i samfunnet. Hvordan samfunnet skal se ut er i stadig bevegelse og endring. Bruken av integreringsbegrepet vil slik være knyttet til målet om det integrerte samfunnet. Summen av dette representerer en utfordring for kunnskapsgrunnlaget til norsk integreringspolitikk. Forskningen og politikken vil være tjent med en klarere og mer omforent operasjonalisering av begrepet. EUs arbeid kan være et viktig bidrag her, men en står ovenfor nye utfordringer i forskningen, som kunnskapsgrunnlag for politikktutforming, om det nasjonalt nå gjøres et skille mellom integrerings- og inkluderingspolitikk. Sett i forhold til indikatorutvikling og en omforent operasjonalisering av begrepet, vanskeliggjør og kompliseres dette av Norges nye politikk- og begrepsutvikling. Ikke minst gir dette vitenskapelige utfordringer innenfor forskningen i utformingen av et helhetlig kunnskapsgrunnlag, ved at kunnskapsgrunnlaget blir fragmentert til ulike målsetninger og sektorpolitikk som handlinger utenfor feltet – i den nasjonale politikktutformingen.

Noe av det vitenskapen kan bidra med er kanskje å avdekke feltets bevegelse, og det å utvide forståelsen av begrepets og feltets kompleksitet. Vitenskapelige spørsmål omkring hva som er sikker og sikker nok kunnskap, og hva som er sikker kunnskap "inntil videre" vil kunne være et viktig virkemiddel innenfor IMER-forskningen. Vitenskapelig diskusjon omkring kunnskapsgrunnlaget kan også bidra til kunnskap om hvorvidt en er tjent med å fjerne begrepet gjennom utvidelse av begrepets kompleksitet, eller om en heller er tjent med et fleksibelt integreringsbegrep. Et mer enhetlig begrep og utvikling av mer konkrete og omforente indikatorer kan være et steg i retning av et mer presist kunnskapsgrunnlag. I den grad en ønsker et politisk beslutningsgrunnlag basert på et vitenskapelig sikkert kunnskapsgrunnlag, så umuliggjør skiftende begrepsendringer et forskningsregime for sikker kunnskap. Det kan være mye å hente på bedre forskning, men dette vil ikke kunne løse den grunnleggende utfordringen som ligger til et politikfelt hvor innvandringspolitikken i så stor grad er retningsgivende for integreringspolitikken forståelse, operasjonalisering og tiltak.

I tråd med at politikfeltet kan beskrives ved noen av de samme hovedtrekkene som postnormal vitenskap, så vektlegger dagens regjering en strategi som kan kobles til Funtowicz og Ravetz løsning for hvordan en kan håndtere vitenskapelig usikkerhet. Forholdet mellom vitenskap og politikk, og et sterkt policy-drevet forskningsfelt, kan imidlertid reise spørsmål ved årsaks og virkningsforholdet knyttet til denne usikkerheten. Er det den politiske usikkerheten som gir vitenskapelig usikkerhet, eller er det manglende bevissthet omkring problemstillingene innen IMER-forskningen som har ført til politisk usikkerhet? Svaret er nok ikke entydig eller mulig å besvare i et så politikkknært forskningsfelt. Regjeringens relativt nye strategi knyttet til bruk av "lekfolk" i sin

politikkutforming, representerer ihvertfall en tro på at ikke-eksperter kan være viktige bidragsytere inn i politiske beslutningsprosesser. Nært opp til den sokratiske dialogen³², ved bruk av "extended peer communities"³³, som lekmannskonferanser, tar regjeringen i bruk det som etterhvert har blitt karakterisert som et sentralt virkemiddel i det å håndtere usikkerhet innen postnormale vitenskapsfelt.³⁴ Politiske rådslag om integrering mellom grundere, organisasjoner og politikere i kommunene³⁵ og folkemøter med invitasjonen "Audun Lysbakken vil diskutere integrering med deg"³⁶ er en politisk erkjennelse av at verden fundamentalt sett er kompleks, og at ikke-eksperter kan være viktige bidragsytere gjennom sin nærhet til feltet. Vitenskapelig usikkerhet kan med en slik tilnærming oppnå en annen status enn tidligere.³⁷ Effekter av kunnskapsgrunnlaget og politikkutformingen gitt i betegnelser som; "integreringen er vellykket" eller "integreringen har vært mislykket", kan ved fokus på feltets tilgrensede postnormale kjennetegn, og alternative virkemiddel, åpne for bredere forståelse og nye muligheter knyttet til feltets kompleksitet – både i forskningen, politikken og befolkningen. Bredt forankret bevissthet omkring feltets kompleksitet er slik kanskje det viktigste virkemiddelet mot økt kunnskap om *hvordan vi kan nå målet om det flerkulturelle integrerte samfunnet*.

6. Referanser

- Berg, B. og Valenta, M. (2008): *Flukt, eksil og flykntingers sosiale integrasjon. Kunnskapsoversikt*. Oslo: Norges Forskningsråd
- Brekke, J-P, Bakken, A, Aarset M. Five, Lidén, H, Andenæs, K. (2010) *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990-2009*. ISF Rapport (2010:002). Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Borchgrevink, T. (2002): "Likestilling. Det flerkulturelle demokratiets hodepine", i Brochmann, Borchgrevink og Rogstad (red): *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Castles, S. (2003): *Towards a sociology of forced migration and social transformation*. *Sociology*, 37 (1):13-34
- Døving, C. A. (2009): *Integrering. Teori og empiri*. Oslo: Pax Forlag A/S
- Eriksen, T. Hylland (1993): *Små steder – store spørsmål. Innføring i sosialantropologi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fjelland, R. (2003): "Vitenskapelig usikkerhet som utfordring", i *Forskningsetikk: Beskyttelse av enkeltpersoner og samfunn*, Knut W. Ruyter (red.). Oslo: Gyldendal, 2003, s. 255-271
- Fjelland, R. (1999): *Vitenskap mellom sikkerhet og usikkerhet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS
- Gullestad, M. (2002): *Det norske sett med nye øyne*. Oslo: Universitetsforlaget
- Karlsen, J.R. og Strand, R. (2010): *Etikk og ufullstendighet. Usikkerhet, nøytralitet og handling*. Vestnorsk nettverk – forskerutdanninga. Bergen. Forelesningsnotater: samling 2
- Kymlicka, W. (1995): *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press

³² Henspeiler til Sokrates dialog med Giogias om hva talekunst er. Hvor Giogias som kjent talekunstner og foreleser i talekunst stilles spørsmål av Sokrates som fører Giogias inn i selvmotsigelser. Deretter fortsetter de to med å forfølge stadig mer grunnleggende spørsmål, og ender med en diskusjon om hva rettferdighet er. Det er ingen tvil om at Sokrates gjør seg mer uvitende enn han er. Men dette er noe av grunnlaget for den sokratiske dialogen. Ved å stille tilsynelatende naive spørsmål kan man fokusere på forutsetninger som eksperten ikke er seg bevisst (Fjelland 2003)

³³ Systemet utvides med ikke-eksperter (Fjelland 2003)

³⁴ Fjelland 2003

³⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2010/lysbakken-og-navarsete-i-radslag-om-inte.html?id=612873>

³⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2010/Audun-Lysbakken-vil-diskutere-integrering-med-deg1.html?id=613780>

³⁷ Basert på Fjelland (2003)

Marx, K. og Engels, F.(1984): *Det kommunistiske manifest*. Oslo: Falken forlag. s 15

Okin, Susan M. (1999): "Is Multiculturalism Bad for Women?" i Cohen, Joshua, Matthew Howard og Martha C. Nussbaum (red.): *Is Multiculturalism Bad for Women?* Susan Moller Okin with respondents. Princeton: Princeton University Press.

Andre kilder

Stortingsmelding nr. 17 (1994-95): *Om flyktningpolitikken*. Arbeidsdepartementet

Stortingsmelding nr. 17 (1996-97): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og regionaldepartementet

Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001): *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Arbeidsdepartementet

Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004): *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Arbeidsdepartementet

Stortingsmelding nr. 18 (2007-2008): *Om arbeidsinnvandring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Stortingsmelding nr. 9 (2009-10): *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Justis- og politidepartementet