

Innvandrarborgaren

Kjetil Børhaug*

Universitetet i Bergen, Bergen, Norge

Samandrag

Både i Noreg og andre europeiske land har integrasjonspolitikken dei siste 12–15 åra innført sterkare element av medborgaropplæring. I Noreg tar dette form av eit 50 timars kurs i samfunnskunnskap for innvandrarar frå utanfor EØS-området. I denne samanhengen er det spenningar mellom ein-sidig vektlegging på arbeidslivet og på eit breiare fokus på samfunnsdeltaking. Det er også spenningar mellom myndiggjerande ambisjonar på den eine sida og ambisjonar om tilpassing til norske verdiar og tradisjonar på den andre. Denne artikkelen vil drøfta den medborgaridentiteten som vert konstruert for innvandrarar i samfunnskunnskap i dette spenningsfeltet. Det empiriske materialet er læremiddel som er i bruk i opplæring av innvandrarar i samfunnskunnskap.

Nøkkelord: *Innvandring; medborgaropplæring; introduksjonsprogrammet; samfunnskunnskap*

Abstract

Integration policy has, in most European countries, developed a stronger emphasis on citizenship education in recent years. In Norway a compulsory citizenship course has been introduced. Such courses may focus on participation in the labor market, or in society at large. Courses may focus on adaption or empowerment and critique. This article discusses the Norwegian course in this framework, based on textbook material in use in this course.

Keywords: *Immigration; citizenship education; introductory programme; social studies*

Mottatt: Juni, 2018; Antatt: Desember, 2018; Publisert: Januar, 2019

Innleiing

Med introduksjonslova frå 2004 fekk norsk innvandringspolitikk ein systematisk medborgaropplæringskomponent, ved at dei fleste innvandrarar frå utanfor EØS-området vart pålagde å gjennomføra eit kurs i samfunnskunnskap. Det må avleggjast ein prøve, og det er knytt sanksjonar til ikkje å ta kurset. Tilsvarende tiltak vart sett i verk om lag samstundes i fleire andre europeiske land (Joppke, 2007). I norsk samanheng har kommunane ansvaret for dette tiltaket.

*Korrespondanse: Kjetil Børhaug, Universitetet i Bergen, Postboks 7802, 5020 Bergen. Epost: Kjetil.Borhaug@uib.no

© 2018 Kjetil Børhaug. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Kjetil Børhaug. «Innvandrarborgaren.» *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, Vol. 4, 2018, s. 170–183. <http://dx.doi.org/10.23865/ntp.k.v4.1285>

Bakgrunnen for dette var ei vurdering av at integrasjonen av innvandrarakar ikkje lukkast godt nok. Særleg arbeidsdeltakinga vart sett som for låg, men også andre former for samfunnsengasjement og deltaking vert sett på som mangelfull. Innvandrarane vart i for stor grad gjort til sosialklientar som ikkje var integrert i samfunnet. Det var dette den nye aktiviseringsorienterte politikken skulle gjera noko med, og obligatorisk medborgaropplæring vart innført som lekk i denne (Djuve, 2011; Hagelund & Kavli, 2009).

Eit slikt tiltak vitnar om politisk vilje til å forma borgarane, eller i dette tilfellet, ei gruppe av dei. Det er ikkje noko nytt, også demokratiske nasjonalstatar har vanlegvis gjort det (Aars, 2008; Slagstad, 1998; Telhaug & Mediås, 2003). James March og Johan P. Olsen nyttar omgrepet demokratipolitikk om mål og tiltak for å utvikla slike medborgarar som den liberale, vestlege nasjonalstaten treng (1995). Sentralt her er formidling av borgaridentitetar og å få aksept for desse mellom borgarane. Samfunnskunnskapskurset kan slik tolkast som eit forsøk på å konstruera ein innvandrarborgaridentitet. Mange vil spørja om slike tiltak verkar, sjå til dømes Djuve, Kavli, Sterri og Bråten (2017). Like viktig som om dei har effektar, er spørsmåla om kva medborgaridentitetar staten byggjer opp og fremjar gjennom tiltaket, og dette er den overordna problemstillinga for denne artikkelen.

Det er ulike syn på kva integrasjon av innvandrarakar i samfunnet eigentleg vil seia. Til dømes hadde to offentlege utval frå dei seinare åra, som skulle utgreia innvandringspolitiske problemstillingar, heller ulike syn på dette. Brochmannutvalet la mest vekt på deltaking i arbeidslivet, medan Kaldheimutvalet la til grunn eit breiare omgrep om deltaking i samfunnet også utanom arbeidslivet (Loga, 2013). Djuve peikar like eins på at i intensjonane med introduksjonslova ligg det spenningar mellom på den eine sida å stilla krav om arbeid og på den andre sida å bidra til medborgarskap i vidare tyding, utover arbeidsdeltaking.

Medborgaropplæring i slik vidare tyding står igjen i ei spenning mellom medborgaropplæring for myndiggjering, og for å sikra at innvandrarakar forstår og aksepterer grunnleggjande verdiar (Djuve, 2011, s.120). Joppke minner om det tvitydige i å villa sikra liberale verdiar med tvang, men det er eit ofte artikulert synspunkt at innvandrarane må utfordrast klarare til å læra seg norske, sekulære og liberale verdiar (2007, s. 3–5).

Er innvandrarborgaren primært arbeidstakar eller også deltakar på andre arenaer? Skal innvandrarborgaren primært tilpassa seg, eller bli ein myndiggjort deltakar ut frå sine interesser og føresetnader? I Noreg meiner Djuve at motstridande ambisjonar ligg bak den breie støtta til programmet generelt, der altså samfunnskunnskapskurset inngår (Djuve, 2011). Spørsmålet er kva for ambisjonar som vert gjort til røyndom i praksis, i møte med dei innvandrarane det gjeld.

Kva eit kurs formidlar, kan ein studera på mange nivå, her er læremiddelnivået valt som empirisk inngang til samfunnskunnskapskurset. På den eine sida vil læremidla vera eit presist uttrykk for kva som er intensjon, siktemål og tenking bak eit pedagogisk tiltak. Læremiddel har ein intensjon om å forklara det viktige og har ein autoritet som skriv seg frå den konteksten dei vert brukte i (Selander & Skjelbreid,

2004). Tyngda til lærebøkene syner seg i at det lenge var vanleg at dei måtte ha statleg godkjenning. Lærebøkene i grunnskulen treng ikkje lenger slik godkjenning, men eit av dei største læreverka for samfunnskunnskap for innvandrarak har staten ikkje berre godkjent, men laga sjølv. Det er uvanleg. Det er dette læreverket som her skal analyserast nærare. På den andre sida er læremiddel valide indikatorar på kva innhald som vert formidla av lærarane. Sjølv om lærarane neppe fylgjer læremidla slavisk, vil læremiddelet ofte vera ei viktig rettesnor for lærarane når dei vurderer innhaldet i kurset. Ei evaluering av introduksjonsprogrammet viser at dei som underviser i det, er nøgde med læreverka (Djuve mfl., 2017). Læremidla er såleis valide data om hovudtrekk i kurs- og fagtilbod, særleg når tiltaket er nytt, og lærarane ikkje er spesialutdanna for det, som i dette tilfellet.

Introduksjonsprogrammet som medborgaropplæring

Bakgrunnen for den nye lova og programmet, i Noreg som elles i Europa, var ei vurdering av at integrasjonen ikkje fungerte godt nok, om enn dette varierer mellom land. Deltakinga i arbeidslivet er jamt over lågare for desse gruppene (Hagelund & Kavli, 2009; Joppke, 2007). Den politiske mobiliseringa av innvandrarak er også svak (Andersson, Jacobsen, Rogstad & Vestel, 2012; Bjørklund & Bergh, 2013; Loga, 2012; Loga, 2013; Takle, 2015; Takle, 2014).¹ Det norske introduksjonsprogrammet avløyste eit sosialhjelpsregime der det vart stilt få krav, og der medborgaropplæring i liten og ingen grad inngjekk (Djuve, 2011, s. 116–117). Programmet er uttrykk for ein vilje til å stilla krav om betre samfunnsintegrasjon. Tyngda i den politiske viljen viser seg i at programmet lenge låg under ein eigen statsråd for innvandring og integrasjon, som ein av fleire statsrådar i Justisdepartementet. Fyrst ved regjeringssomdanninga i 2018 vart integrasjonssaker flytta til Kunnskapsdepartementet. Også den noverande regjeringa legg vekt på integrasjon og har lagt ei integrasjonsmelding fram for Stortinget.² Målet for regjeringa er eksplisitt formulert som det å utforma ein innvandrarak, slik Regjeringa skriv på si nettside 15. mai 2016: «For at nyankomne innvandrarak skal bli godt integrerte, er det viktig at dei kan skaffe seg arbeid og utdanning og delta i samfunnet.»³ Introduksjonslova skal bidra til dette, og det er denne lova som heimlar språkopplæring og opplæring i samfunnskunnskap. Integrasjons- og mangfaldsdirektoratet har det overordna forvaltningsansvaret

¹I samband med Grunnlovsjubileet i 2014 hadde Frank Aarebrot frå Universitetet i Bergen ei kringkasta forelesing om norsk historie i 200 år – på 200 minutt. Eit hovudpoeng, som han særleg understreka mot slutten, er at dei 200 åra har vore ein prosess der stadig nye grupper har blitt innlemma som fullverdige medlemmer i det politiske livet, med fulle rettar, og at den neste store innlemmingsprosessen må gjelda innvandrarak.

²Meld. St. 30 (2015-2016). Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk.

³<https://www.regjeringen.no/no/tema/asylsituasjonen/itegrering/introduksjonslov-og-arbeid/id2343469/>

for integrasjonspolitikken og også for introduksjonsprogrammet som har opplæring i språk og samfunnskunnskap og i tillegg introduksjon til arbeidslivet som ei hovudsak. Kompetanse Norge skal bidra med fagleg støtte sentralt.⁴

Kommunane har ansvaret for å setja introduksjonstiltaka i verk, herunder opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Men dei har avgrensa fridom i utforminga av innvandrarborgaren, ettersom det er laga ein nasjonal læreplan som har status som forskrift.⁵ Opplæringa skal gå på tre hovudnivå, men har krav om tilpassa opplæring utover den tredelinga, gjennom individuelle opplæringsplanar (Djuve mfl., 2017). Kommunane har oppretta eigne einingar som har ansvaret for dette, og 88 % av kommunane tilbydde i 2015 språkopplæring med samfunnskunnskap. Dei færraste sette dette ut til andre (Birkeland, Larsen & Lønvik, 2015). Introduksjonsprogrammet gjeld ikkje EØS-innvandrarane, det vert føreset at dei finn ut av integrasjonen sjølve eller alt har dei forståingane som trengst av kva det vil seia å vera samfunnsborgar (Nødland, Vedøy & Gjerstad, 2016). For dei fleste innvandrargrupper frå utanfor EØS er opplæring i 600 timar norsk og samfunnskunnskap både ein rett og ei plikt.⁶

Ei evaluering frå 2017 viser varierende kvalitet i tenestetilbodet, særleg når det gjeld norskopplæringa.⁷ Dei minste kommunane har problem med kompetanse, å kunna differensiera mellom ulike behov og å laga fulldagsprogram (Djuve mfl., 2017; Kavli, Hagelund & Bråthen, 2007). Evalueringar av introduksjonsprogrammet har også sett særleg på samfunnskunnskapen, og det vert dokumentert at tilpassinga til ulike føresetnader er eit problem (Djuve mfl., 2017). Dette er også dokumentert frå forskning på korleis innvandrarungdomar møter samfunnskunnskap på skulen. Innvandrarrelevante opplever ikkje at samfunnsfaget i skulen vender seg til dei (Solhaug & Børhaug, 2012). Banks peikar på internasjonal forskning om at slik undervisning i liten grad klarar å mobilisera unge med minoritetsbakgrunn (Banks, 2009). Kva kurset inneheld, er derimot lite undersøkt. Djuve mfl. (2017) finn at lærarane meiner samfunnskunnskapen gir lite hjelp til å ta opp aktuelle saker. Det er også vanskar med å få brukarmedverknaden til å fungera, men der den har fungert, har det positive verknader på integrasjonen seinare. Likevel framstår samfunnskunnskapen innholdsmessig som ukjend. Er det primært om arbeidslivsdeltaking eller er det også andre deltakingsarenaer? Er det mest vektlegging av tilpassing, eller handlar det meir om myndiggjering på eigne premiss?

⁴Merksemda er her avgrensa til den opplæringa som vert tilboden til vaksne innvandrare. Det er eigne planar om tilrettelagd undervisning for born og unge i skulealder.

⁵Forskrift 19. april 2012 nr. 358.

⁶Det gjeld flyktingar, personar med opphald på humanitært grunnlag, personar med kollektivt vern, familiejenforeinte med ein som høyrer inn under ei av dei nemnde gruppene (http://www.samfunnskunnskap.no/?page_id=245&lang=no. Lese 16.05.2016).

⁷<https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/evaluering-av-introduksjonsprogram-og-norskopplaring/>. Lese 12.11.2017.

Den tvitydige medborgaren

Samfunnskunnskap har ingen objektiv, sjølvstøtt kjerne. Han er, som alle pedagogiske tiltak, ein konstruksjon. Det kan tenkjast ulike innvandrarborgaridentitetar, som Djuve antyder med skiljet mellom arbeidsliv og medborgarskap, og medborgarskap som myndiggjering eller tilpassing til grunnleggjande verdiar (2011).

Med inspirasjon frå Tomas Englund sine arbeid frå 1980-åra har Halvdan Eikeland introdusert tre ulike grunnkonsepsjonar for kva samfunnskunnskap kan handla om (1989, s. 26). Dei impliserer nokså ulike idear om kva deltaking i samfunnet er. Ein av desse, som Eikeland kallar den vitskapleg-rasjonelle (1989, s. 31), har integrasjon i arbeidsliv og lokalsamfunn som ei hovudsak. Den gjer økonomisk vekst og utvikling basert på samarbeid og vitskaplege løysingar til eit sentralt element. Samfunnskritikk og konfliktorientering er det lite rom for her. Alle fag skal leggja vekt på at elevane skal læra å samarbeida og løysa problem i fellesskap på objektivt grunnlag. Dette treng dei i arbeidslivet. Solidarisk samarbeid i lokalsamfunn og arbeidsliv er det sentrale deltakingsfeltet. Arbeidslivet er ikkje heilt einerådande, valdeltaking og organisasjonsdeltaking er med, men det er eit tyngdepunkt på den tilpassingsdyktige, samarbeidande arbeidstakar og lokalsamfunnsborgar. Synet på integrasjon av innvandrarak som primært knytt til arbeidslivet fell inn under dette, men i denne konsepsjonen skal ein ikkje berre vera arbeidstakar, ein skal også vera deltakar i samarbeid og utvikling i arbeidsliv og lokalsamfunn.

Kva er så motstykket, dvs. breiare deltaking i samfunnslivet elles? Eikeland peikar, også her med referanse til Englund, på den demokratiske konsepsjonen om samfunnskunnskap, som slår inn særleg frå 1970-åra. Her er konfliktperspektiv og samfunnskritikk viktig, og samfunnsborgarane si deltaking vert breiare forstått. Målet er elevar som er demokratisk funksjonsdyktige og som har politisk dømmekraft (Eikeland, 1989, s. 39). Det er aktivistborgaren som er målet no, og å tenkja seg innvandrarborgaren i slike termar peikar utover arbeidslivet.

Kva former for aktivisme det kan vera tale om, seier Eikeland lite om. Den demokratiske aktive borgaren kan ta mange ulike former, som Eikeland i liten grad drøftar. Olsen skil i eit arbeid frå 1988 mellom fire førestellingar om staten, som impliserer ulike medborgarroller med ulike deltakingsprofilar (Olsen, 1988). Den samfunnsstyrande stat gjer det representative demokratiet og den parlamentariske styringskjede til kjernen. Her er staten utstyrt med eit mandat til å styra gjennom lovene. I møte med dette er medborgarane *lovlydige borgarar*, men ved val er dei myndige *veljarar*. Staten som supermarknad nedtonar staten sitt styringsmandat og legg større vekt på borgarane som *brukarar* og på staten si plikt til å tilpassa tenester til dei behov brukarane har. Borgarane er primært myndige brukarar med rett til å stilla krav til tenesteytinga.

Staten som moralsk fellesskap legg størst vekt på at demokratisk politikk er å byggja og vedlikehalda felles verdiar og standardar som alle tiltak må byggja på. Å vera borgar er her å bli sosialisert inn i denne moralske *fellesskapen*. Dette kan ein tenkja

på ulike måtar. I ei tradisjonell form vil ein krevja at innvandarane må tilpassa seg dei verdiane som er der frå før. I eit deliberativt perspektiv vil vekta vera meir på at det nasjonale verdigrunnlaget må tilpassast gjennom deliberative prosessar, slik at det kan femna nye grupper (Banks, 2009). Det blir rimeleg å tenkja at nye samfunnsgrupper deltar i deliberative prosessar om nettopp kva som skal vera det moralske grunnlaget for politisk fellesskap (Weigård & Eriksen, 1998). Den forhandlande staten er ein stat som er ein arena for mange ulike grupper og organisasjonar og dels er han sjølv sett saman av mange institusjonar som varetar interesser og verdiar. Politikk er forhandling og kompromiss mellom ulike interessentgrupper, og borgaren er *interessehevdande deltakar* i dette samspelet mellom interesser fundert i oppfatningar av egne interesser og preferansar, og i organisert interessegruppekamp i parti og organisasjonar.

Eikeland peikar elles på at den vitskapleg-rasjonelle og den demokratiske forståinga av samfunnskunnskap fortrengr eldre former for medborgaropplæring med røter i nasjonsbygginga på 1800-talet, som han kallar for patriarkalsk, og som vektla at borgarane skulle vera lovlydige, slutta seg til verdifellesskapet og vera lojale mot landet og den styrande eliten. Politikk var i stor grad noko eliten var involvert i, prega av harmonisk ivaretaking av felles nasjonale interesser og verdiar innanfor dei nasjonale institusjonane som borgarane måtte kjenna til og respektera. Borgarane, eller i alle fall nokre av dei, hadde røysterett, men deltaking avgrensa seg til det (1989, s. 27–30).

Det ligg i denne gjennomgangen av ulike grunnlag for innvandrarborgaren også ei spenning mellom på den eine sida legitimering og innordning, og frigjering og samfunnskritikk på den andre sida. Dette er ei grunnspenning i all pedagogisk verksamd (Apple, Au & Ganding, 2009). I alle fall i delar av den offentlege debatten om integrering av innvandarar som deltakarar i det norske samfunnet har kravet om at innvandarane skal tilpassa seg og innordna seg norske verdiar og tilhøve, vore svært tydeleg (Djuve, 2011). Medborgaropplæring kan også ha kritisk brodd slik til dømes demokratikonsepsjonen hos Eikeland og danningstenkinga generelt legg vekt på (Børhaug, Fenner & Aase, 2005; Hellesnes, 1992).

Dei teoretiske utgangspunkta som er skisserte, tydeleggjer det svært ambisiøse ved kurset i samfunnskunnskap. Desto viktigare er den fagdidaktiske tilrettelegginga. Viktige fagdidaktiske omsyn er mellom anna å ta utgangspunkt i dei studerande sine føresetnader, ikkje minst kognitivt, og byggja på dei. Det vil til dømes seia at det nye må forklarast ved hjelp av omgrep og faktakunnskap dei studerande alt har (Joyce & Weils, 1996). Motivasjon er viktig. Dersom det berre er den ytre motivasjonen (fare for bortfall av stønad) som er operativ, vil det gjera læring vanskeleg. Indre motivasjon, som til dømes ei oppleving av kunnskapen som meiningsfull og relevant, er også viktig. Ei særleg didaktisk utfordring er at målet med kurset ikkje berre er kunnskap, men også åtferd i samfunnet. Det krev ei særleg konkretisering av og motivasjon for handling. Behovet for didaktisk tilrettelegging heng også saman med at slike kurs berre er ei av mange kjelder for medborgarsosialisering. Aktuelle hendingar i medie-biletet og i innvandarane sine egne liv (Jacobsen & Andersson, 2012; Rogstad &

Vestel, 2011) så vel som erfaringar med korleis offentleg sektor generelt definerer og møter innvandrarene (Schneider & Ingram, 1997) vil også spela inn og kan lett skyva kurs til sides.

Innvandrarborgaren i læremidla

Styresmaktene har tatt ei sterk styring over kurset i samfunnskunnskap, og dermed over korleis innvandrarborgaren skal sjå ut. For det fyrste har dei laga ein læreplan for tiltaket, der deltaking i samfunnet vert framheva, men i nokså generelle termar. Det er ikkje eintydig kva for deltaking det er tale om, og læremidla si fortolking får dermed større tyngd. Måla for opplæringa i samfunnskunnskap er at innvandrarene

- får kunnskap om viktige historiske, sosiale, økonomiske, kulturelle, rettslege og politiske forhold i Noreg – og at dei kan uttrykkje kjennskap til desse forholda
- utviklar kunnskap om egne rettar, moglegheiter og plikter i det norske samfunnet – og at dei kan bruke denne kunnskapen i kvardagen
- reflekterer over og samtalar om grunnleggjande verdiar og utfordringar i det norske samfunnet knytte til demokrati, likestilling og menneskerettar – og at dei kan uttrykkje egne meiningar om slike spørsmål (Vox, 2013, s. 6).

For det andre har statlege styresmakter tatt kontroll over nettopp læremidla på ein annan måte enn i utdanningssystemet elles. Det er ofte læremidla som gir dei klargjeringane som læreplanen ikkje gir. Læremiddelproduksjonen er i dette tilfellet ikkje overlata til forlag og forfattarar i same grad som for læremiddelproduksjon elles. Kompetanse Norge (tidlegare VOX, eit statleg forvaltningsorgan for vaksenutdanning) har fått i oppdrag å gi rammer og ressursar til kommunane som støtte til arbeidet med samfunnskunnskap. Kompetanse Norge har som lekk i dette ansvaret utarbeidd ein katalog over ulike læremiddelressursar. Pr. 09.11.2017 låg det ute 82 læremiddel berre for samfunnskunnskapsdelen, og endå fleire for norskopplæringa. Av dei 82 er fleirtalet introduksjonar til ulike yrke, men det ligg også ute nokre læreverk som er innføring i samfunnskunnskap frå ulike forlag og forfattarar. Kompetanse Norge skriv at dei ikkje går god for kvaliteten på alt, men at useriøse innslag vert luka ut. Det mest interessante er at noko av læremidlematerialet altså er produsert av Kompetanse Norge sjølv.⁸ Eitt slikt verk er Samfunnskunnskap.no. Det er eit fullt utvikla læreverk med tekstar, illustrasjonar og oppgåver. Kompetanse Norge opplyser at læreverket er eigd og utvikla av dei sjølv, med bidrag frå andre, men det redaksjonelle ansvaret har Kompetanse Norge.⁹ Det er dette statlegproduserte læreverket frå Kompetanse Norge som her skal analyserast for å forstå ulike sider ved innvandrarborgaren. Ein må anta at dette verket i særleg grad vil spegla korleis statlege styresmakter definerer den gode innvandrarborgaren som introduksjonsprogrammet byggjer på.

⁸<https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/laremidler/>. Lese 09.11.2017.

⁹Opplysningane er stadfesta i e-post frå Kompetanse Norge 6. desember 2017.

Analysen omfatta gjennomgang av heile læreverket, og alle former for deltaking vart registrert. Dei er nedanfor drøfta opp mot dei ulike teoretiske kategoriane. Tilsvarende er alle tekstlekkar og oppgåver som inviterer til å ta stilling til noko, registrert, dei er drøfta opp mot skiljet mellom kritikk og innordning, og teksten er lesen med tanke på å finna døme på at han refererer til erfaringar og ord som innvandrarane kan tenkjast å kjenna til eller ha opplevd.

Den nettbaserte læreboka med innføring i norske samfunnstilhøve for innvandrarar er delt i sju tema.¹⁰ Som dei viser, er det ikkje tale om ei smal fokusering på deltaking i arbeidslivet, her er også andre sider ved samfunnet tatt med:

1. Ny innvandrar i Noreg
2. Historie, geografi og levesett
3. Barn og familie
4. Helse
5. Utdanning og kompetanse
6. Arbeidsliv
7. Demokrati og velferdssamfunn

Til kvart av desse er det 8–10 delemne, nokre svært detaljerte, andre vert berre nemnde i eit avsnitt. Til dømes er det i tema om arbeidslivet litt om overgangen frå landbruk, fiske og industri til dagens samfunn, men svært knapt. Geografi og levesett, i tema nummer to, har også ei slik leksikal summarisk form. Det vert sagt noko om dei norske høgtidene, klima og religion. Det er svært knapt og lite forklart og konkretisert, slik at dei gir lita meining for dei som aldri har høyrte om desse norske særtrekka. Tredje tema, barn og familie, er også svært kort, med knappe orienteringar om samlivsformer i Noreg. Tilsvarende kort er delemnet om barneoppseding og korleis folk bur i Noreg, men med vakre illustrasjonar. Det er ikkje gjort forsøk på å forklara noko, langt mindre forklara det med referanse til innvandrarane sine føresetnader. Dette handlar ikkje om deltaking, heller ikkje om å forklara norske verdiar og tradisjonar – det er meir ei opplisting av ting som få innvandrarar har føresetnader for å forstå, og som teksten meir orienterer om. Tilsvarende knapt er det om tema 4, helse, der det er svært korte tekstar om delemne som helse og velferd, historisk utvikling, førebygging av helseproblem, eldre og helse og psykisk helse. Den didaktiske tilrettelegginga er svært svak når det blir så leksikalsk.

Andre tema blir det brukt meir plass på, og fleire av dei er kjenneteikna av juridisk-administrative aspekt ved det å vera samfunnsmedlem. Det blir lista opp lange rekjer med lovreglar som innvandrarar må kjenna til. Dette ser ein til dømes i det fyrste temaet, Ny innvandrar i Noreg, som går gjennom ulike grunnlag for opphald, kva introduksjonsprogrammet er og kven som har rett til ulike tenester under programmet. Det forklarar kort NAV, Folkeregisteret, Skatteetaten og retten til tolk. Det same legalistiske tilsnittet finn vi i ei knapp side om likestilling og likeverd, med ei

¹⁰http://www.samfunnskunnskap.no/?page_id=276&lang=no. Lese 09.11.2017.

påminning om at likestillingslova må alle respektera. Tilsvarande er det i avsnittet om vald i nære relasjonar, heile teksten er som fylgjer og minner meir om eit regeloppslag enn om ein læremiddeltekst:

All bruk av vold er forbudt ved lov i Norge, også vold i familien, mellom kjærester, samboere og ektepar.

Bruk av fysisk avstraffelse i barneoppdragelsen, kjønnslemlestelse og å presse noen til å gifte seg mot sin vilje, blir også regnet som vold.

Du kan lese mer om vold i nære relasjoner på www.vox.no/vold (http://www.samfunnskunnskap.no/?page_id=500&lang=no. Lese 16.11.2017)

Her er det lovverket som er hovudbodskapen, det gjeld også delelementet ekteskap, som inneheld seks utdrag frå ekteskapslova. Meir detaljert er gjennomgangen av regelverket som gjeld barn og unge. Det er ei lang liste, her er dei tre fyrste gjengitt for å visa den legalistiske sjangeren som er brukt:

- Når et barn blir født, skal legen eller jordmoren gi fødselsmelding til Folkeregisteret.
- Det er som regel foreldrene som har hovedansvaret for barna sine, og barn har krav på omsorg og omtanke fra foreldrene.
- Foreldre har plikt til å forsørge barna sine. Det vil si at de må sørge for at barna får mat og klær og andre ting som er nødvendig for å ha et godt liv. Denne forsørgelsesplikten gjelder helt til barnet har fylt 18 år. Foreldre har også vanligvis plikt til å forsørge barna sine til de er ferdige med videregående skole, selv etter at de har fylt 18 år. (http://www.samfunnskunnskap.no/?page_id=475&lang=no, lese 16.11.2017).

Etter denne gjennomgangen er det ei utgreiing om kva barnevernet er og korleis det verkar. Desse delane av læreverket vender seg til innvandraren med tydeleg krav om å respektera lovene i landet, innvandarborgaren skal kjenna lovene og vera lovlydig, det kan det ikkje vera tvil om.

Innvandarborgaren blir også definert med rett til velferdstenester, og store delar av læreverket går gjennom kva velferdstenester ein har krav på. Dette ser ein til dømes tydeleg under tema 4 om helse. Den mest omfattande delen heiter Ulike ordningar, der det vert gitt ein nøyare gjennomgang av fastlækjarordninga, tannhelsetilbodet, ambulanse, sjukehusinnlegging, reseptar, apotek og at ein må gå til fastlækjaren for å få tilvising til spesialist. Tilsvarande er også tema 5, Utdanning og kompetanse, i stor grad ein gjennomgang av retten til barnehage og utdanning. Her er det noko meir forklarande, fordi etter eit skjematisk oversyn over heile utdanningssystemet blir dei ulike delane i nokon grad forklart, ikkje berre lista opp. Det er eit eige delemne om skulen sitt verdigrunnlag, der grunnleggjande føremål og prinsipp frå Læringsplakaten og frå opplæringslova er tatt inn. Delemne som foreldre-skule-samarbeid og vaksne sin rett til utdanning og vidaregåande skule er

svært summarisk – 12–15 liner tekst, noko meir om høgare utdanning. Gjennom alle desse korte tekstane om ulike steg i utdanningsløpet er det løfta fram kva elevar og studentar har rett på og kven som betalar for det. Her er det såleis brukaraspektet som er det tydelegaste. Det er til slutt nokre punkt om innføringa av obligatorisk skule på 1700-talet. I nokon grad er brukarane sine rettar til påverknad nemnde, men det er nokså vagt. Introduksjonsprogrammet sjølv er også forplikta på brukar-medverknad. Men i all hovudsak er brukaren her ein klient, og har ikkje nemnande innverknad som brukar.

Arbeidslivet er eit omfattande hovudtema, og det er også med i andre tema til dømes i 1, Ny innvandrer i Norge. Her er innvandrarborgaren som arbeidstakar og skattebetalar det viktigaste. Det vert igjen og igjen understreka at det er ei klar forventning om å koma seg i arbeid, betala skatt og dermed finansiera dei velferdsyttingane ein har krav på. Under delemnet Hele folket i arbeid handlar det om at det vert sett som svært viktig at alle er i arbeid, og det vert forklart at staten, gjennom NAV, brukar store ressursar på å få dette til. Det vert kort forklart korleis ein søker på jobb og kva som skal vera med i ein jobbsøknad. Det vert forklart korleis lønnsutbetalingar og skattetrekk går føre seg og at det er naudsynt at alle bidrar til velferdsstaten med skatt. Det vert åtvåra mot svart arbeid: «Hvert år mister staten mange millioner kroner i skatteinntekter, arbeidsgiveravgifter og trygdeavgifter på grunn av svart arbeid. Dette er penger som skulle ha vært med på å betale for velferdssamfunnet» (http://www.samfunnskunnskap.no/?page_id=565&lang=no. Lese 16.11.2017).

Forventningane om å bli ein god arbeidstakar og skattebetalar, som på den måten bidrar til velferd og velstand for alle, er svært tydeleg artikulert. Innvandrarane blir sterkt oppmoda om å delta i dette nasjonale solidaritetsprosjektet for velferd. Dette ligg nær den vitskapleg-rasjonelle konsepsjonen om samfunnskunnskap, og samarbeidsaspektet kjem også inn her, fordi under delemnet om Organisasjoner og medbestemmelse vert det orientert om organisasjonane i arbeidslivet og at også arbeidstakarane kan melda seg inn i slike. Det heiter her at:

For å skape et godt miljø på arbeidsplassen må arbeidsgiveren og arbeidstakerne samarbeide om de ulike avtalene. I norsk arbeidsliv er det derfor tilrettelagt for medbestemmelse og bedriftsdemokrati på flere måter. Den enkelte arbeidstakeren skal bli hørt og få være med å tilrettelegge sin egen arbeidssituasjon. Gjennom fagforeningen deltar de ansatte i drøftinger og får informasjon om virksomheten (http://www.samfunnskunnskap.no/?page_id=542&lang=no. Lese 16.11.2017)

Det er særleg under tema om demokrati og velferdssamfunn ein kunne venta å finna høve til og forventning om politisk deltaking mest artikulert, men det finn vi i liten grad. Her finn vi i staden ein gjennomgang av dei viktigaste statsinstitusjonane i Noreg. Her er delemne om dei formelle sidene og oppgåvene til monarkiet, Storting og regjering, kommune og fylkeskommune, og internasjonale organisasjonar Noreg er med i. Det vert ikkje sagt så mykje meir om korleis ein deltar her, i staden kjem det ein gjennomgang av sivile og politiske menneskerettar, nokså grundig samanlikna med mangt anna. Det representative demokratiet så vel som organisasjonsfridom,

ytringsfridom og fridom til å aksjonera vert knytt til desse rettane. Om dette er meint som ein påstand om at desse rettane gjeld i Noreg, om dei er ideal og kven dei gjeld, er vanskeleg å seia. Forklaringa på korleis desse rettane vert til faktiske deltakingsordningar, er heller vag. Likevel, både veljaren og den interessehevdande deltakaren er nemnd (http://www.samfunnskunnskap.no/?page_id=33&lang=no. Lese 16.11.2017). Når det gjeld veljaren i det representative demokratiet, vert det understreka at røysterett har berre norske statsborgarar, men innvandrarar har røysterett ved kommuneval etter tre år. Omtalen av val og partia er svært kort. Det står at «Det er hemmelige valg i Norge. Det betyr at ingen får vite hvilket parti du stemmer på» (http://www.samfunnskunnskap.no/?page_id=402&lang=no. Lese 16.11.2017). Men «du» får altså ikkje røysta på lenge anna enn i kommuneval om tre år. Veljarrolla er altså trekt fram, men på statleg nivå ligg den fram i tid.

Der er ikkje er eitt einaste døme på at ulike former for deltaking vert forsøkt knytt til innvandrarane sjølve, deira situasjon og deira interesser. Her er ingenting om kva organisasjonar som finst med vekt på innvandrarinteresser eller kva partia meiner i innvandrarsaker. Anna politisk utdanning prøver å knyta deltakingsformer til dei studerande sin situasjon og motiverer eksplisitt for deltaking (Børhaug, 2011). Det vart frå utvalet som drøfta korleis ein kunne betra den demokratiske danninga i Noreg, foreslått at slik utdanning burde vore knytt til det verkelege politiske livet, sakene og aktørane (NOU, 2011: 20). Det er ingen døme på dette her.

Generelt er den didaktiske tilrettelegginga svak. I anna lærestoff vil ein leggja vekt på å knyta lærestoffet til den kunnskap og forståing dei lærande har på førehand og å forklara med døme og omgrep som dei alt kjenner. Det er lite av denne typen tilretteleggingar her. Dette er ein svært norsk diskurs som utelukkande refererer til norske tilhøve og erfaringar. Tekstane er også så kortfatta at dei på ein god del punkt ikkje forklarar noko, men summarisk gir generelle påstandar om korleis ting er. Er det viktigare at kurset har gitt klar beskjed, enn at det verkeleg blir forstått og fører til ny innsikt? Det er derfor grunn til å tru at desse tekstane er nokså vanskeleg tilgjengelege for mange om dei ikkje blir supplert med anna lærestoff.

Det er på ein del deltema lagt til diskusjonsoppgåver. Men det er ingen faglege ressursar i læremiddelteksten til slik kritisk diskusjon, til dømes i form av problematisering av eit samfunnsfenomen, eller ved at ulike syn eller reformforslag vert gjort greie for. Og framfor alt; her er ingen oppspel til at innvandrarane som tar dette kurset, kan diskutera sine egne interesser og vurderingar av egne problem. Her er kontrasten til politisk danning av norske ungdomar stor, dei vert invitert til å meina noko om saker som vedkjem dei (Børhaug, 2014). Det fell som nemnt over saman med lærarane sine vurderingar slik dei er avdekka i evalueringar.

Avsluttande drøfting

Korleis kan ein samanfatta innvandrarborgaren? Hovudbodskapen er at den gode innvandrarborgaren er ein norskstalende arbeidstakar, skattebetalar og deltakar i å finansiera velferdsstaten, lovlydig og forbrukar av dyre offentlege tenester. Element

frå ulike medborgaromgrep vert her kombinert på ein måte som lagar ein særeigen profil. Vekta på deltakinga i arbeidslivet er tydeleg til stades. Dette åleine fell saman med det smale fokuset på arbeidslivet.

Dette er kombinert med brotstykke frå andre medborgarroller som gjeld tilhøvet til statsmakta. Særleg den lovlydige borgar som kjenner og respekterer lovene. At lovene også er noko borgaren skal ha makt over gjennom valet til lovgjevande forsamling, manglar. Frå brukaridentiteten er retten til tenester tydeleg, men i staden for retten til å påverka tenestene, er plikta til å finansiera dei mykje tydelegare løfta fram.

Verdiar og tradisjonar er gitt, og noko ein som innvandrar vert orientert om. Det vert ikkje eingong forklart. Det er ikkje noko forsøk på å integrera innvandrara i staten som moralsk fellesskap, til dømes i form av idear om multikulturalisme, slik at dei som ikkje har bakgrunn frå Noreg, skal kunna tenkja at dei kan bidra med noko til eller bli ein del av eit moralsk fellesskap som også kan romma dei. Det er ingenting som artikulterer førestellingar om at det finst eit nasjonalt fellesskap som kan vera ope for, og kanskje sjå verdien av, impulsar frå andre kulturar. Det parlamentariske systemet og deltaking i det, så vel som demokratiske verdiar og menneskerettar, vert gitt god plass og halde opp som eit gode, men deltakinga der gjeld ikkje for alle, og for innvandrara kjem det seinare. Dette kan sjåast som ein ny variant av den patriarkalske retninga. Kultur, institusjonar, velferdsstat og lovverk vert haldne fram som gode og rette, men som noko ein skal tilpassa seg og underordna seg – og altså, finansiera bruken av.

Dette nypatriarkalske medborgaridealet vert i nokon grad modifisert av element som ligg meir i det demokratiske og myndiggjerande, og som så vidt er til stades. Det vert peika på med ei setning at alle kan aksjonera, og røysta i lokalval etter tre år. Det vert sagt at alle har rett til å vera med i organisasjonar, også i arbeidslivet, men det er overraskande at det er svært få innslag som gjeld den lokale samarbeidskompetansen eller samhandlingskompetansen som Ludvigsenutvalet kallar det (NOU, 2015: 8).

I lys av rammeverket over ulike borgaridentitetar er det såleis berre svake element av deltakaren i den forhandlande staten, dvs. deltaking i interesse- og verdikampen gjennom organisering, gruppedanning og offentlege ytringar er berre heilt summarisk peika på. Desse elementa er berre svært kort nemnde, og framfor alt: Der er ingen forsøk på å aktualisera dette for innvandrara eller å forklara korleis dette kan gjelda dei. Brukaridentiteten er delvis framme, men brukaren sin rett til å få påverka tenestene er erstatta av brukaren si plikt til å betala for dei.

Den profilen som kjem fram, må fortolkast i lys av konteksten. På den eine sida er det sider ved innvandringsdebatten som blir nokså synleg her. Det innvandringspolitiske klimaet er ein viktig kontekstuell faktor. På ei anna side er dette kan henda også prega av at introduksjonsprogrammet i stor grad har vore knytt til justisforvaltninga og ikkje til Kunnskapsdepartementet, det didaktiske perspektivet er truleg annleis der.

Dette nypatriarkalske borgaridealet er ei blanding som høver til gjestearbeidaren. Det er tung vektlegging av den lovlydige borgaren i møte med den samfunnsstyrande

stat, med fare for straff ved lovbrøt. Det vert sterkt understreka at den gode innvandrargaren deltar i arbeidslivet og betalar skatt. Innvandrara er dernest sett som brukara av velferdstenester, og dei har ei plikt til å vera i arbeid og finansiera desse tenestene. Banks omtalar medborgarposisjonen for innvandrara i tysk samanheng på ein måte som ligg nær desse funna: «they are included in those subsystems of society necessary for their economic role; the labor market, basic accomodation, work-related health care and welfare» (Banks, 2009, s. 310). Spissformulert står innvandrargaren fram som brukar med finansieringsplikt, lovlydnadsplikt og med marginale politiske deltakarrettar som ikkje vert forsøkt gjort relevant for innvandrara og deira problem. Det er grunn til å dela Djuve mfl. (2017) sin skepsis til om dette vil gi den styrkinga av integrasjonen som det var meininga det skulle gi.

Forfattaromtale

Kjetil Børhaug er statsvitar frå Universitetet i Bergen. Han disputerte i 2007 på ei avhandling om samfunnskunnskap og elevrådsarbeid som oppseding til demokrati i norsk skule. Han har vore tilknytta lærarutdanninga sidan 1994 og er no professor i samfunnsfagsdidaktikk ved Universitetet i Bergen. Han har publisert nasjonalt og internasjonalt om samfunnskunnskapsdidaktiske emne.

Referansar

- Andersson, M., Jacobsen, C., Rogstad, J., & Vestel, V. (2012). *Kritiske hendelser - nye stemmer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Apple, M., Au, W., & Ganding, L. A. (2009). Mapping critical education. I M. Apple, W. Au, & L. A. Gandin (Red.), *The Routledge International Handbook of Critical Education*. (Ch. 1) New York – London: Routledge.
- Banks, J. A. (2009). Diversity, group identity, and citizenship education in a global age. I J. A. Banks (Red.). *The Routledge International Companion to Multicultural Education* (s. 129–139). New York – London: Routledge.
- Birkeland, P., Larsen, M., & Lønvik, K. (2015). *Organiseringen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. Oslo: VOX.
- Bjørklund, T., & Bergh, J. (2013). *Minoritetsbefolkningens møte med det politiske Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Børhaug, K. (2011). Justifying Citizen Political Participation in Norwegian Political Education. *Journal of Educational Media, Memory and Society*, 3(2), 23–41. doi: 10.3167/jemms.2011.030202.
- Børhaug, K. (2014). Selective Critical Thinking. A textbook analysis of education for critical thinking in Norwegian social studies. *Policy futures in education*, 12(3), 431–443. doi: 10.2304/pfie.2014.12.3.431
- Børhaug, K., Fenner, A.-B., & Aase, L. (2005). *Fagenes begrunnelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Djuve, A. B. (2011). Introductory Programs for Immigrants. Liberalisme revisited, or changing ideas of citizenship? *Nordic Journal of Migration Research*, 1(3), 113–125. doi: 10.2478/v10202-011-0014-0NJMR
- Djuve, A. B., Kavli, H., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker - for hvem?* (2017: 31). Oslo: FAFO.
- Eikeland, H. (1989). *Fortid, nåtid, framtid. En fagdidaktisk innføring om undervisning i o-fag og samfunnsfag*. Oslo: TANO.
- Hagelund, A., & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 259–270. doi: 10.1177/0958928709104741
- Hellesnes, J. (1992). Ein utdana mann og eit dana menneske. I E. L. Dale (Red.), *Pedagogisk filosofi*, (s. 79–102). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Jacobsen, C., & Andersson, M. (2012). ‘Gaza in Oslo’: Social imaginaries in the political engagement of Norwegian minority youth. *Ethnicities*, 12(6), 821–843. doi: 10.1177/1468796812451097
- Joppke, C. (2007). Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1), 1–22. doi: 10.1080/01402380601019613

- Joyce, B., & Weils, M. (1996). *Models of Teaching*. Boston: Allyn & Bacon.
- Kavli, H., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta* (2007:34). Oslo: FAFO.
- Loga, J. (2012). *Trossamfunn, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012–3.
- Loga, J. (2013). Norsk integrationspolitikk: Från mangfold til integration? I L. Tradgårdh, P. Selle, L. S. Henriksen, & H. Hallin (Red.), *Civilsamhället klamt mellan stat och kapital*. (s. 203–221) Stockholm: SNS Förlag.
- March, J., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York - London - Toronto - Sydney - Tokyo - Singapore: The Free Press.
- Nødland, S. I., Vedøy, G., & Gjerstad, B. (2016). Arbeidsinnvandrerfamiliers møter med kommunale tjenester. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 32(2), 143–165.
- Norges offentlige utredninger 2011: 20. Ungdom, makt og medvirkning. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Norges offentlige utredninger (2015: 8). *Fremtidens skole*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rogstad, J., & Vestel, V. (2011). The Art of Articulation: Political Engagement and Social Movements in the Making among Young Adults in Multicultural Settings in Norway. *Social Movement Studies*, 10(3), 243–264. doi: 10.1080/14742837.2011.590028
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Selander, S. & Skjelbred D. (2004). *Pedagogiske tekster for kommunikasjon og læring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Solhaug, T., & Børhaug, K. (2012). *Skolen i demokratiet - demokratiet i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Takle, M. (2014). *Politisk integrering: Innvandererorganisasjoner som skoler i demokrati og byråkrati*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Takle, M. (2015). Immigrant organisations as schools of bureaucracy. *Ethnicities*, 15(1), 92–111. doi: 10.1177/1468796814546575
- Telhaug, A. O., & Mediås, O. A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger*. Oslo: Abstrakt forlag.
- VOX (Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk) (2013). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne*. Oslo.
- Weigård, J., & Eriksen, E. O. (1998). Deliberasjon og demokrati. I B. E. Rasch, & K. Midgaard (Red.), *Demokrati - vilkår og virkninger* (s. 37–61). Bergen: Fagbokforlaget.
- Aars, J. (2008). Blir demokratiet elsket i hjel? Demokratipolitikk i kommunene. I I. Helgøy & J. Aars (Red.), *Flernivåstyring og demokrati* (s. 221–237). Bergen: Fagbokforlaget.