



Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Sentrale elementer i innvandreres integreringsprosess

Hva er noen av de sentrale elementene som har påvirkningskraft på en introdeltakers integreringsløp i introduksjonsprogrammet?

Adib Kasrayi

Masteroppgave i statsvitenskap STV-3900 November 2023

Sammendrag

Integrering i de siste tiårene har vært et stort og debattskapende tema. For å se og forstå hvordan nyankomne innvandrere kan bli integrert i det norske samfunnet, er det viktig å identifisere noen av de viktige faktorer og elementer som påvirker integreringsprosessen.

Denne masteroppgaven utforsker de sentrale elementene som påvirker integreringsprosessen for deltakere i introduksjonsprogrammet. Gjennom en litteraturgjennomgang som forskningsmetode, og med særlig fokus på to rapporter fra henholdsvis Forskningsstiftelsen Fafo og Proba Samfunnsanalyse, identifiserer denne studien fire hovedelementer som kan ha en vesentlig innflytelse på integreringen av innvandrere.

Det første elementet, implementeringen av introduksjonsprogrammet, er avgjørende for hvordan deltakerne mottar og utnytter tilbudet. Studien viser hvordan organiseringen, strukturen og kvaliteten på programmet direkte påvirker integreringshastigheten og -dybden. Det andre elementet, sosiale nettverk, understreker betydningen av deltakernes relasjoner og nettverksbygging i det lokale samfunnet som en katalysator for sosial inkludering.

Videre undersøker oppgaven betydningen av utdanningsrettede tiltak og deres rolle i å forbedre deltakernes jobbsikter, utdanningsplaner og samfunnsmessige deltakelse. Det fjerde og siste elementet adresserer lærernes og programrådgivernes roller, og hvordan deres erfaring, engasjement og kompetanse er kritisk for å støtte deltakernes individuelle behov og bidra til en vellykket integreringsopplevelse.

Forord

Å skrive en masteroppgave mens hjembyen er under bombardement har vært en utfordring av de sjeldne. Denne perioden har satt meg på prøve, både akademisk og personlig. Jeg har imidlertid ikke stått alene. Støtten fra familie og venner har hjulpet meg i å fullføre oppgaven.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til mine foreldre, for alt de har ofret i livet for at vi skal ha det bra.

Videre vil jeg takke min veileder Synnøve Jenssen for hennes veiledning, og mine gode venner og medstudenter Anna, Andrea, Christian og Karen for deres støtte og oppmuntring.

En spesiell takk går også til min gode venn Marita Tallarico for all den gode hjelpen jeg har fått og for alle de oppmuntrende ordene.

Til slutt vil jeg uttrykke min dypeste takknemlighet til Norge. Takk for å ha gitt meg en ny sjanse i livet og muligheten til å leve trygt.

Adib Kasrayi

Tromsø, høsten 2023

Figurer og tabeller

Figurer

Figur 1

Hvor ofte har Nav-ledere og ledere for introduksjonsprogrammet har møter/dialog. (Kilde: kopiert fra (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 20).

Tabeller

Tabell 1

Andel ledere for introduksjonsprogrammet som oppgir at følgende utdanningsrettede tiltak brukes i liten/ingen grad, etter antall bosatte. (Kilde: kopiert fra (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 82).

Innholdsfortegnelse

1.0 INNLEDNING	1
1.1 INTRODUKSJONSPROGRAMMET	2
1.2 BAKGRUNN	5
1.3 PROBLEMSTILLING	6
2.0 TIDLIGERE FORSKNING	9
2.1 BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR	9
2.2 INTEGRERING MED MAKT	10
2.3 NYLIGE EVALUERINGER AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET	11
2.3.1 Ideas2evidence-rapporten	11
2.3.2 Introduksjonsprogrammet – en suksess?	12
2.4 NYE DREININGER I INTEGRERINGSPOLITIKKEN	13
3.0 TEORI	17
3.1 IMPLEMENTERINGSTEORI	17
3.1.1 Implementeringsteori og introduksjonsprogram	20
3.1.2 Sosial nettverksteori	21
4.0 METODE	25
4.1 VITENSKAPELIG PERSPEKTIV	25
4.2 FORSKNINGSSTRATEGI	25
4.3 LITTERATURGJENNOMGANG	26
4.3.1 Perssons 6S-modell	28
4.3.2 Systematisk litteraturgjennomgang	30
4.3.3 Svakheter ved litteraturgjennomgang som metode	31
4.4 KILDETYPER	32
4.5 Datakvalitet, reliabilitet og validitet	33
5.0 EMPIRI	37
5.1 INTRODUKSJONSPROGRAM OG NORSKOPPLÆRING: HVA VIRKER – FOR HVEM?	37
5.1.1 Kommunenes implementering av introduksjonsprogrammet	40
5.2 RAPPORTEN FRA PROBA:	46
5.2.1 Betydningen av organisering og å ha en samarbeidsavtale	46
5.2.2 Møter og dialog på ledernivå	49
5.3 HURTIGSPORET (ET EKSEMPEL PÅ NAV- KOMMUNE SAMARBEID DELEN)	51
5.4 SOSIALT NETTVERK	53
5.4.1 Del av norske felleskap	55
5.5 UTDANNINGSRETTEDE TILTAK	57
5.6 PROGRAMRÅDGIVERNES OG LÆRERNES ROLLE (BAKKEBYRÅKRATER)	61
6.0 ANALYSE OG DISKUSJON	67
6.1 KOMMUNENES IMPLEMENTERING AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET	67
6.2 SOSIALT NETTVERK	73
6.3 UTDANNINGSRETTEDE TILTAK	76
6.4 PROGRAMRÅDGIVERNES OG LÆRERNES ROLLE (BAKKEBYRÅKRATER)	79
7.0 KONKLUSJON	83
7.1 VEIEN VIDERE	84
LITTERATURLISTE	85

1.0 Innledning

Dette mastergradsprosjektet har som mål å gjennomføre en studie innenfor temaet integrering av nyankomne innvandrere i Norge. Oppgavens hovedfokus er rettet mot de elementene som har påvirkningskraft på introduksjonsprogrammets deltakers integreringsløp. Introduksjonsprogrammet er innvandrere med flyktningbakgrunn sitt første møte med det norske samfunnet, samtidig som det er regjeringens viktigste og største tiltak for integrering. Programmet ble vedtatt av stortinget i 2003 med formål om å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet (Introduksjonsloven, 2003, s. 19). Etter integreringsloven §8 (tidligere introduksjonsloven) har alle nyankomne utledninger som har fått asyl og som er registrert bosatt i en kommune, plikt til å følge introduksjonsprogrammet i norsk språk og norsk samfunnsliv (Integreringsloven, 2021). Man må også ha fullført programmet dersom en vil søke permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap. Etter integreringsloven §3 er det kommunene som har plikt til å sørge for introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen.

Fylkeskommunen har også en del ansvar innen introduksjonsordningen. Den har ansvar for det regionale integreringsarbeidet og skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. I tillegg skal fylkeskommunen anbefale antall flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune i fylket (Integreringsloven, 2021). Programmet er et fulltids program og deltakelse utløser rett til introduksjonsstønad. Introduksjonsprogrammet varer vanligvis i to år, men i enkelte tilfeller kan programmet forlenges med et år. Hver deltager får tildelt en veileder av kommunen, og sammen lager de en integreringsplan eller en slags kontrakt med kommunen som inneholder omfanget av opplæringen og programmets varighet. Deltagerne i introduksjonsprogrammet skal som hovedregel gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning gjennom programmet.

Introduksjonsprogrammet er en helt sentral del av norsk integreringspolitikk. I takt med økt innvandring har integreringspolitikken utviklet seg. Spesielt de siste tiårene hvor antall asylsøkere i Norge har økt betydelig har integrering fått økt politisk oppmerksomhet. Alle regjeringssamensettingene i løpet av de siste tiårene har vært opptatt av dette temaet og har prøvd forskjellige tilnærminger på hvordan integreringen av nyankomne flyktninger kan forekomme på en effektiv måte. Samtidig har fokuset også ligget på hvordan integreringsprosessen kan forbedres slik at deltagerne i ordningen blir så integrert som mulig

på kort tid og unngå at flyktningene blir en økonomisk byrde. Dette kommer til syne i både Hurdalsplattformen (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021) og Høyre, Fremskrittspartiet og Venstres Politisk plattform (Høyre et al., 2018). Siden 2004 har introduksjonsprogrammet vært tiltaket som ble iverksatt for å nå dette målet.

1.1 Introduksjonsprogrammet

Økt innvandring og integrering har vært blant de viktigste temaene i Norge, spesielt i løpet av de siste tretti årene. Krig, finanskriser og klimaendringer har vært blant de hovedårsakene for økt antall flyktninger på verdensbasis. Europa, på grunn av blant annet sin beliggenhet, økonomisk situasjon og demokratisk system, har vært det kontinentet som har fått et stort antall flyktninger. Blant de europeiske landene har Norge også fått sin del av flyktninger. Først i 1990-årene, så på 2000-tallet og sist i 2015 kom det mange flyktninger til landet (Statistisk sentralbyrå, 2016). I Norge, slik som andre land, er migrasjon og integrering i sentrum av samfunnsutviklingen. Selve begrepet «å integrere» betyr «å gjøre hel». Begrepet brukes for å føye deler til en helhet eller enhet. I politikken er begrepet blitt brukt som flere ulike strategier av myndigheter/stater til å ta i bruk ovenfor minoriteter og få dem til å bli en del av helheten. Hvis vi tar Norge som eksempel, vil det norske samfunnet være helheten og minoritetene, i dette tilfellet innvandrere, vil være delene som skal føyes inn i den.

Flyktninger og migranter som kommer til landet trenger å bli integrert og bli en del av det samfunnet de lever i. Om dette ikke skjer, vil samfunnskontrakten settes under enormt press. I en tid som nå, med økonomiske nedgangskonjunkturer og usikkerheter i verden blir viktigheten av effektivt integreringsarbeid veldig sentralt for overlevelsen av velferdsstaten. Det viktigste målet ved integreringspolitikken i Norge er å få alle nye landsmenn til å bruke ressursene sine og ta det med videre inn i fellesskapet. Dette inkluderer å kunne jobbe, bidra til samfunnet, og ta del i fellesskapet på en meningsfull måte. Målet er å integrere innvandrere i samfunnet, slik at de blir en del av det norske fellesskapet, og samtidig drar nytte av de mulighetene og tjenestene som tilbys i Norge. Dette bidrar til både den enkeltes velferd og samfunnets utvikling som helhet. For å få dette til å skje, har staten utarbeidet en rekke tiltak til å kvalifisere flyktninger for både det norske samfunnet og det norske arbeidsmarkedet. Den norske integreringsinnsatsen overfor innvandrere fram til årtusenskiftet var preget av stor lokal variasjon av kvalitet, omfang og innhold. I tillegg var det uklare rollefordelinger mellom de involverte aktørene innen integreringsprosessen. Derfor bestemte staten å sette i gang en

gjennomgripende reform av integreringspolitikken der staten tok kontroll og satt i gang en standardisering av den lokale integreringsprosessen gjennom Integreringsloven.

Introduksjonsloven (nå integreringsloven) ble først introdusert i 2003 og trådte i kraft i 2004 (Introduksjonsloven, 2003). Denne loven ble innført i kjølevannet av en økt forståelse av at integreringspolitikken som landet tidligere hadde ført ikke ga de resultatene den var forventet å gi (Djuve, 2011, s. 7). Selv etter lang botid i Norge, var det en lav sysselsetting og høy bruk av sosialhjelp blant mange innvandrergupper. Kvaliteten på integreringsprosessen fikk betydelig kritikk i både den politiske debatten og innenfor forskning. Derfor var det viktig med en ny tilnærming til integreringsspørsmålet som kunne skaffe mer positive resultater enn de tidligere tilnærmingene. Denne loven setter krav både til deltakerne i introduksjonsprogrammene og til kommunene. Standardiseringen omfattet både omfang og innholdet av tiltaket. Alle kommunene var nå pålagt å tilby nyankomne flyktninger et toårig heldags kvalifiseringstiltak som skulle inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak ((Djuve, 2011, s. 15). Og når det gjelder nyankomne flyktninger, var de nå pålagt obligatorisk deltakelse i tiltaket. Disse kjennetegnene ved reformen representerte tydelige endringer med tidligere prinsipper i integreringsprosessen både når det gjelder stor kommunal autonomi i tjenesteutformingen på det sosialpolitiske området, og når det gjelder sanksjonering av programmets deltakere ved uautorisert fravær.

Formålet med ordningen er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede dem til arbeid eller utdanning (Statsforvalteren, 2023). Det vil si at staten sikter på at etter et toårig program vil deltakeren kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke kompetansen sin i arbeid, utdanning, vanlig liv og bli økonomisk selvstendig.

I hovedsak er det flyktninger og deres familiejenforente som deltar i Introprogrammet. Når kommunen velger hvem som har rett og plikt til å delta i programmet, er det en del faktorer som spiller inn; programmet tilbys personer mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering, har nylig flyttet til kommunen, og som har fått godkjent asylsøknaden på bakgrunn av kravene i integreringsloven (Introduksjonsloven, 2003). Loven har fra 2011 gjeldt også personer som etter samlivsbrudd har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av mishandling i samlivet.

Alle deltakere i Introprogrammet blir tildelt en programrådgiver som skal være primærkontakten deres under programmet. Deltakeren sammen med programrådgiveren skal utarbeide en individuell plan som er tilpasset den enkelte deltakerens behov og fremtidsplaner. Programstarten skal tilbys senest innen tre måneder etter at deltakeren flyttet til kommunen. I løpet av introduksjonsprogrammet får deltakerne introduksjonsstønning som skal være en inntekt de får gjennom hele programmets løp (Integreringsloven, 2021, s. §19). Utbetaleren her er kommunen og inntekten er skattepliktig, men gir ingen pensjonspoeng. Som nevnt tidligere, vil deltakerne bli sanksjonert og trukket fra penger ved uautorisert fravær.

Etter at deltakeren flytter til kommunen, vil den ved hjelp av ansatte i kommunen eller flyktningstjenesten bli litt kjent med byen og skolen. Introduksjonsprogrammet starter oftest med undervisning i norsk. Her vil deltakerne bli plassert i tre forskjellige spor, vurdert ut fra deres forutsetninger og forkunnskaper (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 9). De med ingen eller lav skolegang vil bli plassert på spor 1. Spor 2, hvor hovedtyngden av deltakerne befinner seg på, er for deltakere som har hatt noe skolegang og spor 3 er til de med god allmennutdanning eller som har høyere utdanning. Deltakernes evne til å lære språket (både skriftlig og muntlig) vil i løpet av programmet blir vurdert jevnlig og resultatene vil avgjøre videre undervisning, mulighet for å starte i praksis eller andre kvalifiseringstilbud.

Introduksjonsprogrammet inneholder også et kurs i samfunnskunnskap som er en slags opplæring i norsk kultur og norske verdier og varer i 50 til 75 timer (IMDi, 2023). Opplæringen i dette kurset vil også bidra til at deltakerne får kunnskap om viktige historiske, økonomiske, sosiale, politiske, rettslige og kulturelle forhold i Norge. Samtidig som deltakerne får kunnskap om egne rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Dette kurset vil oftest holdes på det andre året i programmets løp, hvor deltakerne kan beherske litt norsk. Selv om et vanlig deltakers programløp varer i to år, vil det ved behov, spesielt for å oppnå grunnleggende kvalifiseringer, være mulig for kommunen å forlenge programmet fra to til tre år. Og under visse omstendigheter, for eksempel dersom deltakeren er i midt i et kvalifiseringsløp, kan deltakelsen forlenges med et fjerde år.

I de første årene kan man si at tilbudet til nyankomne asylsøkere var ganske fragmentert. Kommunene var i en god grad autonome med forskjellige tilnærminger og håndtering av integreringsprosessen. Etter at integreringsloven ble introdusert, har arbeidet med å standardisere og forbedre integreringsprosessen blitt mer omfattende og mer strukturert. Fram

til 2018, måtte flyktninger som hadde fått asyl vente til de ble bosatt i en kommune før de kunne begynne med introduksjonsprogrammet. I juli 2018 vedtok Stortinget en del endringer i programmet (Endringslov til introduksjonsloven, 2018). Og en av endringene gjaldt flyktninger som fortsatt var på asylmottak og ikke hadde fått tilbud om kommune enda. Loven lyder slik: «Plikt til deltakelse i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier for asylsøkere over 16 år i mottak» (Integreringsloven, 2021, §27). Hensikten med denne endringen var for å sikre at asylsøkerne kommer i gang med opplæringen allerede på asylmottaket og slipper å vente helt til de er blitt bosatt i en kommune. Her har kommunen ansvar om å tilby en slik opplæring og asylsøker har plikt om å delta i opplæringen.

1.2 Bakgrunn

Temaet for masteroppgaven min vurderer jeg som svært dagsaktuelt. Som nevnt ovenfor har økt antall innvandrere i Norge og i verden ført til at integrering og resosialisering er blitt veldig viktige temaer i hverdagen. I de siste 10 årene hvor det har vært en flyktningebølge og vi har sett fremveksten av populisme i mange land i verden, inkludert mange europeiske land, hvor integreringsdebatten og politisk uenighet om temaet har blitt en del av hverdagen vår. Jeg er selv flyktning, kom til landet i 2011 og har hele tiden vært veldig opptatt av temaet integrering og debatten rundt det.

Integrering av innvandrere er et viktig tema i dagens samfunn, spesielt i et land med stor innvandring som Norge. Integrering handler om å gi innvandrere muligheten til å bli en del av samfunnet og delta fullt ut i samfunnsaktiviteter som arbeid, utdanning og fritid. Det handler også om å gi innvandrere muligheten til å oppleve likeverd og bli anerkjent for sine kulturelle og språklige bakgrunner.

Det finnes flere grunner til hvorfor integrering av innvandrere er et viktig tema. En vellykket integrering kan føre til økt produktivitet og økonomisk vekst i samfunnet. Innvandrere som er integrert og har tilgang til arbeid og utdanning, kan bidra til økt innovasjon og utvikling. Integrering kan også føre til økt sosial samhørighet og inkludering i samfunnet, som er viktig for å sikre et mangfoldig og inkluderende samfunn.

Når det gjelder integrering av nyankomne innvandrere i Norge, har introduksjonsprogrammet vært en av de viktigste verktøyene for å hjelpe innvandrere med å integrere seg i det norske

samfunnet. Programmet ble innført i 2004 og gir nyankomne innvandrere rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og gir også veiledning og hjelp til å finne arbeid eller utdanning. Mens introduksjonsprogrammet har vært vellykket for mange, har det også vært kritikk av programmet for å ikke være tilstrekkelig tilpasset deltakernes individuelle behov og bakgrunn. Dette kan føre til at noen deltakere ikke oppnår ønsket integrering eller ikke får fullt utbytte av programmet.

Som nevnt tidligere, er det flere faktorer som kan påvirke integreringsprosessen for nyankomne innvandrere. Deltakerens bakgrunn og utdanning, kommunens implementering av programmet, samarbeid mellom kommune og Nav, å ha et nettverk i samfunnet og individuell tilrettelegging, er alle faktorer som kan påvirke integreringsprosessen. Som forsker på temaet, har jeg selv vært deltaker i introduksjonsprogrammet og har derfor personlig erfaring med utfordringene og mulighetene knyttet til integrering av innvandrere i Norge. Dette gir meg en unik innsikt og forståelse av temaet og kan hjelpe meg med å identifisere hvilke elementer i introduksjonsprogrammet som har størst påvirkningskraft for en deltakers integreringsløp. Samtidig anerkjenner jeg betydningen av objektivitet i denne forskningsoppgaven. Som forsker forplikter jeg meg til å adskille mine personlige erfaringer og meninger når jeg analyserer dokumentene.

1.3 Problemstilling

Integrering er et stort og omfattende tema, og avgrensningen har vært utfordrende da det er mange aspekter man kan ta tak i innenfor denne grenen. Som nevnt tidligere, er introduksjonsprogrammet et tilbud de fleste nyankomne innvandrere i Norge har rett og plikt til å delta i med hensikt om å få grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet, norsk språk og arbeidsmarkedet, og hjelpe dem med å etablere seg i det norske samfunnet. Mens introduksjonsprogrammet har vært et viktig verktøy for å hjelpe innvandrere med å integrere seg i det norske samfunnet, er det fortsatt mye som ikke er kjent om hva som faktisk fungerer og hva som ikke fungerer i programmet.

I denne oppgaven vil jeg derfor undersøke hva som er de sentrale elementene med størst påvirkningskraft i introduksjonsprogrammet for en deltakers integreringsløp. For å gjøre dette vil jeg ta utgangspunkt i en rekke faktorer, blant annet kommunenes implementering av programmet, deltakerens bakgrunn og utdanning, samarbeidet mellom kommune og Nav,

betydningen av å ha et norsk nettverk og individuelt tilrettelagte planer for deltakerne. Ved å undersøke disse faktorene vil jeg bidra til en bedre forståelse av hva som faktisk fungerer i introduksjonsprogrammet, og mulig peke på hvordan programmet kan forbedres for å hjelpe nyankomne innvandrere med å integrere seg i det norske samfunnet på en best mulig måte. Problemstillingen i denne masteroppgaven vil da være:

Hva er noen av de sentrale elementene som har påvirkningskraft på en introdeltakers integreringsløp i introduksjonsprogrammet?

I tillegg til problemstillingen kan det være hensiktsmessig å ha forskningsspørsmål som kan være med å bidra til å svare på oppgavens problemstilling. Tydelige og relevante forskningsspørsmål som er knyttet til problemstillingen kan også bidra til å gjøre oppgaven mer interessant og engasjerende, både for meg som forsker og for leserne som vil ha interesse av å lese oppgaven.

Dette er forskningsspørsmålene som vil bli diskutert i oppgaven:

- *Hva kan gjøres for å forbedre programmet?*
- *Gir programmet det resultatet som er forventet?*
- *Hvordan/hvorfor har visse elementer påvirkningskraft?*

2.0 Tidligere forskning

I dette kapitlet vil oppgaven utforske eksisterende litteratur og forskning relatert til emnet for masteroppgaven. Som et fundamentalt steg i forskningsprosessen, er det avgjørende å anerkjenne og evaluere de bidrag som allerede er gjort på feltet. Å ha oversikt over hva andre forskningsprosjekter har undersøkt og etablert er viktig. Dersom man ikke ser på hva andre forskere har sagt, får man ikke vist hvor man kommer med et nytt perspektiv eller poeng.

Innenfor feltet integrering av nyankomne innvandrere har det vært gjort mye forskning på introduksjonsprogrammet og viktige elementer innen programmet. Tidligere forskning på feltet har bidratt til å utvikle vår forståelse av faktorer som påvirker integreringsprosessen og hvordan denne prosessen kan forbedres. Her presenteres en kort oppsummering av noen forskningsprosjekter som er blitt publisert om introduksjonsprogrammet. De fleste av forskningsprosjektene som er blitt gjennomført i integreringsfeltet konkluderer med at introduksjonsprogrammet har hatt en positiv effekt på integreringsprosessen, men at det fortsatt er en god del som kan forbedres både på individ-, kommunalt- og statsnivå.

2.1 By- og regionforskningsinstituttet NIBR (Leirvik & Staver, 2019) på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Denne forskningen prøver å finne et svar på hvordan vi kan inkludere flykninger fra introduksjonsprogrammet. Forskningen nevner at fra 2010 har målet vært at minst 70% av deltakerne skal være i arbeid og/eller utdanning året etter programslutt. I 2015 var det 49 prosent kvinner og 71 prosent menn som var i arbeid året etter de var ferdig med programmet og at resultatet har vært stabilt over tid.

Studien nevner en ny omfattende evaluering av introduksjonsprogrammet der den konkluderer med at programmet ikke inneholder tilstrekkelig med reelt kvalifiserende tiltak og at etablering av fag- og yrkesopplæring tilpasset nyankomne flykninger kan være et nytt skille i integreringspolitikken. I 2017 var en overvekt av tiltakene i programmet rettet mot arbeidslivet mens kun 26 prosent av tiltakene var rettet mot utdanning og derfor er det viktig å se nærmere på organisering av fag- og yrkesopplæring som et tiltak i introduksjonsprogrammet, eller etterfølgende opplæring etter gjennomført introduksjonsprogram. Forskning fra de senere år viser at formell kompetanse opparbeidet i Norge ikke bare er viktig for å komme inn i arbeidslivet, men også for å stå i jobb i over tid. Rapporten har blant annet forsket på

utfordringene som kommunene står overfor når de tilbyr opplæring til flyktninger på introduksjonsprogrammet. Mens mange kommuner anerkjenner behovet for formell kvalifisering, er det også en rekke hindringer som gjør det vanskelig for kommunene å tilby tilpassede opplæringsløp til hver enkelt deltaker. Dette inkluderer blant annet lav utdanning og helseproblemer hos deltakerne, samt mangel på tilgjengelige opplæringstilbud lokalt. Kommunene opplever også at flyktninger "stiller bakerst i køen" når det gjelder tilgang til videregående opplæring, og at deltidsopplegg ikke er tilstrekkelig tilpasset nyankomne flyktninger som trenger fulltidsopplæring (Leirvik & Staver, 2019). Disse strukturelle hindringene blir sjelden tatt med i undersøkelser av enkeltmodeller for opplæring, og kan derfor føre til ytterligere utfordringer for kommunene når de forsøker å tilby tilpasset opplæring til flyktninger.

I tillegg har de også forsket på hvordan dagens kommunale finansieringsordninger kan stimulere til økt bruk av fag- og yrkesopplæring i introduksjonsprogrammet. Det påpekes at finansieringsordningene ikke er tilstrekkelige til å betale for et riktig dimensjonert tilbud og eventuelt kompensere for de strukturelle hindringene kommunene opplever. Økte tilskudd til kommuner som får personer inn på fag- og yrkesopplæring anses som godt egnet blant mange kommuner, men lite egnet blant de fleste fylkeskommunene. Endringer som fører til mer forutsigbar dekning av livsopphold kan stimulere til økt bruk av fagopplæring som tiltak, og det er derfor mange som er positive til en utvidelse av introduksjonsordningen opp til fem år for personer i opplæring.

2.2 Integrering med makt

Dette er en masteroppgave skrevet av Hellen Mosvold og Joseph Salomonsen og fokuserer på resultatmålingen av introduksjonsprogrammet (Pedersen & Salomonsen, 2018). De peker på at dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet er mangelfull. Med dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet blir det utfordrende å måle om integreringsloven virker etter hensikten siden det ikke finnes korrelasjon mellom sentrale virkemidler som språkpraksis og arbeidspraksis og introresultater. Etter 13 år med programmet er det påfallende å konkludere med at programmet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler. De har utformet noen policy anbefalinger med bakgrunn i teori, metode, empiri og analysen av oppgaven; at resultatmålingen av introduksjonsprogrammet bør forbedres ved å avvikle målinger etter programslutt, inkludere grunnskole som et mål, og utvide måleinstrumentet for

arbeidsovergang. Det bør også innføres "underveis-målinger" og bedre formidling av forskning. Et utvalg bør vurdere ulike faktorer som påvirker deltakere, og en referansegruppe bør konsulteres i utformingen og evalueringen av fremtidige introduksjonsprogram.

2.3 Nylige evalueringer av introduksjonsprogrammet

Siden introduksjonsprogrammet trådte i kraft i 2004 har programmet gjennomgått betydelige endringer og justeringer i en kontinuerlig streben etter å tilby en mer effektiv og vellykket integrering av nyankomne innvandrere i det norske samfunnet. Denne evolusjonen har vært drevet av et sterkt ønske om å imøtekomme de skiftende behovene og utfordringene som integreringsprosessen i Norge står overfor.

I denne delen vil det bli gitt en kort presentasjon av en rekke evalueringsrapporter som har blitt utarbeidet for å vurdere introduksjonsprogrammets ytelse og effektivitet. Disse evalueringene spiller en viktig rolle i forbedringsprosessen for introduksjonsprogrammet, da de gir en objektiv vurdering av programmets virkning og hjelper beslutningstakere med å ta informerte beslutninger om endringer og justeringer. Ved å ta hensyn til disse evalueringsrapportene kan vi bedre forstå utviklingen og effekten av introduksjonsprogrammet i Norge og satse på en mer vellykket integrering av nyankomne innvandrere.

2.3.1 Ideas2evidence-rapporten

Den første rapporten vi skal se på her er en evalueringsrapport presentert av ideas2evidence som er gjort på oppdrag for program for storbyrettet forskning i kommunesektorens organisasjon KS. Denne rapporten har evaluert noen deler av programmet i kun 4 storbyer og en bydel i Oslo, men den kan fortsatt gi en god oversikt over utfordringer i prosessen og hvordan programmet organiseres og fungerer (Skutlaberg et al., 2014). Denne evalueringen har utforsket tre sentrale temaer innen introduksjonsprogrammet i de 5 byene. For det første har den nøye studert hvordan programmet er organisert, inkludert samspeillet mellom ulike aktører som introduksjonsenhetene, voksenopplæringen og Nav. For det andre har de analysert hvordan ressursene blir brukt i introduksjonsprogrammet i større byområder, noe som omfatter vurdering av strategier, prioriteringer og bruken av ulike tiltak. Det tredje og siste hovedtemaet har vært å vurdere hva slags resultater som oppnås gjennom programmet og hva som har innvirkning på resultatoppnåelsen.

I avslutningen reflektere rapporten over introduksjonsprogrammet i storbyene og programmets organisering i forhold til kvalitet. Evalueringen bekrefter betydningen av tverrfaglig samarbeid for å oppnå høy kvalitet i programmet. Ifølge rapporten er utviklingen av et kvalitetsprogram for målgruppen utfordrende, og det krever samspill mellom ulike kompetanseområder. Evalueringen viser hvordan organiseringen av programmene kan påvirke graden av tverrfaglighet. Storbykommunene prøver forskjellige tilnærminger innenfor sine organisatoriske rammer. Samarbeidet mellom intro-enheten og voksenopplæringen er avgjørende for å skape fleksible og robuste programmer. Eksempelene fra Kristiansand og Stavanger illustrerer dette, da de har strukturer som tillater individuell tilpasning, integrering av ulike kvalifiseringstiltak og fokus på arbeidsretting. Imidlertid har de også lyktes med å levere fulltidsprogrammer, mens koordineringsutfordringer har ført til lengre dager for deltakere i Oslo, Bergen og Trondheim. I tillegg fremhever informantgrupper i flere storbyer at arbeidsmarkedet stiller økte krav til norskferdigheter hos deltakerne. Dette skaper bevissthet blant programrådgivere og lærere. Det er også diskusjoner om målsettingene for arbeidet. Rapporten understreker at tilsynelatende ulike mål i noen storbyer egentlig er avhengige av de samme faktorene: høy kvalitet i norskundervisningen, gode læringsmiljøer og en integrert tilnærming til ulike kvalifiseringstiltak.

2.3.2 Introduksjonsprogrammet – en suksess?

En annen evaluering er en artikkel fra Kristin Henriksen som er rådgiver ved Statistisk Sentralbyrå og publisert i 2010 med tittelen «*Introduksjonsprogrammet – en suksess?*» (Henriksen, 2010). Artikkelen er fra en del år tilbake, men den kan gi oss et innblikk over hvordan programmet ble evaluert på den tiden og at slike evalueringer og artikler kan ha spilt en rolle i forandringene som etter hvert har blitt gjort med programmet. Artikkelen diskuterer hvor vellykket introduksjonsprogrammet har vært og skriver at integreringen av innvandrere i Norge generelt sett forbedres over tid. Innvandrere har en tendens til å integreres bedre etter hvert som de bor lenger i landet. Dette gjenspeiles i bedre levekår, økt sysselsetting, høyere inntekt og mindre avhengighet av velferdsordninger, som sosialhjelp. Hun tar de norskfødte barna med innvandrerforeldre som et eksempel og påpeker at de i stor grad ligner på andre norske borgere når det gjelder deltakelse i utdanningssystemet og arbeidslivet. Det er en tendens til at de studerer mer enn gjennomsnittet. Med tiden og over generasjoner blir forskjellene mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen mindre. Samtidig påpeker hun også på at det fortsatt er områder der problemene er tydelige, som for eksempel høy representasjon

av innvandrerbarn i fattigdomsstatistikken. Henriksen henvender seg til statistikken og skriver at den avdekker en positiv utvikling i levekårene for innvandrere og flyktninger som har bodd i Norge over lengre tid. Dette inkluderer økende sysselsetting, høyere inntekt, redusert avhengighet av velferdsordninger som sosialhjelp og forbedringer i boligsituasjonen. Hun mener at dette indikerer at forskjellene mellom minoritetsgrupper og majoriteten gradvis blir mindre over tid og over generasjoner. Med andre ord, integreringen går ikke i en negativ retning, men snarere i en positiv retning. Likevel nevner Henriksen at det fortsatt er utfordringer i integreringsprosessen. For eksempel at innvandrerbarn er overrepresentert i statistikken for fattigdom. Henriksen konkluderer med at selv om integreringen generelt sett går bra, er det rom for forbedringer og innsats på visse områder. Samtidig kommer hun med et viktig poeng: det er et problem ved evalueringen av introduksjonsprogrammet. Henriksen skriver at det blir vanskelig å vurdere om introduksjonsprogrammet så langt har vært en suksess siden vi ikke vet hvor mange som ville vært i jobb/utdanning dersom de ikke hadde deltatt i programmet. Det finnes ikke noe kontrollgruppe som ikke har deltatt i programmet og som man kan sammenligne med.

2.4 Nye dreininger i integreringspolitikken

Introduksjonsprogrammet i Norge har vært gjenstand for en rekke endringer gjennom årene, med mål om å forbedre programmet og bedre hjelpe nyankomne innvandrere med å integrere seg i samfunnet. Disse endringene har vært drevet av både innenlandske og internasjonale faktorer. Samtidig har den politiske situasjonen også spilt en betydelig rolle i utformingen av disse endringene. Endringene i introduksjonsprogrammet har ofte vært en respons på de skiftende utfordringene som nyankomne innvandrere har møtt. For eksempel har det vært økt oppmerksomhet på behovet for bedre språkopplæring, da språkkunnskaper er avgjørende for deltakelse i arbeidsmarkedet og samfunnet generelt. Programmet har også blitt tilpasset for å gi mer målrettet yrkesrettet opplæring og arbeidspraksis. Samtidig har den politiske situasjonen i Norge hatt en betydelig innvirkning på introduksjonsprogrammet. Regjeringsskifter har ofte ført til endringer i innvandringspolitikken, inkludert finansiering og prioriteringer knyttet til introduksjonsprogrammet. De ulike regjeringene har hatt forskjellige tilnærminger til innvandring og integrering av innvandrere.

Gitt plassbegrensningene i denne masteroppgaven vil det bare tas med to eksempler som belyser to ulike regjeringers plattformtilnærming til temaene innvandring og integrering i løpet

av de siste ti årene. Disse eksemplene vil omfatte Erna Solbergs regjering (2013–2021) og Jonas Gahr Støres regjering (2021–nåværende). Først vil oppgaven kort se på avsnittet om innvandring og integrering i Solberg-regjeringens plattform, etterfulgt av en sammenlignende presentasjon av tilsvarende tema i Støre-regjeringens plattform.

I plattformen sin understreker Solberg regjeringen at innvandring har bidratt positivt til økonomisk vekst og mangfold i Norge (Høyre et al., 2018, s. 19). Regjeringen anerkjenner imidlertid at det er utfordringer knyttet til integreringen av innvandrere. Plattformen peker på at internasjonal migrasjon er vanskelig å forutsi, og det er nødvendig med en høy beredskap for raske endringer. Solberg regjeringen ønsker å forbedre integreringen i arbeidslivet, da dette er avgjørende for både individene og bærekraften i velferdsordningene. Den vektlegger behovet for å regulere innvandringen, spesielt gjennom en restriktiv asylpolitikk for å begrense antallet asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Solberg regjeringen støtter kvoteflyktninger og arbeidsinnvandring som kan tilføre viktig kompetanse og dekke behovet for arbeidskraft i ulike sektorer (Høyre et al., 2018). Den søker en bærekraftig innvandringspolitikk som innebærer rask behandling av asylsøknader, returavtaler med andre land for de uten lovlig opphold, og krav om selvforsørgelse ved familieinnvandring. Videre vektlegger regjeringen behovet for å forebygge konflikter og migrasjon gjennom internasjonal deltakelse i europeiske prosesser for et felles asylsystem (Høyre et al., 2018, s. 20).

Når det gjelder Støre regjeringens tilnærming til innvandring og integrering skriver de i regjeringens plattformen at norsk migrasjonspolitik skal være forutsigbar, ansvarlig og preget av solidaritet (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021, s. 72). Denne regjeringen legger vekt på retten til å søke asyl og beskyttelse som grunnleggende menneskerettigheter. De ønsker å styrke internasjonalt samarbeid og øke bistand til land i konflikt for å hjelpe mennesker på flukt nærmere deres hjemland. Regjeringen vil opprette en solidaritetspott på utviklingsbudsjettet for å forbedre forholdene for flyktninger og støtte vertsnaasjonene. De vil også ta et internasjonalt ansvar for å bekjempe årsakene til migrasjon. Kvoteflyktninger er en viktig del av denne regjeringens politikk, spesielt for sårbare grupper som kvinner og barn. Integrering er også en sentral bekymring, med fokus på rask bosetting, arbeidslinjen og å bekjempe negativ sosial kontroll (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021, s. 73). De ønsker å unngå at nyankomne flyktninger bosettes i områder med store levekårsutfordringer og vil styrke frivillige organisasjoners rolle i integreringsarbeidet. Denne regjeringen søker også å forhindre sosial

dumping og press på norske lønns- og arbeidsvilkår som følge av arbeidsinnvandring. De ønsker også å forbedre praksisen for å ivareta barns rettigheter og helse.

Vi ser at begge regjeringene anerkjenner viktigheten av innvandring og integrering, de har mye til felles i tilnærmingene deres, samtidig som de er forskjellige. Den Høyre-ledede regjeringen er mer restriktiv i politikken sin når det gjelder innvandringsregulering, vektlegger regulering av asylpolitikken og familieinnvandring basert på forsørgelse, og legger stor vekt på behovet for å returnere de uten lovlig opphold. Mens den Arbeiderparti-ledede regjeringen fokuserer mer på solidaritet, menneskerettigheter og å hjelpe mennesker på flukt i nærområdene. Den vektlegger også rask bosetting, kvoteflyktninger, og arbeidslivspolitikkk for å beskytte norske lønns- og arbeidsvilkår. Videre har Støre regjeringens plattform en sterkere betoning av å bekjempe negativ sosial kontroll og styrke barns rettigheter.

Endringer i innvandringspolitikken og introduksjonsprogrammet er et vedvarende fenomen, drevet av varierende motivasjoner. Noen endringer sikter på å optimalisere programmet og styre integreringsprosessen mer effektivt, mens andre endringer kan være reaksjoner på det rådende politiske klimaet og de styringspolitiske linjene til partiene i regjeringsposisjon.

3.0 Teori

Teori skal i denne studien brukes som et hjelpemiddel for å analysere og tolke empiriske funn. De fleste forskningsprosjekter og studentoppgaver har et teoretisk rammeverk (Busch, 2013, s. 39). Teorier kan funke som redskaper i analysen av empiri som har blitt samlet inn og i forsøk på å svare på problemstillingen. Når det gjelder valg av teori, er dette primært i fleste forskningsprosjekter avhengig av oppgavens problemstilling. Dette valget kan også påvirkes av empirien som er tilgjengelig og til en viss grad av hvilken metode som skal brukes (Busch, 2013, s. 40). Oppgaven tar utgangspunktet i to ulike teorier; den første er implementeringsteori (iverksettingsteori), denne teorien passer spesielt inn når det handler om hvordan introduksjonsprogrammet går fra teori til praksis, hvordan kommuner iverksetter tiltakene og hvordan kommuner, Nav og andre aktører samarbeider i implementeringen av introduksjonsprogrammet. Den andre teorien er sosial nettverksteori, denne teorien vil bli brukt i den delen av oppgaven som tar for seg viktigheten av å ha et norsk nettverk for integrering.

3.1 Implementeringsteori

Implementeringsteori er en tilnærming som brukes for å analysere og forstå hvorfor og hvordan politiske og sosiale program og tiltak kan lykkes eller mislykkes når de blir satt ut i praksis.

I denne sammenhengen refererer «implementering» til prosessen med å oversette en politikk eller et program fra teori til praksis, og hvordan dette påvirker resultater og effekter. Implementeringsteori tar for seg en rekke faktorer som kan påvirke implementeringen av et program, inkludert politiske, økonomiske, institusjonelle og sosiale faktorer. Oppgaven vil også diskutere hvordan denne teorien kan anvendes på konkrete eksempler fra virkeligheten, og hvordan den kan bidra til å forstå hvordan implementeringen av et program som introduksjonsprogrammet kan forekomme for å få den til å gi forventede resultater.

De store velferdsreformene på slutten av 1960-tallet i USA ble et bakteppe for et nytt forskningsområdet som i dag kalles iverksettingsteori og som vokste fram på slutten av 1970-tallet (Winter, 2012, s. 255). En ting som er verdt å bemerke er at det ikke finnes en generell iverksettingsteori, men at det er en del ulike tilnærminger som karakteriserer teorifeltet som representerer ulike forskningsstrategier, metodiker, og fagområder for forskning. De fleste forskerne innen implementering er enige om at boken «Implementation» som ble publisert i 1973 av Jeffrey Pressman og Aron Wildavsky var som et vendepunkt for implementeringsforskning (Winter, 2012, s. 265). Boken introduserte en ny tilnærming innen

forskning på politisk implementering ved å fokusere på kompleksiteten i samspillet mellom politiske mål, politiske lovgivninger og iverksetting av disse beslutningene. Da forskerne prøvde å forske på velferdsreformenes effekter og hvordan de kunne forbedres, fant de fleste av dem ingen effekt. Dette da ble tolket som at reformen var feil og hadde ingen effekter. Etter hvert dukket det opp en del alternative tolkninger om reformene og effektene de har som mente at feilen ligger ikke i reformen, men i implementering av reformene. Da vokste en interesse for å studere forholdet mellom planlagte og faktiske intervensjoner (Taranrød, 2016, s. 8).

Men hva innebærer egentlig iverksetting som et begrep? Hvor starter prosessen og hvor slutter den? Det har Kjellberg og Reitan prøvd å finne et svar på og de identifiserer syv faser i implementeringsprosessen for å avklare hvor iverksettingen begynner og slutter:

Fase 1: Politikktutforming – Utredning av offentlige utvalg eller arbeidsgruppe. Utarbeidelse proposisjon eller tilsvarende.

Fase 2: Beslutning om tiltaket – Lovvedtak eller tilsvarende.

Fase 3: Spesifisering, sentralt nivå⁸ – Retningslinjer/forskrifter.

Fase 4: Spesifisering, lokalt nivå⁸ – Retningslinjer/instrukser.

Fase 5: Realisering lokalt – Aktivitet lokale organer.

Fase 6: Gjennomføringspraksis – Resultater av tiltaket.

Fase 7: Tilbakeføring av erfaring. (Taranrød, 2016, s. 8).

Fordi denne delen av oppgaven ser på det lokale nivået der Nav og kommunene iverksetter introduksjonsprogrammet, vil fasene 4, 5 og 6 være mest relevant.

Ifølge Winter (2012) er implementeringsforskning en del av to underdisipliner av statsvitenskap; offentlig politikk/politikkanalyse og offentlig forvaltning. En av de viktigste områdene implementeringsforskning fokuserer på innen offentlig forvaltning er hvordan lovgivningene blir gjennomført. Dette tilbyr et frisk empirisk atferdsperspektiv på gjennomføring av lover. Winter Sørensen implementeringsteori fokuserer på å analysere hvordan politikk og programplaner blir omsatt til faktisk praksis i virkeligheten. Teorien fokuserer på

hvordan ulike faktorer som organisatoriske strukturer, ledelse, ressurser og kultur påvirker implementeringsprosessen. Winter nevner tre generasjoner med implementeringsforskning; pionerer med sine utforskende casestudier, andre generasjonen med «ovenfra og ned / nedenfra og opp» modellen og den tredje generasjonen med mer systematiske tester basert på komparative og statistiske forskningsdesign(Winter, 2012, s. 265-271) .

«Ovenfra og ned / nedenfra og opp» modellen har utviklet som et resultat av veksten innen implementeringsteori. Med denne modellen prøvde man å ta et neste skritt i teoriutviklingen ved å konstruere teoretiske modeller og analyserammer for å veilede empiriske analyser (Winter, 2012, s. 266). Ovenfra og ned tilnærmingen fokuserte på å ta politiske beslutninger, som ofte gjennomføres ved hjelp av lovverk og/eller andre former for juridisk rammeverk, og har et kontrollperspektiv ved å sørge for at politikken blir implementert som planlagt og ikke påvirket av lokale forhold eller beslutningstakere (Winter, 2012, s. 257). Det vektlegges her betydningen av å ha en tydelig politikk og god rådgivning fra sentrale myndigheter når det gjelder iverksetting. Dette betyr i praksis at kommunene skal iverksette politiske beslutninger og vedtak fra sentralt hold uten å ha stor påvirkning på selve iverksettelsen. Hvis iverksettelsen skjer i samsvar med de sentrale rammene som er gitt, betraktes den som vellykket. Mazmanian og Sabatier utviklet det mest kjente og brukte «ovenfra og ned» analyserammeverket som består av en inndeling av 17 variabler i tre hovedgrupper som tar for seg håndtering av problemene som lovgivningen tar opp, den sosiale og politiske konteksten, samt lovgivningens strukturingskapasitet når det kommer til implementeringsprosessen (Winter, 2012, s. 257).

Det var ikke alle forskerne innen implementeringsmodellen som var enige med Mazmanian og Sabatier, rammeverket deres møtte på to typer kritikk. De var mer opptatte av de på første linjen «nedenfra og opp» av iverksettingsprosessen hvor det offentlige møter innbyggerne og bedriftene (Winter, 2012, s. 257). Forskerne som foretrakk denne tilnærmingen argumenterte for at ansatte i kommunen, lokale aktører og byråkrater kunne i realiteten påvirke utfallet av iverksettingen av lover og regler gjennom deres forskjellige arbeidsmetoder. Innenfor denne tilnærmingen vektlegges det at iverksettingen av en politikk er en prosess som påvirkes av flere faktorer, som lokale forhold, skjønn, prioriteringer, andre aktører og politiske vedtak. I motsetning til «ovenfra og ned tilnærmingen» er suksess her knyttet til om det spesifikke tiltaket har hatt en positiv innvirkning på problemet. Med andre ord kan det sies at rigid måloppnåelse ikke er like viktig.

Michael Lipsky bruker begrepet «bakkebyråkratene» til byråkrater som jobber på lokalt nivå. Han fokuserer på de skjønsmessige avgjørelsene som hver feltarbeider tar i forhold til individuelle borgere (Winter, 2012, s. 256). De har en viktig rolle i implementeringen av offentlig politikk på grunn av deres skjønsmessige rolle i å levere tjenester eller håndheve reguleringer. I en arbeidshverdag preget av usikkerhet, arbeidspress og ofte mangel på ressurser, må bakkebyråkrater utøve skjønn i sin levering av tjenester og håndheving av reguleringer. Denne kombinasjonen av faktorer kan gi bakkebyråkrater stor innflytelse på hva som faktisk blir politikken som implementeres. På grunn av begrenset tid og ressurser kan det imidlertid oppstå ulik behandling av lignende brukere og rutinepreget behandling av ulike brukere (Winter, 2012, s. 257). Mens noen ser på skjønn i implementering av offentlig politikk som et kontrollproblem fra «ovenfra og ned» perspektiv, mener andre at det er å foretrekke fra et «nedenfra og opp» perspektiv, og dermed uunngåelig. Lipsky utfordrer politikkprosessen ved å argumentere for at bakkebyråkratene som leverer tjenester eller håndhever reguleringer faktisk er de reelle beslutningstakerne.

Introduksjonsprogrammet i lokale Nav kontorer og kommuner håndteres av lokale byråkrater, programrådgivere og lærere. Deres perspektiver og erfaringer om hva som fungerer og ikke i de forskjellige kommunene kan absolutt påvirke utfallet av deltakernes integreringsløp.

Ved hjelp av disse rammeverk og tilnærmingene prøver oppgaven å finne ut hvordan iverksettingen av regler og lover om introduksjonsprogrammet blir gjennomført og hvordan den påvirker kvaliteten av programmet. I denne modellen vil ansatte og rådgivere i Nav og kommune være aktuelle siden vi skal se på hvordan de kan påvirke integreringsprosessen, spesielt når det gjelder nedenfra og opp tilnærmingen.

3.1.1 Implementeringsteori og introduksjonsprogram

Implementeringsteori kan brukes til å forklare hvordan introduksjonsprogrammet kan iverksettes i praksis, og peke på faktorer som påvirker effektiviteten av selve programmet. Her kan man for eksempel se på samarbeidet mellom kommune og Nav og hvordan den fungerer når det gjelder implementeringen av programmet, eller hvordan bakkebyråkratene påvirker implementeringen og resultatet av integreringsprosessen. Teorien kan også brukes til å finne endringen i praksis hos de som jobber med introduksjonsprogrammet, alt fra ledere, lærere til veiledere. For eksempel for å undersøke på hvilken måte man kan motivere ansatte til å endre sin praksis og finne nye og bedre måter i håndteringen av introduksjonsprogrammet. Samtidig

kan vi bruke implementeringsteori for å undersøke, involvere og motivere andre aktører i samfunnet som frivillige for å styrke integreringsprosessen. Dette kan gjøres ved å se på hvordan man kan etablere samarbeid mellom ulike aktører i utviklingen av programmet. Ved bruk av implementeringsteori kan vi få en bedre forståelse av hvordan programmet fungerer, og hva de ansvarlige kan gjøre for at programmet blir mer effektivt for integreringsprosessen. Som nevnt tidligere kan implementeringsteorien være relevant for å analysere hvordan introduksjonsprogrammet blir implementert i praksis, og hvilke faktorer som kan påvirke programmets effektivitet og suksess. Samtidig, kan implementeringsteori brukes til å identifisere barrierer som kan hindre effektiv implementering av programmet, som for eksempel manglende ressurser, motstand fra lokale myndigheter eller mangel på engasjement fra deltakere.

3.1.2 Sosial nettverksteori

Sosial nettverksteori handler om å studere relasjonene og samspillet mellom mennesker i ulike sosiale nettverk. Teorien fokuserer på hvordan individer er knyttet sammen gjennom ulike typer forbindelser, og hvordan disse forbindelsene kan påvirke individets atferd, holdninger og beslutninger. Den tar hensyn både til strukturelle og individuelle faktorer som påvirker hvordan et nettverk fungerer. Med strukturelle faktorer menes det for eksempel hvor stort nettverket er, hvor tett kontakten mellom individene er og graden av sentralisering. Og med individuelle faktorer menes det for eksempel personlige egenskaper, personlige interesser og preferanser. Denne teorien har vært brukt innen en rekke forskjellige felter blant annet antropologi, økonomi og sosiologi. Den er blitt brukt til å forstå en rekke sosiale fenomener som for eksempel sosialt nettverk og sosial kontroll.

Til tross for at denne teorien ikke er brukt i like stor grad innen feltet statsvitenskap sammenlignet med de andre feltene, mener jeg fortsatt at den kan bidra til å forstå noen av faktorene som påvirker innvandreres integreringsprosess. Dette gjelder spesielt når vi snakker om «å ha et norsk nettverk» som et element i integreringsprosessen. Innenfor studiet av innvandreres integrering, kan sosial nettverksteori brukes for å undersøke hvordan nettverkene som innvandrere bygger kan påvirke deres integreringsprosess og livskvalitet. Et sterkt sosialt nettverk kan bidra til å gi innvandrere støtte og veiledning, samt hjelpe dem i å lære det norske språket, den norske kulturen og forstå arbeidsmarkedet. Derfor er det viktig at både innvandrere

selv og introduksjonsprogrammet bidrar til å legge til rette for å bygge et norsk-talende sosialt nettverk for deltakere.

3.1.2.1 Granovetters «svake og sterke bånd»

I sin artikkel *The Strength of Weak Ties* skriver sosiologen Mark Granovetter om at en av svakhetene innen sosiologisk teori er at den ikke relaterer interaksjoner på mikronivå til mønstre på makronivå (Granovetter, 1973, s. 1360). Han skriver at på mikronivå gir en stor og økende mengde data og teori nyttige og opplysende ideer om hva som skjer innenfor rammen av den lille gruppen, men hvordan samhandling i små grupper danner store mønstre, er for det meste uklart for oss. Granovetter argumenterer at å studere hvordan mennesker samhandler med hverandre i nettverk kan hjelpe oss å forstå hvordan små interaksjoner mellom individer kan føre til større atferdsmønstre. Disse større mønstrene kan deretter påvirke de mindre gruppene som utgjør nettverket. I prinsippet kan vi, ved å se på hvordan mennesker samhandler innenfor et nettverk, bedre forstå hvordan større sosiale strukturer og mønstre oppstår (Granovetter, 1973, s. 1360). Videre i artikkelen snakker Granovetter om hvordan nettverk fungerer og hvordan informasjon sprer seg gjennom disse nettverkene. Hans artikkel handler om *sterke og svake bånd*, og argumenterer for at sterke bånd, eller relasjoner mellom mennesker som er tett knyttet som for eksempel familiemedlemmer, ikke nødvendigvis er de mest effektive for spredning av informasjon eller muligheter (Granovetter, 1973, s. 1364). I stedet hevder han at svake bånd, eller relasjoner mellom mennesker som har mindre kontakt og som ikke kjenner hverandre like godt som for eksempel venner og bekjente, kan være mer effektive for å spre informasjon og gi muligheter. Dette skyldes at svake bånd kan koble mennesker til nye og forskjellige nettverk, som igjen kan gi tilgang til nye informasjonskilder og muligheter. Granovetter argumenterer også for at svake bånd kan være spesielt viktige for å spre informasjon om jobbmuligheter. Han viser at de fleste mennesker får jobben sin gjennom bekjente og ikke gjennom nære venner eller familiemedlemmer. Dette skyldes at nære venner og familiemedlemmer ofte har de samme informasjonskildene og kontaktene, og dermed kan ha mindre variert informasjon om jobbmuligheter enn det svake bånd kan ha. I tillegg til dette argumenterer Granovetter for at svake bånd kan også være spesielt viktige for å spre informasjon om innovasjoner og nye ideer, og at de kan spille en viktig rolle i å forsterke sosial integrasjon og samhold i samfunnet (Granovetter, 1973, s. 1373).

Denne tilnærmingen med *sterke og svake bånd*, kan hjelpe oss i å forstå noen av de elementene som påvirker en innvandrers integreringsprosess. Som nevnt tidligere, er integrering av innvandrere en kompleks og sammensatt prosess som involverer å bygge broer mellom ulike kulturer og sosiale grupper. En av de største utfordringene innvandrere står overfor når de prøver å integrere seg i et nytt samfunn, er å bygge nye sosiale nettverk som kan gi dem tilgang til ressurser, informasjon og muligheter. Her kommer Granovetters teori om sterke og svake bånd inn. Som nevnt tidligere, viser Granovetter at sterke bånd, som er preget av nærhet, hyppig kontakt og høy gjensidighet, ikke nødvendigvis er de mest effektive for å spre informasjon og muligheter. Svake bånd, derimot, kan koble oss til personer og nettverk som vi ellers ikke ville hatt tilgang til. Dette kan gi oss tilgang til ny og variert informasjon, som igjen kan føre til nye muligheter og ideer.

For innvandrere kan det være spesielt viktig å ha et sosialt nettverk som består av både sterke og svake bånd. Sterke bånd kan gi støtte og hjelp i hverdagen, mens svake bånd kan være en viktig kilde til informasjon og muligheter som de ellers ikke ville hatt tilgang til. Svake bånd kan også bidra til å knytte innvandrere til større samfunn og nettverk, og dermed kan de bidra til å bryte ned isolasjon og fremme sosial integrasjon. I tillegg er det viktig å merke seg at integrering ikke bare handler om å bli en del av majoritetsbefolkningen. Det er også viktig for innvandrere å kunne opprettholde forbindelser med sine egne kulturelle og etniske grupper. Sterke bånd kan spille en spesielt viktig rolle når det gjelder å opprettholde disse forbindelsene og bidra til å styrke innvandreres identitet og tilhørighet.

4.0 Metode

I og med at man søker etter kunnskap og arbeider for å besvare den aktuelle problemstillingen, skal jeg redegjøre for metoden jeg har brukt for å innhente data. I hovedsak skal jeg bruke primær og sekundærdata, deretter bygge på med relevans og pålitelighet. Til slutt vil jeg trekke frem etiske refleksjoner omkring dokumentstudiet.

4.1 Vitenskapelig perspektiv

Oppgaven fører et konstruktivistisk perspektiv. Med et konstruktivistisk perspektiv åpner vitenskapsteorien for at forskningen i denne oppgaven studeres på en systematisk måte, dette gjennom å akseptere begrepsmessige og teoretiske konstruksjoner (Solli, 2021). Oppgaven følger Kants kopernikanske vending når vi fører dette perspektivet. Kant argumenterer for at forholdet mellom subjekt og objekt er nytt. Derimot handler ikke konstruktivismen om at vi setter preg på det registrerende subjektet, men at subjektets erfaring preger objektet (Solli, 2021). Dermed skrives det at «Objekter kan ikke framstå for oss uten at de erkjennes gjennom visse betingelser som eksisterer i vår bevissthet *a priori*.» (Solli, 2021). Dermed blir det, ikke nødvendigvis, et faktum at vi har tilgang til erkjennelsen av «tingen i seg selv». Overført til oppgaven ser man hvordan menneskers virkelighetsforståelse blir kontinuerlige formet gjennom integreringsløpet. Dette kommer fra deres opplevelser, situasjoner og hvem de kommuniserer med. Det vil si at når jeg leser rapportene anerkjenner jeg at statistikken gitt er skapt av samhandlingene i de ulike kommunene hvor virkeligheten som konstrueres påvirker elementene og hvorvidt disse elementene svekkes eller forsterkes hos det enkelte individ.

4.2 Forskningsstrategi

Samfunnsvitenskapelig forskning kjennetegnes av et samspill mellom teori og empiri, og dette vises særlig gjennom problemformulering og fortolkning. Ved å søke etter svar til problemstillingen, må vi tilegne oss kunnskap og føre en logisk tankegang for å ha muligheten til å utvikle teorier i et bestemt fagområde, derav kan man skille gjennom deduktive og induktive forskningsopplegg for å utvikle svar og løsninger (Grønmo, 2004, s. 38).

Forskjellen på deduktiv og induktiv er at induktiv ønsker å se først på empirien for å komme frem til en teori om et fenomen, mens deduktiv fører motsatt tankegang, hvor man fokuserer først og fremst på teori som forklarer et fenomen. Med utgangspunkt i teori formuleres en eller flere problemstillinger for å studere og samle inn empiri. Man kan føre et deduktivt opplegg

hvis det ligger et teoretisk utgangspunkt i de fenomener som skal studeres (Grønmo, 2004, s. 36). I korte trekk ønsker vi et svar basert på erfaring og observasjoner.

4.3 Litteraturgjennomgang

I en forskningsprosess er det viktig å ha en omfattende forståelse av temaet som blir forsket på. Dette inkluderer klarhet om emnets grunnleggende prinsipper, ulike perspektiver som omgir det, og en oversikt over tidligere studier og publikasjoner relatert til temaet.

Som nevnt tidligere, har temaet integrering av innvandrere vært et viktig tema, spesielt i de to siste tiårene. Det har vært mye forskning på temaet, stort fokus har vært rettet mot det og temaet har alltid vært et av de mest omtalte i dagens politikk. Innen temaet integrering av nyankomne innvandrere har det vært flere områder som er blitt forsket på, alt fra hvorfor kommer innvandrere hit, hvordan de kommer hit, hvilke ulemper og konsekvenser skapes av det, hvordan kan vi best håndtere det. Det som denne oppgaven vil forske på er integrering av disse innvandrerne. Det har blitt forsket en god del på forskjellige temaer innen integrering feltet også og som nevnt tidligere, vil denne oppgaven forske på og finne de sentrale elementene som har størst påvirkningskraft på en introdeltakers integreringsprosess. Og for å finne disse sentrale elementene og svare på problemstillingen i en slik masteroppgave, er det viktig med en forskningsmetode. Å velge riktig forskningsmetode er avgjørende for å oppnå de ønskede resultatene i en masteroppgave. I arbeidet med min masteroppgave har jeg valgt å anvende litteraturgjennomgang som hoved metode for datainnsamling og analyse. Dette valget er basert på flere vurderinger som gjør litteraturgjennomgang til den mest hensiktsmessige metoden for å besvare problemstillingen. En masteroppgave har naturligvis tidsbegrensninger, og begrensninger i oppgavens omfang må også tas i betraktning.

Å gjennomføre primærdainnsamling gjennom metoder som intervjuer eller spørreskjemaer ville kreve mer tid og ressurser. En grundig litteraturgjennomgang kan gjennomføres innenfor de gitte rammene og lar meg trekke på eksisterende kunnskap. Integrering av nyankomne innvandrere er et vel utforsket tema, og det finnes omfattende litteratur om dette emnet. Det er mange tidligere studier, rapporter, politikkdokumenter og forskningsartikler som gir innsikt i de sentrale elementene som påvirker integreringsprosessen. Ved å utføre en litteraturgjennomgang kan jeg utnytte denne allerede eksisterende kunnskapen og samle den på en systematisk måte. Samtidig, vil litteraturgjennomgang gi meg muligheten til å danne en

helhetlig forståelse av problemstillingen. Jeg kan trekke fra et bredt spekter av kilder som dekker ulike aspekter av integreringsprosessen, inkludert kulturelle, sosiale, økonomiske og politiske faktorer. Dette gir muligheten til å analysere sammenhenger og mønstre på tvers av forskning, som kan bidra til å belyse de sentrale elementene i integreringsprosessen.

I sammenheng med begrensningene i tid og størrelsen av oppgavens omfang, fremstår litteraturgjennomgang som en godt begrunnet forskningsmetode som tillater oppgaven å svare på problemstillingen på en grundig og informativ måte. Denne metoden gir muligheten til å trekke fra eksisterende kunnskap og produsere en helhetlig forståelse av integreringsprosessen for nyankomne innvandrere i forbindelse med Introduksjonsprogrammet i Norge. Persson (2021, s. 13) forklarer litteraturgjennomgang på følgende måte:

«Når du skriver en litteraturgjennomgang, er det ikke bare for å vise at du har lest og hva du har lest, men også for å kunne komme med et selvstendig bidrag til det som allerede er skrevet om temaet ditt.»

Litteraturgjennomgang er kort forklart, en systematisk gjennomgang av forskning som allerede eksisterer innenfor et spesifikt tema eller fagfelt (Persson, 2021, s. 13). Metoden innebærer å identifisere, vurdere og syntetisere relevant litteratur fra ulike kilder blant annet rapporter, tidsskriftsartikler og bøker. For å få en dypere innsikt i denne definisjonen kan vi se på det som Machi og McEvoy har sagt om litteraturgjennomgang, og den lyder slik: *«It is a written document that presents a logically argued case founded on comprehensive understanding of the current state of knowledge about a topic of study»* (Persson, 2021, s. 13). Dawidowicz definerer litteraturgjennomgang som:

«An examination of scholarly information and research-based information on a specific topic. In other words, it's a review of what's known, not suspected or assumed about a specific subject.»

Det vil si at det vi ønsker å undersøke er ikke våre mistanker eller antagelser, men det vi faktisk vet. Det er viktig å merke seg at vitenskap ikke er en absolutt og endelig sannhet. Spesielt innen samfunnsvitenskapen er det betydelige diskusjoner om hva vi vet og ikke vet (Persson, 2021, s. 14)

Det eksisterer en bred variasjon av ulike typer "reviews" eller gjennomganger/analyser. Booth identifiserer for eksempel hele 16 forskjellige typer, hvorav "literature review" er en av dem (Persson, 2021, s. 20). Med så mange ulike typer av «reviews» blir det åpenbart vanskeligere for oss forskere å velge hvilke typer gjennomgang som vil passe best for forskningsprosjektet vi jobber med. Persson har i boken sin prøvd å gjøre det enklere ved å skille mellom litteraturgjennomganger som er en del av en forskningsoppgave, det vil si bachelor/masteroppgaver eller en doktoravhandling, og litteraturgjennomganger som er selvstendige prosjekter. Litteraturgjennomgang er en velprøvd tilnærming for å analysere eksisterende forskning, identifisere relevante funn, og sammenfatte kunnskap på et gitt område.

4.3.1 Perssons 6S-modell

For å effektivt gjennomføre litteraturgjennomgangen har denne studien tatt i bruk 6S-modellen utviklet av Mats Persson. Denne modellen gir en strukturert tilnærming som guider forskeren gjennom ulike trinn i prosessen for å finne, organisere og bruke relevant litteratur. De forskjellige trinnene eller delene lyder slik; *Spørre*, *Søke*, *Sortere*, *Syntetisere*, *Skrive* og *Systematisere* (Persson, 2021, s. 15).

I den første fasen av forskningsprosessen, kategorisert som å «*Spørre*», er det essensielt å grundig vurdere og utvelge et forskningstema. Dette trinnet krever en nøye overveielse av ens egne interesser og ekspertiseområder (Persson, 2021, s. 16), spesielt i feltet statsvitenskap hvor et bredt spekter av temaer og globale hendelser er potensielt relevante. Forskeren bør velge et tema som de har en genuin interesse for, da dette vil bidra til å opprettholde engasjementet og motivasjonen gjennom hele forskningsprosessen. En kontinuerlig interesse for forskningstemaet er av vesentlig betydning, da tap av interesse kan føre til ufullførte prosjekter eller en mindre vellykket forskningsinnsats. Min interesse for integreringsprosessen har gradvis vokst etter min ankomst til Norge i 2012 og min erfaring som både deltaker i og medarbeider for introduksjonsprogrammet. Denne doble rollen tillot meg å se integrering fra ulike vinkler, fra de positive aspektene til områder som kan forbedres. Som deltaker fikk jeg førstehåndserfaring med programmets innvirkning på en ny innvandrer, inkludert utfordringene og fordelene det innebar. Senere, som en som jobbet med programmet, fikk jeg innsikt i dets drift og administrasjon. Og nå, med en dypere innsikt og en økende lidenskap for emnet, er jeg fast bestemt på å utforske det grundigere. Jeg er motivert til å bidra til forbedringer i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i Norge og til å forstå de sentrale

elementene som påvirker deres integrering. Dette har vært en viktig drivkraft bak valget av mitt masterprosjekt.

Det andre trinnet er å «*Søke*», og ved forberedelse av en litteraturgjennomgang er det nødvendig å grundig utforske det som allerede er blitt skrevet om det valgte forskningsemnet (Persson, 2021, s. 16). Dette forutsetter en målrettet søkeprosess for å oppnå en omfattende oversikt over eksisterende litteratur som er relevant for det aktuelle emnet. En litteraturgjennomgang er i stor grad avhengig av identifikasjonen og innsamlingen av relevante kilder. Valget av søkestrategi og kilder er kritisk for å kunne avdekke nødvendig informasjon og oppnå en inngående forståelse av forskningsemnet. Fra begynnelsen av prosjektet har jeg aktivt gjennomgått en bred variasjon av kilder og litteratur som jeg anser som relevante for oppgavens tematikk. Dette omfatter litteratur som spenner fra bøker og vitenskapelige artikler til evalueringsrapporter og annet relevant materiale. Det er en god del forskning som har blitt gjennomført angående innvandrere og deres integreringsprosesser i Norge. Imidlertid oppdaget jeg at det var en begrenset mengde litteratur som fokuserte spesifikt på temaet som min problemstilling omhandler. Noe som ga meg litt ekstra motivasjon til å utforske og bidra til dette området gjennom masteroppgaven min.

Det tredje trinnet er å «*Sortere*», og det handler om sortering av data og empiri som er blitt samlet, og velge det som er interessant og relevant for forskningsprosjektet (Persson, 2021, s. 16). I løpet av dette prosjektet har jeg identifisert en omfattende mengde kilder og data som kan benyttes til å underbygge min oppgave. Samtidig som jeg har arbeidet med oppgaven, har jeg systematisk gjennomgått og vurdert disse kildene for å avgjøre hvilke som er mest relevante for å belyse mitt forskningsspørsmål. Dette er blitt gjort ved å fastsette klare kriterier for hva som gjør en kilde relevant for ditt forskningsspørsmål. Dette kan inkludere faktorer som publikasjonsdato, forfatterens ekspertise, studiens omfang, og metodekvalitet. Samtidig ved å vurderer kildenes troverdighet, forfatterens bakgrunn, publikasjonens omdømme, og om det er eventuelle interessekonflikter. Dette er en viktig del av litteraturgjennomgangen, hvor målet er å skape en oversikt over tidligere forskning og samtidig velge ut de mest relevante og insiktsfulle kildene for å støtte oppgavens formål.

Det fjerde trinnet er å «*syntetisere*» (Persson, 2021, s. 16). Når forskeren har organisert og kategorisert alle funnene, har man oppnådd en viss grad av oversikt over det innsamlede materialet. Imidlertid er det i de fleste litteraturgjennomganger nødvendig med et ytterligere

trinn (Mats, s.16). Dette trinnet innebærer å sammenligne, kontrastere og skape en ny forståelse basert på de ulike funnene. Her har vi kanskje også muligheten til å identifisere eventuelle områder som ikke har blitt forsket på innenfor det området av temaet som vi forsker på.

Det femte trinnet, som er den viktigste delen av arbeidet, er å «**Skrive**», for dette blir resultatet av litteraturgjennomgangen og hele prosjektet (Persson, 2021, s. 114). I tillegg til å presentere hva man har funnet i litteraturen, er det viktig å beskrive hvordan man gikk frem mens man utførte litteraturgjennomgangen. Du dokumenterer både innholdet i det du har funnet og selve prosessen. Dette bidrar til å øke troverdigheten og påliteligheten til forskningsprosjektet (Persson, 2021, s. 114). Selv om du begynner å skrive tidlig i litteraturgjennomgangen, kan du ikke fullføre oppgaven før du har gjennomført de andre trinnene. Mats Persson skiller mellom to typer tekster: forskningstekst, hvor du utvikler dine egne tanker og forståelse, og rapporteringstekst, hvor du overbeviser leseren om dine argumenter og riktigheten av det du har å si.

Det sjette og siste trinnet i prosjektet er å «**Systematisere**», som innebærer at alle trinnene må følges på en nøye planlagt og systematisk måte (Persson, 2021, s. 17). Det er dette som gjør litteraturgjennomgangen til et vitenskapelig arbeid. Det vil være nødvendig å gi en klar beskrivelse av hva som er gjort, hvordan det er gjort, og hvorfor det er gjort. Hensikten med dette er å sikre at leseren av prosjektet kan ha tillit til det som er blitt skrevet (Persson, 2021, s. 17).

4.3.2 Systematisk litteraturgjennomgang

I denne masteroppgaven har det blitt anvendt en versjon av litteraturgjennomgang som heter systematisk litteraturgjennomgang. Systematisk litteraturgjennomgang er en modell av litteraturgjennomgang som vanligvis utføres av en gruppe erfarne forskere eller eksperter og har klart definerte mål og/eller forskningsspørsmål (Ridley, 2012, s. 188). En systematisk litteraturgjennomgang skal forsøke å skape et overblikk av eksisterende forskning innenfor et område. Målet med en systematisk litteraturgjennomgang er å sammenfatte forskningsresultater fra et stort antall ulike studier om en bestemt intervensjon eller problemstilling. Dette kan potensielt brukes til å påvirke politikk og praksis innenfor det felte som vi utforsker (Ridley, 2012, s. 188). I en systematisk litteraturgjennomgang, etter at

problemstilling og forskningsspørsmål har blitt valgt, skal det formuleres inklusjons- og eksklusjonskriterier for hvilke kilder som skal inkluderes i litteraturgjennomgangen.

Siden en systematisk litteraturgjennomgang er en forskningsstudie som tar for seg forskningsspørsmål og bruker litteratur som data som skal kodes, analyseres og syntetiseres for å trekke overordnede konklusjoner, vil det være en passende metode i denne oppgaven for å hjelpe i å finne et svar på oppgavens problemstilling.

4.3.3 Svakheter ved litteraturgjennomgang som metode

Gjennomføringen av en litteraturgjennomgang er en strukturert prosess som krever nøye planlegging. Det begynner med et systematisk søk etter relevante kilder, noe som innebærer å velge de mest passende søkeordene, identifisere relevante databaser og grundig sortere gjennom funnene. Imidlertid er det viktig å være oppmerksom på muligheten for skjevhet i utvalget, hvor man ønsket favorisere visse resultater. For å redusere denne risikoen, eller for å unngå å overse viktige kilder i prosessen med å ekskludere irrelevante studier, kan det være nyttig å samarbeide med veileder eller kollega, og sammenligne utvalgene. Litteraturgjennomgang som metode kan også være påvirket av partiskhet, både når det gjelder valg av studier og tolkningen av resultatene. Dette kan skje dersom forskeren har forhåndsoppsatte meninger eller personlige agendaer, som kan føre til en skjev utvelgelse av studier eller en tendensiøs tolkning av resultatene (Green et al., 2006). Som også nevnt tidligere i oppgaven er det ingen tvil om at jeg som skriver denne oppgaven og som tidligere har både vært en deltaker i introduksjonsprogrammet og jobbet med det, har mine tanker om hvor vellykket programmet har vært og hva som funker og ikke funker med programmet. Men i denne forskningsprosessen har jeg prøvd å være så upartisk som mulig slik at mine tanker og ideer ikke påvirker resultatet av forskningen.

Vi ser på autensitet når vi ser hvor dokumentene er fra. I hovedsak forankres denne oppgaven i rapporten fra Forskningsstiftelsen Fafo og utgjør oppgavens fundament for å klare å svare på oppgaven. I og med at jeg som forsker stiller meg kildekritisk var jeg nødt til å søke opp forskerne bak rapporten. Forskningsstiftelsen Fafo er en godt kjent og troverdig stiftelse i Norge som har lang erfaring med blant annet sosial forskning i Norge og internasjonalt. Når jeg da så at opprinnelsen til dokumentet har en klar opprinnelse og avsenderen virket legitim følte jeg rapporten, og annet litteraturen som jeg supplerer med er av troverdig original. Denne undersøkelsen gjøres for at det skal være hensiktsmessig for meg å vurdere hvorvidt andre

dokumentmaterialet var bedre (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 166). I tillegg til autensitet, ser vi også på troverdighet. Troverdighet overveier hvorvidt det er usikkerheter eller skjevheter forbundet med et dokument eller flere. Hvis eksempelvis det viser seg at dokumentene er forbundet med usikkerhet, må jeg som forsker være obs på at dokumentmaterialet jeg bruker ikke gir skjeve resultater når jeg samler inn data til oppgaven (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 167). Derfor har jeg gått inn for å lese ulike typer dokumenter, samtidig som jeg stiller meg kildekritisk og vurderer med et kritisk overblikk for å unngå skjevheter som kan skade svarene på problemstillingen.

I tillegg føler jeg behovet for å redegjøre for representativitet. Dette virker viktig i og med at jeg ser på hvilke elementer som spiller inn som forsterker eller svekker integreringsløpet. En svakhet her er at det fort kan bli mangelfullt i og med at man strammer inn i en periode eller visse avgrensning knyttet til publikasjonsform (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 167). I og med at jeg tar utgangspunkt i rapporten nevnt ovenfor, fører jeg en viss avgrensning for oppgaven. Men samtidig som dette er en svakhet ved min metode, betyr det ikke at svaret blir ikke-representativt. Om ikke annet, er dette gjort for å ta et bevist valg hvor jeg metodisk kan forsvare at innskrenkingen og utgangspunktet er representativt i forhold til det som belyses i oppgaven.

En annen svakhet man skal være konsekvent på er om dokumentene gitt er meningsfylt. Er språket i teksten uklar, mangelfull eller dårlig retorisk ført? Slikt kan mislede, og man må gjerne se over en gang til før man tar den endelige avgjørelsen om å føre de ulike kildene inn i oppgaven (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 168).

4.4 Kildetyper

I denne oppgaven har jeg i hovedsak brukt kilder i skriftlig form. Disse kan deles opp i primær, sekundære kilder og tertiærkilder. Primære kilder er selvstendig og betegnes som et dokument sirkulert mellom et avgrenset antall aktører av den begivenhet som dokumentet handler om. I litteraturen kan dette være møtoreferater, forhandlingsrapporter og personlige brev som ikke er nødvendigvis egnet for offentlighet, men som derimot er mer rettet mot et avgrenset og lukket forum. Sekundære dokumenter skiller seg fra primære kilder i og med at de er mer tilgjengelig, og kan være alt fra lovtekster, regjeringsrapporter til virksomhetsrapporter (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 155). De er ofte tilgjengelig, og bygger på primærkilder. Tertiære kilder

er dokumenter tilgjengelig for alle som vil, men karakteriseres ved at disse dokumentene er til en spesiell begivenhet og tid. Dette kan være alt fra akademiske bøker og tidsskriftartikler hvor fellesnevneren er at man analyserer begivenheter og situasjoner etter at de er utspilt.

I min oppgave vil man se for det meste bruk av sekundær og tertiære kilder, for jeg ønsker å supplere funn fra rapporter med teori og visa versa. Dette for å skape et helhetlig uttrykk som skal virke til fordel for oppgaven. En spesifikk kilde som er fundamental for oppgaven, og er en sekundærkilde er rapporten fra Djuve, Kavli, Sterri og Bråthen (2017) «Introduksjonsprogram og norskopplæring – Hva virker for hvem?». Rapporten handler om introduksjonsprogrammet og integreringsløpet som den norske staten tilbyr innvandrere. De ser her på hvordan man skal styrke nye innvandreres mulighet for deltakelse i samfunnet, med nærmere fokus på yrkeslivet og økonomisk selvstendighet. Dette på bakgrunn av økende sosialhjelp og lav arbeidsdeltakelse, selv med lang bosetting i Norge. Loven er av 2003, men er revidert i senere tid og er ny av 2021 (Integreringsloven, 2021). Som følge av lovverket, er kommuner i dag pålagt individuelt tilrettelegging og opplæring, på samme måte som nyankomne innvandrere er pålagt å delta i den. I rapporten til Djuve, Kavli, Sterri og Bråthen (2017) ser de på hvordan de skal belyse hvilke virkemidler, organisering og arbeidsmetoder som er effektive for å maksimere integreringsarbeidet. Overført til min oppgave skal jeg se på hvilke av de sentrale elementene som har størst påvirkningskraft i henhold til en deltakers integreringsprosess. Jeg vil naturligvis supplere dette med flere kilder, hvor jeg da bruker sekundære og tertiære kilder, spesielt andre evalueringsrapporter av introduksjonsprogrammet.

4.5 Datakvalitet, reliabilitet og validitet

Når en forsker produserer data, betraktes dette som en produksjonsprosess hvor han/hun henter data for å svare på problemstillingen. Dermed for å kunne svare på problemstillingen, må dataen som hentes inn produseres og kategoriseres (Grønmo, 2004, s. 218). Det er imidlertid viktig at kvaliteten på det innsamlede materialet er høy nok til å møte kravene til oppgaven og tilfredsstillende forventningene til de som leser den. Kvaliteten på dataene vil også påvirke oppgavens reliabilitet og gyldighet.

Grønmo skriver at «*datamaterialets kvalitet er høyere jo mer velegnet materialet er til å belyse disse problemstillingene*» (Grønmo, 2004, s. 218). Derimot, påpeker Grønmo at på samme måte som at høy kvalitet er velegnet materiale til å belyse problemstillingen, vil man ville være

konsekvent på at det samme datamaterialet kan ha lav kvalitet i henhold til en annen problemstilling (Grønmo, 2004, s. 218). Vi skal kunne vurdere hvorvidt data har høy kvalitet med å kunne identifisere og gjennomgå mulige problemer i tilknytning til de ulike linjene som trekkes i oppgaven. I utgangspunkt kan vi se om dataen bygger på vitenskapelige prinsipper, logikk og ikke minst se på utvalget – er den systematisk, er utvalget forsvarlig og representere de faktiske forhold (Grønmo, 2004, s. 220).

Utgangspunktet nevnt ovenfor kan deles i to hovedkriterier for å vurdere datakvaliteten, disse kalles for reliabilitet og validitet. Reliabilitet referer til datamaterialets pålitelighet. Dette betyr at vi blir observant på hvorvidt datainnsamlingen gir pålitelig data, som sjekkes gjennom at andre enn dette prosjektet bruker samme undersøkelsesopplegget ved ulike innsamlinger om de samme fenomener – dette vil gi et svar på om det er et høyt eller lavt samsvar. Reliabiliteten er høyere jo større samsvaret er. Grønmo argumenterer videre for at man må være obs på at det er ikke alltid er enkelt å sikre en god reliabilitet. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke er reel forskning, men at man må ta i betraktning at samfunnet endrer seg og derav de ulike fenomener i samfunnet. Case studier kan gi ulike svar hvis man setter de opp mot hverandre og noen undersøkelser kan være for komplekse. Dermed vil det være viktig å være oppmerksom på endringer for å prøve å sikre best mulig reliabilitet. Dette må tas i betraktning når undersøkelseskriteriene utformes, og hvordan datainnsamlingen gjennomføres

Man skal også ta i betraktning validitet. Validitet er uttrykk for hvor godt det faktiske datamaterialet står til datainnsamlingen og forskningen i seg selv. Jo høyere validiteten er, jo bedre er den faktiske dataen som forskeren innehar. Dette betyr i korte trekk at hvis dataen ikke samsvarer med problemstillingen, har vi en lav validitet. På samme måte som at hvis de faktiske dataene presentert svarer i høy grad til problemstillingen, har vi en høy validitet. For å vurdere studiens validitet ser vi først og fremst på utformingen forskningsdesignet. Deretter, for å sikre høy kvalitet på dataen, må vi nøye undersøke utvalget av enheter og typer informasjon. I tillegg tar vi i betraktning spesifikke temaene og de instrumentene som oppgaven benytter seg av.

Det at vi ser nærmere på tema innebærer at vi ser på hvor reelle de faktiske forholdene er for problemstillingen, og hvorvidt det er logisk å illustrere forholdet mellom teori og empiri/operasjonelle definisjoner (Grønmo, 2004, s. 221). Kort sagt innebærer høy validitet at det vi forsker på samsvarer studiens definerte begreper, og at tilnærmingen blir systematisk. I

tillegg må metodene som anvendes for utvalg og datainnsamling være konsistent og i tråd med dette. Utfra forklaringen her ser vi også at de to kriteriene overlapper hverandre. Dette betyr ikke at de er like eller at det skader datakvaliteten, men at de utfyller hverandre ettersom de har ulike forutsetninger for god datakvalitet. Mens reliabilitet ser nærmere på påliteligheten, ser validiteten nærmere på hvor gyldig hele forskningsdesignet er.

I denne oppgaven er mye av mitt utgangspunkt forankret i integreringsloven og introduksjonsprogrammet. For å konkretisere det ytterligere, er både integreringsloven og introduksjonsprogrammet lik for alle, og lett å oppdrive for alle. Dermed vil man også klare å etterprøve metoden. I samsvar med min problemstilling er disse av høy reliabilitet fordi jeg ønsker å se hvordan utgangspunktet i disse kan forstås og trekke fram hvilke elementer som står ut mest. Dette gir grunnlag for høy reliabilitet, med tilsvarende utvalg som innebærer rapporter og andre dokumenter som skal videre validere forskningen som blir gjort her. Selv om loven og programmene komplimenterer hverandre, kan det være annerledes i praksis. Dette er fordi kommuner har en høy styringsautonomi som gjør at kommuner kan selv bestemme hvordan man implementerer programmet best. I tillegg vil kommuneøkonomi ha noe å si for denne oppgaven. Dette vil kunne vise forskjeller i kommuner. Denne logiske tankegangen og konsekvenstenkingen gjør at jeg tørr å påstå at oppgaven har høy reliabilitet og validitet.

5.0 Empiri

I denne delen vil oppgaven presentere og utforske den empirien som ligger til grunn for analyse og diskusjonen som følger. Empirien er hentet fra et bredt spekter av kilder og kildetyper, med særlig vekt på to sentrale rapporter. Den ene rapporten er fra forskningsstiftelsen Fafo 2017: *Introduksjonsprogrammet: Hva virker - for hvem?*. Og den andre er fra Proba samfunnsanalyse 2017: *Samarbeid Nav – Kommune om introduksjonsprogram. En kartlegging*. Disse rapportene er blitt brukt fordi de tilbyr god innsikt og verdifulle data som er relevante for å belyse og svare på oppgavens problemstilling.

Ved å systematisk gjennomgå rapportenes hovedargumenter og funn, prøver oppgaven å vise hvordan den innsamlede empirien ikke bare informerer studiet, men også underbygger analysen og diskusjonen som utføres i påfølgende seksjonene. Gjennom denne empiriske linsen vil oppgavens kjerneelementer blir undersøkt, hvor den vil dra forbindelser mellom teori og praksis, og dermed fremme en helhetlig forståelse av temaet som blir utforsket.

5.1 Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?

Dette er en rapport som er skrevet av organisasjonen Fafo og er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet, gjennomført i perioden 2015-2017. Rapporten forsøker å analysere introduksjonsprogram og norskopplæring for nyankomne innvandrere. De ønsker å belyse hvilke virkemidler, hva slags organisering/implementering og hvilke arbeidsmetoder som er effektive i introduksjonsprogrammet. Undersøkelsen er organisert i fire deler: lovens iverksettelse, deltakernes opplevelse og resultater, hva virker for hvem og veien videre. Innen disse fire delene har rapporten forsket på flere temaer. **Kommunenes implementering av introduksjonsprogrammet** er den første (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 53). Her har rapporten skrevet om alt fra innslusing av deltakere, organisatorisk og politisk forankring, innholdet i programmet og om det er noe sammenheng mellom lokal organisering og det tilbudet deltakerne får. I denne delen har rapporten blant annet konkludert med at i kommuner hvor Introprogrammet er lagt til Nav er det en sterkere arbeidsretting av programmet, men at dette går på bekostning av den utdanningsrettede tiltaksviften. Og at i de kommunene hvor organisering av programmet er utenfor Nav er bredden i utdanningsrettede og samfunnsdeltakelse større.

Tilbudet og organiseringen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et annet tema som rapporten har undersøkt (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 107). Her har blant annet sammensetningen av deltakere, samarbeid og samarbeidsrelasjoner, virkemidler i programmet, individuell tilpasning og samfunnskunnskaps kurset blitt undersøkt og analysert. Når det gjelder virkemidler som språkpraksis og grunnskole konkluderer rapporten med at selv om disse er i bruk på opplæringsstedet, viser registeranalysene at det kun er et lite mindretall som faktisk har fått grunnskole som del av programmet og at det er lokale variasjoner i hvilken grad grunnskole for voksne er i bruk. Og når det gjelder individuelt tilrettelagt opplæring skrives det i rapporten at det er mer utfordrende å gi et slik tilbud i kommuner med få deltakere i programmet. For deltakerne i programmet med lite eller ingen utdanning er mangel på tilrettelegging spesielt tydelig, uavhengig av kommunestørrelse.

I en annen del av rapporten er det blitt forsket på **programrådgivere og norsklærernes holdninger** til både introduksjonsprogrammets formål og virkemidler, bakgrunn og kompetanse blant programrådgivere og lærere, og brukermedvirkning (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 133). Rapporten konkluderer med at både programrådgivere og lærere er i stor grad positive til denne delen av programmet, men at det er noen tendenser som man må ta i betraktning. Lærerne generelt er mindre positive til programmets virkemidler enn rådgiverne. Litt av grunnen kan være at lærerne ikke befinner seg like «tett på» selve programmet som rådgiverne gjør, og at lærerne legger andre pedagogiske perspektiver til grunn enn det som fremstår innenfor introduksjonsprogrammet. En annen ting som rapporten har undersøkt er **rådgivernes holdninger** til deltakernes individuelle plan. Rapporten finner en merkbar redusering av oppslutning i individuell plan siden 2007 og en relativt høy andel av rådgiverne som gir uttrykk for at arbeidet med individuell plan nedprioriteres fordi den tar for mye tid vekk fra andre og mer sentrale oppgaver. Og dette mener rapporten er et viktig funn fordi det berører et av de lovpålagte kravene som er nedfelt i integreringsloven. Rapporten nevner også at andre faktorer som personlige holdninger til mottak av asylsøkere, enighet mellom rådgivere og deltakere og programrådgivernes bakgrunn og arbeidssituasjon påvirker deltakernes opplæringstilbud.

I en annen del av rapporten er «**styring av integreringsarbeidet**» blitt forsket på (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 161). Rapporten har prøvd å drøfte i hvilken grad statlige myndigheter, gjennom de ulike styringsverktøyene, lykkes med å styre programmet og

deltakere slik at loven om introduksjonsordningen iverksettes etter intensjonen. De deler verktøyene i fire hovedkategorier:

1. Regulering i form av lover og forskrifter.

Disse er sterke statlige styringsinstrumenter. Her skriver rapporten at selv om de lovpålagte ordningene i integreringsloven gjennomføres i stor grad, er det stor lokal variasjon. I en av fem kommuner mangler minst 25% av deltakerne heldagsprogram, og dette er en alvorlig mangel i iverksetting av integreringsloven.

2. Økonomisk støtte og økonomiske intensiver.

Ifølge rapporten kan slike intensiver etableres både på kommunalt og individuelt nivå. På kommunalt nivå, er det flere studier som tyder på at økonomiske intensiver kan funke og føre til at aktøren reagerer med å endre atferd, men da må man vite hva slags atferd man vil fremme. Når det gjelder individ nivå, har det vært innført et større antall intensiver og det ser ut som disse har funket bra siden målgruppene har i stor grad respondert og svært mange av deltakerne gjennomfører timetallet i norskopplæring.

3. Dialog, kunnskapsformidling og lokalforankring.

Rapporten viser at den relativ løse formen for styring som skjer gjennom dialog og kunnskapsformidling, ser ut til å være godt etablert innenfor rammen av Introprogrammet.

4. Tilsyn, kontroll, monitorering, skryt (offentliggjøring av enkeltkommuners resultater).

Ifølge rapporten er det lite forskning som kan si om de ulike formene for kontroll og monitorering er effektive styringsverktøy, men en del av forskningene har vist at plassering av ansvar og gjennomføring av kontroll kan fort bli komplisert dersom det er mange ulike aktører som er involverte i leveransen av forvaltningens ytelser. Dette gjør det vanskelig å monitorere.

Videre har rapporten forsket på **motivasjon hos deltakerne** (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 185) og forventningene de har av programmet. Rapporten prøver å svare på spørsmålet om hva det er ved introduksjonsprogrammet som virker motiverende, hva som virker motsatt, og hvordan dette utvikler seg over tid. Her har de prøvd å svare på spørsmålene ved å ta noen faktorer i særlig betraktning, som hvordan å ha en individuell plan, viktigheten av å ha tilgang til norsk felleskap, og hvordan familie og fravær av familie kan ha betydningen for den enkelte deltakers plan i introordningen.

5.1.1 Kommunenes implementering av introduksjonsprogrammet

Introduksjonsordningen har som formål å gi nyankomne innvandrere en introduksjon til norsk språk og samfunnskunnskap, samt å forberede dem på arbeid og deltakelse i samfunnet. Kommunene er de mest sentrale aktører i implementeringen av introduksjonsordningen, og har ansvaret for å tilby og organisere opplæringen i samarbeid med lokale aktører og arbeidsgivere.

Denne delen av oppgaven har som mål å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte kommunene iverksetter introduksjonsordningen. Spesielt vil denne delen se på hvordan introduksjonsprogrammet er organisert, om programmet er organisert i eller utenfor Nav, hvilke lokale aktører som samarbeider i programmet, og om arbeidet er politisk forankret. Det skal også diskuteres hvordan dette påvirker tilgjengeligheten av tjenester og samarbeid blant aktørene. Gjennom en undersøkelse av disse faktorene vil oppgaven i denne delen gi innsikt i hvordan kommunene iverksetter introduksjonsordningen og identifisere eventuelle utfordringer og muligheter for forbedring. Dette vil kunne gi verdifull innsikt for både kommuner og andre aktører som er involvert i arbeidet med integrering av innvandrere.

Når det gjelder implementering av programmet viser rapporten store kommunale variasjoner i hvordan ordningene organiseres og iverksettes. Noen av disse variasjonene vil ifølge rapporten påvirke deltakernes resultater. Men når det gjelder spørsmålet om disse innsiktene gir grunnlag for å fortsette med det samme, bare bedre og i større grad, eller om man bør gjøre noe helt annerledes, er svaret de har fått fra funnene ja, begge deler. Rapporten mener at det gjøres mye godt integreringsarbeid i en rekke kommuner (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 306). Likevel, når det gjelder funn og dokumentering av effekter av noen sentrale virkemiddel som blir brukt, konkluderer rapporten med at programmet i for liten grad inneholder reelt kvalifiserende virkemidler (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 308).

Organisatorisk forankring er en viktig faktor for at implementering av introduksjonsordningen skal være vellykket, da det kan påvirke tilgjengeligheten av ressurser, støtten fra ledelsen, og graden av samarbeid og kommunikasjon blant de involverte aktørene. Lokale aktører som samarbeider i programmet, inkludert Nav-kontorer, opplæringsentre og arbeidsgivere, vil også bli undersøkt. Dette er viktig for å vurdere hvordan kommunene samarbeider med ulike aktører for å tilby en helhetlig og tilpasset introduksjonsordning. Til slutt vil oppgaven se på i hvilken grad integreringsarbeidet er politisk forankret, og hvordan dette kan påvirke implementeringen

av introduksjonsordningen. Dette inkluderer hvordan politiske prioriteringer og retningslinjer påvirker kommunenes tilnærming til introduksjonsordningen, og om det er tilstrekkelig politisk støtte og engasjement for å sikre en vellykket implementering.

5.1.1.1 Organisatorisk forankring

Når det gjelder den organisatoriske forankringen står kommunene i utgangspunktet fritt til å velge på hvilken måte de vil organisere og forankre styring av programmet (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 56). For å se og forstå påvirkningen av dette elementet på integreringsprosessen er det viktig å forstå hvordan kommunene har valgt å organisere arbeidet, grunnen til at de har valgt den måten de gjør det på, samt se hvilke fordeler eller ulemper den metoden de har valgt har.

I Norge er forvaltningen organisert etter prinsippet om sektoransvar, som innebærer en spesialisering av oppgaver og ansvar (Stortinget, 2005). Dette betyr at ulike deler av forvaltningen har ansvaret for spesifikke tilbud og oppgaver, og at ledelse og budsjettering følger dette prinsippet. For å løse oppgaver som involverer tjenester fra flere sektorer og etater, kreves det samarbeid og samordning på tvers av disse. Rapporten fra Fafo har undersøkt organisering av introduksjonsprogrammet i 6 kommuner. Kommunene ligger i forskjellige deler av landet og innbyggertallet i kommunene varierer fra 6000 i den minste kommunen til 124 000 i den største kommunen. Kommunenes implementering av programmet og samarbeidet er ulik. I tillegg varierer også måten de økonomiske overføringene til introduksjonsarbeidet, som gis fra staten til kommunene, forvaltes lokalt (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 57).

5.1.1.2 I eller utenfor Nav

Når det gjelder plasseringen av introduksjonsprogrammet i eller utenfor Nav, står kommunene frie om hvordan de vil plassere det og det har vært stor variasjon i plasseringen. Men etter Nav-reformen har det vært utbredt å legge introduksjonsprogrammet inn under Nav (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 61). I Fafo rapporten sin surveyundersøkelse ser vi at blant 198 ledere for introduksjonsprogrammet svarer 41 prosent av dem at programmet er forankret i Nav. 35 prosent av lederne svarer at det er flyktningkontoret som er plassert utenfor Nav som har ansvaret og 10 prosent som svarer at ansvaret for programmet er plassert i den lokale voksenopplæringen. I store byer som også bosetter større andel nyankomne flyktninger, er det

vanligere å organisere arbeidet med introduksjonsprogrammet under Nav, sammenlignet med mindre kommuner som bosetter færre flyktninger (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 61).

Spørsmålet om hvorvidt dette programmet bør være organisert og iverksatt under eller utenfor Nav for å nå bedre resultater innen integreringsprosessen, har vært gjenstand for diskusjon og debatt i mange år. Det argumenteres for at Nav, med sin ekspertise innen integrering og arbeidsmarkedstiltak, er godt posisjonert for å lede introduksjonsprogrammet. Navs infrastruktur kan tilby enkel tilgang til sine ressurser, en smidig overgang til arbeidsmarkedet, og et bredere fagmiljø for rådgivere og ledere å samarbeide med. Imidlertid argumenteres det at lokale aktører som kommuner eller frivillige organisasjoner kan være mer egnet til å drive introduksjonsprogrammet, takket være deres spesifikke lokalkunnskap og erfaring.

Riksrevisjonens rapport fra 2010 påpeker at kommuner hvor introduksjonsprogrammet opererer uavhengig av Nav, eller uten et etablert samarbeid med Nav, har en tendens til å bruke arbeidsmarkedstiltak i mindre grad. Dette står i kontrast til kommuner som enten var samlokalisert med Nav eller hadde et formelt samarbeid etablert (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 62). Ifølge en studie fra Rambøll (2011a) fikk introduksjonsprogrammet mindre oppmerksomhet og lavere prioritet hos ledere og ansatte i kommuner hvor ansvaret for introduksjonsarbeidet lå hos Nav. Studien viser også at introduksjonsprogrammer som var plassert i Nav hadde en svakere politisk og administrativ forankring enn programmer som var lagt utenfor Nav (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 62). Noen av lederne for Introduksjonsprogrammet i kommuner der programmet er organisert utenfor Nav mener at den type organiseringen vil gi dem mer fleksibilitet i arbeidet med programmet, noe som kunne ha vært vanskelig dersom programmet var organisert av Nav. På den måten er det mindre byråkrati og de får mulighet til å bygge opp en tjeneste som er tilpasset den gruppen de er ansvarlige for. Samtidig er det noen ledere i kommuner hvor introduksjonsprogrammet er organisert under Nav som mener at å ha programmet under Nav er naturlig, siden Nav systemet har mange av de tjenestene som deltakerne trenger. De mener også at å være en del av Nav vil gi lettere tilgang til arbeidsretning- og kurstilbud og lettere overgang mellom programmet og videre oppfølging av enkelte deltakere (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 62).

5.1.1.3 Lokalt samarbeid

Når det gjelder lokalt samarbeid har casestudien i rapporten fremvist bredde og variasjon i måten ansvaret for introduksjonsprogrammet er blitt plassert. Vi har enkelte kommuner som benytter *parallell ledelse*, der det er en leder for programmet og en annen som er leder for norskopplæring, og hvor en av de får tildelt ansvaret for resultatet for hele programmet lokalt. I noen andre kommuner derimot, benyttes det *felles ledelse*, her er det en tett integrasjon av arbeidet som er utført av programrådgivere og lærere/rådgivere i voksenopplæringen. Selv om dette arbeidet kan være samlokalisert, så er det ikke nødvendigvis tilfellet (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 57). Et eksempel på en kommune som har *felles ledelse* er kommune A i Fafo rapporten hvor en leder med faglig og administrativt ansvar har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammet og norsk- og samfunnsfagsopplæringen. Tidligere i kommune A hadde opplæring i norsk- og samfunnskunnskap for deltakere i introduksjonsprogrammet blitt outsourcet til voksenopplæringen i en nabokommune, mens programrådgiverne var tilknyttet kommunens flyktningetjeneste. Kommune A var ikke fornøyd med denne organisering siden de så at den ga for dårlige resultater. Derfor bestemte de seg for å etablere en egen kommunal kvalifiseringstjeneste med en fagleder som hadde pedagogisk kompetanse og ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Etableringen av kvalifiseringssenteret har ført til et samlet og samlokalisert tilbud der lærere og programrådgivere arbeider tett sammen. Det har også blitt etablert et praksisteam som arbeider med å knytte kontakter og avtaler om arbeidspraksis med lokale private og offentlige arbeidsgivere. En slik endringen i implementering av introduksjonsprogrammet og norsk- og samfunnsfagsopplæringen har ført til bedre resultater for introduksjonsprogrammets deltakeres integreringsløp etter hvert.

For å sikre et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram med god kontinuitet, er det nødvendig å samarbeide med flere lokale aktører. Kvaliteten på programmet og muligheten for å tilpasse det til deltakere med ulike forutsetninger og behov, avhenger av både samarbeidet med andre aktører, hva som samarbeides om, og hvordan samarbeidet gjennomføres. Vanskelige lokale samarbeidsrelasjoner kan ha en negativ effekt på integreringsprosessen og for en bedre implementering av introduksjonsprogrammet (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 65). Norskundervisning utgjør en betydelig del av introduksjonsdeltakernes timeplan. Derfor er det avgjørende med et godt samarbeid mellom ansvarlige for introduksjonsarbeidet og kommunal voksenopplæring.

Når ledere for introduksjonsprogrammet er blitt spurt om hvordan de opplever samarbeidet med voksenopplæringen, i Fafo rapporten, ser vi at svarene varierer. 36 prosent av lederne rapporterer at samarbeidet om å utvikle et arbeidsrettet norskopplæringsløp for deltakerne er opplevd som dårlig, mens 80 prosent beskriver opplevelsen av samarbeidet med voksenopplæringen om å tilrettelegge timeplanen for å gjennomføre arbeidspraksis som svært eller ganske godt (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 65-66). Og når det gjelder bosettingsvolum er ledere for introduksjonsprogrammet i kommuner med lavere bosettingsvolum mer positive til den type samarbeidsrelasjon sammenlignet med leder i kommuner med høyere bosettingsvolum. Likevel er det ingen entydig sammenheng mellom størrelse på kommunen, bosettingsvolum og ledernes vurdering av samarbeidsprofilen til de ulike introduksjonsprogrammene (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 66).

Nav kan også spille en viktig rolle i å sikre at introduksjonsdeltakerne får et program som er tilpasset deres behov og inneholder relevant innhold. Imidlertid varierer graden av involvering fra arbeidsmarkedsdelen av Nav mellom kommunene. Ifølge rapporten forteller over 70 prosent av lederne av introduksjonsarbeidet at Nav i liten grad, eller ikke i det hele tatt, er involvert i utarbeidelsen av en individuell plan for hver deltaker. Men det er flere som rapporterer at Nav bidrar til å finne passende arbeidsmarkedstiltak gjennom arbeids- og velferdsetaten. Rundt 40 prosent av lederne ved introduksjonsenhetene mener at Nav bidrar i stor eller noen grad på dette området. Når det gjelder kartlegging av deltakerne gjennom Navs behovs- og evnevurdering, rapporterer 32 prosent av lederne at Nav bidrar i stor eller noen grad (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 66). En større andel av lederne i mindre kommuner opplever at Nav er mer involvert på dette området enn lederne i større kommuner.

Den politiske forankringen, som skal nevnes videre i oppgaven, er også en faktor som påvirker samarbeidsrelasjonen mellom Nav, kommune og andre aktører. Generelt sett viser tendensen at kommuner med en sterk politisk forankring, god økonomisk handlefrihet og tydelig ledelsesforankring, har større grad av samarbeid og bredere samarbeidsnettverk (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 67).

5.1.1.4 Politisk forankring

Introduksjonsprogrammets **politiske forankring** og politisk prioritering fra kommunen er også elementer som er betydningsfulle i integreringsprosessen. Dersom introduksjonsprogrammet

er forankret i politiske beslutninger og målsettinger, vil det kunne gi økt oppmerksomhet, ressurser og prioritering fra myndighetene. Det kan bidra til å styrke introduksjonsprogrammet og sikre at det får tilstrekkelige ressurser og faglig kompetanse. I Fafo rapporten er det blitt benyttet fem indikatorer for å se i hvor stor grad introduksjonsprogrammet er politisk forankret;

- 1. Om det foreligger en egen handlingsplan for integrering av flyktninger. Her har 36 prosent sagt at de har en egen handlingsplan for integrering av deltakerne i programmet.*
- 2. Om handlingsplanen spesifiserer hvilke kommunale etater som skal følge opp de ulike punktene i handlingsplanen. Over 80 prosent av lederne oppgir at det er spesifisert i handlingsplanen hvilke kommunale etater som skal følge opp de ulike punktene.*
- 3. Om det er vedtatt kommunale resultatmål for introduksjonsarbeidet. 47 prosent av kommunene rapporten har forsket på bekrefter at det er vedtatt kommunale resultatmål.*
- 4. Om resultatet blir etterspurt av politisk ledelse. I 80 prosent av kommunene som har vedtatt kommunale resultatmål blir resultatet av introduksjonsarbeidet etterspurt av politisk ledelse.*
- 5. Om kommunen har gjort vedtak om å stille et visst antall arbeidspraksis plasser til rådighet for deltakere i introduksjonsprogrammet. Hvor totalt 15 prosent av kommunene har gjort et vedtak om det. (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 63).*

Betydningen av å ha politisk forankring er stor, spesielt med tanke på at det nå blir hele lokalsamfunnets ansvar å bosette og integrere flyktninger og asylsøkere og å være med i integreringsprosessen. Det blir ikke bare virksomheten som skal ha ansvar for introduksjonsprogrammet. Dette er av flere grunner viktig, men spesielt fordi det legger et visst press på kommunale virksomheter for å ta inn introdeltakere slik at de kan få arbeidspraksis, lære norsk, skaffe seg arbeidserfaring og etablere et nettverk i arbeidslivet. I kommunene som ikke har en slik politisk forankring av arbeidet derimot, viser det seg at blir mer utfordrende å involvere og ansvarliggjøre ulike deler av lokalforvaltningen (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 63).

5.2 Rapporten fra Proba:

Dette er en rapport skrevet av Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Rapporten er en kartlegging av samarbeid mellom Nav og kommune om introduksjonsprogrammet. I rapporten har Proba prøvd å kartlegge hvordan Nav i de ulike fylkene/kontorene samarbeider om programmet. Samtidig har de prøvd å belyse dette samarbeidet i ulike faser, og belyse hvordan og hvorvidt Nav har oversikt over egne involvering overfor deltakerne i programmet (Helene Berg, 2017, s. 7-8).

5.2.1 Betydningen av organisering og å ha en samarbeidsavtale.

Å inngå en samarbeidsavtale øker sannsynligheten for at veiledere vil samarbeide om individuelle deltakere (uavhengig av organisasjonsform), mens det å ha introduksjonsordningen organisert i Nav-kontoret fører til hyppigere bidrag fra Arbeids- og velferdsetaten med hensyn til arbeidsrettede tiltak. Begge disse faktorene fører til et mer systematisk samarbeid på kontornivå, men det er viktig å merke seg at disse statistiske sammenhengene ikke nødvendigvis indikerer årsakssammenhenger. Det er mulig at organiseringen i Nav-kontoret eller tilstedeværelsen av en samarbeidsavtale er årsaken til økt samarbeid, men dette kan ikke fastslås med sikkerhet (Helene Berg, 2017, s. 4). Det vil si at begge organisasjonsformene fører til økt samarbeid på kontornivå, men at det ikke er mulig å fastslå om det er organiseringen i Nav-kontoret eller samarbeidsavtalen som er den egentlige årsaken til dette økte samarbeidet. Dette skyldes at det kan være andre faktorer som påvirker samarbeidet som ikke er tatt med i analysen eller undersøkelsen. Ved spørsmål om hvilke områder som har størst betydning å samarbeide om, svarer både Nav- og intro-ledere at det er arbeidsretting og arbeidsrettede tiltak som er viktigst (Helene Berg, 2017, s. 4).

Arbeidstrening og arbeidspraksis er de mest nevnte konkrete tiltakene, mens kartlegging, individuell plan og Navs markedskompetanse også er viktig. Flere intro-ledere enn Nav-ledere vektlegger samarbeid om deltakere med svak progresjon, lavt norsknivå eller lav utdanning, mens Nav-ledere fokuserer mer på deltakere med rask progresjon. Det er også forskjell mellom Nav- og intro-ledere når det gjelder hvilke faser det er viktig å samarbeide i, med flere intro-ledere som mener at samarbeid i slutfasen og overgangen til Nav er spesielt viktig (Helene Berg, 2017, s. 5). Et interessant funn i denne rapporten er når Nav- og intro-ledere er blitt spurt hva de mener om hverandres innsats i denne samarbeidsrelasjonen. Nav-lederne ser ut til å evaluere intro-ledernes innsats på en mer positiv måte enn hva intro-lederne evaluerer Nav-

ledernes innsats på. To tredjedeler av Nav-lederne er helt eller delvis enige i at introduksjonsprogrammet legger stor vekt på å tilrettelegge deltakernes programløp for å rette fokuset mot arbeid. Like mange eller flere mener også at Nav bør tilby arbeidstrening, kurs og andre tiltak for deltakere med lavt norsknivå. Intro-lederne har forskjellige synspunkter på hvor mye vekt Nav legger på å bidra med sin kompetanse og/eller tiltak i introduksjonsprogrammet. En stor majoritet av intro-lederne mener imidlertid at flere deltakere bør få bistand fra Arbeids- og velferdsetaten (Helene Berg, 2017, s. 5).

Når det gjelder hinder og barrierer i etablering av et velfungerende samarbeid mellom Nav og kommuner, har en del av aktørene nevnt sine vurderinger knyttet til noen av disse barrierene som for eksempel digitalisering. Intro-ledere ser digitalisering og krav om selvbetjening for Navs brukere som det største hinderet. De rapporterte at programrådgivere bruker mye tid på å assistere deltakere med registrering, søknader og skjemaer. Både Nav- og intro-ledere ser ulike datasystemer som et hinder for samarbeidet. Deretter blir ressurser, spesielt personalressurser i Nav og kommunen samt budsjetter, oppfattet som relativt viktige hindringer. Dessuten oppgir hele 74 prosent av intro-lederne at integrerings-tilskuddet blir brukt til andre kommunale oppgaver i tillegg til introduksjonsprogrammet (Helene Berg, 2017, s. 5).

5.2.1.1 Samarbeidsmodeller

Nav-kontorene og den enkelte kommune står fritt til å organisere og gjennomføre samarbeidet mer spesifikt. Likevel finnes det retningslinjer og veiledere for å fremme et godt samarbeid. I 2011 nedsatte IMDi Midt-Norge en regional arbeidsgruppe med mål om å undersøke samarbeidsmodeller og definere roller og ansvar i introduksjonsprogrammet. Arbeidsgruppen presenterte forslag til samarbeidsmodell og rutiner mellom Nav og kommuner, som inkluderer følgende:

- *Etablering av ledernetverk.*
- *Faste kontaktpersoner i kommune og NAV (for samarbeid).*
- *Samarbeidsmøter for informasjonsutveksling og planlegging.*
- *Trekantsamtaler: Deltaker, programrådgiver og kontaktperson i NAV.*
- *Informasjonsmøter for alle introdeltakere hvor NAV informerer om tjenester og tiltak m.m.*
- *Felles kartleggingsverktøy for deltakeres egenvurdering samt arbeidsevnevurdering*
- *Overføringssamtale etter endt program.*

- *NAV skal registrere introdeltakere i saksbehandlingssystemet Arena.* (Helene Berg, 2017, s. 10-11)

Denne modellen kan man se på som en idealmodell som kan hjelpe kommuner og Nav-kontorer med å danne en samarbeidsrelasjon. Resultatet viser at i praksis ligger flere av kommuner og Nav-kontorer et godt stykke unna denne modellen (Helene Berg, 2017, s. 11). Både interne og eksterne samarbeidsutfordringer oppstår når introduksjonsprogrammet er organisert både innenfor og utenfor Nav. Selv om Nav er ansvarlig for programmet og samorganiseringen i utgangspunktet skulle tilsi et godt samarbeid, er dette ikke alltid tilstrekkelig. Rambøll kom også til en lignende konklusjon i sin studie fra 2011, mens Tronstad ikke fant noen sammenheng mellom plasseringen av ansvaret for introduksjonsprogrammet og programmets resultater (Helene Berg, 2017, s. 11). Andre mulige utfordringer for samarbeid inkluderer problemer med Navs kategorisering av bistandsbehov som fører til at noen introdeltakere ikke får tilstrekkelig støtte til økonomiske utfordringer, samt uoverensstemmelser mellom starttidspunktet/lengden på kurs og Introprogrammet. Videre nevner de omfattende byråkrati og komplekse systemer som potensielle hindringer.

Når det gjelder samarbeidsrelasjonen mellom kommuner og Nav, er det flere måter det kan samarbeides på. Samarbeid på overordnet nivå er en måte og kanskje den viktigste av alle, siden dette nivået legger grunnlaget for samarbeid lengre ned i systemet. Samarbeid på overordnet nivå refererer til en form for samarbeid mellom organisasjoner, institusjoner eller individer som befinner seg på et høyt nivå av hierarkiet i en organisasjon eller et samfunn. Dette kan inkludere samarbeid mellom ulike departementer eller direktorater i en regjering, mellom ledere av store selskaper eller organisasjoner (Helene Berg, 2017, s. 17). Å signere samarbeidsavtaler mellom Nav og kommune, danne et nettverk mellom ledere og utarbeiding av faste rutiner er oftest måten å gjøre det på. Det er også viktig å nevne at det er lovpålagt for kommuner og Nav-kontorer å ha en samarbeidsavtale når det gjelder introduksjonsprogrammet (Helene Berg, 2017, s. 17).

Samarbeidsavtalen skal være på plass før introduksjonsprogrammet starter, og den skal revideres jevnlig for å sikre at den fortsatt er relevant og tilpasset situasjonen. Dette er viktig for å sikre en god gjennomføring av introduksjonsprogrammet, og for å bidra til en vellykket integrering av nyankomne innvandrere i det norske samfunnet (Nav & IMDi, 2021).

Når i Proba sin undersøkelse ble det stilt spørsmål om det finnes en samarbeidsavtale mellom Nav-kontoret og kommunen når det gjelder introduksjonsprogrammet. Resultatene viste at 62% av Nav -lederne og 57% av lederne for introduksjonsprogrammet svarte ja, mens noen svarte at de ikke visste. Andelen på de som hadde en skriftlig avtale var betydelig høyere der introduksjonsprogrammet var organisert utenfor Nav sammenlignet med der den var organisert på Nav - henholdsvis 75% og 45% ifølge Nav -lederne, og henholdsvis 66% og 37% ifølge lederne for introduksjonsprogrammet. Ressurspersonene i Nav-fylket fortalte at flertallet der introduksjonsprogrammet var organisert på Nav -kontoret, mente avtalen var unødvendig (Helene Berg, 2017, s. 17).

Når det kommer til variasjon i samarbeid viser det seg at det stor variasjon i former for samarbeid og graden av samarbeid på overordnet nivå (Helene Berg, 2017, s. 17). Tidligere studier har fremhevet Grünerløkka i Oslo som et eksempel på god praksis for overordnet samarbeid. Ved Grünerløkka er det ikke bare etablert samarbeidsavtaler, men også klare samarbeidsstrategier og ansvarsfordeling, samt tiltak for å skape felles forståelse mellom Nav og introduksjonsprogrammet, som inkluderer felles møter. En rutinehåndbok er også utviklet for å spesifisere rutiner for ulike programfaser, arbeidsfordeling mellom involverte aktører og rutiner for overgang til ordinært arbeid, utdanning eller tiltak i Nav (Helene Berg, 2017, s. 17).

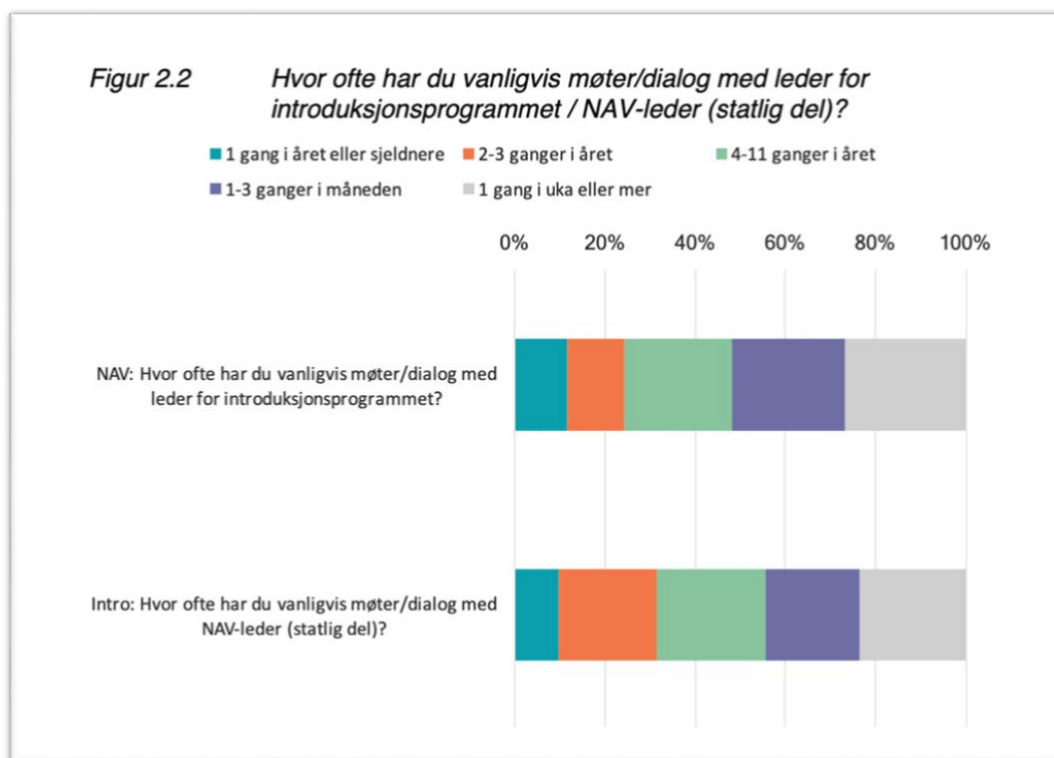
5.2.2 Møter og dialog på ledernivå

Rapporten skriver om en del forskjellige eksempler på ulike former for nettverk mellom ledere, blant annet:

- *Ledernetverk mellom leder for introduksjonsprogrammet, Nav og voksenopplæring. Hyppigheten varierer mellom et par ganger i året til flere ganger i halvåret.*
- *Faglige prosjektgruppe som et møtepunkt på toppnivå med fylkesmannen, fylkesdirektør, Nav-leder, fylkeskommune og KS. Disse møttes en til to ganger i året. Tema for samlingene er flyktninger og arbeidsinnvandring, og lederne ser på hvordan støttefunksjoner kan etableres for å bedre kvalitet på introduksjonsprogrammet.*
- *Tverrfaglig arena i fylket, hvor fylkesmannen og fylkeskommune inviterer til kompetanse- og erfaringsutviklingsarena for Nav, voksenopplæring og flyktningstjenesten for å samkjøre innsatsen med integrering. (Helene Berg, 2017, s. 19)*

De fleste av de som er blitt intervjuet i Proba rapporten svarer at temaene som blir tatt opp i ledernetverkene ofte dreier seg om grunnleggende diskusjoner og strategier på høyt nivå. Og at det varierer om hovedfokuset om temaet er introduksjonsprogram og integrering, eller om de er ett av flere temaer som blir diskutert på møte (Helene Berg, 2017, s. 19). Det ble også nevnt at noen ledernetverk spesifikt tar opp individuelle deltakeres situasjoner. En av informantene nevnte at det i deres fylke var svake resultater i introduksjonsprogrammet, noe som førte til en økning i antall brukere som ikke hadde funnet arbeid gjennom dette programmet. Rådgivere i programmet følte et tungt ansvar for integreringsoppgaver uten nødvendig støtte og ressurser, og følte seg isolerte fra andre kommunale organisasjoner, med begrensede muligheter for faglig utvikling utenfor selvorganiserte møter. Ledernetverket ble dannet for å fremheve et kollektivt ansvar for suksess. I dette nettverket samles ledere fra flere tjenester, inkludert helsevesenet, for å utvikle en felles plan for flyktninger som skal bosette seg og delta i introduksjonsprogrammet, og som trenger tjenester fra flere sektorer. Informanten rapporterte at denne tilnærmingen har fungert meget bra.

Samlet sett kan disse ledergruppene og møteplassene bidra til å styrke samarbeidet og koordineringen mellom ulike aktører, øke kunnskapsdeling og erfaringsutveksling, skape en felles forståelse og prioriteringer, og øke engasjementet og motivasjonen for arbeidet med introduksjonsprogrammet og integreringsarbeidet. Dette kan bidra til å forbedre implementeringen og kvaliteten på introduksjonsprogrammet. Når lederne for Nav- kontorene og intro-lederne ble spurt om hvor ofte de vanligvis har dialog eller møter med hverandre, er svarene på dette spørsmålet avhengig av måten introduksjonsprogrammet er organisert på (Helene Berg, 2017, s. 20).



Figur 1 (Helene Berg, 2017, s. 20)

Slik som figur 1 illustrerer ser vi at en stor andel av både Nav-ledere og intro-ledere rapporterte om hyppige møter. Blant Nav-lederne oppga 27 prosent at de hadde møter en gang i uken eller oftere, mens tilsvarende tall for intro-lederne var 23 prosent. På den andre enden av skalaen svarte henholdsvis 12 og 10 prosent av Nav-lederne og intro-lederne at de hadde møter en gang i året eller sjeldnere. Det ser ut til å være en tendens til at Nav-lederne har flere møter enn hva intro-lederne oppgir å ha, når man ser på tallene mellom disse ytterpunktene. Men svarene på dette spørsmålet er avhengig av måten introduksjonsprogrammet er organisert. I tilfeller der introduksjonsprogrammet er organisert på Nav, rapporterer en stor andel av Nav-lederne og intro-lederne at de har møter en gang i uken eller oftere. 63 prosent av Nav-lederne og 62 prosent av intro-lederne har slike møter. Det kan være grunnen til at intro-lederne rapporterer om færre møter enn Nav-lederne, da det er en mindre andel av intro-ledere som har ansvaret for programmet på Nav (Helene Berg, 2017, s. 20).

5.3 Hurtigsporet (et eksempel på nav- kommune samarbeid delen)

Hurtigsporet ble introdusert i integreringsmeldingen i mai 2016 (Statsforvalteren, 2017). Den betegner et kortere og tilpasset arbeidsrettetløp i introduksjonsprogrammet som foregår parallelt med norskopplering og andre kvalifiserende tiltak (Rambøll Management Consulting

og Halogen, 2019). Blant nye flyktninger som kommer til Norge finnes det en god del av dem som har høy utdanning, lang erfaring og etterspurt kompetanse. Til tross for dette ser man at på grunn av mangel på norsk språk kunnskap og andre årsaker, har verken de muligheten til å finne jobb og bli økonomisk selvstendige, eller at kompetansen deres blir utnyttet. Da kan dette tiltaket passe bra inn her. Hensikten med å presentere dette tiltaket var spesielt rettet mot de nyankomne flyktningene med høy formell kompetanse som er etterspurt og er lett å omsette til inntektsgivende arbeid her i landet. Hurtigsporet vil i hovedsak foregå innenfor introduksjonsprogrammets rammer, da er det viktig med et tett samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsstaten om å velge de kandidatene som kan ha nytte av tiltaket (Prop. 1 S (2016–2017), 2016).

I en rapport som er presentert for IMDi og Arbeids- og velferdsdirektoratet, utført av Rambøll Management Consulting og Halogen, er det gitt et innspill til utarbeidelse av faglige anbefalinger for samarbeid om hurtigsporet for nyankomne flyktninger. Tiltaket bygger på allerede eksisterende ordninger og samarbeidsplattformer, men den oppfordrer til tettere samarbeid og tidligere og mer effektiv bruk av de virkemidlene som Nav kan ta i bruk. Gjennom tiltaket, skal deltakeren gjøres klar for ansettelse i en jobb hun eller han har kompetanse i. Her skal vedkommende forberedes på dette yrket i en norsk kontekst. Disse forberedelsene vil innebære kompetansepåfyll, godkjenning av medbrakt kompetanse, språktrening, og utplassering av deltakeren hos en aktuell arbeidsgiver (Rambøll Management Consulting og Halogen, 2019).

Det som skiller hurtigsporet fra andre ordinære tiltak i introduksjonsprogrammet er flere ting, blant annet tidsaspektet, fokuset, dialog med deltakerne. Når det gjelder tidsaspektet så er målet med tiltaket å lage en plan slik at deltakeren kommer raskere i jobb. Da blir det behov for å kople på Navs virkemidler som lønnstilskudd og mentor tidlig i programmet. For å få et slik tiltak til å fungere bra er det viktig at de som er ansvarlige for programmet tar kontakt med mulige arbeidsgivere som trenger arbeidskraft, slik at de kan tidlig i fasen identifisere de deltakerne i programmet som har med seg etterspurt kompetanse og kan være av interesse for arbeidsgiveren (Rambøll Management Consulting og Halogen, 2019). En annen ting som skiller hurtigsporet er tiltakene innen løpet, de er tett knyttet opp mot yrket som deltakeren har satt seg som mål. Gjennom hurtigsporet kan selve arbeidsstedet være en opplæringsarena for deltakeren. I tillegg, skal deltakernes kompetanse og erfaring her vektlegges i større grad enn deres språklige ferdigheter. Ifølge rapporten fra Rambøll med «etterspurt kompetanse» menes

behovet for arbeidskrav blant arbeidsgivere i det lokale arbeidsmarkedet. Dette behovet vil naturligvis variere fra sted til sted og tid til annen. Dermed blir deltakere med «etterspurt kompetanse» de som har med medbrakt kompetanse og/eller erfaring som samsvarer den lokale arbeidsgiverens behov (Rambøll Management Consulting og Halogen, 2019).

I Proba rapporten har de blant annet gjort undersøkelser om hurtigsporet gjennom intervjuer og spørreundersøkelser med ledere i Nav og de ansvarlige for introduksjonsprogrammet i alle kommunene. Resultatet da var at i flere kommuner hadde de enten ikke startet med hurtigsporet eller at de enda var i planleggingsfase (Helene Berg, 2017, s. 42). Rapporten viser at det er stor variasjon i igangsetting av tiltaket, mens i noen kommuner har de jobbet godt med å avklare innhold og ansvarsdeling, har noen kommuner ikke satt i gang noe enda. I tillegg er det også ulik forståelse om instansene i Nav kontorene og kommunene; de som er ansvarlige for voksenopplæring forsto det slik at tiltaket er for deltakere på nivå 3, mens Nav tenkte at det gjelder alle som har arbeidskompetanse/erfaring. De snakker også om at gjennom intervjuene har de konkludert med at det er usikkerhet i både Nav og kommunene om innholdet i og organiseringen av hurtigsporet. En utfordring for de ansatte i Nav og kommunene er at det er vanskelig for dem å se hva som er nytt med hurtigsporet sammenliknet det de allerede jobber med (Helene Berg, 2017, s. 44). Derfor ble det arrangert en del seminarer for å skape felles forståelse og lage en felles plan for gjennomføring. Likevel er det mange blant både Nav-ledere og de ansvarlige for Introprogrammet som mener at hurtigsporet har en positiv betydning og at den bidrar til at de deltakerne med etterspurt kompetanse og erfaring vil ved hjelp av tiltaket komme raskere i jobb. En stor andel mener også at hurtigspor tiltaket vil være et nytt verktøy for Nav for å påvirke kommunene til å arbeidsrette introduksjonsprogrammet (Helene Berg, 2017, s. 44).

5.4 Sosialt Nettverk

Å ha et sosialt nettverk er et viktig element i hvert enkelt menneskets liv i samfunnet, uavhengig av bakgrunn eller kjønn. Et sosialt nettverk kan bestå av familie, venner, naboer, kolleger og andre bekjente som man har etablert relasjoner med. Dette nettverket gir en følelse av tilhørighet, støtte og fellesskap, og spiller en avgjørende rolle for trivsel og livskvalitet. I tillegg, kan sosialt nettverk være en kilde til læring og personlig utvikling. Gjennom samhandling med ulike mennesker kan man få nye perspektiver, kunnskap og erfaringer. Dette kan bidra til personlig vekst, økt selvtillit og utvikling av sosiale ferdigheter.

Denne delen av oppgaven vil undersøke hvordan sosiale nettverk kan gi nyankomne innvandrere sosial kapital, og på hvilken måte dette påvirker integreringsprosessen i Norge.

Helt til krigen mellom Russland og Ukraina brøt ut, var majoriteten av flyktninger som kom til Norge fra ikke-vestlige land (Statistisk sentralbyrå, 2016). Det vil si at både kulturen, tankegangen og religionen hos flyktningene var ulikt det man har i Norge. Og for at flykninger klarer å etablere et sosialt nettverk i Norge, er det viktig at de først blir kjent med det norske samfunnet. De fleste flyktninger som kommer til Norge bringer med seg en mangfoldig mosaikk av kulturer, tankegang, normer og religiøse overbevisninger som kan være betydelig forskjellige fra det som er typisk for det norske samfunnet. Denne kulturelle mangfoldigheten er en av de viktigste berikelsene som innvandrere tilfører samfunnet, men den kan også presentere utfordringer både for innvandrerne selv og for det norske samfunnet som ønsker å integrere dem. Det kan være vanskelig for en nyankommen flyktning i et nytt kulturelt landskap. Denne ulikheten kan begrense nyankomne innvandreres evne til å delta aktivt i samfunnet og kan i tillegg føre til isolasjon og ensomhet.

Samtidig kan det norske samfunnet oppleve utfordringer knyttet til integreringen av flyktninger med ulik kulturell bakgrunn. Ulike verdier, normer og religiøse praksiser kan noen ganger føre til misforståelser, konflikter eller manglende evne til å samarbeide effektivt. Derfor er det viktig å ha på plass mekanismer som hjelper nyankomne innvandrere med å forstå og tilpasse seg den norske kulturen, normer og verdier. Tiltak som forbereder for samfunnsdeltakelse mer generelt kan dermed inngå i introduksjonsprogrammet, selv om det ikke kan utgjøre hoveddelen av innholdet.

Fafo rapporten viser at i gjennomgangen av litteratur om introduksjonsprogrammet fram til 2015 fantes det ingen studier som viste en statistisk målbar sammenheng mellom arbeidsmetoder eller innhold i kvalifiseringsarbeidet og samfunnsdeltakelse (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 83). Å utvikle ferdigheter som muliggjør ansettelse eller videre utdanning har ofte den ekstra fordelen av å utvide mulighetene for deltakelse på ulike samfunnsområder. Gjennom deltakelse på disse arenaene kan man oppnå økt motivasjon og etablering av verdifulle nettverk. For noen av deltakerne kan veien til lønnet arbeid være lang, og derfor kan samfunnsdeltakelse være et særlig viktig delmål.

Fafo rapporten har ved å intervjuet de som er ansvarlige for å iverksette integreringspolitikken, prøvd å få en indikasjon på:

A: Hvor høy prioritet ulike aspekter ved samfunnsdeltakelsen har i kvalifiseringsarbeidet.

B: I hvilken grad de som iverksetter programmene, opplever at de har en effekt på deltakernes samfunnsdeltakelse eller ikke. (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 84).

Det rapporten viste var at de fleste programrådgiverne mener at kvalifisering for samfunnsdeltakelse er en kjerneoppgave i introduksjonsprogrammet. Likevel observerer vi betydelig variasjon i måten dette gjennomføres i praksis. De mest vanlige tilnærmingene inkluderer å informere deltakerne om vanlige holdninger og praksiser i Norge relatert til barneoppdragelse, likestilling og sosiale normer (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 84) (Fafo, s.84). Rundt halvparten av programrådgiverne oppga at de oppmuntrer deltakerne til å delta i diskusjoner om emner knyttet til samfunnsdeltakelse. Mens en mindre gruppe programrådgivere benytter rollespill som et verktøy for å tydeliggjøre og utfordre ulike holdninger. I tillegg opplyste 17 prosent av programrådgiverne at de i begrenset grad fokuserer på kvalifisering for samfunnsdeltakelse (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 84).

En annen viktig arena for samfunnsdeltakelser hos nyankomne innvandrere er at de blir kjent med de sosiale koder og omgangsformer i det norske samfunnet. Med sosiale koder og omgangsformer her mener vi alt fra språkbruk og kleskode til kroppsspråk og høflighetsregler. De varierer fra kultur til kultur og kan også variere innenfor samme kultur avhengig av kontekst og sosial gruppe. Disse koder og omgangsformer definerer hva som anses som akseptabelt eller passende oppførsel i ulike sosiale situasjoner. Dette kan også være en viktig oppgave for introduksjonsprogrammet: å gjøre deltakerne kjent med de sosiale kodene og omgangsformene i det norske samfunnet. Når Fafo i forskningen har spurt programrådgiverne om dette, svarer opp mot 80 prosent at de i stor eller noen grad klarer å gi deltakerne innsikt i slike koder for sosial omgang (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 85).

5.4.1 Del av norske felleskap

«Norske venner» er et ettertraktet gode, men det er et knapphetsgode.

- En introdeltaker.(Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 204)

Målet med introduksjonsprogrammet er å lede deltakerne til arbeid eller utdanning, men den har også som mål at den enkelte deltaker blir en del av det norske fellesskapet. Som nevnt tidligere så er introduksjonsprogrammet et heldagstilbud der deltakerne er enten på norskkurs eller en annen aktivitet som en del av det programmet de har fått fra programlederen. Med de har også et liv etter at arbeidsdagen er ferdig, og i helgene. Da er det også viktig med samfunndeltakelse på fritiden.

Måten Fafo rapporten har undersøkt samfunnsdeltakelse på er gjennom konkrete mål som deltakelse i frivillige organisasjoner som fotballag, humanitære organisasjoner, besøk på biblioteket, deltakelse i fritidsaktiviteter, og om man følger med på norske nyheter jevnlig (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 201). Det kan være utfordrende å oppnå målet om samfunnsdeltakelse ved bare å delta i aktiviteten som inngår i introduksjonsprogrammet. Intervjuene fra Fafo rapporten viser at det som skjer utenfor introduksjonsprogrammets timer har betydning for utbyttet (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 201). Dette påvirker norskkunnskapene og gir muligheten til mestring, som kan overføres til skole og arbeid, samt tilgang til fellesskap, som en deltaker illustrerer ved å se frem til fotballtrening på søndager.

En annen ting som rapporten viser fram som kan ha påvirkning på en innvandrers sosiale nettverk, er den kommunen de blir bosatt i. Det å bli bosatt i en liten kommune eller i en del av landet der det ikke bor så mange folk kan gjøre det lettere å skape et sosialt nettverk. I rapporten finner vi en annen deltaker som forteller om at hun savner det lille stedet hun og familien bodde før de ble bosatt i Oslo Kommune. Hun forteller at hun savner de menneskene som hun møtte på det lille stedet og hvordan hun og familien ble oppsøkt av nysgjerrige lokale folk som ville bli bedre kjent med dem (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 202). Hun forteller at det var på denne måten hun og familien fikk snakket med noen og fikk seg norske venner. Videre forteller deltakeren at etter at de ble bosatt i Oslo erfarer deltakeren at slik er det ikke her og at folk ikke er interessert.

Som til alle andre deler av hverdagen, er språket et av de viktigste elementene for å skaffe seg venner og sosialt fellesskap. En god del av flyktingene som kommer til Norge mangler høy utdanning, og i de fleste tilfellene betyr dette at de ikke kan kommunisere med andre språk enn morsmålet deres. Derfor er et sosialt nettverk der man snakker norsk jevnlig av stor betydning. Et av de spørsmålene som er blitt stilt informantene i Fafo rapporten er om de har noen å snakke norsk med. Svarene avslører om den enkelte er en del av samfunnet og fellesskapet som også

inkluderer den norske majoritetsbefolkningen. For dette kan påvirke personens motivasjon når det gjelder de andre målene for introduksjonsprogrammet, som inkluderer arbeid og utdanning. Ifølge rapporten beskriver deltakerne nordmenn som nokså vanskelig å komme innpå og flere forteller at det tok lang tid før de vente seg til det norske «Hei» i forbifarten (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 202). Mange forteller om at når de er på arbeidspraksis eller på jobb, får de muligheten til å praktisere norsken sin med kollegaene, men at man ikke nødvendigvis finner *vennskap* i arbeidslivet. Det er få som forteller om vennskap som etableres på jobb, og som skaffer samvær og felleskap utenfor jobb (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 203). Fraværet av norske venner blir opplevd som et savn av de som ikke har dem, og dette går utover mer enn bare muligheten til å praktisere norsk med noen. Det handler også om å ikke være en integrert del av det norske samfunnet der man bor. Dette kan føre til redusert tilhørighet og begrense mulighetene for aktiv deltakelse. Noen har også opplevd at å ha et nettverk med norske kontakter er en betydelig fordel når det gjelder å finne jobb (Fafø, s.203).

5.5 Utdanningsrettede tiltak

Å ta utdanning i vertslandet er avgjørende for en innvandrers vellykkede integrasjon. Utdanning forbedrer språkkunnskaper, gir tilgang til jobbmuligheter, økonomisk stabilitet, og lar innvandrere forstå vertslandets kultur og normer bedre. Det bygger selvtillit, motivasjon og gir muligheter for nettverksbygging, noe som er viktig for å bli en aktiv deltaker i samfunnet. Utdanning er derfor en nøkkelfaktor i integreringsprosessen.

Som nevnt tidligere i denne oppgaven, er formålet med integreringsloven å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Både integreringsloven og integreringsloven fastsetter at valget av arbeids- og utdanningsrettede aktiviteter skal begrunnes i integreringsplanen og individuell plan. Denne begrunnelsen bør også tydeliggjøre hvordan aktivitetene vil bidra til å øke den enkeltes muligheter for å delta i arbeidslivet (IMDi, 2021). Integreringsloven fastsetter de endelige målene som deltakere i introduksjonsprogrammet skal oppnå når det gjelder integrering i samfunnet. Og disse målene legger retningslinjer for hva slags aktiviteter og opplæring som er passende og nødvendig i introduksjonsprogrammet for hver deltaker. Når det gjelder type aktiviteter og opplæring som deltakerne skal ha i programmet, er dette først og fremst avhengig av hvilken utdanning de har fra før av:

- *Deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal ha som slutt mål å kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid.*
- *Deltakere under 25 år som ikke har minimum utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, skal som hovedregel ha som slutt mål å fullføre videregående opplæring.*
- *Øvrige deltakere skal ha som slutt mål å fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring eller å komme i arbeid. (IMDi, 2021).*

Her vil oppgaven se på hvordan det jobbes med å gi introdeltakerne tilbud om utdanning, men også hva som gjøres for at de deltakerne som har mulighet vil ta videre utdanning etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet.

I Fafo rapporten har de forsket på mulighetene og utfordringene knyttet til utdanningstilbudet innen introduksjonsprogrammet, og sett på muligheten for at deltakerne oppnår formell kvalifisering innen programmets løp, inkludert grunnskole og videregående skole. En utfordring som identifiseres i rapporten er at selv om mange deltakere mangler grunnleggende utdanning, er det fortsatt et begrenset tilbud om slik opplæring som en del av programmet. Antallet deltakere som får grunnskoleopplæring eller tilbud om grunnskolefag som en del av programmet, har økt gradvis, men er fortsatt relativt lav. Likevel rapporterer flertallet av programlederne at grunnskoleopplæring brukes i stor eller noen grad (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 81). Det bemerkes også at tilgangen til utdanningsrettede tiltak virker å være svakere for deltakere som allerede har høyere utdanning fra før. Dette gjelder spesielt for videregående opplæring og høyere utdanning, og en mulig årsak til dette kan være at programrådgiverne anser det som lite realistisk for deltakerne å fullføre eksamener eller ta fagbrev innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og derfor velger å ikke anbefale det til deltakerne. Dette gjelder spesielt voksne deltakere med familieforpliktelser og behov for inntekt (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 81). Det har i noen kommuner vært forsøk på å ha et tilbud innen introduksjonsprogrammet som kan gi eventuelle deltakere fagbrev innen 4 år. Erfaringene med forsøket er positive, men spørsmålet blir da om slike alternative utdanningsløp kan tilbys mer omfattende som en del av den etablerte virksomheten.

	Lav bosetting	Middels bosetting	Høy bosetting	Totalt
Grunnskolefag 1/7 grunnleggende ferdigheter	52 %	35 %	20 %	39 %
Grunnskole	25 %	8 %	20 %	17 %
Fag i videregående skole	71 %	58 %	43 %	61 %
Høyere utdanning	93 %	85 %	86 %	89 %
Yrkesprøving	65 %	53 %	74 %	61 %
Realkompetansevurdering	65 %	51 %	60 %	58 %
Godkjenning av utenlandsk utdanning	43 %	15 %	17 %	27 %
N	84	78	35	197

Tabell 1(Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 82)

Tabell 1 viser andel ledere for introduksjonsprogrammet som oppgir at følgende utdanningsrettede tiltak brukes i liten/ingen grad, etter antall bosatte 2013-2015 (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 82). Vi ser i tabell 1 at grunnskole er det mest utdanningsrettede tiltaket som brukes av deltakerne i programmet, over 80 prosent av lederne i programmet svarer at grunnskole som en del av programmet brukes i stor eller noen grad. Over 60 prosent av deltakerne befinner seg på Spor 2, som er de deltakerne med en del skolegang (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 11). Det at grunnskole som en del av programmet blir brukt i så stor grad kan være veldig fornuftig, siden de fleste av deltakerne allerede har hatt en del utdanning fra før, vil grunnskole være et bra oppstartpunkt for disse deltakerne. På denne måten, vil de være bedre rustet både når det gjelder språkferdigheter og for arbeidsmarkedet, samtidig som de vil være kvalifisert for å ta videre utdanning etter programmet.

Når det gjelder fag og opplæring i videregående skole, svarer over 60 prosent av lederne at det brukes i liten eller ingen grad som del av introduksjonsprogrammet. Lederne for programmet har peket på en del vanskeligheter med å kvalifisere deltakerne gjennom programmet. Flere peker på at deltakere som allerede har fullført grunnskoleutdanning og kanskje til og med noe videregående utdanning i hjemlandet, ikke får tilbud om videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Dette skyldes bekymringen for at deltakerne ikke vil ha tilstrekkelig tid til å fullføre eksamener eller få fagbrev i løpet av introduksjonsperioden. Personer som har fullført videregående skole i hjemlandet, har ikke krav på gratis videregående utdanning her i landet (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 82).

Som nevnt tidligere i oppgaven, har den politiske forankringen og økonomiske handlefriheten i en kommune, og hvorvidt programmet er organisert i eller utenfor Nav, også en stor betydning for introduksjonsprogrammets kvalitet og suksess. Når det gjelder utdanningsrettede tiltak er politisk forankring også av stor betydning. Ledere for programmet i kommuner der integreringsarbeidet er politisk forankret gjennom en kommunal plan for integreringsarbeid, oppgir de å ha et noe bredere spekter av utdanningsrettede tiltak å velge mellom enn ledere for programmet i kommuner hvor programmet ikke er politisk forankret (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 96).

Den økonomiske handlefriheten vil også påvirke bredden i utdanningsrettede tilbud innen kommunen. Dette kan for eksempel handle om kjøp av eksterne tjenester. I kommuner med større økonomisk handlefrihet har ledere for programmet bedre muligheter for å kjøpe eksterne tjenester som de kan bruke enn kommuner med mindre økonomisk handlefrihet (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 96).

I Fafo rapporten har de sett på deltakernes utdanningsaktivitet i og etter program og det er interessant å se hvordan utdanningsrettede tiltak under programmet kan påvirke deltakernes utdanningsnivå videre etter programmets slutt. Rapporten har evaluert deltakernes utdanning og utdanningsprogresjon i og etter introduksjonsprogrammet i løpet av en periode fra 2007 til 2015. Funnene viser at flertallet av deltakerne som ikke hadde grunnskoleutdanning fra hjemlandet, men som fikk det som en del av programmet, bestod grunnskoleeksamen i løpet av relativt kort tid. Blant deltakerne i 2007 kohorten fikk 153 (7 prosent) grunnskole tilbud som en integrert del av programmet, og blant disse var det kun 41 personer som ikke allerede hadde ungdomsskoleeksamen (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 227). I 2015 og etter 8 år, var det kun 8 personer blant de 153 deltakere som ikke hadde fullført ungdomsskoleeksamen.

Det ble også observert en økning i antallet deltakere som oppnådde utdanning utover grunnskole (fra 17 personer til 46 personer), noe som indikerer en positiv trend hvor flere deltakere forbedret sitt utdanningsnivå etter å ha fått tilbud om grunnskole under programmet. Rapporten har også observert 2009 kohorten hvor 535 deltakere som utgjorde 17 prosent av alle deltakere, fikk grunnskole som en del av sitt program. Av disse hadde 135 deltakere mindre enn ungdomsskoleutdanning i 2008, og 67 deltakere hadde allerede høyere utdanning enn ungdomsskole. I 2015 og etter 6 år hadde antallet deltakere med mindre enn grunnskoleutdanning sunket fra 135 til 34, mens antallet deltakere med mer utdanning enn

ungdomsskole hadde økt fra 67 til 134 (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 228). Disse tallene gir ikke en fullstendig oversikt over hvor mange deltakere som fullfører grunnskoleopplæringen, men de gir likevel et innblikk som peker mot en positiv trend. Det ser ut til at flertallet av deltakerne som ikke hadde grunnskoleutdanning fra hjemlandet, men som deltok i grunnskoleopplæring som en del av programmet, bestod grunnskoleeksamen innen relativt kort tid.

5.6 Programrådgivernes og lærernes rolle (Bakkebyråkrater)

Norsklærere og programrådgivere spiller en viktig rolle i integreringsprosessen i Norge. Deres utdanningsbakgrunn, holdninger, kompetanse og personlige erfaringer kan påvirke hvordan introduksjonsprogrammet blir iverksatt og hvordan deltakerne opplever integreringen. Utdanning og kompetanse blant norsklærere er essensielt. De bør ha relevant utdanning og kompetanse innen norsk som andrespråk for å kunne gi effektiv språkopplæring til deltakerne. Dette er grunnleggende for at deltakerne skal kunne kommunisere på norsk, få tilgang til arbeidsmarkedet og bli aktive samfunnsdeltakere. I tillegg er kulturell sensitivitet en viktig faktor. Norsklærere og programrådgivere bør ha forståelse for ulike kulturer og kunne tilpasse opplæringen og veiledningen til deltakernes individuelle behov. Dette skaper et inkluderende miljø og bidrar til å bygge tillit hos deltakerne. De bør også ha god kunnskap om det norske samfunnet og arbeidsmarkedet. Dette er viktig for å kunne gi deltakerne informasjon og veiledning om deres rettigheter, muligheter og karriereplanlegging i Norge. Samarbeid mellom norsklærere og programrådgivere er avgjørende. Tett samarbeid gir mulighet for en helhetlig støtte til deltakerne, der språkopplæringen kombineres med veiledning om arbeidsmarkedet, utdanning og samfunnsdeltakelse.

I denne delen vil oppgaven fokusere på hvordan kompetanse, holdninger og bakgrunn til bakkebyråkrater, i vårt tilfelle programrådgivere og norsklærere, påvirker implementeringen av introduksjonsprogrammet. Spesielt vil vi se på hvordan deres skjønsmessige beslutninger påvirker integreringsprosessen.

Det er flere faktorer som kan påvirke skjønnsutøvelsen i implementering av et program. Og når det gjelder introduksjonsprogrammet kan for eksempel relevant utdanning, god opplæring i spesifikke arbeidsoppgaver, og muligheter for regelmessig faglig oppdatering gjøre

skjønnsutøvelsen både bedre og mindre arbeidskrevende (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 133).

Rommet for kommunalt skjønn er ikke bare avhengig av hva rådgiverne og lærerne kan, men også hvem de er. Både kjønn og innvandringsbakgrunn anses som viktige faktorer som kan påvirke skjønnsutøvelsen ved å bringe med seg ulike erfaringer og perspektiver (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 133). Dette kan komme fra ulike erfaringer og perspektiver som er formet av ens kjønn og kulturelle bakgrunn, og disse faktorene kan dermed ha en innvirkning på hvordan man tar beslutninger eller utøver skjønn i ulike sammenhenger. Dersom en programrådgiver eller lærer har innvandringsbakgrunn, kan hun/han ha en bedre forståelse for en del kulturelle eller religiøse temaer enn for eksempel en etnisk norsk rådgiver eller lærer. Det samme gjelder for kjønn også.

Innenfor det norske opplærings- og integreringsapparatet finner vi ansatte med ulik bakgrunn, erfaring og utdanning. Kvinner dominerer både blant norsklærere og programrådgivere. Norsklærere er generelt høyt utdannet og har betydelig arbeidserfaring, spesielt med norskopplæring for innvandrere. Programrådgivere er i gjennomsnitt yngre enn lærerne og har noe mindre erfaring med integreringsarbeid. Mens over 40 prosent av lærerne har mer enn ti års erfaring, gjelder dette for mindre enn 30 prosent av programrådgiverne. Programrådgiverne har også noe lavere gjennomsnittlig utdanningsnivå sammenlignet med lærerne (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 135). Blant disse er det cirka 20 prosent av programrådgiverne og 8 prosent av lærerne som har innvandringsbakgrunn. Tallene her gir et innblikk i mangfoldet og egenskapene til de ansatte innenfor norsk opplæring og integrering, ansatte med ulike bakgrunn, utdanning, erfaring og arbeidsforhold. Dette mangfoldet kan direkte påvirke hvordan programmet blir implementert og vil øke rommet for kommunalt skjønn.

I forskningen har Fafo rapporten avdekket behov for et kompetanseløft blant lærerne for voksenopplæringen. Det påpekes at nesten alle respondentene i en undersøkelse blant lærerne og programrådgiverne hadde høyere utdanning og formell pedagogisk kompetanse, men at en god del manglet kunnskap innen norsk som andrespråk og voksenpedagogikk (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 136). Det vises også at de fleste av lærerne i programmet ikke har formell kompetanse i lese- og skriveopplæring for alfabetisering. Både lærere og programrådgivere føler et betydelig behov for mer opplæring og etterutdanning. Mer enn halvparten av begge gruppene opplever dette behovet, og en betydelig andel av dem føler

behovet i svært stor grad. Programrådgiverne har fortalt at de har behov for opplæring i blant annet veiledningsmetodikk, arbeidsretting, utarbeiding og bruk av individuell plan, og fortolkning av reglene i introduksjonsreglene.

Når det gjelder krav om utdanning eller kompetanse hos programrådgiverne viser Fafo rapporten at det ikke finnes noen klare og formelle krav for å jobbe som programrådgiver i introduksjonsprogrammet for innvandrere (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 136). En grunn til dette kan for eksempel være fordi arbeidsoppgavene til programrådgivere kan variere avhengig av hvordan hver kommune har valgt å organisere seg. Dersom programrådgivere har et bredt ansvar som dekker alle aspekter av deltakernes program, krever det generell kompetanse (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 137). Mangelen på klare retningslinjer for programrådgiveres kompetanse og utdanning er bekymringsfull, spesielt når det gjelder rom for skjønnsmessige vurderinger i programmet. Dette kan føre til ulik behandling av lignende saker og deltakere, og øke skjønnsutøvelsen.

Frem til slutten av 1970-tallet ble ikke de personlige holdningene og verdiene til bakkebyråkratene ansett som avgjørende for implementeringen av politikk. Tanken var at hvem som helst kunne erstatte en bakkebyråkrat med en annen, så lenge de hadde riktig utdanning, tilstrekkelig opplæring og god ledelse. Det spilte derfor liten rolle hvem byråkratene var og hvilke holdninger og verdier de hadde. Etter hvert var det flere studier som forsket på hvordan bakkebyråkraters tilnærming til sakene de behandler og deres holdninger kan påvirke implementeringen av offentlig politikk. Dette har reist spørsmålet om hvorfor, selv når betingelsene ellers er like, bakkebyråkrater likevel kan håndtere oppgavene sine på ulike måter (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 138).

I Fafo rapporten har de tatt programrådgivere i Norge og Danmark som eksempler og fant ut at saksbehandlere i integrasjonstjenestene har ulike holdninger til politiske virkemidler. Det ser også ut som at det finnes en sammenheng mellom arbeidsforholdene til bakkebyråkrater og deres holdninger til brukerne. For eksempel kan arbeidsbelastning og rollekonflikter påvirke holdningene deres til klienter. Rollekonflikter oppstår når målsettingene for arbeidet er vanskelige å oppfylle samtidig. Dette kan føre til mer negative holdninger blant byråkratene overfor brukerne. Holdninger blant bakkebyråkrater har en betydelig innvirkning på implementeringen av integreringspolitikk. Dette kan føre til ulik behandling av brukere og

påvirke tildelingen av tjenester. Det er viktig å forstå disse dynamikkene for å sikre en mer rettferdig og effektiv integreringsprosess (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 138).

Når det gjelder lovens målsettinger, og lærerne og programrådgivernes tanker om hvor realistisk det er at målsettingen med programmet er at 70% av deltakerne skal være i lønnet arbeid eller utdanning, mener et stort flertall at målsettingen er rimelig (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 140). Programrådgiverne og lærerne peker også på at blant deltakerne er det en del som trenger lengre tid enn to år for å lykkes. Derfor blir ikke lovens målsetting på to år veldig realistisk. Samtidig finnes det en del andre deltakere – ofte de som er yngre og de med utdanning/erfaring – som ikke nødvendigvis trenger to år for å lykkes.

Når en undersøker forholdet mellom programrådgivernes bakgrunn og innholdet i programmet for deltakerne, fremkommer det flere indikasjoner som antyder at programrådgivernes bakgrunn har en påvirkning på kvaliteten av tilbudet som tilbys deltakerne (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 153). Både kort erfaring med integreringsarbeid og en høy andel programrådgivere med masterutdanning eller høyere utdanning ser ut til å øke sjansene for at deltakerne inkluderes i arbeidspraksis som en del av sitt program. Det er imidlertid ingen klar sammenheng mellom andel programrådgiver med masterutdanning og hvor mange deltakere som deltar i språkpraksis. Likevel, i kommuner der en stor andel av programrådgivere er over 50 år og har mindre enn fem års erfaring, ser det ut til å være en positiv sammenheng med bruken av språkpraksis som et tiltak (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 154).

En annen ting som kan påvirke implementering av og kvaliteten på tilbudet deltakerne får er programrådgivernes arbeidsmengde. I Fafo rapporten har de undersøkt betydningen både av hvor mange spor - spor 1, 2 og 3 – som er representert blant de deltakerne som programrådgiver har ansvar for, og hvorvidt programrådgiverne har et samlet ansvar for alle sider av deltakernes program. Funnene viser at i kommuner der programrådgiverne har deltakere på forskjellige spor, er det mindre sannsynlighet for at deltakere får tilbud om arbeids- og språkpraksis, men større sannsynlighet for å motta grunnskoleopplæring som en del av programmet (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 155).

Når det gjelder graden av ansvaret programrådgiveren har for deltakernes program ser vi at i kommuner der programrådgivere har et helhetlig ansvar for alle sider av deltakernes program, i større grad får tilbud om arbeids- og språkpraksis (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s.

156). Dette tyder på at et helhetlig ansvar kan bidra til å identifisere og løse eventuelle problemer mer effektivt, og dermed fremme en bedre opplæringsprosess. Her ser vi at både det om programrådgiveren har et helhetlig ansvar for deltakernes program og om de har ansvar for deltakere på en eller flere spor er viktige faktorer som kan påvirke hvilke opplæringstilbud introduksjonsdeltakere får i programmet, og dermed deres muligheter for vellykket integrering.

6.0 Analyse og diskusjon

I denne delen vil oppgaven utforske og diskutere de sentrale funnene som har kommet frem i empiridelen. Gjennom en grundig og kritisk undersøkelse, sikter oppgaven mot å belyse og forstå de faktorene som har betydelig innvirkning på integreringsprosessen til deltakere i introduksjonsprogrammet. Denne analysen og diskusjonen er avgjørende for å besvare oppgavens problemstilling og de tilknyttede forskningsspørsmålene. Ved å anvende det teoretiske rammeverket og tidligere forskningsfunn som grunnlag, vil oppgaven diskutere hvordan ulike faktorer blant annet implementering av introduksjonsprogrammet, sosialt nettverk, utdanning og programrådgivernes- og lærernes rolle påvirker denne prosessen. Videre vil oppgaven utforske hvordan disse elementene samhandler med hverandre og bidrar til den generelle effektiviteten av introduksjonsprogrammet.

6.1 Kommunenes implementering av introduksjonsprogrammet

Etter snart 20 år med introduksjonsprogrammet for flyktninger, observerer vi at de fleste kommuner som bosetter flyktninger raskt implementerte programmets nøkkelementer. Imidlertid mottar ikke alle deltakere et program som fullt ut møter de juridiske kravene som er satt. I tillegg ser vi betydelige forskjeller fra kommune til kommune når det gjelder hvordan programmene er organisert og hva de inneholder (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 9).

Faktorer som om programmet er organisert i Nav eller utenfor, spiller en vesentlig rolle. Programmet integrert i Nav kan ha bedre tilgang til arbeidsmarkedsressurser, mens de utenfor kan ha mer fleksibilitet i tilnærmingen. Politisk forankring i kommunene er også kritisk; sterk politisk støtte kan sikre bedre ressurser og prioritering av programmet. I tillegg påvirker lokalt samarbeid, som partnerskap med utdanningsinstitusjoner og næringslivet, programmets evne til å møte deltakernes behov effektivt. Denne variasjonen i implementering betyr at flyktingers opplevelser og resultater av introduksjonsprogrammene kan variere betydelig og blant annet være avhengig av hvor de bosetter seg. Noen får et fullverdig program som møter lovpålagte krav, mens andre møter programmer som mangler i flere aspekter. Dette understreker behovet for en mer konsistent og effektiv implementeringsstrategi på tvers av kommunene.

Selv om de nasjonale lovene for introduksjonsprogrammer gjelder likt for alle kommunene i landet, varierer måten de settes ut i livet og måten programmet blir implementert på fra en kommune til en annen. Organiseringsformen spiller en stor rolle her.

Som vi ser fra empirien, er det stor variasjon i organiseringen av introduksjonsprogrammet. I over 40 prosent av kommunene er programmet organisert under Nav, mens i nesten like mange kommuner er det organisert av flyktningkontoret. Og i en mindre tal av kommuner er programmet lagt under Voksenopplæringen (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 61). På den ene siden kan det argumenteres for at Nav er den mest egnede instansen til å iverksette introduksjonsprogrammet, da Nav allerede har ekspertise på integrering og arbeidsmarkedstiltak. På den andre siden kan det hevdes at andre aktører, som for eksempel kommunens flyktningkontor eller voksenopplæring kan være bedre egnet til å implementere introduksjonsprogrammet på grunn av deres lokale kunnskap og erfaring.

På den ene siden kan organisering av introduksjonsprogrammet under Nav gi enklere tilgang til Navs ulike virkemidler, lettere overgang til andre arbeidsmarkedstiltak etter fullført introduksjonsprogram og muligheten for programrådgivere og ledere til å samarbeide med et bredere fagmiljø. På den andre siden hevder noen aktører at plasseringen av introduksjonsprogrammet i Nav begrenser mulighetene for tett oppfølging av deltakerne, samt at det kan føre til at systemet blir dominert av trygdeorientert tenkning. Dersom programmet er organisert utenfor Nav, vil dette gi større smidighet i programforvaltningen, en fordel noen tror kunne vært redusert om Nav hadde styringen. Denne uavhengigheten fører til mindre administrativt arbeid, noe som lar dem skape tjenester som bedre møter behovene til deres målgruppe. På den andre siden kan det at programmet er organisert i Nav være en fordel for programrådgivere og ledere i introduksjonsprogrammet. Dette er fordi at Navs bredde av tjenester synes å overlappes med programdeltakernes behov, noe som gjør tilgangen til arbeidsrettet opplæring og kurs enklere, samt at det forenkler overgangen til videre oppfølging for deltakerne.

Det at dersom programmet er organisert i Nav vil gi bedre tilgang til arbeidsrettede tiltak ser imidlertid ut til å gå på bekostning av den utdanningsrettede tiltak. Dette er fordi bredden i den utdanningsrettede tiltak er smalere i kommuner der programmet er organisert i Nav enn i kommuner der programmet er organisert utenfor Nav. (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 98). Vi ser da at ved begge tilfellene – om programmet er lagt til Nav eller ikke – finnes det både fordeler og ulemper. Begge organiseringsmetodene vil påvirke integreringsprosessen på ulike måter, men det er uklart å vite hvilken av de er best egnet for integreringsprosessen. En måte å se på det kan være at valget av organisasjonsform bør baseres på hvilke integreringstiltak som anses som mest sentrale. Dersom arbeidsrettede tiltak prioriteres, synes

det at en organisering innenfor Na ville være mest hensiktsmessig. På den annen side, hvis man vektlegger utdanning og lignende tiltak som viktigere, ville en organisering utenfor Nav være en mer passende løsning. Det sentrale spørsmålet som reises her er hva kan være den optimale balansen mellom tilgjengelige ressurser og personlig tilnærming? Kan den lovgivende makten og kommunene skape et system der de Navs ressurser og fagkunnskap med lokal tilpasningsevne og personlig oppfølging? På en måte der de kan sikre at alle deltakere får lik tilgang til de tjenestene de trenger, samtidig som de mottar den nødvendige individuelle støtten for å lykkes i integreringsprosessen.

Fafo rapportens viser en diversitet i organiseringen av introduksjonsprogrammet, noe som har både fordeler og ulemper. Kommune A i Fafo-rapporten illustrerer hvordan endringer i organiseringen, fra å outsource deler av programmet til å etablere en integrert kommunal tjeneste, kan ha en positiv effekt på deltakernes integreringsløp (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 57). Diskusjonen reiser spørsmål om hvordan ulike modeller av samarbeid og ledelse påvirker kvaliteten på introduksjonsprogrammet. Parallell ledelse kan føre til spredning av ansvar og ressurser, mens felles ledelse synes å fremme en mer enhetlig og koordinert innsats. Tett integrasjon mellom programrådgivere og lærere er avgjørende for å tilpasse opplæringen til arbeidspraksis og for å utvikle arbeidsrettede læringsløp. Det kan imidlertid være utfordringer knyttet til samarbeid, hvor noen ledere rapporterer om dårlig samarbeid om å utvikle arbeidsrettede norskopplæringsløp, mens andre opplever samarbeidet som godt når det gjelder tilrettelegging av timeplaner (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 65).

Kommunenes størrelse og bosettingsvolum synes å ha en innflytelse på oppfatningen av samarbeidet, med ledere i mindre kommuner som rapporterer om et tettere samarbeid med Nav. Dette kan reflektere en større fleksibilitet og kapasitet for personlig tilpasning i mindre kommuner sammenlignet med større kommuner.

Og når det gjelder Navs rolle i utforming av individuelle planer, ser vi at dette varierer fra en kommune til en annen. Dette kommer tydelig fra i Fafo rapporten når 70 prosent av lederne i programmet svarer at Nav i liten grad, eller ikke i det hele tatt, er involvert i utarbeidelsen av en individuell plan for hver deltaker (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 66). Dette kan peke på behovet for bedre integrasjon av Navs tjenester i introduksjonsprogrammets struktur for å sikre bedre implementering av introduksjonsprogrammet og en helhetlig tilnærming til hver deltakers integreringsprosess. Introdeltakere kommer fra forskjellige land i verden med

blant annet forskjellige utdanning, bakgrunn og kjønn. Å ha samme program for hver deltaker vil ikke dekke alle deltakernes behov i integreringsprosessen. I tillegg er utforming av individuell plan nedskrevet i loven, derfor vil det være i strid mot loven å ikke ha en slik plan for deltakeren.

Samlet sett kan vi se utfra empirien at samarbeidets natur, om det er tett integrert eller mer segmentert, har direkte konsekvenser for introduksjonsprogrammets effektivitet og for individets integreringsprosess. For å optimalisere programmet, må det tas hensyn til lokale forhold og behov, samtidig det være en dynamisk involvering fra Nav for å sikre relevante arbeidsmarkedsopplæringer og en individuell tilnærming til hver deltaker.

Ut fra Fafo rapporten ser vi hvor viktig det er at introduksjonsprogrammet er politisk forankret. Med politisk forankring vil det føre til økt ressurstilgang og oppmerksomhet rundt programmet, noe som kan være avgjørende for at programmet skal være vellykket. Dette også innebærer at programmet blir en viktig del av hele kommunens arbeid og ikke bare som en separat aktivitet. Dersom vi ser på de fem indikatorene i Fafo rapporten som skal vise graden av introduksjonsprogrammets politiske forankring i en kommune, ser vi at mange kommuner fortsatt har en vei å gå. På den ene siden ser vi at over 80 prosent av lederne oppgir at det er spesifisert i handlingsplanen hvilke kommunale etater som skal følge opp de ulike punktene. Vi ser også at over 80 prosent av dem som har vedtatt kommunale resultatmål blir resultatet av introduksjonsarbeidet etterspurt av politisk ledelse (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 63). På den andre siden ser vi at kun 36 prosent av kommuner som har en egen handlingsplan for integrering av deltakerne i programmet. Og kun 15 prosent av kommunene har vedtatt å opprette arbeidspraksisplasser. Politisk forankring vil føre til en mer helhetlig tilnærming til integrering. Dette betyr at de legger press på lokale etater for å bidra mer aktivt. Noe som kan føre til bedre resultater, som jobbpraksis og nettverksbygging for deltakerne. Derimot, kommuner uten slik støtte sliter mer med å få nok ressurser og få lokale myndigheter til å delta i programmet.

Når introduksjonsprogrammet for flyktninger er godt etablert i en kommune og raskt tar i bruk nøkkelementene, bidrar dette til en mer effektiv integrering. Men effektiviteten kan variere betydelig hvis programmet ikke møter de juridiske kravene eller om det er store forskjeller i hvordan programmene er organisert og tilbudt i ulike kommuner.

I Proba rapporten ser vi at både Nav og intro-ledere mener at det er arbeidsrettede tiltak som er de viktigste å samarbeide om (Helene Berg, 2017, s. 4). Derfor er det av stor betydning at det lages en samarbeidsavtale mellom disse to aktørene, slik at med samarbeid mellom dem og med samtale med introdeltakeren kan de lage et individuelt program som hjelper deltakeren i denne retningen.

Lederne for programmet i Nav og kommune har også fortalt om ulike barrierer for samarbeid mellom Nav og kommune som blant annet digitalisering og at integrerings-tilskuddet blir brukt til andre kommunale oppgaver i tillegg til introduksjonsprogrammet. Det med digitalisering er et problem som kan være vanskelig å finne en løsning på når det gjelder deltakerne. Flere av introdeltakere er flyktninger som kommer fra land som ikke er like digitalisert som Norge. Derfor er det naturlig at det vil ta litt tid og at de må ha hjelp fra programrådgivere før de blir bedre kjent med den digitaliserte hverdagen i Norge. Derimot, det at integrerings-tilskuddet blir brukt til andre oppgaver enn introduksjonsprogrammet kan være et godt tegn på svak politisk forankring i kommunen. Dette kan fikses ved at politikerne i kommunen forankrer programmet slik at tilskuddet kan brukes i andre integreringsområder. Og at lederne for programmet går tilbake til retningslinjene og instruksene som de har fått i implementering av programmet.

I tillegg viser Proba rapporten at de fleste kommunene ligger et godt stykke unna samarbeidsmodellen som IMDIs arbeidsgruppe har presentert (Helene Berg, 2017, s. 11). Disse utfordringene som preger samarbeidsrelasjoner mellom de to (evt. flere) aktørene vil føre til en dårlig implementering av introduksjonsprogrammet. Det kan føre til utfordringer med å gi riktig informasjon og veiledning til introdeltakere, samt begrense tilgangen deres til nødvendige ressurser og tjenester som kan bidra til integreringen. En effektiv samarbeidsrelasjon og koordinering mellom Nav og kommunene kan derimot bidra til bedre implementering og en mer helhetlig tilnærming til integrering, som kan hjelpe introdeltakerne med å utvikle de nødvendige ferdighetene og kunnskapene for å lykkes i det norske samfunnet.

Vi kan ta samarbeidsmodellen i Grünerløkka bydel som et godt eksempel på en slik samarbeid mellom kommune og Nav (Helene Berg, 2017, s. 17). Dette eksemplet viser en vellykket implementering av introduksjonsprogrammet, takket være en veldefinert strategi for samarbeid og tydelig rollefordeling mellom Nav og kommunen. Videre bidrar de igangsatte tiltakene til å fremme en felles forståelse og effektiv kommunikasjon mellom alle involverte parter. Dette

bidrar til å sikre at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkeltes behov og gjennomføres på en helhetlig og effektiv måte. Rutinehåndboken som er utviklet, spesifiserer også rutiner for ulike programfaser, noe som gjør det enklere for alle involverte å forstå hva som forventes av dem og hvilke roller de har i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. En slik implementering kan bidra til at nyankomne innvandrere får en god start på sin integrering i det norske samfunnet.

Dersom vi ser på svarene fra lederne for programmet i Nav og kommune, ser vi at andelen på de som hadde en skriftlig avtale var betydelig høyere der introduksjonsprogrammet var organisert utenfor Nav sammenlignet med der den var organisert under Nav - henholdsvis 75% og 45% ifølge Nav -lederne, og henholdsvis 66% og 37% ifølge lederne for introduksjonsprogrammet (Helene Berg, 2017, s. 17). Og det kan man si at gir mening, for dersom programmet er organisert i Nav, er det mindre behov for samarbeidsavtaler siden det er Nav som arrangerer det meste av programmet. Noen av ressurspersonene påpeker også at Nav-kontorene opplever at det er krevende å forholde seg til slike avtaler. De etterlyser tydeligere retningslinjer fra direktoratet og mener at avtalen ikke har vært tilstrekkelig forankret i introduksjonsprogrammet i kommunene. Og dette er ikke en optimal implementering av introduksjonsprogrammet siden den lave andelen av skriftlige avtaler mellom Nav og kommunen kan føre til at det ikke er tilstrekkelig samarbeid mellom disse to enhetene, noe som kan hindre en smidig og effektiv implementering av introduksjonsprogrammet. De rapporterte utfordringene med implementeringen av avtalen og behovet for tydeligere retningslinjer og bedre forankring av introduksjonsprogrammet. I tillegg til at de forteller om at det er behov for mer ressurser og bedre opplæring for de ansatte som jobber med programmet. Dette kan igjen påvirke nyankomnes integreringsløp, da mangel på ressurser og opplæring kan føre til at tjenestene som tilbys ikke er tilstrekkelig tilpasset nyankomnes individuelle behov og utfordringer. I tillegg viser rapporten at det også er mindre vanlig å ha inngått samarbeidsavtale i kommuner med få deltakere i introduksjonsprogrammet (Helene Berg, 2017, s. 17). Også dette er noe som kan indikere en dårlig implementering av programmet. Å ha få deltakere i programmet betyr nødvendigvis ikke at det ikke er viktig med samarbeid med Nav og kan føre til at noen deltakere blir nedprioritert, som kan ha en dårlig effekt på integreringsløpet deres.

Hurtigsporet som er et tiltak innen programmet og er et område hvor det er viktig med samarbeid spesielt mellom Nav og kommune, men også andre relevante aktører. Denne

tilnærmingen er av kritisk betydning for integreringsprosessen fordi den potensielt kan redusere tiden det tar for en nyankommen flyktning å gå fra å være en sosial stønadsmottaker til å bli en bidragsyter til samfunnet. Ved å fremme hurtigere ansettelse i yrker hvor flyktingene allerede har kompetanse, kan Hurtigsporet også hjelpe med å dekke de lokale arbeidsgivernes behov for spesifikke ferdigheter. Implementering av hurtigsporet på en riktig måte innebærer et nært samarbeid mellom kommunene og Nav. Dette samarbeidet er avgjørende for å velge ut de mest egnede kandidatene for tiltaket og krever også at Nav bruker sine virkemidler, som lønnstilskudd og mentorer, på en effektiv måte.

6.2 Sosialt nettverk

Når det gjelder innvandrere og integrering av innvandrere i et nytt samfunn, spesielt i vårt tilfelle det norske samfunnet, kan et sterkt sosialt nettverk være av stor betydning. Å ha et sosialt nettverk bidrar til å styrke innvandreres integreringsprosess på flere måter. Først og fremst kan et sosialt nettverk være en viktig ressurs for å lære det norske språket og bli kjent med den norske kulturen. Gjennom daglig samhandling med medlemmer av det sosiale nettverket, får innvandrere muligheten til å praktisere språket og lære om lokale skikker, tradisjoner, regler og normer. Dette kan bidra til å redusere språkbarrierer og kulturelle misforståelser, og dermed bidra til lettere integrering inn i det norske samfunnet. Videre kan et sosialt nettverk være en viktig kilde til informasjon og veiledning om arbeidsmarkedet. Medlemmer av det sosiale nettverket kan gi råd om jobbmuligheter, hjelpe med å skaffe jobbkontakter og gi innsikt i lokale arbeidskulturer og praksis. Dette kan være spesielt verdifullt for innvandrere som ikke er kjent med det norske arbeidsmarkedet og som kan møte utfordringer med å finne passende arbeid.

Igjen og på dette området også, ser vi en stor variasjon når det gjelder deltakernes kvalifisering for samfunnsdeltakelse i implementering av introduksjonsprogrammet av Nav og kommuner (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 84). Det er flere grunner som kan forårsake dette. For eksempel kan det ha med instruksene og retningslinjene «ovenfra og ned» å gjøre. At det ikke finnes klare og tydelige retningslinjer slik at bakkebyråkratene kan bruke dem i iverksetting av denne delen av programmet. Det vektlegges her betydningen av å ha en tydelig politikk og god rådgivning fra sentrale myndigheter når det gjelder iverksetting slik at bakkebyråkratene iverksetter politiske beslutninger og vedtak fra sentralt hold uten å ha stor påvirkning på selve iverksettelsen.

En annen mulig forklaring kan være at bakkebyråkratene «nedenfra og opp» ikke følger disse retningslinjene, eller at de har en annen tilnærming/arbeidsmetode til kvalifiseringsprosessen og velger å se bort fra retningslinjene. Her kan vi se hvordan ansatte i kommunen, lokale aktører og byråkrater kan i realiteten påvirke utfallet av iverksettingen av lover og regler gjennom deres forskjellige arbeidsmetoder.

En annen ting som er blitt tatt opp i empiriens sosiale nettverk del er spørsmålet rundt hvordan kommune størrelse kan påvirke en nyankommen innvandrers deltakelse i samfunnet. Fafo rapporten viser fram intervjuet med den damen som ble først bosatt i en liten kommune der hun og familien hennes fikk seg venner og ble en del av det lille lokale samfunnet. Men som etter at de ble flyttet til en større by (Oslo), oppdaget hun at slik er det ikke her og mistet det sosiale nettverket hun hadde (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 202). Dette kan godt være en tilfeldighet, men det kan også være at dette skyldes at mindre steder ser på det å bosette flyktninger som en oppgave for hele samfunnet, og at det derfor er enklere å oppnå slike relasjoner der. Samtidig kan det være mer utfordrende å oppnå dette i bysamfunn, til tross for at introduksjon er et felles mål, på grunn av større kompleksitet og variasjon i befolkningen.

Diskusjonen om nordmenns lukkethet som den ene informanten i Fafo rapporten snakker om er ikke uvanlig, og utfordringene nyankomne kan møte når det gjelder å etablere sosiale nettverk i Norge, er viktige å ta opp. Men det er nettopp gjennom hverdagslige interaksjoner og felles aktiviteter at sosiale nettverker og broer kan bygges. Dugnad er et godt eksempel på en slik aktivitet. Dette er en kollektiv arbeidsinnsats hvor naboer eller medlemmer av en forening samles for å gjøre en jobb som gagnar fellesskapet. Deltakelse i dugnad kan være en inngangsport til det lokale samfunnet og en måte å skaffe seg et nettverk. I tillegg til dugnad finnes det andre måter å integrere og engasjere seg sosialt på, som å delta i lokale arrangementer, frivillig arbeid, idrettsklubber, utesteder eller andre fritidsaktiviteter. For deltakere i introduksjonsprogram, er det derfor avgjørende at de får lære om disse aspektene av norsk kultur og sosial praksis. Programmet bør omfatte opplæring om hvordan man kan engasjere seg i lokalsamfunnet og verdien av slike engasjementer både for personlig vekst og for å bygge et sosialt nettverk.

Familien er ofte det første og mest grunnleggende sosiale nettverket som en person har. Den spiller en kritisk rolle i ens liv og utvikling, spesielt for nyankomne innvandrere. Familien gir trygghet og tilhørighet, og spesielt for nyankomne innvandrere kan startfasen i et nytt liv i et

nytt land oppleves som usikker og stressende. Derfor kan familien fungere som et fundament av støtte som kan hjelpe dem i å overkomme denne perioden. Siden familiemedlemmer ofte deler samme språk og kultur, vil dette bidra til at de kommuniserer og forstår hverandre bedre, noe som er spesielt viktig når man prøver å tilpasse seg en ny kultur og lærer et nytt språk. Familien kan også føre til at man blir introdusert for et større sosialt nettverk som igjen kan bidra med støtte og veiledning.

Familie, blir her det «*sterke båndet*» som Granovetter snakker om som ble nevnt tidligere i teori delen. Som han skriver det i artikkelen sin, er sterke bånd veldig viktig i hvert enkelt menneskets, i vårt tilfelle, hver deltakers liv. Han argumenterer for at sterke bånd i sosiale nettverk spiller en viktig rolle i utveksling av emosjonell støtte og informasjon innenfor nære grupper. Han påpeker at sterke bånd er preget av hyppig interaksjon, gjensidig tillit og sterke emosjonelle bånd. Granovetter hevder også at sterke bånd er spesielt effektive for å opprettholde og styrke eksisterende relasjoner og for å utveksle detaljert og personlig informasjon.

På den andre siden bruker Granovetter begrepet «*svake bånd*» til mer perifere og mindre intime forhold, som bekjente, bekjente av bekjente eller tilfeldige bekjentskaper. Disse båndene er preget av mindre hyppig interaksjon, lavere grad av tillit og svakere emosjonelle bånd. Som nevnt tidligere, argumenterer Granovetter for at sterke bånd ikke nødvendigvis er de mest effektive for spredning av informasjon eller muligheter. Dette er fordi nære venner og familiemedlemmer vanligvis deler de samme kildene for informasjon og nettverk, og derfor kan ha en mer begrenset tilgang til ulike jobbmuligheter sammenlignet med svakere forbindelser. Når det gjelder svake bånd derimot, mener Granovetter at det ofte har en større effekt når det gjelder å spre informasjon og muligheter. Dette skyldes at svake bånd kan koble enkeltpersoner til nye og mer varierte nettverk, som igjen gir tilgang til ulike informasjonskilder og muligheter. Granovetter argumenterer også for at svake bånd spiller en spesielt viktig rolle når det gjelder å spre informasjon om jobbmuligheter. Han påpeker at de fleste mennesker finner jobber gjennom bekjente, ikke gjennom sine nærmeste venner eller familiemedlemmer.

Nyankomne innvandrere som primært har sterke bånd, kan ofte møte utfordringer med å finne arbeid, lære språket og integrere seg. I byer med høye innvandrertall kan integrering være mer komplisert enn i steder med færre innvandrere. På den annen side viser det seg at innvandrere

med svake bånd kan oftere lykkes bedre med integreringen. Dette skyldes at dersom man ikke har et sosialt nettverk med sterkt bånd, blir man nødt til å bygge nye forbindelser, som ofte inkluderer norsktalende, noe som igjen kan fremme språkutvikling, tilgang til arbeidsmarkedet og samfunnsengasjement.

Samtidig, er det viktig å understreke at integrering ikke utelukkende dreier seg om å bli en del av majoritetsbefolkningen. Det har også en avgjørende betydning for innvandrere å opprettholde sine kulturelle og etniske forbindelser. Sterke bånd til ens opprinnelige kulturelle gruppe kan spille en spesielt viktig rolle i å vedlikeholde disse forbindelsene og samtidig bidra til å styrke innvandreres egen identitet og følelse av tilhørighet. Den mest optimale tilnærmingen for en nyankommen innvandrer som søker integrering i det nye samfunnet, ønsker å mestre det norske språket og lykkes på arbeidsmarkedet, kan innebære en kombinasjon av både sterke og svake bånd. Da det gir den nødvendige støtten og ressursene samtidig som det gir muligheten til å utforske og tilpasse seg det norske samfunnet mer bredt.

6.3 Utdanningsrettede tiltak

Utdanning spiller en avgjørende rolle for vellykket integrering, spesielt blant yngre deltakere. Eldre deltakere, som ofte har familiære forpliktelser og økonomisk ansvar, kan oppleve utfordringer knyttet til å forfølge høyere utdanning etter endt introduksjonsprogram. Deres hovedfokus ligger ofte på raskt å skaffe seg arbeid for å opprettholde økonomisk stabilitet for sine familier. På den annen side kan unge deltakere, som oftest har mindre ansvar og økonomisk uavhengighet, dra betydelig nytte av videre utdanning for fremtiden. Dette kan hjelpe dem med å oppnå økonomisk selvstendighet og aktiv deltakelse i samfunnet. En målrettet innsats for å oppmuntre yngre deltakere til å forfølge fagbrev eller høyere utdanning kan gi positive resultater for integreringsprosessen. Det er ofte utfordrende for unge innvandrere å skaffe seg jobber med gjennomsnittlig inntekt etter endt program, og de kan ende opp i lavtlønnssektoren med usikre fremtidsutsikter. I tillegg kan det være en utfordring å bygge et solid sosialt nettverk som er viktig for deres daglige liv.

Tvert imot, investering i utdanning i Norge kan øke mulighetene for å sikre bedre betalte jobber, øke forståelsen for det norske samfunnet og forbedre språkkunnskapene betydelig. Dette gir også muligheten til å etablere et mer omfattende sosialt nettverk, som spiller en vesentlig rolle i integreringsprosessen. Utdanning kan være en av de beste måtene å integrere

seg på. Gjennom utdanning vil man fortære lære språket, man får et sosialt nettverk med andre studenter og på denne måten får et innblikk i det nye samfunnet som han/hun har blitt en del av. Men når det gjelder introduksjonsprogrammet, er det vanskelig å se i hvor stor grad utdanning er blitt prioritert. I loven står det at «*Sluttmålet skal være at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid*» som gjør det vanskelig å se i hvilken grad man prioriterer utdanning av deltakere av introduksjonsprogrammet. Det har ikke blitt avklart på en tydelig måte hvilke typer jobb man snakker om, hvor mye inntekt de skal ha når de er i arbeid, om det er fast jobb eller vikariat. Og heller hvilken type utdanning man snakker om, om det er fagbrev, videregående, eller høyere utdanning. Derfor blir det vanskeligere å se hvor høyt utdanning blir prioritert.

Dersom vi ser på integreringslovens endelige mål for deltakere i introduksjonsprogrammet (IMDi, 2021), fremstår disse målene som effektive virkemidler som kan stimulere deltakernes engasjement i norsk utdanning. For de med tidligere utdanning på videregående nivå eller høyere, sikter målene mot å fremme videre kvalifisering for høyere utdanning eller direkte inngang til arbeidsmarkedet (IMDi, 2021). Slik kan man effektivt utnytte deltakernes allerede etablerte kunnskaper og fremskynde deres bidrag til samfunnet, samtidig som dette også fører til deltakere lykkes raskere i integreringsprosessen.

Vi ser også at deltakere under 25 år oppmuntres til å fullføre videregående opplæring, noe som reflekterer en investering i yngre individers langsiktige potensial og anerkjenner viktigheten av en fullført utdanning for deres fremtidige jobbmuligheter og samfunnsdeltakelse. Til slutt ser vi at for de som kanskje ikke har fullført grunnskolen, setter målene en forventning om å enten fullføre den eller videregående opplæring eller å gå direkte inn i arbeid. Dette viser en fleksibilitet som kan tilpasses individuelle behov og evner, og legger opp til realistiske mål som kan føre til økonomisk selvstendighet og sosial integrasjon. Disse målene virker teoretisk godt utformet for å stimulere deltakeres utdanningsambisjoner, men hvorvidt de realiseres i praksis krever større forskning for å bekrefte effektiviteten. Fafo rapporten derimot, viser en annen realitet. Rapporten viser at selv om antall deltakere som får grunnskoleopplæring eller tilbud om grunnskolefag som en del av programmet, har økt gradvis, er den fortsatt relativt lav (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 81). I tillegg viser rapporten at tilgangen til utdanningsrettede tiltak virker å være svakere deltakere som allerede har høyere utdanning fra før. En grunn til dette viser å være at programrådgiverne finner det usannsynlig at deltakerne klarer å gjennomføre eksamener eller oppnå fagbrev innenfor tidsrammen til

introduksjonsprogrammet, og dermed fraråder de deltakelse i slike aktiviteter. Imidlertid viser rapporten at i noen andre kommuner har forsøk på å gi deltakere mulighet til å oppnå fagbrev gjennom introduksjonsprogrammet på fire år fått positive tilbakemeldinger. Disse erfaringene åpner for spørsmålet om hvorvidt tilsvarende tilpasninger kan gjøres for å inkludere deltakere med høyere utdanningsnivå. Et slikt tilbud vil kunne kreve justeringer i programstrukturen for å imøtekomme behovene til disse deltakerne, muligens gjennom fleksible studieplaner eller samarbeid med høyere utdanningsinstitusjoner.

Godkjenning av deltakernes tidligere utdanning er også et viktig tema når det gjelder utdanningsrettede tiltak. Tabell 1 i empirien viser en oversikt over bruk av ulike utdanningsrettede tiltak. Og godkjenning av utenlandsk utdanning er en av dem. Tabellen viser også at opptil 27% av lederne svarer at godkjenning av utenlandsk utdanning brukes i liten eller ingen grad. Dette antyder at det er rom for forbedring når det gjelder å godkjenne deltakernes utenlandske utdanning i mange kommuner. Selv om kvaliteten på utdanning i noen av deltakernes hjemland kanskje ikke er like høy som i Norge, og deres ferdigheter og erfaringer kanskje ikke alltid er etterspurt i arbeidsmarkedet, kan de som har tilstrekkelig kompetanse og relevant utdanning dra nytte av en godkjenningsprosess. Dette vil være til fordel for både individene selv og samfunnet som helhet, da det vil øke mulighetene for kvalifiserte innvandrere til å bidra til arbeidsmarkedet og samfunnet. Det er derfor viktig å arbeide for en mer effektiv godkjenningsprosess for utenlandsk utdanning.

Fra tabellen ser vi også at over 60 prosent av lederne i programmet oppgir at opplæring i videregående skoler brukes i liten eller ingen grad. De forteller at programmets varighet vil ikke gi tilstrekkelig nok med tid for at deltakerne skal kunne fullføre eksamen og få fagbrev (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 82). De oppgir også at deltakerne som har videregående utdanning fra tidligere, ikke har krav på videregående utdanning i Norge. Dette kan da føre til at flere deltakere kanskje aldri får muligheten til å ta en utdanning i Norge da de i så fall må forfølge dette etter at introduksjonsperioden er avsluttet, ofte på egen kostnad ved siden av arbeid. Dette kan påvirke integreringsprosessen negativt ved å begrense karrieremuligheter, skape økonomiske utfordringer, redusere motivasjonen og hindre deltakernes generelle velvære.

Rapporten viser også hvordan faktorer som politisk forankring og økonomisk handlefrihet vil påvirke kvaliteten på introduksjonsprogrammet og integreringsprosessen (Djuve &

Forskningsstiftelsen, 2017, s. 96). Politisk forankring og økonomisk handlefrihet er kritiske for å forme kvaliteten og effektiviteten av introduksjonsprogrammer. Kommuner med en politisk forankret integreringsplan har en tendens til å tilby et større utvalg av utdanningsrettede tiltak, noe som antyder at et sterkt politisk engasjement i integreringsprosesser fører til mer robuste programmer. Økonomisk handlefrihet gir også kommunene fleksibilitet til å skreddersy utdanningstilbud gjennom kjøp av eksterne tjenester, og understreker betydningen av tilstrekkelige ressurser for å støtte integrering.

Kjøp av utdanningsrettede tilbud hos opplæringsinstitusjoner eller utdanningsorganisasjoner som kan benyttes av introdeltakere kan være et eksempel på eksterne tjenester. Mange innvandrere som har utdanning fra utlandet, men trenger en del fag og emner for å få utdanningene sine godkjent, kan ved hjelp av introduksjonsprogrammet ta disse emnene hos utdanningsinstitusjoner som AOF eller Sonans. Dette vil ha en positiv påvirkning på deltakere som ønsker å ta videre utdanning i Norge som igjen vil påvirke integreringsprosessen i landet. Når det gjelder organiseringen av programmet i eller utenfor Nav, kan dette også i noen grad påvirke programmet og det utdanningsrettede tilbudet til deltakerne. Introduksjonsledere der programmet er organisert i Nav opplever å ha mindre tilgang på utdanningsrettede tiltak enn ledere der programmet er organisert utenfor Nav (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 98). Dette kan være fordi Nav fokuserer mest på de arbeidsrettede tiltakene og prøver å ha mest mulig av deltakerne i arbeid etter at de er ferdig med programmet.

Samlet sett er utdanning en av de mest avgjørende faktorene for vellykket integrering av innvandrere, da det påvirker flere aspekter av livet deres, inkludert økonomi, språk, kulturforståelse og sosial inkludering. Derfor er det viktig at vertslandene legger til rette for tilgang til utdanning for innvandrerne.

6.4 Programrådgivernes og lærernes rolle (Bakkebyråkrater)

Introduksjonsprogrammets norsklærere og programrådgivere spiller en viktig rolle i integreringsprosessen i Norge. Deres bidrag strekker seg langt utover den umiddelbare opplæringskonteksten og kan ha en stor innvirkning på både implementering av introduksjonsprogrammet og deltakernes opplevelser av integreringsprosessen. Gjennom deres faglige kompetanse og personlige egenskaper former de rammene som deltakere engasjerer seg med det norske språket og samfunnet.

I Fafo rapporten har de blant annet forsket på skjønnsutøvelsen i implementering av programmet. Vi ser at det er en god del variasjon blant programrådgivere og lærere i programmet, med ulike kjønn, utdanning, erfaring og bakgrunn. Noe som kan øke skjønnsutøvelsen av programmet i ulike deler av landet.

Funnene fra Fafo-rapporten belyser et behov for kompetanseheving blant lærere som underviser i voksenopplæring (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 136). Det demonstrerer av at selv om lærerne har høyere utdanning og formell pedagogisk kompetanse, er det en mangel på spesifikk kunnskap innen norsk som andrespråk og voksenpedagogikk. Dette kan tyde på at lærerutdanningen muligens ikke dekker alle behovene som lærere møter i voksenopplæringen. Deltakerne i introduksjonsprogrammet er voksne individer med variert utdanningsbakgrunn. Dette understreker viktigheten av at lærerne besitter spesialisert kompetanse i voksenopplæring. Med denne ekspertisen kan lærerne effektivt veilede nyankomne innvandrere, og akselerere deres prosess i å mestre språket på en mer effektiv måte. Det samme gjelder for lærerne som jobber med alfabetisering. Rapporten viser at de ofte ikke har formell kompetanse for å undervise i lese- og skriveferdigheter, noe som er kritisk for denne deltakergruppen. Mangelen på en slik kompetanse kan føre til at undervisningen ikke er optimalt tilrettelagt for voksne deltakere som trenger å utvikle grunnleggende ferdigheter.

Mangel på klare retningslinjer på hva som er det formelle kravet eller utdanning hos programrådgiverne er en annen funn i rapporten (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 136). Selv om mangelen på spesifikke utdanningskrav for programrådgivere i introduksjonsprogrammet kan berike programmet med et mangfold av erfaringer og perspektiver, som igjen kan berike implementeringen av programmet, medfører det også utfordringer. Uten klare retningslinjer kan det oppstå uoverensstemmelser i kompetansenivået blant programrådgivere, som kan lede til inkonsistens i håndteringen av saker. Dette kan resultere i ujevn behandling av programdeltakerne, der noen kan nyte godt av veiledning fra en rådgiver med høyere kompetanse, mens andre kan stå uten nødvendig støtte. For å fremme rettferdighet og effektivitet i programmet, er det essensielt å definere tydelige kompetansekrav for programrådgivere og standardisere prosedyrer for skjønnsbaserte beslutninger. Dette vil hjelpe til med å sikre en konsistent og rettferdig opplevelse for alle deltakere, samt støtte deres suksess i integreringsprosessen.

Fra funnene i rapporten ser vi igjen hvordan bakkebyråkrater påvirker implementering av introduksjonsprogrammet og integreringsprosessen. Vi ser at programrådgivere har ulike holdninger til de politiske virkemidlene i programmet, med noen som foretrekker virkemidler de anser som effektive, mens andre kan ha etisk basert motvilje mot visse virkemidler. Dette understreker hvordan subjektive oppfatninger kan påvirke skjønnsutøvelsen.

Slike holdninger hos bakkebyråkratene spiller en betydelig rolle i hvordan integreringspolitikk blir implementert. Ulike holdninger kan føre til at programmets deltakere mottar ulik behandling og dermed også ulik tilgang til tjenester, noe som kan undergrave rettferdigheten og effektiviteten i integreringsprosessen. Derfor er det da nødvendig å erkjenne og adressere disse subjektive faktorene. Det kan inkludere tiltak for å bedre arbeidsforholdene for byråkrater og å utvikle en mer standardisert tilnærming til implementeringen av politikken. Dette vil kunne bidra til en mer konsistent og rettferdig tjeneste for alle deltakere og støtte en effektiv integreringsprosess. Siktemålet er å skape en forståelse av at personlige holdninger og arbeidsforhold ikke bare påvirker individuelle saksbehandlere, men også kvaliteten og resultatene av offentlige tjenester.

Empirien viser også forholdet mellom innholdet i programmet og programrådgivernes bakgrunn og hvordan deres bakgrunn kan påvirke kvalitet og implementering av programmet (Djuve & Forskningsstiftelsen, 2017, s. 153). Når funnene viser at programrådgivere med kort erfaring og høy utdanning synes å fremme arbeidspraksis for programdeltakere, mens i kommuner med mange erfarne rådgivere over 50 år ser man derimot en positiv sammenheng med språkpraksis. Kan den optimale tilnærmingen være da at det blir kanskje en kombinasjon av erfarne mindre utdannede og uerfarne inspirerte og høyutdannede programrådgiverne og lærere som kan gi nye ideer og nye tanker i integreringsprosessen.

7.0 Konklusjon

Oppgavens konklusjonsdel sikter mot å oppsummere og gi et endelig svar på forskningsprosjektets problemstilling ved å trekke sammen innsikter fra analysen og diskusjonen som er gjennomført. La oss lese problemstillingen for en siste gang:

Hva er noen av de sentrale elementene som har påvirkningskraft på en introdeltakers integreringsløp i introduksjonsprogrammet?

Det er uten tvil flere elementer som påvirker en nyankommet innvandrers integreringsprosess i Norge, men det er begrenset hvor mange man får dekket i en slik masteroppgave. Derfor har denne masteroppgaven prøvd å rette fokuset mot fire elementer som er av stor betydning for integreringsprosessen. Disse elementene er valgt ut som særlig viktige: implementeringen av programmet, sosialt nettverk, utdanningsrettede tiltak og programrådgivernes og lærernes rolle.

Når det gjelder implementering av programmet, har oppgaven blant annet sett på hvor programmet er organisert, om det er organisert under Nav, i kommunenes flyktningkontor eller i voksenopplæringen. I tillegg har oppgaven diskutert den store variasjonen i organiseringen av programmet og hvordan denne organisering og variasjonen påvirker kvaliteten på programmet. Vi finner at i kommuner hvor Nav styrer introduksjonsprogrammet, opplever ledere ofte bedre tilgang til arbeidsrettede tiltak, men at dette ser ut til å innskrenke tilbudet av utdanningsrettede tiltak sammenlignet med kommuner hvor programmet styres eksternt. Oppgaven har også diskutert hvordan faktorer som individuelle planer, politisk forankring og økonomisk handlefrihet, lokalt samarbeid og samarbeidsrelasjoner påvirker kvaliteten av programmet og deltakernes integreringsprosess.

Når det gjelder sosialt nettverk, har oppgaven diskutert variasjonen av kvalifiseringstiltak for samfunnsdeltakelse blant kommunene og hvordan denne variasjonen påvirker deltakernes muligheter til å skaffe seg sosiale nettverk. Oppgaven har også diskutert kommune størrelsens påvirkning på dette temaet og funnet at i mindre kommuner vil det oftest være enklere å skaffe seg et sosialt nettverk enn i større kommuner. I tillegg har Granovetters *sterke og svake bånd* blitt diskutert og konkludert med at en kombinasjon av begge båndene vil være en god måte å skaffe seg et sosialt nettverk på og få hjelp i integreringsprosessen.

Utdanning er også et av elementene som oppgaven har diskutert og viser at den spiller en avgjørende rolle for vellykket integrering, spesielt blant yngre deltakere. Oppgaven har vist hvordan utdanning kan bidra til å sikre bedre betalte jobber, øke forståelsen for det norske samfunnet, forbedre språkkunnskapene betydelig, samt gi bedre muligheter til å etablere et mer omfattende sosialt nettverk. Når det gjelder introduksjonsprogrammet, er det vanskelig å se i hvor stor grad utdanning er blitt prioritert, det er vanskelig å vite i hvor stor grad introduksjonsprogrammets utdannings tiltak blir praktisert. I tillegg har oppgaven diskutert hvordan godkjenning av deltakernes tidligere utdanning vil påvirke integreringsprosessen og hjelpe dem i å komme raskere i arbeid eller videre utdanning.

Programgivernes og lærernes rolle er et annet element i integreringsprosessen som oppgaven har tatt med. Vi finner at introduksjonsprogrammets norsklærere og programrådgivere spiller en viktig rolle i integreringsprosessen i Norge. Og at den opplæringen som programgiverne og lærerne får vil ha stor påvirkning på implementering av programmet og integreringsprosessen. I tillegg har oppgaven diskutert hvordan variasjon blant programrådgivere og lærer vil føre til mer rom skjønn og fører til at introduksjonsprogrammet blir implementert på forskjellige måter avhengig av rådgivernes eller lærernes holdning, utdanning, kjønn eller bakgrunn. Derfor er det viktig med klare og tydelige retningslinjer i programmet slik at skjønnsutøvelsen blir mindre.

7.1 Veien videre

Som nevnt ovenfor i dette kapitlet er det en god del forskjellige elementer og faktorer som påvirker nyankomne innvandreres integreringsprosess. I denne oppgaven har jeg prøvd å skrive om fire av disse elementene som viser å være av stor betydning i denne prosessen. Utfra funnene ser vi at integrering er en komplisert prosess og avhengig av flere faktorer. Vi ser at ulike elementer påvirker prosessen på ulike måter. Vi ser også at det er et stort rom for forbedring av integreringsprosessen generelt og introduksjonsprogrammet spesielt.

Mildt sagt, «alt må klaffe» for at integreringsprosessen skal fungere som tiltenkt.

Videre vil en utdypet undersøkelse av hva som ikke fungerer kunne være nyttig, slik at elementer og tilnærminger som ikke fungerer kan forbedres eller erstattes.

Litteraturliste

- Arbeiderpartiet & Senterpartiet. (2021). *Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021-2025)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2012). *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling*.
- Busch, T. (2013). *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter*. Fagbokforl.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*.
- Djuve, A. B. & Forskningsstiftelsen, F. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring : hva virker - for hvem?* (Bd. 2017:31). FAFO.
- Endringslov til introduksjonsloven. (2018). *Lov om endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.)* (LOV-2018-06-15-41). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-15-41>
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Green, B. N., Johnson, C. D. & Adams, A. (2006). Writing narrative literature reviews for peer-reviewed journals: secrets of the trade. *Journal of chiropractic medicine*, 5(3), 101-117.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforl.
- Helene Berg. (2017). *Samarbeid NAV - kommune om introduksjonsprogrammet en kartlegging* Proba samfunnsanalyse P. samfunnsanalyse. <https://proba.no/rapport/ny-rapport-samarbeid-nav-kommune-om-introduksjonsprogrammet-en-kartlegging/>
- Henriksen, K. (2010). Introduksjonsprogrammet - en suksess? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(3), 231-243. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2010-03-06>
- Høyre, Fremskrittspartiet & Venstre. (2018). *Politisk plattform: For en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf>
- IMDi. (2021). *Arbeids- og utdanningsrettede kvalifiseringsløp*. IMDi.
<https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/temaer/arbeids--og-utdanningsrettet-kvalifiseringslop/#arbeidsog-utdanningsrettet-innhold-i-introduksjonsprogrammet>

- IMDi. (2023, 18. september 2023). *Samfunnskunnskap 75 timer*. IMDi.
<https://www.imdi.no/nir-og-bosetting/nasjonalt-introduksjonsregister-nir/ny-ordning-samfunnskunnskap/>
- Integreringsloven. (2021). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Introduksjonsloven. (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)* (LOV-2003-07-04-80). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2003-07-04-80>
- Leirvik, M. S. & Staver, A. B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* (1502-9794 9788283092646,8283092642). By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Nav & IMDi. (2021). *Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet*. IMDi.
<https://www.imdi.no/contentassets/f3421621db2840cd99f0b925c0212d0d/veileder-om-samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-om-introduksjonsprogrammet.pdf>
- Pedersen, H. E. M. & Salomonsen, J. (2018). *Integrert med makt : Dagens resultatmåling av introduksjonsprogrammet* [Universitetet i Agder ; University of Agder].
- Persson, M. (2021). *Hvordan skrive en litteraturgjennomgang? : en praktisk guide*. Universitetsforlaget.
- Prop. 1 S (2016–2017). (2016). *Arbeids- og sosialdepartementets budsjettforslag for 2017*. A.-o. inkluderingsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-asd-20162017/id2513686/?q=hurtigsporet&ch=2#match_4
- Rambøll Management Consulting og Halogen. (2019). *Rapport - Hurtigspor for Nyankomne Flyktninger* (18-03815). Rambøll Management Consulting AS.
<https://www.imdi.no/contentassets/44537335b14c4381b93f00d598269429/hurtigspor.pdf>
- Ridley, D. (2012). *The literature review : a step-by-step guide for students* (2nd. utg.). Sage.
- Skutlaberg, L. S., Drangslund, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014). Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene. *Ideas2evidence rapport*, 9, 2014.
- Solli, S. M. (2021). Den nødvendige konstruktivismen. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 5(2), 34-49. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2021-02-03>

- Statistisk sentralbyrå. (2016). *Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015*.
<https://www.statsforvalteren.no/portal/folk-og-samfunn/introduksjonsprogrammet/>
- Statsforvalteren. (2017). Hurtigsporet – riktig spor raskest mulig!
<https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-ostfold/dokument-fmos/barnehage-og-opplaring/faglig-forum/07.11.17/hurtigspor.pdf>
- Statsforvalteren. (2023, 02.01.2023). *Introduksjonsprogrammet*
<https://www.statsforvalteren.no/portal/folk-og-samfunn/introduksjonsprogrammet/>
- Stortinget. (2005). *Hvem gjør hva? Ansvarsfordeling*. Stortinget
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-185/14/#a1>
- Taranrød, G. (2016). *Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger - En komparativ casestudie av iverksettingen av introduksjonsprogrammet i Stange og Bamble kommune* [Universitetet i Oslo].
- Winter, S. C. (2012). Implementation perspectives: Status and reconsideration. *The SAGE handbook of public administration*, 211-214, 255-271.

