



Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere i et integreringsperspektiv

Høgskolen i Vestfold

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

MASTEROPPGAVE

TVERRFAGLIG MASTER I SAMFUNNSVITENSKAP

Kandidatens navn: Martine Gran

September 2014

Forord

Flere personer har vært til god hjelp og støtte i løpet av arbeidet med denne masteroppgaven.

I arbeidet med oppgaven vil jeg først og fremst takke informantene mine i Tønsberg og Larvik kommune. Jeg vil takke virksomhetsleder ved Tønsberg Voksenopplæring, Solveig Laland, som lot meg få studiepermisjon slik at jeg faktisk fikk skrevet denne oppgaven.

Jeg vil takke min veileder Annett Arntzen ved Høyskolen i Buskerud og Vestfold for snarlige og konstruktive tilbakemeldinger.

Jeg takker mine barn og mann som har vært tålmodige med meg når jeg har brukt mye tid på oppgaveskrivingen.

Sist vil jeg rette en stor takk til min søster Maria, som klarte å «mase» tilstrekkelig slik at jeg fikk fullført der jeg begynte i 2001.

Nøtterøy, juni 2014

Martine Gran

Sammendrag

Tema for denne masteroppgaven i Tverrfaglig samfunnsvitenskap er introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Introduksjonsloven ble vedtatt i 2003 og innføring av denne førte til en stor reform for kommunenes arbeid med nyankomne innvandrere. Introduksjonsloven regulerer blant annet introduksjonsprogrammet, som ble obligatorisk for alle nyankomne innvandrere fra 1. september 2004. Fra denne datoen ga introduksjonsprogrammet omfattende rettigheter og plikter til nyankomne innvandrere i form av obligatorisk deltakelse på norskkurs, arbeidskvalifisering og introduksjonsstønad.

Målet for undersøkelsen har vært å se om introduksjonsordningen fungerer som et vellykket virkemiddel i arbeidet med å integrere innvandrere inn i norsk arbeids- og samfunnsliv. For å kunne svare på dette, bygger oppgaven på tre ulike delspørsmål som omhandler temaer fra norsk innvandrings- og integreringshistorikk, ser hvordan introduksjonsordningen er implementert i kommunene og ser hvordan kommunene jobber med uttalte suksesskriterier. Disse delspørsmålene blir diskutert gjennom oppgaven i lys av maktbegrepet, nasjonalstatens legitimitet, opprettholdelsen av velferdsstaten og sosial ulikhet.

Det empiriske materialet baserer seg på en komparativ studie gjennomført i Tønsberg og Larvik kommune. Det er foretatt kvalitative intervjuer med ansatte på NAV og Voksenopplæringene.

Det empiriske materialet mitt er drøftet opp mot aktuell teori og forskning.

Hovedfunn i studien viser at introduksjonsordningen er en vellykket metode for å integrere nyankomne innvandrere inn i norsk arbeids- og samfunnsliv. I den komparative studien viser funn at resultatoppnåelsen etter gjennomført introduksjonsprogram er høyere i Larvik enn i Tønsberg kommune. Der er også introduksjonsordningen godt implementert på politisk og administrativt nivå.

Innhold

Forord	
Sammendrag	ii
Innhold.....	iii
Del I.....	1
Innledning.....	1
Tema for oppgaven.....	1
Bakgrunn for valg av tema	3
Problemstilling og avgrensing	5
Begrepsavklaring	7
Tidligere forskning	8
Gangen i oppgaven	10
Del II.....	11
Oppgavens design og metode	11
Valg av metode.....	11
Metodetriangulering	12
Om Case- og komparative studier	13
Dokumentanalyse	14
Valg av case, utvalgs-kriterier og rekruttering	14
Intervjuene	15
Dataanalyse.....	17
Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet	17
Etiske refleksjoner	18
Refleksjon over egen rolle.....	19

Del III	20
Historikk og bakgrunn for innføring av introduksjonsloven	20
Tre innvandringsbølger i Norge fra 1960-tallet.....	22
Integreringspolitikk og velferdsstaten	26
Integreringspengene.....	29
Om introduksjonsordningen	30
Hovedtrekkene i opplæringen.....	32
De ulike aktørene.....	34
Tall og fakta om innvandring og deltakelse i introduksjonsordningen	35
Hvilke historiske prosesser kan ha hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen?	37
Makt og nasjonalstatens legitimitet	38
Opprettholdelse av velferdsstaten.....	41
Svar på kritikken.....	42
DEL IV	44
Implementeringen av introduksjonsordningen	44
Hvordan har implementeringen foregått lokalt?.....	45
Introduksjonsprogrammet i Larvik kommune	46
Implementering i Larvik kommune	51
Introduksjonsprogrammet i Tønsberg kommune	52
Implementering i Tønsberg kommune	57
Finnes det noen organisatoriske forskjeller i introduksjonsprogrammet i Tønsberg og Larvik kommune som har betydning for hvordan ordningen er implementert?.....	58
Implementeringen i Larvik og Tønsberg kommune, sett i sammenheng med resten av landet	62

DEL V	63
Suksessfaktorer for et vellykket introduksjonsprogram	64
Oppfølging, praksis og resultater i Larvik kommune.....	65
Oppfølging, praksis og resultater i Tønsberg kommune	69
Resultatene sett i sammenheng med landet for øvrig	74
Er det samsvar mellom suksesskriteriene og måloppnåelsen i Larvik og Tønsberg kommune?	75
Makt og sosial ulikhet	79
Oppfølging av deltakere i et maktperspektiv.....	79
Sosial ulikhet i arbeidslivet.....	80
DEL VI.....	81
Avslutning	81
Svar på delspørsmålene	82
Delspørsmål I: Hvilke historiske prosesser kan ha hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen?	82
Delspørsmål II: Finnes det noen organisatoriske forskjeller i introduksjonsprogrammet i Tønsberg og Larvik kommune som har betydning for hvordan ordningen er implementert?.....	83
Delspørsmål III: Finnes det samsvar mellom IMDIs suksesskriterier og måloppnåelsen etter gjennomført introduksjonsprogram i Tønsberg og Larvik kommune?	84
Svar på forskningsspørsmålet.....	86
Muligheter og utfordringer	87
Veien videre.....	88
Litteraturliste	89
Vedlegg.....	95

Vedlegg I: Kopi av epost	95
Vedlegg II: Intervjuguide	97
Vedlegg III: Kopi av epost	100

Del I

Innledning

Innledningsvis skal jeg presentere tema for denne oppgaven, som er *introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere* og beskrive hvorfor jeg har valgt dette tema. Videre presenteres oppgavens forskningsspørsmål og tre delspørsmål, før jeg foretar noen nødvendige begrepsavklaringer. Aktuell forskning om tema trekkes frem og jeg viser hvordan det har hatt betydning for mitt arbeid. Til slutt i del I gjør jeg rede for gangen i oppgaven.

Tema for oppgaven

Høsten 2014 er det ti år siden introduksjonsordningen ble innført som en obligatorisk ordning for alle landets kommuner å tilby nyankomne flyktninger. Målsettingen for denne masteroppgaven er å se om introduksjonsprogrammet fungerer som et virkemiddel i arbeidet med å integrere nyankomne innvandrere i det norske samfunnet, og inn i norsk arbeidsliv. Jeg skal studere introduksjonsprogrammet i to Vestfold kommuner, Larvik og Tønsberg. Introduksjonsprogrammet er et virkemiddel i regjeringens aktive integreringspolitikk og et aktuelt tema i samfunnsdebatten.

«Norges største ressurs er menneskene som bor her. Dette er utgangspunktet for integreringspolitikken - at alle skal kunne benytte sine ressurser. Arbeid er nøkkelen til deltakelse og økonomisk selvstendighet» (St. meld. nr. 6 (2012-2013):7-8).

To offentlige utvalg leverte i 2011 sine faglige utredninger om tema «*Velferd og migrasjon*» og «*Bedre integrering*» til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) (NOU 2011:7 og NOU 2011:14). Disse utredningene er noe av bakteppet for Stortingsmeldingen «*En helhetlig integreringspolitikk*» (nr. 6 2012-2013). Vellykket integrering er forbundet med deltakelse i samfunns- og arbeidslivet. Integreringspolitikken

er derfor preget av en målsetting om å kvalifisere innvandrere som har behov for det, slik at de kan delta i norsk samfunns- og arbeidsliv.

Integreringspolitikken skal bidra til at alle med lovlig opphold har like muligheter, rettigheter og plikter som resten av befolkningen. Dette er i tråd med de universalistiske prinsippene i norsk velferdspolitik, der målsettingen er at alle innbyggere i samfunnet skal ha like rettigheter og muligheter, og at alle skal ha muligheten til å delta i samfunns- og arbeidslivet. Noen av målene som gjenspeiler dette finner vi i Stortingsmeldingen «*En helhetlig integreringspolitikk*» (2012):

- Innvandrere skal kvalifisere seg for deltakelse i arbeidslivet.
- Innvandreres medbrakte kompetanse skal benyttes bedre.
- Flere innvandrerkvinner skal arbeide.
- Innvandrere og barna deres får utdanning tilpasset sitt behov.

Velferdsstaten er avhengig av en høy sysselsetting i befolkningen fordi den blant annet finansieres gjennom skatteinntekter. Velferdsgodene opprettholdes i stor grad av at folk flest forsørger seg ved hjelp av egen arbeidsinntekt. Velferdsstaten har flere utfordringer i forhold til innvandring, blant annet belastningen det medfører dersom de som kommer ikke kan delta i det ordinære arbeidslivet, og blir avhengig av velferdsstaten som inntektssikring. Målsettingen i integreringspolitikken er derfor at innvandrere så raskt som mulig skal kvalifiseres og integreres inn i norsk arbeidsliv. Det er bred politisk enighet om at arbeid er avgjørende for økonomisk vekst og sosial inkludering på samfunnsnivå, og en viktig kilde til inntekt og sosial inkludering på individnivå (Stjerne og Øverbye 2012).

Hovedtema i denne masteroppgaven er *introduksjonsprogrammet*.

Introduksjonsprogrammet har vært obligatorisk å tilby alle nyankomne innvandrere siden 1. september 2004. Introduksjonsprogrammet er hjemlet i Introduksjonsloven (2003), en lov som har til hensikt å «*styrke nyankomne innvandreres mulighet for å deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*» (Introduksjonsloven § 1).

Jeg skal studere hvordan introduksjonsprogrammet fungerer som et virkemiddel i myndighetens aktive integreringspolitikk, der målsettingen er at innvandrere skal kvalifiseres for deltakelse i arbeidslivet og bli økonomisk selvhjulpne, lære norsk og innta

en aktiv og åpen holdning til det norske samfunnet. At voksne innvandrere blir inkludert i arbeids- og samfunnsliv, er avgjørende for levekårene til både voksne og deres barn.

Bakgrunn for valg av tema

Til daglig jobber jeg ved Tønsberg Voksenopplæring. Der tilbys blant annet norskopplæring for voksne innvandrere og grunnskole for voksne. Denne tjenesten tilbys bosatte i seks Vestfoldkommuner: Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme, Andebu, Stokke og Re. Introduksjonsdeltakerne som er bosatt i en av disse seks kommunene er primært deltakere på norskavdelingen, men noen går også på grunnskolen. På norskavdelingen får de opplæring etter «*Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*». På grunnskolen får de opplæring etter «*Læreplanverket i Kunnskapsløftet*».

Introduksjonsdeltakerne går på skolen fem dager i uken og har til sammen 34 undervisningstimer à 45 minutter i løpet av skoleåret 2013/2014. Hoveddelen av undervisningen på norskavdelingen gis som ren norskopplæring, resten av undervisningen gis i ulike temakurs. De velger selv hvert semester hvilket temakurs de ønsker å delta på, men får som regel veiledning fra lærer eller programveileder. Eksempler på temakurs kan være matematikk, gymnastikk, engelsk og data. Introduksjonsdeltakere på grunnskolen går på skolen fem dager i uken og har til sammen 30 undervisningstimer à 45 minutter i løpet av skoleåret 2013/2014. De har timeplanfestet tid med matematikk, engelsk, norsk, samfunnsfag og naturfag. Ved Tønsberg Voksenopplæring har ikke introduksjonsdeltakerne på grunnskolen undervisning i skolens ordinære ferier, slik introduksjonsdeltakerne på norskavdelingen har.

En av mine arbeidsoppgaver ved Tønsberg Voksenopplæring er å skaffe introduksjonsdeltakerne på norskavdelingen språkpraksis. Språkpraksis er en metode som brukes i norskopplæringen og gjøres blant annet for at deltakerne skal få mulighet til å praktisere norsk utenfor klasserommet og for å få innblikk i et mulig fremtidig yrke. I tillegg kan språkpraksis ses i et integreringsperspektiv, ved at deltakerne møter personer som de kanskje ellers ikke ville møtt. Ved Tønsberg Voksenopplæring tilstreber vi at deltakerne skal ha språkpraksis i den kommunen de er bosatt for å gjøre dem litt kjent i eget lokalsamfunn.

Skoleåret 2013/2014 går de som skal ut i språkpraksis i egne klasser. Læreren bruker læreverk med arbeidsrettet norsk, og deltakerne har ofte arbeidsnorsk som temakurs. Før klassene skal ut i språkpraksis besøker jeg dem i klasserommet og snakker om språkpraksis. I god tid før praksisperioden innkaller jeg deltakerne til en individuell kartleggingssamtale. I denne samtalen forsøker jeg å danne meg et inntrykk av hvor godt vedkommende vil gjøre seg forstått på en arbeidsplass og snakker med deltakeren om tidligere skole- og yrkesbakgrunn fra hjemlandet. Vi snakker også om hverdagen til den enkelte i forhold til om vedkommende har spesielle helseplager eller et stort forsørgeransvar. Det kan for eksempel være at vedkommende ikke har bil, og tar bussen til barnehagen for å levere barn hver morgen. Dette gjør jeg for å danne meg et overblikk om vedkommende for eksempel har mulighet til å jobbe en full arbeidsdag og samtidig rekke buss for å hente barn i barnehage på slutten av dagen.

Det er gjennom disse kartleggingssamtalene at interessen for å skrive om dette tema i en masteroppgave dukket opp. Jeg oppdaget gjennom samtalene at det blant annet var et enormt spenn blant introduksjonsdeltakeren i forhold til hvilken skole- og yrkesbakgrunn de hadde fra hjemlandet.

Ved Tønsberg Voksenopplæring går de fleste introduksjonsdeltakerne på det som kalles «spor 2» og tilsvarende at de har minimum grunnskole fra hjemlandet. «Spor 1» deltakere, som har mindre skolebakgrunn skal også ut i språkpraksis. Denne gruppen har som regel lite skolegang fra hjemlandet, men de kan ha mange år med arbeidserfaring. Når det gjelder hvilken type og omfang av arbeidserfaring deltakerne har fra før så varierer det veldig. Mitt inntrykk er at mange kvinner har jobbet hjemme i de fleste årene. Det finnes også flere som har utdanning og som har hatt det vi betegner som ordinære jobber i hjemlandet. Det kan imidlertid være utfordrende å få deres tidligere arbeidserfaring tilpasset det norske arbeidslivet.

Uansett arbeidserfaring eller ei, felles for alle er at de som regel har svake norskkunnskaper og lite kunnskap om det norske arbeidslivet. Det betyr at det kan være utfordrende å finne arbeidsplasser som ønsker å ta imot deltakere i språkpraksis. I tillegg er det utfordrende å finne arbeidsoppgaver som samsvarer både med deltakerens språkferdigheter og kompetanse.

Under illustrerer jeg noen deltakere på «spor 1» som skal i språkpraksis. Deres arbeidserfaringer lar seg ikke alltid så lett nyttiggjøre i det norske arbeidslivet, eller de kan ha andre utfordringer som gjør at tilpasningen til arbeidslivet kan være utfordrende:

Somalisk mann (34 år) har jobbet som bilmekaniker i 20 år, han har ingen papirer verken på skolegang eller arbeid. Målet hans er å jobbe med biler i Norge.

Pakistansk mann (28 år) har jobbet som skredder siden han var ti år, i Norge vil bli drosjesjåfør.

Somalisk dame (24 år) har ingen arbeidserfaring utenfor hjemmet, vil prøve seg som assistent i barnehage. Møter utfordringer i forhold til Islam. Hun vil ikke håndtere svinekjøtt og det lar seg lett løse, men hun vil også be flere ganger i løpet av en arbeidsdag, og det byr på utfordringer i forhold til bruk av pauser.

Videre illustrerer jeg noen «spor 2» deltakere som skal i språkpraksis og deres arbeidserfaringer. Denne gruppen har kompetanse og erfaringer som er mye enklere å tilpasse arbeidslivet:

Eritreisk dame (41 år) ønsker å jobbe som hjelpepleier, har mange års skolebakgrunn og har jobbet i flere år. Hun er blid og utadvendt og snakker flere språk og gjør seg lett forstått.

Somalisk mann (42 år) master i IT. Er praktiserende muslim, men tilpasser det til arbeidsstedet han utplasseres.

Listen med eksempler kan bli lang, men hensikten her var å illustrere hvor forskjellig de ulike menneskene som kommer er.

Masteroppgavens tema er nært knyttet til mine daglige erfaringer og det har både noen fordeler og ulemper. Hvordan jeg tar hensyn til dette, og håndterer det i praksis kommer jeg nærmere inn på i metodekapittelet.

Problemstilling og avgrensning

Temaet for masteroppgaven er *introduksjonsprogrammet* som tilbys nyankomne innvandrere mellom 18 – 55 år med behov for kvalifisering. Med nyankommet menes de

som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år. De med rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram er i hovedsak personer med «*asylstatus, overføringsflyktninger med innreisetillatelse, personer med opphold på humanitært grunnlag, personer med kollektiv beskyttelse og personer som blir familiegjeforent med personer i en av de fire gruppene*» (§ 2 Introduksjonsloven). Introduksjonsprogrammet er et kvalifiseringsprogram som alle nyankomne innvandrere har plikt til å delta i.

Hovedinnholdet i programmet er opplæring i norsk- og samfunnskunnskap og målsettingen med programmet er overgang til arbeid eller utdanning. Jeg ønsker å studere om introduksjonsordningen fungerer som et vellykket virkemiddel i arbeidet med å integrere nyankomne innvandrere inn i norsk arbeids- og samfunnsliv, og skal svare på tre aktuelle delspørsmål.

Først trekker jeg noen linjer bakover i tid for å finne ut om det kan være noen sammenheng mellom innføring av introduksjonsordningen og innvandringshistorien i Norge fra 1960-tallet og frem til innføringen i 2004. Her ser jeg også på noen utfordringer for velferdsstaten og hvordan integreringspolitikken har funnet løsninger på det.

Deretter kartlegger jeg hvordan implementeringen av introduksjonsordningen har vært i Tønsberg kommune og Larvik kommune. Her tar jeg blant annet utgangspunkt i Winters integrerte implementeringsmodell, noe også Rambøll Management Consulting (Rambøll) gjorde i sin analyse av kommunenes resultatoppnåelsen i introduksjonsordningen (Rambøll 2011).

Til slutt fokuserer jeg på noen uttalte suksesskriterier som er med på å gi god resultatoppnåelse etter avsluttet introduksjonsprogram. God resultatoppnåelse måles i antall deltakere som går over til utdanning eller arbeid etter avsluttet program. Her tar jeg utgangspunkt i Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) uttalte suksesskriterier (IMDi 2010).

Det overordnede forskningsspørsmål er:

Fungerer introduksjonsordningen som et vellykket virkemiddel i arbeidet med å integrere innvandrere inn i norsk arbeids- og samfunnsliv?

De tre delspørsmålene er:

- Hvilke historiske prosesser kan ha hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen?

- Finnes det noen organisatoriske forskjeller i introduksjonsprogrammet i Tønsberg og Larvik kommune som har betydning for hvordan er ordningen implementert?
- Finnes det samsvar mellom IMDIs suksesskriterier og måloppnåelsen etter gjennomført introduksjonsprogram i Tønsberg og Larvik kommune?

For å svare på disse spørsmålene har jeg intervjuet sentrale personer på NAV-kontorene og Voksenopplæringene i Larvik og Tønsberg kommune. I tillegg har jeg benyttet foreliggende data, tall og fakta fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og IMDi.

Begrepsavklaring

Integrering er et begrep med ulike betydninger og er derfor viktig å konkretisere. I denne oppgaven bruker jeg begrepet slik Djuve og Friberg definerer det: «*Sentralt i integrasjonsbegrepet, slik det er definert i stortingsmeldinger og faglitteratur, står tanken om at innvandrere skal kunne beholde kulturelle særtrekk og gruppeidentitet, og likevel kunne delta på lik linje med majoritetsbefolkningen i arbeidsliv, boligmarked, politikk og sosiale arenaer*» (Djuve og Friberg 2004:22). Denne forståelsen passer til formålet med introduksjonsordningen som er å integrere deltakerne inn i norsk samfunns- og arbeidsliv. Og, integrering ses som prosessen som tilrettelegger for at deltakerne i introduksjonsordningen raskt inkluderes inn i det norske samfunnet. Denne prosessen er tosidig: deltakerne er aktive i kvalifiseringen og samfunnet tilrettelegger for det. Målet er at de skal greie seg selv, og de står fritt til å beholde sin kulturelle egenart dersom den ikke kommer i konflikt med norske lover.

Et annet begrep som må tydeliggjøres er bruken av ordet *innvandrere*. SSB opererer med fire ulike kategorier innvandrere som baseres på hvilket vedtak som ligger til grunn for oppholdstillatelsen. De fire kategoriene er *arbeid, familie, flukt og utdanning*. Her avgrenses begrepet innvandrere til å gjelde personer som kommer i kategorien *flukt* fordi det primært er personer i denne kategorien som tilbys introduksjonsprogram. De er enten flyktninger som har fått opphold fordi de fyller vilkårene i flyktningkonvensjonen, eller har kommet som asylsøkere og fått opphold på humanitært grunnlag. Det kan også være personer som har kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, personer som har opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse.

Bosetting er et begrep som brukes om overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått *oppholdstillatelse*. Bosetting skjer gjennom et samarbeid mellom IMDi og kommunene.

Når jeg skriver om introduksjonsprogrammet benyttes begrepene kvalifiseringsprogram, introduksjonsprogram og introduksjonsordningen. Uansett det er personer som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonslovens bestemmelser denne oppgaven handler om.

Tidligere forskning

Det har vært gjennomført mange studier og mye forskning innenfor feltet innvandring og samfunnsdeltakelse. Viktige bidrag som er av størst interesse for meg er:

- Fafo-rapport 2007:34 «*Med rett til å lære og plikt til å delta*». Denne rapporten har blant annet søkelys på i hvilken grad, og på hvilken måte introduksjonsordningen var iverksatt på i henhold til lovens krav to år etter at ordningen var obligatorisk.
- «IMDi-rapport 3-2010 *INTRO 5 ÅR*». Denne rapporten omtaler blant annet hvilke suksesskriterier som skal til for å få til vellykkede introduksjonsprogram og som raskere kvalifiserer deltakere ut i samfunnslivet.
- Rambøll (2011): «*Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*». I perioden desember 2010 til juni 2011 gjennomførte Rambøll en analyse av kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsordningene på oppdrag fra IMDi. Hovedfunnene i analysen er samlet i denne rapporten.
- SSB: «*Monitor for introduksjonsprogrammet 2011*» (Enes og Henriksen 2012). Rapporten følger i hovedsak deltakere som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet i 2009 og ser hvilken tilknytning de har til arbeidslivet eller utdanning. I tillegg sammenlignes disse med hvilken tilknytning de som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet i 2005-2008 har til arbeidslivet eller utdanning.
- SSB: «*Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011*» (Enes 2014). Denne rapporten følger i hovedsak deltakere som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet i 2010 og 2011, og rapporten sammenligner blant annet

hvilken tilknytning deltakerne har til arbeidsmarkedet og deres inntekt. Funnene sammenlignes med avgangskohortene 2007-2011.

- SSB: «*Introduksjonsordningen i kommunene*» (Lillegård og Seierstad 2013). Rapporten har søkelys på hvor lang tid det tar for en som har avsluttet introduksjonsprogram å komme ut i arbeid eller utdanning. I denne rapporten sammenlignes kommunene og det tas høyde for hvordan lokalt arbeidsmarked og flyktningenes sammensetting spiller inn på resultatene.

Disse bidragene er viktige for denne oppgave på ulike måter. Fafo-rapporten er en evaluering av introduksjonsordningen som ble gjennomført da det første kullet med introduksjonsdeltakere hadde gjennomført sitt toårige introduksjonsprogram. Studien bygger på kvalitative data fra åtte kommuners introduksjonsarbeid, to landsdekkende spørreundersøkelser blant mellomledere og programrådgivere og registerdata over avsluttede deltakere og deres overgang til arbeid eller utdanning. Gjennomgang av denne rapporten har vært nyttig i arbeidet med å spisse egen studie, og trekket ut de viktigste momentene i masteroppgaven.

Rambøll-rapporten er sluttrapporten av FOU-prosjektet (Forskning og utvikling) på oppdrag fra IMDi der Rambøll gjennomført en analyse av kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Denne rapporten har først og fremst vært til stor inspirasjon i arbeidet med intervjuguiden. Den hjalp meg til å se systematikk slik at jeg enklere kunne tematisere det jeg var ute etter i egen studie. Den har også vært viktig i besvarelsen av to av delspørsmålene. Denne rapporten har gitt meg anledning til å sammenligne egne funn med en tilsvarende landsdekkende undersøkelse. I likhet med Rambølls analyser benytter jeg Winters integrerte implementeringsmodell.

IMDI-rapporten er også et viktig utgangspunkt når jeg besvarer det tredje delspørsmålet. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i noen av de uttalte suksesskriteriene som IMDi har skissert i denne rapporten, og ser om disse suksesskriteriene har noen sammenheng med kommunenes resultatoppnåelse etter avsluttet introduksjonsprogram.

De tre SSB-rapportene har vært til en stor inspirasjon, og gitt meg et overblikk over ny og aktuell forskning på tema.

Gangen i oppgaven

Oppbygningen av oppgaven kan illustreres ved hjelp av følgende aspekter:

Innvandringshistorikk, integreringspolitikk, implementeringsprosesser og implementeringsresultater.

Så lenge det har vært innvandring til Norge har det også vært politiske bestemmelser som har vært gjeldende ovenfor innvandrere. Det er derfor rimelig å anta at innvandringshistorien har vært med på å danne integreringspolitikken som føres, og dannet grunnlaget for Introduksjonsloven. I tillegg til innvandringshistorikk, integreringspolitikk og Introduksjonsloven skal jeg studere implementeringen (arbeidet i kommunene) og implementeringsresultatene (måloppnåelsen) i kommunene.

Innledningsvis har jeg presentert tema for oppgaven og bakgrunnen for valg av tema. Jeg har belyst problemstillingen og stilt forskningsspørsmålet og tre delspørsmål.

Avslutningsvis i del I har jeg gjort rede for avgrensning og foretatt de viktigste begrepsavklaringene.

I oppgavens del II skriver jeg om data og metodikk. Jeg gjør rede for metodevalg, viser hvordan jeg har foretatt utvalg, jobbet med intervjuguiden og med datafunnene.

Avslutningsvis gjør jeg noen etiske refleksjoner som har vært viktige i arbeidet.

I del III gjør jeg rede for norsk innvandringshistorie fra 1960-tallet og frem til innføringen av introduksjonsordningen i 2004. Der belyser jeg også gjeldende integreringspolitikk innenfor den aktuelle perioden og velferdsstatens håndtering av politikken. Videre skriver jeg om Introduksjonsloven og hovedpunktene i et introduksjonsprogram. Avslutningsvis diskuterer jeg oppgavens første delspørsmål og nasjonalstatens legitimitet og velferdsstaten. Tilslutt svarer jeg på kritikken som innvandringen ble møtt med i den historiske epoken jeg har beskrevet.

I oppgavens del IV studerer jeg hvordan introduksjonsordningen er implementert i to kommuner: Larvik og Tønsberg. Siden dette er en komparativ studie foretar jeg først en presentasjon av de to kommunene, deretter en sammenligning hvor jeg redegjør for likheter og forskjeller. Avslutningsvis sammenligner jeg de to kommunene med Rambølls studie.

I del V studerer jeg hvordan de i Larvik og Tønsberg jobber i forhold til IMDIs uttalte suksesskriterier, og ser om det er noen sammenheng med disse suksesskriteriene og resultatoppnåelsen i kommunenes introduksjonsprogram. Også her presenterer jeg først Larvik og Tønsberg hver for seg, før jeg foretar en sammenligning og gjør rede for likheter og forskjeller. Avslutningsvis sammenligner jeg de to kommunene med Rambølls studie.

Avslutningen kommer i del VI. Her foretar jeg en kort oppsummering av hovedfunnene før jeg oppsummerer resultatene av de tre delspørsmålene og svarer på forskningsspørsmålet. Helt tilslutt forsøker jeg å konkludere og ser på hvilke muligheter og utfordringer introduksjonsordningen har.

Del II

Oppgavens design og metode

Under gjør jeg rede for hvordan jeg har arbeidet metodisk for å kunne svare på forskningsspørsmålene. Først redegjør jeg for valg av metode og begrunner hvorfor jeg benytter metodetriangulering. Deretter beskriver jeg hvordan undersøkelsen ble gjennomført og hvordan arbeidet med intervjuguiden var. Til slutt skriver jeg noe om hva det vil si å forske innenfor eget fagfelt, og om etiske hensyn det er viktig å være bevisst på når man bruker kvalitativ metode.

Valg av metode

Dette er en *komparativ studie* av introduksjonsordningen i to Vestfold kommuner. I begge kommune er arbeidet med introduksjonsordningen lagt til NAV-kontorene. I arbeidet med introduksjonsordningen er kommunene avhengig av å samarbeide med en rekke lokale aktører, som for eksempel NAV, helsestasjoner, tiltaksleverandører, skoler, barnehager og arbeidsgivere. I denne oppgaven er det primært samarbeidet mellom kommunene via NAV og voksenopplæringene som er i fokus. Begge kommunene vil være preget av den lokale konteksten når det gjelder for eksempel arbeidsmarkedet, næringsstrukturen og

utdanningsinstitusjoner. En systematisk studie av slike forhold ligger utenfor denne masteroppgaven, men på bakgrunn av tidligere forskning og nyhetsbildet er det rimelig å anta at for eksempel det lokale arbeidsmarkedet kan ha betydning for en kommunes resultatoppnåelse med introduksjonsprogrammet

(<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2013/Robuste-introresultater-i-Grimstad/>).

I arbeidet med de ulike delproblemstillingene benyttes ulike metodiske tilnærminger. For å svare på første delspørsmål: «Hvilke historiske prosesser kan ha hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen» foretok jeg dokumentanalyse av stortingsmeldinger, offentlige utredninger, faglige og politiske rapporter. Flere sentrale dokumenter som omhandler introduksjonsordningen ble gjennomgått (Fafø-rapport 2007 og Rambøll-rapport 2011), nyere innvandringshistorie og aktuell integreringspolitikk (St. meld. nr. 6). Dette gjorde jeg for å finne ut hva som kan ha hatt betydning for innføringen av introduksjonsordningen.

For å svare på det andre delspørsmålet: «Finnes det noen organisatoriske forskjeller i introduksjonsprogrammet i Tønsberg og Larvik kommune? Hvordan er ordningen implementert»? gjennomførte jeg strukturerte intervjuer med sentrale personer i de to kommunene. Deretter foretok jeg en sammenligning mellom de to kommunen og redegjorde for likheter og forskjeller.

For å svare på det tredje delspørsmålet: «Finnes det samsvar mellom IMDIs suksesskriterier og måloppnåelsen etter gjennomført introduksjonsprogram i Tønsberg og Larvik kommune»? gjennomførte jeg intervjuer med sentrale personer i de to kommunene og studerte innrapporterte tall i NIR. Jeg foretok deretter en sammenligning mellom de to kommunene og redegjorde for likheter og forskjeller i forhold til resultatoppnåelsen etter gjennomført introduksjonsprogram.

Metodetriangulering

I denne studien benyttes både kvalitative og kvantitative data for å belyse samme problemstilling. *Metodetriangulering* er hensiktsmessig å benytte når man skal studere hvordan to kommuner arbeider med den samme lovpålagte tjenesten, og når man skal sammenligne om det finnes likheter og forskjeller (Halvorsen 2008).

Gjennom hele prosessen med datainnsamling benyttes ulike typer av data i tillegg til kvalitative intervjuer. En av fordelene med å kombinere ulike metoder er at *gyldigheten* av dem kan testes. Jeg kan se om det er samsvar mellom mine funn og funn gjort i andre studier. Hvis resultatene er sammenfallende styrker det gyldigheten til studien og tillitten til analyseresultatene øker (Halvorsen 2008). Hvis det fremkommer avvikende resultater gjennom bruk av de ulike metodene, kan det derimot bidra til at jeg må utvikle nye tilnærminger for å oppnå ekstern gyldighet. I denne masteroppgaven har jeg benyttet en datatype til å følge opp med en annen. Et eksempel på det er at jeg tok utgangspunkt i tallmateriale fra NIR og SSB og fulgte opp med kvalitative intervjuer om samme tema. Det gjorde at jeg kom dypt inn i materien (Grønmo 1996). Ved å kombinere ulike metoder har resultatene blitt mer nyanserte enn om jeg kun hadde bruk en metodisk tilnærming.

Om Case- og komparative studier

Det sentrale kjennetegnet ved casestudie er at det går i dybden på et begrenset antall enheter for å øke forståelsen av et bestemt fenomen. Fenomenet i denne sammenhengen vil være å se hvilken effekt et gjennomført introduksjonsprogram har for deltakerne ved å se om vedkommende kommer videre i utdanning eller arbeid etter avsluttet introduksjonsprogram.

Casestudier anvendes ofte for å belyse komplekse problemer i sin naturlige forekommende sammenheng. Det er få undersøkelses enheter, og metoden er ofte benyttet innenfor studier av lokalsamfunn med formål om å utvikle en helhetsforståelse (Halvorsen 2008). Ved studier av to kommuner er metoden spesielt godt egnet fordi den gir en helhetsforståelse av tema jeg studerer. Jeg får kjennskap til de lokale variasjonene og kan sette dette inn i en større sammenheng. I denne sammenheng blir det kun å sammenligne kommunene i forhold til hvordan de jobber med den samme lovpålagte tjenesten. I en mer omfattende casestudie vil resultatene som kommer frem i studien vært analysert i forhold til demografiske faktorer, levekår og for eksempel folks holdninger til innvandrere.

Hovedformålet med komparativ studier er å finne interessante sammenligninger, likheter og forskjeller av fenomener. I komparative studier foretar man sammenlignende undersøkelser mellom to eller flere *case* (Halvorsen 2008). I min studie sammenligner jeg Larvik og Tønsberg kommune for å se om det er likheter og forskjeller av det fenomenet

jeg studerer. Jeg ser isolert på hvordan de arbeider med introduksjonsordningen, og sammenligner ikke andre fenomener i kommunene.

Innføringen av introduksjonsordningen er lovpålagt på samme måte i de to kommunene, men det kan likevel være lokale variasjoner hvordan de arbeider med programmet, hvordan arbeidet er organisert og hvilken resultatoppnåelse programmet har.

Dokumentanalyse

En av problemstillingene omhandler hvilke historiske prosesser som kan ha hatt betydning for innføringen av introduksjonsordningen. For å svare på dette er dokumentanalyse av stortingsmeldinger, faglige rapporter og annen aktuell litteratur om innvandring relevant og utføre. Felles for denne litteraturen er at den er skrevet med et annet formål enn det jeg i denne oppgaven benytter den til (Thagaard 2003). Hovedformålet med å studere slike dokumenter har vært for å få en oversikt og forståelse av innvandringshistorien og innvandringspolitikken, for å se hva som kan ha vært medvirkende årsak til innføring av introduksjonsordningen. Dette arbeidet har vært viktig i arbeidet med masteroppgaven fordi det har gitt meg en god forforståelse av tema. Denne tilnærmingen kan betegnes som *deduktiv*, fordi den blant annet tar utgangspunkt i tidligere forskning og foreliggende data.

Valg av case, utvalgskriterier og rekruttering

Som beskrevet tidligere valgte jeg Tønsberg kommune fordi jeg jobber på Tønsberg Voksenopplæring som tilbyr norskopplæring til introduksjonsdeltakere i seks kommuner, og Tønsberg kommune er en av dem. I utgangspunktet hadde jeg tenkt å sammenligne Tønsberg med en av de fem andre kommunene som kjøper norskopplæringen ved Tønsberg Voksenopplæring. Dette slo jeg imidlertid fra meg allerede da jeg jobbet med prosjektbeskrivelsen fordi det ville by på utfordringer i forhold til egen objektivitet. Jeg kjenner de andre kommunene gjennom et etablert samarbeid, og ville dermed kunne bli forstyrret av andre elementer enn de rent faktiske.

Et av utvalgskriteriene ble at jeg ønsket å sammenligne Tønsberg med en kommune med noen lunde samme premisser. Larvik kommune ble valgt fordi den i likhet med Tønsberg

kommune er en mellomstor kommune med et oversiktlig antall introduksjonsdeltakere. Befolkningstallene med innvandrere er relativt lik i Tønsberg og Larvik kommune. Kommuneutvalget var derfor strategisk i forhold til hvem jeg mente hadde egenskaper eller kvalifikasjoner som kunne hjelpe meg å finne svar på forskningsspørsmålene.

Det ble bestemt at jeg skulle gjennomføre seks kvalitative intervjuer, tre i hver kommune. Hensikten var å få innblikk i hvordan introduksjonsordningen var forankret i de to kommunene. Jeg valgte å intervjuere ledere fordi det er rimelig å anta at de har svært god kjennskap til tema, og at jeg dermed ville få utfyllende svar på mine spørsmål. I ett tilfelle anbefalte en leder meg å snakke med en annen.

Problemstillingene omhandler ikke brukernes syn eller opplevelse, og derfor er ikke lærere eller deltakere intervjuet.

Rekruttering av informantene skjedde ved at jeg sendte ut samme e-post til lederne innenfor fagfeltet i de to kommunene samtidig. De fikk dermed nøyaktig samme informasjon samtidig (vedlegg I, kopi av e-posten). Responsen var udelt positiv, og jeg gjorde umiddelbart en intervjuavtale med samtlige.

Intervjuene

Før gjennomføring av selve intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide. Intervjuguiden inneholdt fem temaer: Implementering av introduksjonsordningen i kommunene, samarbeid mellom voksenopplæringen og NAV, oppfølging av deltakere, bruk av praksisplasser og resultater (vedlegg II, kopi av intervjuguide). I alle intervjuene brukte jeg den samme intervjuguiden. Kun enkelte spørsmål var formulert enten til NAV eller til Voksenopplæringen. Disse spørsmålene var imidlertid innenfor samme temaområde, men det ble stilt ulikt til informantene fra NAV og Voksenopplæringene.

Jeg gjennomførte *strukturerte* intervjuer (Halvorsen 2008). Både presentasjonene av spørsmålene og registreringen av svarene skjedde på en systematisk måte. Temaene og spørsmålene var bestemt på forhånd, og jeg avvek ikke i spørsmålsrekkefølgen. Alle som ble intervjuet sa i etterkant at de kunne kontaktes igjen hvis det ble behov for ytterligere informasjon. Et par informanter gav meg også rapporter som omhandlet tema vi hadde snakket om.

Formålet med intervjuene var og få data som ville gi meg mer kunnskap om tema, gjennom deskriptive uttalelser gitt av informantene. Her var det en styrke å kjenne feltet godt på forhånd, det hjalp meg både i utarbeidelsen av intervjuguiden og i arbeidet med å stille gode og relevante oppfølgingsspørsmål under selve gjennomføringen av intervjuene.

Intervjuguiden var utformet med åpne spørsmål. Tema var bestemte, men informantene sto fritt til å svare hva de vil. Ingen svaralternativer var gitt på forhånd (Halvorsen 2008). Fordelen med dette er at intervjuene ligner en vanlig samtale og at eventuelle misforståelser raskt blir avdekket. Ulempen derimot er at enkelte tema kan ha mangelfulle svar, særlig når jeg ikke følger opp med oppfølgingsspørsmål.

Intervjuene ble foretatt av et *strategisk utvalg aktører*, med mål om å få et helhetlig bilde av fenomenet innenfor den enkelte kommune. Målsettingen har vært å få høyest mulig kvalitativ innhold i informasjonen. Jeg anser at det som en fordel med et strategisk utvalg når antallet informanter er lite.

Tre av intervjuene ble gjennomført på møterom og tre på informantens egne kontor. Alle telefoner var avslått og det var ingen avbrytelser. Intervjuenes lengde varierte fra førti minutter til nesten to timer. Variasjonene skyldes at noen hadde veldig utfyllende svar, kom inn på fortellinger om tema og hadde lang erfaring. Jeg valgte å la de prate for flyten i samtalen sin del, men tok ikke med det som var irrelevant for oppgaven når jeg transkriberte. Alle intervjuene ble tatt opp på mobiltelefon, i tillegg hadde jeg med pc slik at jeg noterte noen svar direkte inn på den. Når svarene var lange unngikk jeg å skrive direkte inn på pc `n slik at det ikke avledet meg fra å lytte.

Intervjuene ble transkriberte samme dag intervjuene ble foretatt. Selv om alt var på lydopptak erfarte jeg at det var lettest å gjøre det så nært opp i tid til intervjuet som mulig. Ved et par anledninger måtte jeg vente et par dager med transkriberingen og da ble prosessen mer tidkrevende. Selv om samme spørsmål ble stilt til alle informantene varierte lengden på svarene og derfor selvsagt varigheten av opptakene.

Sett under ett har jeg fått tilstrekkelig og gode data om integreringsarbeidet i Tønsberg og Larvik kommune. Det kunne med fordel ha vært gjennomført flere intervjuer, men tiden strakk ikke til. Hvis jeg skulle gjennomført flere intervjuer ville jeg ha intervjuet ansatte i NAV fordi det er de som har hovedansvaret for introduksjonsordningen.

Dataanalyse

Hovedformålet med dataanalysen er å sammenligne likheter og forskjeller. Jeg har foretatt en *helhetsanalyse* for å få oversikt og struktur i datamaterialet. Jeg tok utgangspunkt i en intervjuguide som var inndelt i forskjellige kategorier (vedlegg II, kopi av intervjuguide). Det gjorde det enkelt å danne seg et helhetsinntrykk ved gjennomlesning, og svarene lot seg lett tematisere. En ulempe kan likevel være at jeg gikk glipp av noe av kompleksiteten (Halvorsen 2008).

Bearbeidelsen av transkripsjonene startet med at jeg delte opp teksten etter de ulike temaene som intervjuguiden var inndelt i. Deretter plasserte jeg de ulike informantuttalelsene der de tematisk hører til, og kunne således luke ut irrelevant stoff og få et sammenligningsgrunnlag. I oppgavens del IV og del V kommer dette tydelig frem når jeg sammenligner de to kommunene.

Underveis i arbeidet med oppgaven har jeg vært oppmerksom på at *feilkilder* kan forekomme. I intervjusituasjonene har jeg forsøkt å opptre så nøytral som mulig, ikke uttalt meg om egne erfaringer og holdt meg til intervjuguiden. Jeg har intervjuet ledere og svarene er deres syn og ståsted. En feilkilde jeg har vært oppmerksom på har vært tallene fra SSB og IMDi. Tallene hos IMDi er fra NIR. Tallene i NIR kommer fra innrapporterte tall fra de ulike kommunene. Her kan det forekomme enkelt feilkilder (Halvorsen 2008). Et eksempel på en feilkilde som kan forekomme er tidspunktet for når de ulike kommunene innrapporterer tall for introduksjonsordningen. Noen gjør det ved skoleårets slutt, andre gjør det først utpå høsten, og dermed vil måloppnåelsen etter gjennomført introduksjonsprogram være påvirket av når innrapporteringen har forekommet.

Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet er vanlig å benytte i kvalitativ metode. De er med på å beskrive metodens legitimitet (Thagaard 2003). *Troverdighet* handler i hovedsak om at forskningen er utført på en tillitsvekkende måte. Noe av hensikten med dette kapitlet er å vise at den er det. Tidligere i dette delkapitlet har jeg gjennomgått hvordan jeg har jobbet metodisk, hvordan forberedelsene til intervjuene og

gjennomføringen av dem har vært, og hvordan jeg i etterkant har arbeidet med dataanalysen.

Bekreftbarheten i denne masteroppgaven er hvordan jeg tolker og behandler innsamlede data fra informantene. I oppgavens del IV og del V der jeg gjennomgår funnene kommer det tydelig frem hva som er informantenes utsagn, og hva som er mine tolkninger og analyser av informasjonen jeg har fått. Informantenes utsagn er satt i kursiv og anførselstegn. På denne måten synliggjør jeg hva som er informantens utsagn og tillegger dem ikke meninger de ikke har uttalt.

Begrepet *overførbarhet* dreier seg i hovedsak om hvorvidt resultater fra en studie kan overføres til andre sammenhenger. Denne studien vil være relevant i alle kommuner som tilbyr et introduksjonsprogram. I denne studiens to mellomstore kommuner varierer antall introduksjonsdeltakere fra år til år, og slik vil det være for andre kommuner også på grunn av ujevn bosetting. Det foreligger statlige føringer for hvilke rettigheter og plikter både kommunene som tilbyr et introduksjonsprogram har, og hvilke rettigheter og plikter deltakeren som deltar i et introduksjonsprogram har å forholde seg til. Dette er med på å gjøre studien nyttig og med overføringsverdi til andre kommuner.

Etiske refleksjoner

Det er flere etiske refleksjoner det er viktig og tenke gjennom i forbindelse med et forskningsopplegg der kvalitative intervjuer benyttes. Dette gjelder spesielt innenfor de fire områdene: *informert samtykke, fortrolighet, konsekvenser og forskerens rolle* (Kvale og Brinkmann 2009). Dette sier noe om samfunnsnyttien av et forskningsprosjekt, og om hvordan man som forsker beskytter og anonymiserer informantene i studien.

Samfunnsnyttien i studien vil være å se om resultatene kan bidra til noe positivt i samfunnet. Jeg mener at studien har noen *fordelaktige konsekvenser*. Studien er samfunnsnyttig og har fordelaktige konsekvenser fordi det i dette forskningsopplegget studeres om den lovfestede kvalifiseringen som et introduksjonsprogram er, bidrar til en positiv integreringsprosess for den nyankomne innvandreren som deltar.

Som en del av forberedelsene til intervjuene tok jeg testen for meldeplikt av forskningsprosjekter på nettsidene til Personvernforbundet for forskning (NSD). Resultatet

ble at prosjekt ikke var meldepliktig, men jeg ringte likevel NSD for å dobbeltsjekke. Resultatet fra testen ble bekreftet, prosjektet var ikke meldepliktig fordi det var ledere som skulle intervjues. I kraft av sin funksjon som ledere anses de som juridiske personer, og dermed er deres uttalelser å regne som ikke private, men at de uttaler seg på vegne av institusjonene de representerer.

Informert samtykke betyr at de involverte får informasjon om undersøkelsens formål og hovedtrekkene i studien før de svarer på om de ønsker å delta. I tillegg gis det informasjon som sikrer at de involverte deltar frivillig, og at de gis mulighet til å trekke seg fra undersøkelsen. I mitt tilfelle sendte jeg ut en e-post til aktuelle ledere hvor jeg presenterte forskningsprosjektet og la frem problemstillingene. Responsen var udelte positive og alle var villige til å delta på intervju. Jeg kjente til av informantene, og noen var også kolleger. Derfor utarbeidet jeg en intervjuguide der spørsmålene var strukturerte og inndelt i ulike kategorier. Dette bidro til at samtalen ble mer formell og at det hele tiden ble en struktur rundt temaene vi snakket om. Forskningsintervjuene er den viktigste datakilden til oppgavens empiriske materiale, og dermed sentrale i arbeidet med oppgaven. Per e-post og muntlig fikk jeg *informert samtykke* av alle informantene.

Min integritet som forsker er viktig. Jeg bruker meg selv om redskap til å skaffe informasjonen jeg ønsker, og i mitt tilfelle hvor jeg kjenner til noen av de jeg intervjuer er det svært viktig å være bevisst og reflektere over dette. Det kan være utenforliggende faktorer som påvirker gjennomføringen av intervjuene som kan ha med min relasjon til den jeg intervjuer å gjøre. Det var viktig for meg å unngå å påvirke informantene, og det er viktig å være klar over at jeg kan la meg påvirke av informantene mine. Jeg opplevde ikke dette som problematisk i dette forskningsprosjektet, kanskje fordi temaene som ble tatt opp i intervjuene i hovedsak ikke var av sensitiv karakter. Vi snakket ikke om enkelte deltakere, og lederne uttalte seg på vegne av institusjonen de representerte og ikke som privatpersoner. Intervjuene hadde en fortellende og faktaorientert stil, og informantene utleverte ikke sine personlige meninger om tema.

Refleksjon over egen rolle

Feltet som studeres er kjent for meg fordi jeg jobber på Tønsberg Voksenopplæring. Der har jeg blant annet ansvar for at introduksjonsdeltakerne får utplassering i språkpraksis. I

forbindelse med kartleggingssamtalene med deltakerne før de skal ut i språkpraksis får jeg kunnskap om deres skole- og arbeidsbakgrunn. Dette har ført til at jeg ofte har stilt meg spørsmål om hvordan deltakerne skal kunne være kvalifisert for norsk arbeidsliv etter gjennomført introduksjonsprogram. Jeg har særlig sett utfordringer i forhold til deltakere på spor 1 nivå. Disse har i tillegg til svake norskkunnskaper, ofte arbeidserfaring som har liten verdi i det norske arbeidsmarkedet. Oftest har de også minimal skolebakgrunn fra hjemlandet. Min egen arbeidserfaring innenfor dette feltet utgjør et bakteppe for hele oppgaven, og det var med på å gi meg inspirasjon og retning når det kom til valg av tema og utforming av forskningsspørsmål for oppgaven.

Det er både fordeler og ulemper med å forske i eget fagfelt. Det positive er at man har en nærhet til feltet man studerer og det kan være med på å skape engasjement. I tillegg har man gjennom egne erfaringer ideer og tanker om hva som er mest relevant å forske på. Dette kan være med på å sikre at den informasjonen man søker er relevant og gir troverdig kunnskap, noe som styrker forskningens validitet, det vil si dens gyldighet eller relevans (Halvorsen 2008). En annen fordel knyttet til det å være forsker i eget fagfelt er at man kjenner fagspråket som brukes og har kunnskap om det området man studerer.

Ulempen med å forske i eget fagfelt derimot blir at man kan ta ting for gitt, og derfor ikke ser objektivt på alle elementene ved et fenomen. En annen ulempe er at man ikke går dypt nok i granskningen fordi man tror at man kjenner svarene på forhånd (Kvale og Brinkmann 2009).

Det kan altså både være en svakhet og en styrke at jeg har god kjennskap til feltet. Jeg opplevde ingen store utfordringer, og kanskje bidro den strukturerte intervjuguiden og det at jeg kun intervjuet ledere til det. Mulig kunne mitt kjennskap til feltet fått større utfordringer dersom jeg for eksempel hadde intervjuet lærere og deltakere.

Del III

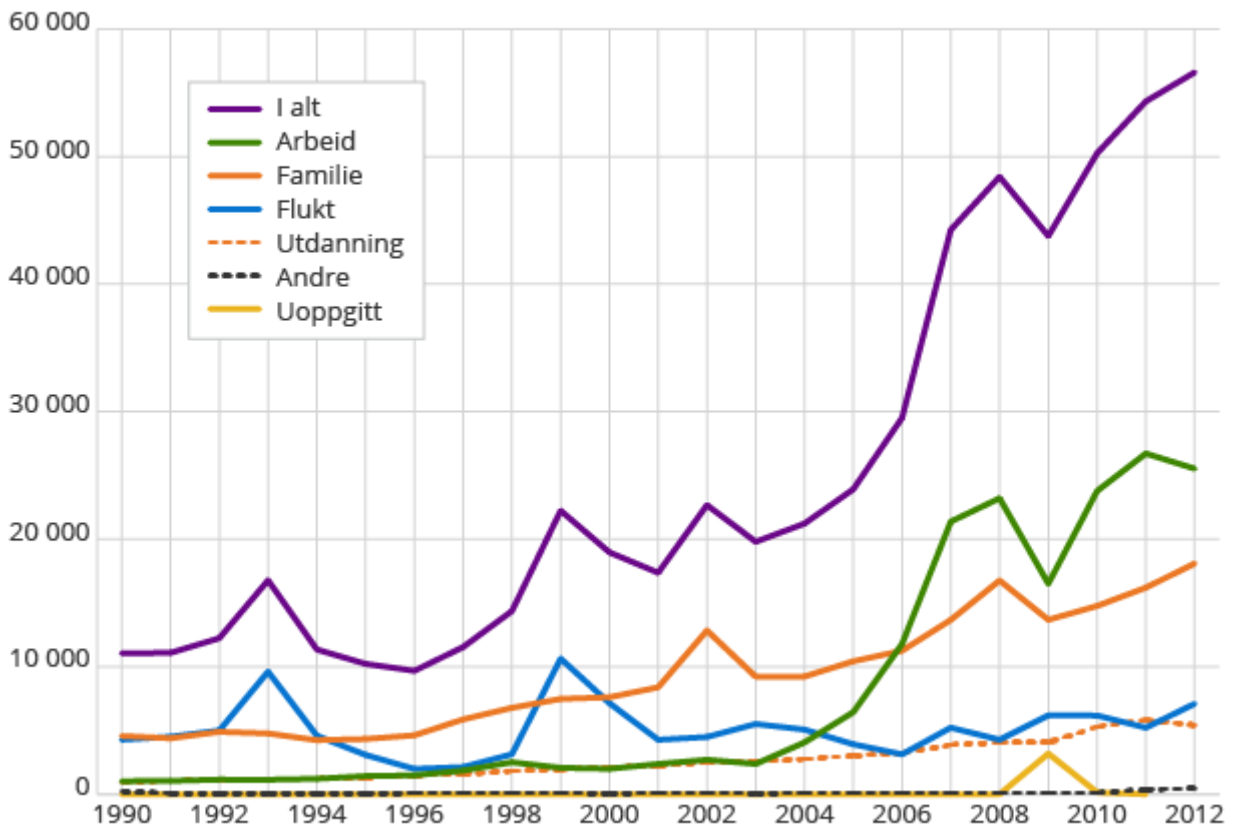
Historikk og bakgrunn for innføring av introduksjonsloven

I dette kapitlet gjøres først rede for norsk innvandringshistorie fra 1960-tallet og frem til innføringen av introduksjonsordningen i 2004. Deretter ser jeg på hovedlinjene i integreringspolitikken og velferdsstatens håndtering av innvandring. Videre gjør jeg rede for introduksjonsordningen og trekker frem hovedinnholdet i et introduksjonsprogram. I denne sammenheng kommer jeg inn på både norskopplæring og språkpraksis fordi dette er viktige elementer i introduksjonsprogrammet, og særlig viktig i forhold til integrering til norsk samfunns- og arbeidsliv.

Brochmann hevder at «*velferdsstaten, nasjonen og arbeidsmarkedet har vært triangelet som har innhegnet mulighetsområdet for politikken i det moderne innvandringslandet Norge*» Brochmann (2010:438). Med dette sitatet som et bakteppe skal jeg redegjøre for innvandringshistorien, politikken og velferdsstaten.

Brochmann (2010) beskriver nyere innvandringshistorie fra slutten av 1960-tallet og frem til årtusenskiftet som tre ulike innvandringsbølger, med etterdønninger og samspill. De tre bølgene har vært preget av arbeidsinnvandring, familiegjennforening og flyktninger. Som den nyeste statistikken fra SSB viser er det også disse tre innvandringsgrunnene som er størst i Norge i perioden 1990 – 2012. Det er flest arbeidsinnvandrere, deretter er det familieinnvandrere og til sist er det gruppen som kommer som flyktninger.

Figur 1. Innvandringer, etter innvandringsgrunn og innvandringsår. 1990-2012



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tre innvandringsbølger i Norge fra 1960-tallet

Det var lite innvandring til Norge etter andre verdenskrig, og i europeisk sammenheng er Norge et land med en relativt ung innvandringshistorie. Landet fikk først en økning av innvandrere mot slutten av 1960-tallet. Den første innvandringsbølgen omtales i nyere innvandringshistorie som en periode som kjennetegnes av arbeidsinnvandring og strekker seg fra slutten av 1960-tallet og frem til 1975, da innvandringsstoppen ble innført.

På 1960-tallet var de fleste arbeidsinnvandrere som kom til Norge primært fra andre europeiske land. Dette varte frem til 1968. I perioden fra 1968-1970 begynte det også å komme arbeidsinnvandrere fra asiatiske og afrikanske land. De fleste land i Vest-Europa innførte strenge restriksjoner på innvandring allerede tidlig på 1970-tallet på grunn av økonomiske nedgangstider. Oljefunn i Nordsjøen gjorde derimot Norge til et land med en økonomisk høykonjunktur og økt behov for arbeidskraft. De fleste innvandrerne fikk seg

ufaglært arbeid innenfor industri eller serviceyrker, særlig innenfor hotell- og restaurantbransjen (Tjelmeland 2003).

Det var i hovedsak unge enslige menn på jakt etter arbeid som kom til Norge (Bø 2004). Gruppen med unge menn som kom for å jobbe i Norge fra asiatiske og afrikanske land ble raskt omtalt som «*fremmedarbeidere*», et begrep som ble brukt som en fellesbetegnelse på innvandrere som ikke kom fra våre naboland eller andre rike vestlige land (Tjelmeland 2003).

Fagbevegelsen fulgte nøye med på utviklingen av arbeidsinnvandringen. Norsk arbeidsliv hadde i årene 1920-1930 vært preget av store arbeidskonflikter med mange streiker og lockouts. Da Hovedavtalen mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Norsk Arbeidsgiverforening (N.A.F., som i dag er Næringslivets Hovedorganisasjon NHO) ble undertegnet i 1935 ble det et vendepunkt i arbeidslivets nyere historie. Man gikk fra konflikt til samarbeid, og det utviklet seg en gjensidig fortrolighet og tillit mellom partene i arbeidslivet (Reiersen 2009). Dette førte også til at fagbevegelsene sto sterkt innenfor norsk arbeidsliv. LO stilte tidlig krav til innvandringspolitikken om at uorganiserte arbeidsinnvandrere ikke skulle undergrave rettighetene til de organiserte norske arbeiderne. LO fryktet at arbeidsinnvandrerne ville godta lavere lønninger og dårligere arbeidsvilkår enn det de norske organiserte arbeiderne hadde. LO kom tidlig med forslag om at en arbeidsinnvandrer måtte ha skaffet seg arbeid før ankomst til landet, og at de skulle arbeide under samme lønnsvilkår som norsk arbeidere (Tjelmeland 2003).

Etter noen år med arbeidsinnvandring i Norge fikk man i likhet med andre vest europeiske land noen sosiale utfordringer. Det var særlig utfordringer knyttet til dårlige lønns- og arbeidsvilkår, i tillegg til dårlige boforhold. Spesielt ble det trukket frem dårlige lønns- og arbeidsforhold i hotell og restaurantbransjen. For å løse denne problematikken fremmet fagforbundet forslag om at det burde innføres et krav om tvungen organisering av utenlandske arbeidere, at arbeidsgivere skulle ordne bolig, gi tilbud om norskkurs og ellers gi god informasjon om norsk arbeidsliv (Tjelmeland 2003:107).

Flere arbeidsgivere innrømmet at det kunne oppstå misforståelser på grunn av språkproblemer, og arbeidsinnvandrerne innrømmet at de hadde et annet forhold til fagorganisering enn det norske arbeidere hadde. I deres kultur sto ikke fagorganisering like sterkt som i den norske kulturen. Det ble ikke innført krav om fagorganisering av

arbeidsinnvandrere, det sentrale ble å informere utenlandske arbeidere om norsk samfunnsliv og hvilke rettigheter man ville få som fagorganisert, samt sikre at de fikk noe norskopplæring. Når det gjaldt dårlige boligforhold dreide kritikken seg blant annet om høye utleiepriser og at enkelte boligeiere leide ut små rom til mange utlendinger. Enkelte steder viste det seg at boligen verken hadde innlagt kloakk eller vann (Tjelmeland 2003:110). Arbeidsinnvandrere ble dermed et lett bytte for boligspekulanter som ønsket å tjene penger.

Det ble raskt en innstramning i politikken, og fra 1. januar 1970 måtte man ha arbeidstillatelse før man fikk innreise til Norge. Dette påbudet kunne imidlertid lett omgås ved å komme til Norge under påskudd av å være turist og deretter skaffe seg jobb, også reise ut av landet, for så å søke om arbeidstillatelse i et nærliggende land. Danmark innførte innvandringsstopp i 1970, og antagelig derfor kom stadig flere arbeidsinnvandrere til Norge i begynnelsen av 1970-tallet. Særlig økte andelen pakistanske innvandrere på turistvisum til Oslo-området. Etter et par år førte dette til at man måtte søke om arbeidstillatelse fra det landet man var bosatt i og hadde statsborgerskap før man fikk arbeidstillatelse i Norge. Dette ble innført for å stoppe trenden med at innvandrere kom på turistvisum, skaffet seg jobb, reiste ut av landet for så å søke om arbeidstillatelse.

Etter årene med arbeidsinnvandring kom det som omtales som den andre innvandringsbølgen. Denne perioden er i hovedsak preget av familieinnvandring og innvandringsstoppen. De som var kommet i den første innvandringsbølgen som arbeidsinnvandrere hentet ektefeller, barn og i noen tilfeller annen nær familie til Norge. Denne perioden var mellom 1975 og 1985. Norge hadde fortsatt økonomisk vekst, men innførte likevel strenge restriksjoner på innvandring i likhet med andre europeiske mottaker land. Dette førte til innvandringsstoppen 1. februar 1975. Hovedgrunnen for innvandringsstoppen var å få orden på boligforholdene og de samfunnsmessige utfordringer knyttet til språk, kultur og religion. LO hadde vært blant pådriverne ovenfor regjeringen, og dette førte til at regjeringen fremmet forslag ovenfor Stortinget om en midlertidig innvandringsstopp (Tjelmeland 2003). Innvandringsstoppen var ikke en reell stopp, men en måte å føre en mer selektiv innvandringspolitikk på. I praksis fikk man med denne stoppen rekruttert arbeidskraften man faktisk hadde behov for inn i landet. Politisk ble innvandringsstoppen omtalt som et «pusterom» som trengtes for å få orden på de sosiale utfordringene som innvandringen hadde ført med seg. Innvandringsstoppen skulle i

utgangspunktet være en midlertidig ordning på ett år for å få orden på integrasjons- og velferdspolitikken. Ordningen ble imidlertid raskt forlenget og fremsto som en midlertidig ordning helt frem til 1981. Da ble den vedtatt som en varig ordning (Brochmann 2003). Familieinnvandring og flyktninger var et av unntakene fra innvandringsstoppen.

Familieinnvandringen var delt i to grupper: reel gjenforening og nyetablering.

Nyetableringer vil si at den som allerede var innvilget opphold i Norge reiste til hjemlandet sitt og giftet seg, for så å søke familiegjenforening. For å få innvilget familiegjenforening var det et krav om at den som bodde i Norge måtte kunne vise til disposisjon av egen bolig med plass til flere, og en inntekt som kunne forsørge de som skulle komme. Det stilles fortsatt «inntektskrav» og «underholdningskrav» til den som allerede bor i Norge («referanseperson»). Det var ikke bare arbeidsinnvandrerne som søkte om familiegjenforening, men også noen flyktninger og norskfødt statsborgere (gjennom ekteskap med utenlandske statsborgere). For disse gruppene gjaldt imidlertid ikke kravet om inntekt og bolig.

Den tredje innvandringsbølgen var i perioden mellom 1985 og 1995. Denne perioden var i hovedsak dominert av flyktninger og asylsøkere fra Vietnam, Chile og andre land i Latin-Amerika. De kom fordi de av ulike årsaker var tvunget til å forlate hjemlandet. Norge har i likhet med andre vest europeiske land forpliktet seg til å ta imot et visst antall flyktninger gjennom FNs høykommissær for flyktninger (<http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsloven/kap11/98/>). Disse flyktningene kommer som regel direkte fra flyktningleirer og velges ut for å bli bosatt i et annet land. De får automatisk flyktningstatus og det er når de er bosatt i en kommune at de tilbys et introduksjonsprogram. Asylsøkere derimot er mennesker som flykter fra hjemlandet sitt på eget initiativ og som søker om asylstatus når de ankommer mottakerlandet. Bakgrunn for å søke asyl begrunnes oftest av politiske, religiøse eller etniske årsaker. Innvilges søknaden får asylsøkeren oppholdstillatelse. En vanlig form for oppholdstillatelse er av humanitære grunner.

I dette avsnittet har jeg i korte trekk gjort rede for hovedpunktene i det som omtales som de tre «innvandringsbølgene» i Norges relativt unge innvandringshistorie. Videre skal jeg rette søkelyset mot innvandrere som i hovedsak har kommet til Norge som flyktninger eller asylsøkere. De som er innvilget opphold og blir bosatt i en kommune. Jeg skal presentere

de politiske hovedprinsippene som er gjeldene for denne gruppen, og se hvordan velferdsstaten håndterer de utfordringene dette fører med seg.

Integreringspolitikk og velferdsstaten

Integrasjon av innvandrere ble første gang diskutert i Stortingsmelding nr. 39 (1973-74). Denne meldingen har dannet grunnlaget for alle senere Stortingsmeldinger om innvandring (Brochmann 2003:155). Noe av det som var tema var hvordan man skulle løse de praktiske utfordringene man hadde erfart gjennom arbeidsinnvandringen. Det som utpekte seg som utfordringer var knyttet til dårlige boligforhold, arbeidsvilkår, språk og kultur. Dette var motsetninger i forhold til hvordan man på den annen side ønsket å møte innvandre med en valgfrihet i forhold til hvordan prosessen om tilpasning til det Norske samfunnet skulle foregå. Innvandrere sto ovenfor en valgfrihet i forhold til om de ønsket «*assimilering, integrasjon eller tilbakevending, det vil si om de ønsket å gå opp i den nasjonale befolkningen, bli løsere tilknyttet eller forlate landet etter kort tid*» (Brochmann 2003:156).

Selv om man i Stortingsmeldingen fra 1973-74 begynte å diskutere integrasjon av innvandrere var det først mot slutten av 1980-tallet at det ble en klarere og mer samlet innvandringspolitikk. Denne politikken ble formulert gjennom Stortingsmelding nr. 39 (1987-88): Om innvandringspolitikken” (Brochmann 2003:196). I meldingen blir blant annet flyktningpolitikken behandlet sammen med innvandringspolitikken, og det blir likestilling mellom innvandrere og nordmenn i velferdspolitikken.

Den først integreringspolitikken dreide seg i stor grad om å legge til rette for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet, men utover det skulle man gjøre minst mulig inngripen i deres kulturelle egenart. I dag fremstilles det imidlertid som en forutsetning for vellykket integrering at innvandrerne skal omfavne norske verdier (Djuve og Kavli 2007:202).

Utover 1980-tallet ble det behov for en mer helhetlig innvandringspolitikk og noen av direktoratene slik vi kjenner dem i dag ble opprettet. Justis- og beredskapsforvaltningen (JD) har det overordnede ansvaret for utlendingsforvaltningen og er fagdepartementet for Utlendingsdirektoratet (UDI). UDI ble opprettet 1. januar 1988, og fikk i begynnelsen ansvaret for innvandrings-, integrerings- og flyktningarbeidet. I januar 2006 ble

direktoratet delt i to. Integreringsarbeidet ble overført til et eget direktorat, IMDi. IMDi er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) som har det overordnede ansvaret for integreringsfeltet, og er et fagdepartement for IMDi. Det er IMDi som har veilednings- og oppfølgingsansvaret ovenfor kommunene og deres arbeid med introduksjonsordningen. IMDi er gjennomføringsorganet for integreringspolitikken som føres.

Utover 1990-tallet skjer det politiske endringer og myndighetene krever at flyktingene må delta mer aktivt i samfunns- og arbeidslivet. Kommunene har ansvaret for å utføre integreringspolitikken i praksis, og lenge var det mangel på tydelige og nasjonale retningslinjer. Dette medførte store variasjoner fra kommune til kommune med tanke på tilgjengelige tilbud, bosettingsstrategier og kvalifiseringstilbud.

Etter hvert som arbeidsledigheten blant innvandrerne økte og deres tilstedeværelse ble mer tydelig, økte også kritikken mot den norske integreringspolitikken. Denne perioden blir av Djuve og Kavli (2007) beskrevet som «*retten til å være forskjellig til plikten til å delta*». Det var spesielt tre ting kritikken var rettet mot: For det første virket sosialhjelpen innvandreren mottok passiviserende og undergravde innvandreres mulighet til å bli selvforsørget. For det andre ble det stilt spørsmål ved kvaliteten på opplæringstilbudet de ulike kommunene gav, og her ble blant annet norskopplæringen trukket frem. Det tredje kritikerne påpekte var at integreringspolitikken var vag og at de norske grunnverdiene var fraværende.

I dagens integreringspolitikk har man tydelige målsettinger om at innvandre skal integreres inn i norsk samfunns- og arbeidsliv. «*Integrasjon som prosess handler om hvordan sosialisering, gjennom normer og forventningsdannelse, bidrar til å skape sosialt samhold og samfunnsmessig stabilitet*» (Brochmann 2003:205). I de politiske føringene ønsker man en reell likestilling mellom innvandrere og nordmenn og at alle som bor i landet skal ha like muligheter og rettigheter. Denne målsettingen er i tråd med velferdsstatens prinsipper der de universalistiske prinsippene råder for å utjevne levekårsforskjeller.

Formålet med introduksjonsprogrammet er i hovedsak å få flere innvandrere gjennom et kvalifiseringsløp som skal resulterer i lønnet arbeid. Et av prinsippene med velferdsstaten er å ikke forskjellsbehandle ut fra sosial bakgrunn og botid i landet. Innvandrere med lovlig opphold har dermed også rettigheter innenfor velferdsstatens prinsipper.

Velferdsstaten bygges ved at flest mulig skal bidra gjennom arbeid (Stjernø og Øverbye

2012). Dette gjenspeiler også målene i introduksjonsloven der kvalifiseringen skal ha et mål om arbeid eller utdanning.

Oppsummerende kan man si at introduksjonsordningen inneholder prinsipper som er i tråd med velferdsstatens prinsipper. Den garanterer en viss levestandard for deltakerne i et kvalifiseringsløp der målsettingen er å bli lønnsinntaker gjennom arbeid.

Introduksjonsstøtten er en arbeidsbetingende støtte og dermed i tråd med det som betegnes som «arbeidslinja» i norsk velferdspolitik. Arbeid skal være førstevalget for alle. Arbeid er bærebjelken for velferden, både for samfunnet og individet. Arbeidsliv og velferdsordninger skal støtte opp om dette målet (Hernes, Heum og Haavorsen 2010).

Velferdsstatens utfordringer i forhold til innvandring vil være avhengig av hvem som kommer til landet, og hvordan de kan integreres i arbeidslivet. Den store utfordringen med introduksjonsordningen blir tydelig når vi ser på introduksjonsprogrammet som et virkemiddel som skal resultere i arbeid. For hvem er det som kommer til landet og tilbys ordningen? Hvordan fungerer introduksjonsordningen overfor den gruppen med mennesker som faktisk kommer til landet? Mange innvandrere har relevant arbeidserfaring og utdanning, men den gruppen som kommer som flyktinger (som introduksjonsprogrammet gjelder for) kan ofte ha liten eller ingen skolebakgrunn, og arbeidserfaring som har liten «verdi» i vårt arbeidsmarked. Norge kjennetegnes ved et veletablert velferdssystem og en sammenpresset lønnsstruktur. Det betyr blant annet at de laveste lønningene er relativt høye, og det stilles ofte krav om høy formalkompetanse for å komme inn på arbeidsmarkedet. Dette gjør selvsagt at introduksjonsordningen med norskopplæring og arbeidsrettete tiltak er svært viktig for innvandrere for at de skal integreres inn i arbeidslivet – men er det nok, holder det?

Fra den siste Stortingsmeldingen om integrasjon står det:

«Alle innbyggere i Norge har plikter og rettigheter. Alle skal ha muligheter til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv. Et rettferdig samfunn med et trygt fellesskap forutsetter små sosiale og økonomiske forskjeller og likestilling mellom kvinner og menn. Derfor er det viktigste målet i regjeringens integreringspolitikk å sørge for at alle som bor i Norge får brukt ressursene sine og tar del i fellesskapet».

(St.meld. nr. 6 (2012-2013:7)).

I dette sitatet kommer grunnpilarene i den norske velferdsstaten tydelig frem. Staten har et stort ansvar ovenfor alle som bor i landet, alle trygdeordninger er universelle og alle skal ha de samme rettighetene. For at velferdsstaten skal opprettholdes må alle som har mulighet til det delta i arbeidslivet. Dette sikkerhetsnett er uavhengig av den enkeltes betalingsevne og finansieres gjennom skatter og avgifter. Det er statens ansvar at innvandrere integreres inn i arbeids- og samfunnslivet, og dette skal også være med på å hindre fremveksten av en ny underklasse.

Integreringspengene

Norge er gjennom internasjonale avtaler forpliktet til å ta imot flyktninger, men det er kommunene selv som bestemmer om de vil bosette flyktninger eller ikke. Hvis en kommune velger å bosette flyktninger mottar de tilskudd fra staten. Det er IMDi som forvalter tilskuddet kommunene får. Gjennom å bosette flyktninger får kommunen et *integreringstilskudd*. I 2014 forvalter IMDi om lag 8,2 milliarder kroner.

Tilskudd utgjør viktige økonomiske virkemidler for å oppnå målene i integrerings- og inkluderingspolitikken, og de sentrale målene er:

- *Rask bosetting av flyktninger i kommunene.*
- *God opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.*
- *Rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram.*
- *Høyere sysselsetting i innvandrerbefolkningen.*
- *Kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter.*

(<http://www.imdi.no/no/Tilskudd/>).

Det viktigste tilskuddet er integreringstilskuddet, dette tilskuddet omfatter barnehagetilskudd, skoletilskudd, eldre tilskudd og noe særtilskudd. Integreringstilskuddet utbetales over fem år. I løpet av femårs perioden flytter som regel deltakeren på seg. Da deler kommunene pengene seg imellom etter en gitt utregning.

Vestfoldkommunene mottok i alt 150 814 046 kroner i integreringstilskudd i 2013. Av disse pengene mottok Tønsberg kommune 15 262 587 kroner og Larvik mottok 32 017 613 kroner (IMDi 2014).

Regjeringen har opprettet en ny tilskuddsordning som er øremerket til utviklingsmidler for å styrke kommunenes arbeid med norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen. Denne tilskuddsordningen heter «*Kommunale utviklingsmidler (KUM)*». Dette tilskuddet skal være med å finansiere prosjekter som kan bidra til at flere introduksjonsdeltakere går over til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram. I 2014 har Larvik kommune til sammen mottatt 860 000 kroner til to prosjekter. Det ene prosjektet heter «*Utdanning for arbeid*» og det andre prosjektet heter «*Vi trenger innvandreres kompetanse*» (IMDi 2014).

Om introduksjonsordningen

Introduksjonsprogrammet er et sentralt integreringspolitisk virkemiddel som alle norske kommuner har plikt til å tilby bosatte flyktninger i henhold til Introduksjonsloven. Formålet med introduksjonsprogrammet er at det skal kvalifisere deltakeren til deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Hensikten med å innføre et obligatorisk introduksjonsprogram i 2004 var blant annet å øke kvaliteten på integreringsarbeidet i kommunene. Tidligere var som nevnt integreringsarbeidet forskjellig i ulike kommuner, men etter innføringen av «*Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*» ble kommunene underlagt de samme lover og regler for hvordan integreringsarbeidet skulle gjennomføres og tilbudet ble dermed likere i kommunene.

Introduksjonsordningen hadde en prøveperiode over fem år (1998-2003) før den ble obligatorisk. I denne perioden ble det gjennomført til sammen 26 prøveprosjekter i ulike kommuner. Målet var å finne alternative metoder som skulle gi innvandrere et heldags kvalifiseringstilbud, og hindre at de ble passive sosialklienter (Lund 2003). Etter prøveperioden ble «*Lov om introduksjonsordningen*» en frivillig ordning for kommunen i perioden mellom september 2003 – 2004, og fra 1. september 2004 ble «*Lov om introduksjonsordningen og norskopplæring for nyankomne innvandrere*» (*Introduksjonsloven*) vedtatt og obligatorisk for alle kommuner som bosatte flyktninger. Alle nyankomne flyktninger har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, og alle

kommuner som bosetter flyktninger må tilby et slikt program etter lovens bestemte retningslinjer.

Siden loven ble vedtatt har den vært endret på flere punkter, men hovedformålet har hele tiden vært det samme: «*styrke nyankomne innvandreres mulighet for å deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*» (Introduksjonsloven § 1).

I loven står det at det skal tilbys et toårig introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering, med norskopplæring og arbeidsrettede tiltak som hovedformål. Introduksjonsprogrammet kan utvides med et tredje år der det er hensiktsmessig. Det medfører at de får rett og plikt til å opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæringen er gratis og til sammen på 600 timer (550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap), men man kan søke om få ytterligere behovsprøvde timer som må tas ut innen fem år. Etter disse fem årene mister man retten til opplæring. Man regnes som nyankommet når man har vært bosatt i en kommunen i mindre enn to år.

Introduksjonsordningen skal være individuelt tilpasset. «*Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram*» (Introduksjonsloven § 6). I praksis betyr dette at de kommunalt ansatte som jobber med introduksjonsordningen skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når det gjelder å utforme innhold i programmet. Det betyr at de som har ansvar for introduksjonsordningen må bruke skjønn, og de må kjenne tilbudene godt og samarbeide godt med den aktuelle introduksjonsdeltakeren.

Introduksjonsprogrammet skal være et heldags og helårig tilbud. Den ordinære skoleruten følges ikke, og deltakerne har tilbud i både høstferie, vinterferier og i deler av sommerferien. Deltakerne følger arbeidslivets bestemmelser med hensyn til ferie og fravær. Alt fravær rapporteres, ved ugyldig fravær trekkes man i stønad time for time. Ved langvarig fravær må legeerklæring eller sykemelding fremvises. Hvis deltakere ønsker permisjon må det søkes om i forkant av den aktuelle perioden. Introduksjonsprogrammet skal sikre deltakerne inntekt, opplæring, språkpraksis og arbeidspraksis, forutsatt at de følger programmets regler og forskrifter. Inntekten er en stønad som tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp (G2).

Mange som får introduksjonsprogram er flyktninger med liten eller ingen skolebakgrunn. Den mest forutsigbare utfordringen er selvfølgelig mangelen på norskkunnskaper og kjennskapen til norsk arbeidsliv. I tillegg kan det være utfordringer knyttet til manglende

grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT. Dette kan gjør det vanskelig å nyttiggjøre seg arbeids- og velferdsstatens ordinære tiltak (St. meld. 6, 2012-2013).

Integreringspolitikken skal bidra til at alle har like muligheter, rettigheter og plikter, og i stortingsmeldingen «*En helhetlig integreringspolitikk*» ønsker regjeringen at:

- Innvandrere skal kvalifisere seg for deltakelse i arbeidslivet.
- Innvandrere sin kompetanse skal benyttes bedre.
- Flere innvandrerkvinner skal ut i arbeid.
- Innvandrere og barna deres får utdanning tilpasset sitt behov.

Som beskrevet ovenfor har introduksjonsloven kommet med revideringer siden den ble vedtatt. I rundskrivet Q20/2012 presiseres de siste forskriftsendringene. Disse endringene ble vedtatt av Stortinget 15. juni 2011. Endringene har trådt i kraft på ulike tidspunkt. En av de siste endringene er fra 1. september 2013 og gjelder innvandrere som skal søke om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Før de kan søke om det, må de ta en obligatorisk avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap.

Alle introduksjonsdeltakerne må gjennomføre minimum 600 timer i norsk og samfunnsfag. For å få fritak må det dokumenteres at deltakeren har tilstrekkelige kunnskaper i norsk (Introduksjonsloven § 17). Fritak gis også når deltakeren har bestått Norskprøve 2 eller Norskprøve 3 skriftlig og muntlig. Alle med rett og plikt får en prøve gratis, hvis de ikke består på første forsøk må de selv betale de neste forsøkene. Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox) har det overordnede ansvaret for norskprøvene, og norskprøvene arrangeres på samme tidspunkt over hele landet to ganger i løpet av året.

Hovedtrekkene i opplæringen

De obligatoriske 600 timene innebærer 550 timer med norskundervisning og 50 timer i samfunnskunnskapskurs på et språk vedkommende forstår. Norskopplæringen følger læreplanen «Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere» og er hjemlet i Introduksjonsloven. Lærerplanen bygger på «det felles europeiske rammeverket for språk»

(<http://www.vox.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Lareplan/>). Det er Vox som har ansvaret for implementeringen av læreplanen.

Det gis tilpasset undervisning på grunn av stor spredning i grunnleggende ferdighetene hos deltakerne, og både undervisningen og læreplanen er nivå delt. Grovt sett deler man inn i tre ulike kategorier:

- Deltakere på spor 1 har liten eller ingen skolebakgrunn før de kommer til Norge, og enkelte kan verken lese eller skrive på eget morsmål.
- Deltakere på spor 2 har skriftspråklige ferdigheter på morsmålet sitt eller et annet språk, i tillegg har de som regel gjennomført grunnskolen i hjemlandet.
- Deltakere på spor 3 har god allmennutdanning.

Som et ledd i norskopplæringen er deltakerne utplassert i språkpraksis. På nettsidene til IMDi gis gode tips og råd om hvordan man kan organisere og følge opp deltakere i språkpraksis, men det finnes ulike modeller rundt om i kommunene (<http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/introduksjonsprogram/Arbeids-og-sprakpraksis/>). Hvor lenge deltakerne er utplassert og hvor tidlig i programmet språkpraksisen gjennomføres varierer. Gjennom egen erfaring med å skaffe praksisplasser ser jeg også at det er store lokale variasjoner i tilgangen til praksisplasser. Dette vil jeg anta kan skyldes to forhold; for det første har rådmannen og politikere i enkelte kommuner oppfordret arbeidsplasser til å åpne opp for praksiskandidater, og for det andre har kommunene et veldig ulikt arbeidsmarked. Min erfaring er også at det kan være konkurranse om plassene på de relativt få arbeidsplassene som tar inn ufaglært arbeidskraft. Gjennom min kontakt med arbeidsmarkedet i forhold til bruk av praksisplasser så har jeg erfart at avslag som regel skyldes at arbeidsplassen allerede har andre grupper i praksis. Det kan være alt fra skoleungdom, til voksne som gjennom NAV-systemet som skal sjekke ut «restarbeidsevnen».

Siden 1970-1980 tallet har det skjedd endringer på arbeidsmarkedet som har hatt stor betydning for ufaglærte arbeidstakere (Grøgaard 2006). Etterspørselen etter ung ufaglært arbeidskraft har blitt redusert, samtidig som det har skjedd store endringer i reguleringen av åpningstidene i handels- og servicenæringen. Dette har gitt rom for flere deltidsstillinger og skoleungdom kan kombinere skolegang og utdanning med deltidsarbeid. *«I den forstand fikk ungdommen et arbeidsmarked bestående av midlertidige deltidsstillinger i*

bytte mot det reduserte faste fulltidsarbeidsmarkedet for ufaglærte hjelpearbeidere» (Grøgaard 2006:227). I tillegg til et presset marked for ufaglært heltidsstillinger har også flere ufaglærte stillinger blitt borte. Flere og flere stillinger krever at man har fagbrev innenfor det aktuelle faget.

Som tidligere beskrevet er deltakerne i introduksjonsprogram en sammensatt gruppe med store forskjeller når det gjelder tidligere skolegang og arbeidserfaring. Eksempler på utfordringer jeg har møtt hos deltakere som skal ut i språkpraksis har blant annet vært:

- Deltakeren kan så lite norsk at de har vanskeligheter med å gjøre seg forstått.
- Deltakere som etter ett år på skolen fortsatt har veldig svake lese- og skriveferdigheter.
- Deltakere har ofte ikke bil, og hvis de i tillegg bor usentralt kan det være mye tid som går med til buss i forbindelse med henting og levering i barnehage/skole.
- Mange deltakere har dårlig helse, både fysisk og psykisk.
- Enkelte arbeidsoppgaver kan komme i konflikt med deres religion, og arbeidslivets reguleringer i forhold til pauser passer ikke i forhold til antall ganger man skal be i løpet av en arbeidsdag.

En av hovedmålsettingene med språkpraksisen er at deltakerne skal få praktisert norsk utenfor klasserommet og få et innblikk i norsk arbeidsliv. Eksempler på vellykkede praksisplasser er blant annet SFO, barnehager og dagsenter for eldre, der det «alltid» er plass til en ekstra person. For deltakerne er språkpraksis en verdifull erfaring som gir dem anledning til å benytte språket i autentiske situasjoner. I hele språkpraksisperioden får de regelmessig besøk og oppfølging av læreren sin.

De ulike aktørene

Den enkelte kommune har ansvar for å tilby introduksjonsprogram til deltakere så fort som mulig og innen tre måneder etter bosetting (Introduksjonsloven 2003: § 3). Kommunene har ansvar for organisering og igangsetting av et program, og de har ansvar for oppfølging og samordning mellom ulike instanser. Kommunene organiserer dette ulikt, men som regel

ligger det kommunale ansvaret i et introduksjonsteam utenfor eller innenfor NAV-kontoret. De som arbeider med introduksjonsordningen kalles som regel programrådgivere, og er kontaktpersoner for deltakerne i et introduksjonsprogram. De har ansvaret for oppfølging av den enkelte deltakers program, og har en sentral rolle i arbeidet med kartlegging og utarbeiding av deltakernes individuelle plan (IP). Programrådgiveren er kontaktpersonen som samordner ulike instanser slik at målene i den enkeltes plan nås. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er som beskrevet tidligere hovedinnholdet i et introduksjonsprogram. Det er lærerne på Voksenopplæringen som har ansvar for oppfølging og undervisning av deltakeren rent faglig, men progresjonen i programmet har programrådgiveren ansvaret for.

Tall og fakta om innvandring og deltakelse i introduksjonsordningen

I tildelingsbrevet fra BLD til IMDi i 2013 var resultatkravet at 55 prosent av deltakerne i introduksjonsprogram skulle gå direkte over til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. Tallene fra 2012 viser at 47 prosent gikk direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Dette er en økning i forhold til resultatall fra 2010 og 2011 som var på henholdsvis 42 prosent og 46 prosent, men nivået ligger fortsatt under resultatkravet. Noen kommuner kan vise til tall som er langt høyere enn resultatkravet, mens andre ligger langt under kravet (IMDi 2013).

Tall fra SSB viser at det i 2012 var 13 209 deltakere i introduksjonsprogram i Norge. I oversikten nedenfor er introduksjonsdeltakere kategorisert etter alder og kjønn.

	2012				
	Deltakere	Kjønn		Prosentandel	
	I alt	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
I alt	13 209	6 644	6 565	50,3	49,7
18-25 år	3 429	1 865	1 564	54,4	45,6

26-35 år	5 996	2 935	3 061	48,9	51,1
36-45 år	2 759	1 314	1 445	47,6	52,4
46-55 år	893	442	451	49,5	50,5
56 år eller eldre	132	88	44	66,7	33,3

De fleste deltakerne kom i denne perioden fra Eritrea, Somalia og Afghanistan. Antallet introduksjonsdeltakere varierer fra kommune til kommune og fra år til år. Variasjonene skyldes ujevn bosetting i kommunene. Hvert år anmoder IMDi alle norske kommuner om å bosette flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. For kommunene er det frivillig å bosette flyktninger, og kommunene fatter vedtak om bosetting etter politisk behandling.

Ved utgangen av 2013 bodde det 240 398 personer i Vestfold fylke. I 2013 ble det til sammen bosatt 191 flyktninger i de tolv kommunene i fylket. Av disse ble 30 personer bosatt i Larvik kommune og 22 personer ble bosatt i Tønsberg. For 2014 har IMDi sendt anmodning til både Larvik og Tønsberg kommune om at de bosetter 50 flyktninger hver, og pr. 30.4.2014 er det fattet vedtak om å bosette 50 flyktninger i begge kommunene (IMDi 2014).

Befolkningstall fra 1. januar 2014 (SSB 2014) viser at det i alt var bosatt 41 550 personer i Tønsberg kommune. Av disse var 5 258 personer innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Dette utgjør totalt 12,7 prosent av befolkningen i kommunen. Tilsvarende tall for Larvik viser totalt 43 258 personer hvorav 5 155 er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Innvandrere utgjør 11,9 prosent av befolkningen i kommunen. Dette viser at Larvik og Tønsberg har relativ lik befolkningsstørrelse og prosentandel innvandrere. Disse tallene er hentet fra SSB og her utgjør innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre også personer fra EU og EØS.

IMDi har inngått en samarbeidsavtale med utvalgte kommuner og bydeler i Oslo. Larvik kommune er en av disse, og kommunen er dermed en «partnerskapskommune» med forpliktende, målrettet og styrt integreringsarbeid.

Resultater for introduksjonsprogrammet 2012 – 2013 i Larvik og Tønsberg:

Tabellen under viser andelen som gikk rett over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram Larvik og Tønsberg.

Kommune	Andel over i arbeid eller utdanning 2012	Antall deltakere avsluttet program 2012	Andel over i arbeid eller utdanning 2013	Antall deltakere avsluttet program 2013
Larvik	83 %	6	71 %	14
Tønsberg	27 %	11	45 %	11

(http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Resultater_for_introduksjonsprogrammet_pa_kommuneniva.pdf).

I følge to rapporter fra Rambøll (2011) og Fafo (2007) henger gode resultater i introduksjonsordningen sammen med at kommunen setter konkrete mål for ordningen, har arbeidsretting av tiltak, og at det er et godt samarbeid mellom ulike aktører i kommunen som arbeider med deltakerne i introduksjonsprogrammet. Tallene ovenfor viser at det er ulikheter mellom Larvik og Tønsberg kommune i forhold til andelen av deltakere som går direkte over i arbeid eller utdanning etter gjennomført program. Hvorvidt det skyldes hvordan de to kommunene arbeider med introduksjonsordningen, vil funn fra denne studien diskuteres i oppgavens del IV og del V.

IMDi har et register der kommunene registrerer generelle personopplysninger om alle deltakere i et introduksjonsprogram. Det er opplysninger om: navn, kjønn, fødselsnummer, bosettingsdato, bosettingskommune, adresse, statsborgerskap, vedtaksdato for innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse, start – og stopptidspunktet for opplæring, hvor mange timer undervisning deltakeren har deltatt på, fravær og eventuelle norskprøver. Dette registeret danner grunnlaget for mye av faktakunnskapen som finnes om resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet.

Hvilke historiske prosesser kan ha hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen?

I denne delen skal jeg diskutere innvandring og innføring av introduksjonsordningen i lys av maktteori, og se på hvilke utfordringer dette har medført for velferdsstaten og hvordan velferdsstatens håndtering har vært. Med innføring av Introduksjonsloven i 2003 kom det flere endringer i forhold til tidligere praksis i integreringsarbeidet. Jeg setter særlig søkelyset på hvordan introduksjonsordningen imøtekom de tre mest fremtredende punktene som kritikerne hadde påpekt siden innvandringsstoppen. Det som særlig hadde vært utsatt for kritikk var forhold knyttet til sosialstønning, kvalifisering og fraværet av norske grunnverdier. Tilslutt i denne delen svarer jeg på masteroppgavens første delspørsmål: «Hvilke historiske prosesser kan ha hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen?»

Makt og nasjonalstatens legitimitet

Makt er vanskelig å diskutere uten å ta med en av klassikerne innenfor samfunnskunnskapen, nemlig Max Weber. Hans teorier viser hvordan maktforhold er vevd inn i alt samfunnsliv (Engelstad 1999a). Weber definerte makt som «*et eller flere menneskers sjans til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand*» (Weber 1971:53). Han skiller videre mellom makt og herredømme. Herredømme defineres som «*sjansen for å finne at en bestemt befaling adlydes*» (Weber 1971:91). Weber deler forståelsen av herredømme inn i tre typer, basert på tre ulike sosiale strukturer: legalt herredømme, tradisjonelt herredømme og karismatisk herredømme. I denne oppgaven er det legale herredømme som er aktuelt å komme nærmere inn på. Det legale herredømme kjennetegnes ved at det er basert på legitime lover. Handlinger som gjøres i tråd med gjeldende lover og regelverk betraktes som de rette. Byråkratiet er ifølge Weber den reneste typen legalt herredømme (Weber 1971:93).

På bakgrunn av Webers forståelse av et legalt herredømme er det nærliggende å se på staten i lys av denne teorien. Staten er gjennom politiske beslutninger det lovgivende organ. Det er det lovgivende organs bestemmelser som setter betingelsene for grensekontrollen til et land. Man kan se på et lands grense- og innreisekontroll som en form for maktutøvelse. Det er et lands grensekontroll som avgjør hvem som slipper inn i landet og under hvilke betingelser de gjør det. Denne form for kontroll er regulert gjennom lovgivningen i et land, og defineres som legal i tråd med Webers definisjoner.

Når en innvandrere kommer til Norge så skjer den første formen for maktutøvelse gjennom grense- og innreisekontroll. Innvandrere i introduksjonsprogram har en midlertidig oppholdstillatelse og det gir visse sosiale rettigheter uavhengig statsborgerskap.

De ulike formene for oppholdstillatelse og statsborgerskap er ulike former for maktutøvelse som er fattet i demokratiske politiske beslutninger og det er disse beslutningene som setter begrensninger for innvandreres tilgang til landet. Forenklet kan man si at for å søke om permanent oppholdstillatelse i Norge må vedkommende ha sammenhengende tre års botid i Norge og gjennomført lovpålagt norskopplæring (<http://www.udi.no/Sentrale-tema/Permanent-Oppholdstillatelse/>).

For å søke om norsk statsborgerskap må man fylle de samme vilkårene, men man må ha bodd lengre i landet. I tillegg kan man ikke være straffedømt eller ha vært dømt til tvungent psykisk helsevern (<http://www.udi.no/Sentrale-tema/Statsborgerskap/>). Alle disse forutsetningene er bestemt av majoriteten i landet gjennom politiske beslutninger. Dette kan betegnes som en maktutøvelse ovenfor innvandrere fordi staten har satt noen premisser som må være oppfylt til tross for at innvandrere har fått en midlertidig oppholdstillatelse. De har med andre ord lovlig opphold i Norge og de har bosettingstillatelse, men de får kun et «delborgerskap» (Brochmann og Hagelund 2010).

Denne formen for kontroll viser en stats suverenitet. «*Nasjonalstatsprinsippet forhindrer individer fra å reise internasjonalt etter eget forgodtbefinnende. Individer er blitt tildelt en nasjonal tilhørighet, og er gjort avhengig av en statstilknytning for å få autorisasjon til å reise*» (Brockmann, Rogstad og Borchgrevink 2002:12). Denne definisjonen av nasjonalstaten viser at de fleste mennesker tilhører en stat, men det er en sannhet med modifikasjoner fordi man har både asylsøkere og innvandrere med innvilget opphold som per definisjon er «statsløse». Men, ut i fra definisjonene ovenfor har en stat legitim rett til å definere hvem som tilhører staten og hvem som ikke gjør det. Dette er også med på å skille majoriteten fra minoriteten fordi det er disse begrepene som definerer nordmenn til nordmenn og dermed bidrar til å definere hvem som *ikke* er nordmenn. I denne sammenheng blir innvandrerne minoriteten fordi de kommer til Norge under gitte betingelser fastsatt av majoriteten gjennom politiske beslutninger. Norge som nasjon utøver makt ovenfor innvandrere gjennom offentlig makt og statlig styring. Denne maktformen er strukturell og institusjonalisert gjennom staten. Den strukturelle makten

«springer ut av sosiale institusjoner som er opprettet gjennom hensiktsrettet handling» (Engelstad 1999b:309).

Innvandrere blir definert som minoriteten i samfunnet, og dette skjer gjennom en maktutøvelse foretatt av majoriteten. Enkelt kan maktbegrepet forklares ved at A har makt over B. A kan i dette tilfelle være staten og B kan være innvandrere. Maktmekanismene som brukes er ulike, men felles er at resultatet som foreligger har størst interesse eller nytte for A, som kontrollerer hendelsen og utfallet av den. I den videre drøftelsen av relasjonene mellom A og B, kan man se maktbegrepet som *intensjonalt, relasjonelt og kausalt* (Engelstad 1999a). Det er staten (A) som setter premissene for innvandringen (B). A er gjennom internasjonale avtaler er pålagt å ta imot B. For at B ikke skal være for stor belastning for velferdsbudsjettene fatter man et vedtak om introduksjonsordning der formålet er at B skal bli integrert inn i norsk arbeidsliv og tjene egne penger.

Da introduksjonsordningen ble lovpålagt ble det gitt statlige føringer for hvordan kommunenes integreringsarbeid skulle være. Introduksjonsloven har en rekke rett- og pliktelementer i seg som kan inndeles på system- og individnivå. På systemnivå pålegger staten kommunene en rekke plikter i integreringsarbeidet. Kommunen plikter å tilby bosatte flyktninger et introduksjonsprogram, og det er gitt statlige føringer på innhold og varigheten av et introduksjonsprogram. Kommuner som bosetter flyktninger får også noen rettigheter i forhold til staten. De mottar et særskilt integreringstilskudd.

«Integreringstilskuddet skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid, med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og greie seg selv. Tilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter ved bosetting og integrering i bosettingsåret og de fire neste årene»

(<http://www.imdi.no/Tilskudd/2013/Integreringstilskudd/>).

Selv om integreringen av innvandrere har vært ulik i de forskjellige historiske epokene, har fokus alltid vært at majoritetens integritet skal beholdes (Brochmann 2002a). Den norske velferdsstaten har som mål at innvandrere skal integreres inn i det norske samfunnet og man forutsetter da at integrering er noe annet enn assimilasjon som gjerne oppfattes som en politikk en stat eller regjering fører overfor en språklig eller kulturell minoritet eller innvandrerguppe for å gjøre den mest mulig lik majoritetsbefolkningen.

Tidligere var assimilasjon en strategi stater brukte som pressmiddel for å få minoriteten lik majoriteten. Integrasjon rommer en helt annen forståelse av menneskers kulturelle røtter og

egenart. «*Integrasjon som menneskelig prosess handler om hvordan sosialisering, gjennom normer og forventningsdannelser, bidrar til å skape sosialt samhold og samfunnsmessig stabilitet*» (Brochmann 2002a:30). Med integrasjon av innvandrere ser man her på hele prosessen som skal skje gjennom læring og tilpasning til det norske samfunn, og det skal være med på å skape en tilhørighet og lojalitet for innvandreren, formålet med integrering er at innvandrere «*vokser inn i et gitt kulturelt fellesskap*» (Brochmann 2002a:31).

Opprettholdelse av velferdsstaten

Velferdsstaten er en sentral premissleverandør for hva slags innvandringspolitikk det er mulig og ønskelig å utvikle i et land. Velferdsstaten er en kostbar ordning og bygges opp ved at flest mulig bidrar gjennom arbeid (Halvorsen 2014). Hvis belastningene på velferdsbudsjettene blir for store kan bærekraften i selve velferdsstaten som system trues. Velferdsstaten som system er dermed avhengig av at de fleste som innvilges lovlig opphold i landet kan brødfø seg selv (Brochmann og Hagelund 2010).

I de politiske målene er det uttalt at det skal være en reell likestilling mellom innvandrere og nordmenn og at alle som bor i Norge skal ha like muligheter. Nyankomne innvandrere som tilbys introduksjonsordningen bosettes i landet etter internasjonale avtaler. I denne sammenheng kan man se på introduksjonsordningen som et velferdspolitiske tiltak ovenfor innvandrere. Formålet er å effektivt integrere dem i arbeidslivet gjennom et kvalifiseringsprogram.

For velferdsstaten kan innvandring både være et problem og en løsning på enkelte utfordringer. Mange innvandrere blir konsumenter av velferdstjenester, samtidig som stadig flere innvandrere blir tjenesteytere innenfor velferdstjenester. Særlig er det flere innvandrere som får arbeid innenfor helse- og omsorgssektoren (Brochmann og Hagelund 2010). Hvorvidt disse innvandrerne først har vært introduksjonsdeltakere skal ikke drøftes her.

Det byr på særlig utfordringer for velferdsstaten når innvandrere som kommer ikke kan delta i arbeidslivet. Da blir velferdsstaten utfordret både gjennom velferdsbudsjettene og gjennom folks tillitt til velferdsstaten. Velferdsstaten skal fungere som sikkerhetsnett for alle, og siden alle kan ha behov for velferdsstatens ytelser gjennom et langt liv ønsker de fleste dens opprettholdelse.

«Velferdsstaten, nasjonen og arbeidsmarkedet har vært triangelet som har innhegnet mulighetsområdet for politikken i det moderne innvandringslandet Norge» (Brochmann 2002a:34). I dette triangelet finner vi nasjonen som kan gjenspeile til politikken som føres.

Det er svært viktig at myndighetene er positive til innvandring og innlemmer innvandrere i samfunnet. Dette må til for å lykkes med integreringen. Gjennom velferdsstatsmodellen er man avhengig av at innvandrere integreres i samfunnet og deltar i arbeidslivet. I velferdsstaten er et av målene at alle som bor i Norge skal få bruke sine ressurser og ta del i fellesskapet, og at dette skal skje gjennom deltakelse i arbeidslivet. Velferdsstaten opprettholdes fordi de fleste er i arbeid og arbeid ses på som nøkkelen til suksess og økonomisk selvstendighet.

Svar på kritikken

Majoritetsbefolkningen har makt til å definere og bestemme hvilken integreringspolitikk som til enhver tid skal være gjeldende ovenfor minoriteter. Dette skjer gjennom majoritetsbefolkningens demokratiske beslutninger (Brochmann 2002b).

Introduksjonsordningen er en ordning som på flere punkter imøtekommer dette utsagnet. Gjennom innføring av introduksjonsordningen imøtekom man mye av kritikken som hadde vært siden innvandringsstoppen på midten av 1970-tallet. Kritikken var særlig rettet mot at kvalifiseringstilbudet innvandrerne fikk var frivillig og dermed kunne de som ikke ville delta lett unndra å delta. Innvandrere kunne dermed passivt motta sosialhjelp. Dette var med på å skape en velferdsavhengighet blant innvandrere (Brochmann og Hagelund 2010).

Før innføringen av Introduksjonsloven var tilbudet og kvaliteten på kvalifiseringen av innvandrere ulikt i forskjellige kommuner. Gjennom Introduksjonsloven ble det lagt statlige føringer i hvordan kommunene skulle drive integreringsarbeidet, og man fikk dermed en statlig kontroll på hvordan tilbudet til flyktninger runde om i alle landets kommuner skulle være. Kommunene velger selv hvor mange flyktninger de skal bosette etter anmodning fra IMDi. Staten betaler et integreringstilskudd til kommunene per innvandrere de bosetter, dette skal være med å dekke utgifter den enkelte kommune har med bosettingen, og ligger som en motivasjon for kommunene til å bosette.

Mye av kritikken gikk som beskrevet tidligere på at innvandrere i altfor liten grad deltok i arbeidslivet. Særlig var det innvandrerkvinnene som i alt for liten grad var yrkesaktive. Dette førte til at mange innvandrere ble kritisert for å være passive sosialhjelpsmottakere.

Ved innføring av Introduksloven imøtekom man denne kritikken ved å gjøre innvandrerne forpliktet til å begynne på et heldags introduksjonsprogram senest tre måneder etter bosetting. Gjennom deltakelsen får man en stønad som ikke er behovsprøvd, men betinget av deltakelse i et heldags individuelt tilpasset introduksjonsprogram. Formålet er at de skal kvalifisere seg for videre utdanning eller arbeid. For å imøtekomme kritikken rettet mot innvandrerkvinnenes manglete deltakelse i arbeidslivet gis ikke programmet på deltid, og det gis heller ingen særtilpasninger for kvinner på bakgrunn av deres kjønn. Det gis særtilpasninger der for eksempel helsen tilsier at det ikke fungerer med et heldags program på skolen, men da er det helsen som er årsaken, og ikke at man er kvinne som kanskje kommer fra en kultur der kvinner er mer hjemme.

Utbetalingen av stønaden er direkte knyttet til oppmøte i programmet. Deltakerne trekkes i stønad time for time ved ugyldig fravær. Alle deltakere følger arbeidslivets bestemmelser for ferie, fridager og sykdom, og må ved fravær over lengre tid søke permisjon eller fremvise sykemelding.

Det er en tydelig forskjell på det å være en passiv sosialhjelpsmottaker og en aktiv deltaker i et introduksjonsprogram. Introduksjonsstønaden er en arbeidsbetingende stønad og dermed i tråd med det som har blitt kalt «arbeidslinja» i norsk velferdspolitik.

En annen side av kritikken gikk på kvalifiseringstilbudet var ulikt i de forskjellige kommunene, tilbudet var lite arbeidsrettet, norskopplæringen var variabel og de norske grunnverdiene var fraværende.

I et introduksjonsprogram er hovedinnholdet opplæring i norsk- og samfunnskunnskap fordi man har sett at det å forstå og snakke norsk er en forutsetning for å nå målet om deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Kritikken ble imøtegått med innføringen av introduksjonsprogram der alle gis opplæring etter læreplanen «Norsk og samfunnskunnskap for voksen innvandrere». Denne læreplanen er hjemlet i Introduksjonsloven (<http://www.vox.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Lareplan/>).

Som beskrevet tidligere er det innført obligatorisk 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap i tillegg til inntil 2400 behovsprøvde timer i norsk (<http://www.vox.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Norskprove/#ob=9064>).

1. september 2013 fikk introduksjonsloven ett nytt ledd: *«Utlending med rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 første ledd har plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap. Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet i og gjennomføringen av en slik prøve»*

(Introduksjonsloven § 19)

<http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/Rundskriv/Rundskriv.pdf>).

Her ser vi altså at norskopplæringen må inneholde et minimum av antall timer og at alle må ta en obligatorisk avsluttende prøve. Dette er med på å styrke norskkunnskapene. I tillegg er det lagt inn arbeidsrettet opplæring gjennom bruk av språk- og arbeidspraksis.

Når det gjelder kritikken mot at de norske grunnverdiene hadde vært fraværende i integreringsprosessen ble den møtt med å innføre et obligatorisk 50 timers samfunnsfagskurs. Temaene der vektlegger ifølge læreplan blant annet familieliv, barneoppdragelse og likestilling.

Som svar på det første delspørsmålet i denne masteroppgaven vil jeg si at innføringen av introduksjonsordningen ble gjort for å imøtekomme kritikken som var rettet mot innvandring siden begynnelsen av 1970-tallet. Introduksjonsordningen er aktiv velferdspolitik, der introduksjonsdeltakerne blir pålagt å gjøre en aktiv innsats for å kvalifisere seg for aktiv deltakelse i norsk samfunns- og arbeidsliv.

DEL IV

Implementeringen av introduksjonsordningen

I denne delen starter jeg med å se hvordan implementeringen av introduksjonsordningen har vært i de to kommunene Larvik og Tønsberg. Med implementering menes å sette politiske beslutninger ut i liv. I dette tilfelle blir det å studere hvordan kommunene har organisert arbeid med introduksjonsordningen og hvordan de ulike aktørene samarbeider.

Jeg presenterer først kommunene hver for seg, og foretar deretter en sammenligning av likheter og forskjeller kommunene i mellom. Dette gjøres på bakgrunn av informasjon som kom frem i intervjuene og offentlig tilgjengelig statistikk fra IMDi og SSB. Avslutningsvis benyttes funn fra Rambøll- rapporten «Analyse av resultatoppnåelsen i introduksjonsordningen» (2011) for å sammenligne de to kommunene med landet for øvrig.

Hvordan har implementeringen foregått lokalt?

For å kunne sammenligne Larvik og Tønsberg tas det i likhet med Rambøll-rapporten «Analyse av resultatoppnåelsen i introduksjonsordningen» (2011) også her utgangspunkt i Winters «integrert implementeringsmodell». Modellen tar utgangspunkt i seks faktorer som det er interessant i studere i en implementeringsprosess: *1) Politikkformulering og politiske design, 2) Sosioøkonomiske betingelser, 3) Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, 4) Ledelse, 5) Medarbeidernes evner og vilje/interesse, 6) Målgruppeatferd* (Rambøll 2011). Disse faktorene har ulik betydning i tilknytning til implementeringen av et introduksjonsprogram. Nedenfor vises aktuelle eksempler i denne sammenheng:

- 1) Politikkformulering og politisk design er sentrale rammebetingelser før selve implementering av introduksjonsordningen. I dette tilfelle er det innføringen av Introduksjonsloven som setter rammene for hva og hvordan introduksjonsprogrammet skal implementeres. I denne sammenheng er det interessant å se hvordan dette er løst politisk og administrativt i de to kommunene som studeres.
- 2) Sosioøkonomiske betingelser er eksterne rammebetingelser som påvirker kommunene. I dette tilfelle kan for eksempel arbeidsmarkedet i de aktuelle kommunene ha betydning for tilgangen til arbeids- og språkpraksisplasser for deltakerne i et introduksjonsprogram.
- 3) Organisatoriske og interorganisatorisk implementeringsatferd handler om samarbeid mellom de ulike aktørene. Introduksjonsordningen er et kommunalt ansvar og er avhengig av å samarbeide med flere aktører i forvaltningen. I dette

tilfelle er det samarbeidet mellom NAV og Voksenopplæringene det er aktuelt å se nærmere på.

- 4) Med medarbeidere menes de som er i direkte kontakt med målgruppen. I dette tilfelle er det særlig aktuelt hvordan programrådgiverne jobber med deltakerne, og det er lederne som er min kilde til informasjon.
- 5) Ledelsen er i dette tilfelle ledere jeg har intervjuet og deres synspunkter og uttalelser. Det er også de som uttaler seg om overordnet kommunal ledelse.

Med utgangspunkt i denne modellen skal jeg se hvordan implementeringen av introduksjonsordningen har foregått lokalt i de to kommunen. Som nevnt innledningsvis starter jeg med en generell beskrivelse av hvordan introduksjonsordningen er organisert i de to kommunene, deretter ser jeg hvordan den er implementert i forhold til aktuelle faktorer fra Winters integrerte implementeringsmodell.

Introduksjonsprogrammet i Larvik kommune

Larvik kommune har ca. 43 000 innbyggere hvorav 11,9 prosent av befolkningen er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Disse tallene viser den totale innvandringen, og ikke bare innvandrere som får tilbud om deltakelse i et introduksjonsprogram (<http://ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2014-04-24?fane=tabell&sort=nummer&tabell=173759>).

Larvik har inngått en formell samarbeidsavtale med IMDi og arbeider målrettet med integreringsarbeidet (<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2011/Vellykket-oppstartsseminar-for-IMDis-samarbeidskommuner-pa-Ostlandet/>). Kommunen ble nominert til bosettingsprisen både i 2010 og 2011. Bosettingsprisen er en nasjonal kåring i regi av IMDi som deles ut til en kommune som har gjort en spesielt god innsats for å bosette og integrere flyktninger (<http://www.imdi.no/no/Bosetting/Bosettingsprisen/>).

Kommunestyre i Larvik vedtok desember 2011 at det skulle utarbeides en egen strategiplan for å styrke integreringen av innvandrerbefolkningen i kommunen. Planen ble vedtatt i februar 2012 (senere er det også vedtatt å lage en tiltaksplan til denne strategiplanen). Strategiplanen har flere innsatsområder både på et overordnet nivå, og innenfor de enkelte tjenester. Prioritert område er *arbeid og oppvekst* (Strategiplan for en styrket integrering av

innvanderbefolkningen i Larvik kommunen 2012-2016). I arbeidsgruppa for dette planarbeidet har det blant annet vært representanter fra Larvik Læringscenter og NAV.

I Larvik er det en egen enhet i NAV som har ansvar for introduksjonsordningen. I introduksjonsteamet hos NAV er det tre programrådgivere, en biveileder, en arbeidslivsveileder og en leder. I tillegg har NAV en integreringsrådgiver som jobber med hele NAV og kommunen. Per januar 2014 var det 63 deltakere i introduksjonsprogrammet. Antallet med introduksjonsdeltakere varierer på grunn av bosetting. Larvik har i perioden 2013 – 2016 vedtatt etter anmodning fra IMDi at de skal bosette 180 flyktninger. Bosettingen er planlagt spredd utover året. I 2014 skal 50 personer bosettes, og noen av disse bosettes av barnevernet (enslige mindreårige, fosterhjem og slekts plassering). Det er fattet et politisk vedtak som fastslår at kommunen skal styrke det kommunale boligarbeidet med 30 millioner.

Larvik kommune startet med introduksjonsordningen da den ble obligatorisk i 2004. Kommunen var ikke med i prøveperioden, men hadde et eget kvalifiseringsprogram som lignet. I det kvalifiseringsprogrammet fattet NAV vedtak etter lov om sosialtjenester og foretok utbetaling etter frammøtelister. Det utbetales introduksjonsstønning også etter frammøtelister.

Før introduksjonsordningen ble innført gjennomførte alle som skulle jobbe med ordningen et felles høyskolestudium i veiledning. Dette gjorde de for å få en felles plattform. Parallelt med studie utarbeidet de en rutinehåndbok for hvordan de skulle jobbe med introduksjonsordningen. Dette ble testet ut på åtte deltakere sommeren før introduksjonsordningen ble obligatorisk.

De fleste introduksjonsdeltakere starter med norskkurs på Norskskolen i Larvik, noen går raskt over til grunnskolen for voksne. Norskskolen er en del av Larvik Læringscenter. Larvik Læringscenter har syv ulike avdelinger og gir blant annet opplæring til nyankomne flyktninger og innvandrere, både barn og voksne. De har også et lavterskel aktivitetstilbud til voksne som ikke fanges opp av det ordinære tiltaksapparatet. Fem av de syv avdelingene ved Larvik Læringscenter, deriblant Norskskolen er fokusskole for NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring) (<http://www.larvik.kommune.no/no/Landingssider/Larvik-Laringscenter/Om-oss/>).

Larvik kommune har et eget plansystem og der ligger også strategiplanen for integrering. Administrativ og politisk ledelse i kommunen får måletallene fra NAV og Larvik

Læringscenter i hver tertialrapport. I årsrapporten er det også lagt inn måletall på overgangen til arbeid og bosetting. Leder i NAV etterspør tall i forbindelse med introduksjonsordningen hver måned. En informant mente at politikerne i Larvik kommune var veldig interesserte i hvordan det gikk med introduksjonsordningen og uttalte: *«De spør nok om hvor mange som kommer ut i arbeid. De spør nok om norskresultater også».*

Et introduksjonsprogram skal være på fulltid og hovedinnholdet skal være norskopplæring, samfunnskunnskap og forberedelser til arbeidslivet (Introduksjonsloven § 4). Det er bosettingskommunen som har hovedansvaret for å følge opp dette og i Larvik kommune er som tidligere nevnt oppfølgingen av introduksjonsordningen lagt til et eget introduksjonsteam hos NAV. Mitt inntrykk er at det er litt uklart for NAV om hvorvidt ledere innenfor Voksenopplæringen er opptatt av sluttmålet med et introduksjonsprogram eller ikke. Informantene på Voksenopplæringen ga nokså ulike svar, den ene var bare opptatt av norskresultatene, mens den andre tenkte mer helhetlig på introduksjonsprogrammet:

«Vi har en jobb å gjøre i norskopplæringen. Målet er arbeid eller utdanning. Målet er ikke å bestå norskprøvene. Vi må se det som et helhetlig løp. Vi må se det som en trappetige, helhetlig. Jeg tror at kommunene som ikke la flyktningarbeidet inn i NAV lykkes bedre. Når man legger mye inn i kommunene mister man allikevel mye inn i NAV. Man mister noe av kontrollen med NAV. Nå går man i introduksjonsordningen og øker med et år før man går over på andre ytelser. Jeg ser at kommuner som ikke har tatt tjenesten inn i NAV gjør en kjempe jobb. Du kan se på Lenvik i Troms, Kragerø og Lillehammer. De kommunene har veldig gode sentre. De har introduksjonssentre og voksenopplæringsentre utenfor NAV. Vi har klar til å få til et kjempe gode samarbeid her på tross av at det ligger i NAV».

I løpet av våren 2014 la de om undervisningen på Norsskolen, heretter skal det jobbes mer aktivt mot sluttmålet enn hva de gjorde før. Denne endringen har NAV og Norskskolen samarbeidet om. Dette ble trukket frem som en positiv endring:

«Har vært veldig opptatt av norskresultatene, vi er pågående med å si at det er resultatet til slutt som er viktig og avgjørende. Vi har hatt et IMDi prosjekt nå i høst som heter «utdanning for arbeid». Jeg føler at de legger om undervisningen sin. Vi har samsnakka mer enn vi har gjort tidligere. Den planen de nå har lagt om til, å tidlig skille i utdanningsløp og arbeidsløp ser veldig bra ut. Våre innspill er at det er viktig å ha forventning til folk, det er hele basistanken vår. Som det å komme tidsnok. (Forteller om

deltakere som kommer for sent på skolen og som de oppdager at ikke får ugyldig fravær). Forberede de på en praksisplass, det fører ikke til jobb men er en erfaring og hjelp på veien. De har ofte forventning om noe annet og det må vi hjelpe dem å justere. De må få innspill på hvor viktig CV, digitale verktøy, intervju situasjoner og så videre er. De må få grunnleggende dataferdigheter. Min erfaring er at de aller fleste ønsker seg en jobb så fort som mulig, uansett og det er kvinner eller menn. Men det er mange vanskeligheter og det er ikke så lett å se hva slags innsats som kreves når man har dårlig med skolebakgrunn og liten relevant arbeidserfaring».

Disse utsagnene kom da jeg spurt informantene både fra NAV og Norskskolen om lederen på Voksenopplæringen var opptatt av sluttresultatene med introduksjonsordningen. Informantene har en stor bevissthet rundt tema og ser på det som et komplekst område som krever samarbeid mellom de to aktørene, i dette tilfelle Norskskolen og NAV. På oppfølgingsspørsmålet om det forelå noen samarbeidsavtale mellom NAV og Norskskolen, uttaler en informant: *«Ja, dette har vi møter om og da er det ofte hvordan ferien skal planlegges gjennom året. Når planleggingsdager skal bli lagt inn bestemmer vi om det skal være hjemmearbeid eller ikke».* Utsagnet viser at de to aktørene samarbeider tett om innholdet i programmet slik at det blir helårig. Det helårige programmet er ikke forenelig med den ordinære arbeidstidsavtalen for lærere. Det betyr at Norskskolen og NAV samarbeider de ukene introduksjonsdeltakerne får undervisning om sommeren og i vinter- og høstferien. Disse ukene fordeles likt mellom NAV og Norskskolen og det gis ulikt tilbud. Jeg ble fortalt at tilbudet var variert og inneholdt alt fra ordinær norskundervisning til utflukt til den lokale gjenvinningsstasjonen og opplæring i kildesortering.

Videre når det gjelder samarbeidsavtalen mellom NAV og Norskskolen får jeg vite at de har utarbeidet en samarbeidsplattform. Denne plattformen har lederne for de to enhetene utarbeidet og den gjenspeiler hvilke felles verdier de jobber etter. De to lederne møtes to ganger i halvåret og jobber med dette. I skrivende stund har de søkt kommuneutviklingsmidler og det er med tanke på å utvikle dette samarbeidet. Når det gjelder samarbeidet rundt oppfølging av enkeltdeltaker skjer dette blant annet gjennom møter om «individuell plan» (IP-møter) der deltaker, lærer og programrådgiver møtes. Møtene skal skje to ganger i året. I tillegg har NAV i sin rutinehåndbok krav til programledere for hvordan og hvor ofte de skal ha oppfølging av deltakere:

«De skal følge opp planen hver tredje måned. Vi følger vel ikke opp det til enhver tid. Men det er meningen at de skal innkalle til samarbeidsmøter med alle som er viktige for den personen der den er i løpet. Noen ganger går det veldig greit. Jeg vil nok si at oppfølgingsmøtene kunne vi blitt flinkere på».

En programrådgiver skal veilede, drive oppfølging, være saksbehandler og koordinere samarbeidet mellom ulike aktører. En av disse aktørene er Norskskolen og lærerne der. Jeg spør informantene mine om det er avklart mellom lærer og programveileder hvem som har hvilke roller og hvem som har hvilket ansvar når det gjelder oppfølging av deltakerne.

Ved NAV har de sine roller og sitt ansvar nedskrevet i rutinehåndbok, men det har vært noen utfordringer knyttet til tema: *«Vi er veldig opptatt av det her hos oss, det er ikke så klart på Voksenopplæringa. Vi kan ikke ordne opp i alt i livene til folk. Målet er at de skal bli selvstendige neste gang. Opplever at lærere involverer seg sterkt i personer. Vi er veldig opptatte av at rollene skal være klare»* forteller informanten fra NAV og sier videre at målet til de i NAV er at deltakere skal bli selvstendige og på sikt klare ting selv.

Vedkommende skisserer et eksempel som å lese av strømmen. Programrådgiverne kan vise og fortelle en gang, og neste gang er det meningen at deltakeren skal klare det selv.

Programrådgiverne skal alltid veilede, men de må motivere deltakerne til å klare seg selv: *«Det er lett å være velmenende, men det er ris til egen bak eller bjørnetjenesten. Her trekker vi for eksempel for fem minutter»*, forteller informanten videre og henviser til hvor tydelige de er på trekk ved manglende oppmøte på skolen. Programrådgiverne forventer at deltakerne møter til avtalt tid ellers så trekkes de i stønad. Dette er noe som fra tid til annen har vært frustrerende fordi det oppleves som om lærerne ikke er like tydelige på dette. En av informantene fra Norskskolen er kjent med denne problemstillingen, og mener at lærerne har blitt strengere og tydeligere med oppmøtetidspunktet. NAV på sin side opplever noen ganger at læreren er for «snille» og på Norskskolen får jeg inntrykk av at de delvis enig i det:

«Jeg følger at vi i de siste årene har kommet frem til en avklaring i hvem som gjør hva. Det er lærerne som kommer tettere på enn programrådgiverne, selv om de også er tett på. Det har vært litt (drar på det), ja, jeg skal ikke kalle det gnisning, men litt irritasjon fra tid til annen fordi at vi har tråkket litt i bedene til hverandre, og det har gått begge veier. Mine lærere har nok involvert seg litt mer enn de skulle gjort, de møter de hver dag og da kan

det være litt fort gjort (tenker seg om), og ordne opp i ting som programrådgivere heller skulle gjort kanskje».

Tett samarbeid er viktig og på Norskskolen forteller en av informantene at enhetsleder for Larvik Læringscenter og NAV-leder møtes en gang i halvåret. Rektor for Norskskolen og leder for Introduksjonsteamet hos NAV har sine faste møtearenaer. Alle programveiledere og lærere møtes ca. hver tredje måned. Lederen mener de har blitt enda flinkere i det siste og at de møter enda mer for samarbeid nå, enn hva de gjorde tidligere. Trekker blant annet frem at de jobber i nettverk og at de har den felles strategiplanen for integrering og at den gjelder for alle kommunale tjenester.

Implementering i Larvik kommune

I Winters implementeringsmodell er politikkformulering og politisk design en sentral rammebetingelse før selve implementeringen. Hovedelementet i denne faktoren er derfor Introduksjonsloven. Det er Introduksjonsloven som setter rammer og vilkår for hvordan introduksjonsprogrammet skal være. Hvis man trekker denne faktoren ned på et lokalt plan kan man si at i Larvik kommune har strategiplanen for integrering vært en av rammebetingelsene. Integreringen er løftet opp på det lokalpolitiske plan og man har vedtatt tiltaksplaner på alle tjenesteområdene i forhold til tema. Siden dette gjelder alle innvandrere kommer deltakere i introduksjonsordningen også med her. I tillegg har ansatte ved introduksjonsteamet til NAV gjennomført felles studier og utarbeidet en rutinehåndbok før selv introduksjonsprogrammet trådet i kraft.

De sosioøkonomiske betingelsene er eksterne rammebetingelser som påvirker kommunen. Eksempler på dette er arbeidsmarkedet og tilgang på kvalifiserte medarbeidere. I Larvik kommune er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til en egen enhet i NAV. De som jobber der har vært der siden oppstarten da tok de studiet i veiledning sammen. I denne sammenheng utviklet de også egen rutinehåndbok for hvordan de skulle jobbe med introduksjonsordningen. Ut fra dette kan man anta at de har gjennomarbeidet rutinene i fellesskap, noe som er med på å styrke deres arbeid i oppfølgingen av deltakere i introduksjonsordningen.

Implementeringsprosesser på kommunalt nivå fordrer samarbeid mellom ulike enheter. I denne oppgaven er det samarbeidet mellom NAV og Norskskolen jeg har satt søkelyset på.

Det er disse to enhetene som utgjør den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsatferden. Til tross for felles målsetting med introduksjonsprogrammet er det rammebetingelsene hos den enkelte aktøren som påvirker dette samspillet.

Rammebetingelser i dette tilfelle kan det være ulik oppfatning av hvor tidlig deltakere skal ut i språkpraksis, eller hvor tidlig de bør melde seg på en norskprøve. Et annet eksempel er utfordringer knyttet til at det er NAV som har ansvaret for oppfølging av deltakere, og det er de som ønsker å få deltakerne raskest mulig over i arbeid, mens Norskskolen har hatt tradisjon for å ha større fokus på norskprøver.

De siste faktorene i implementeringsmodellen er medarbeidere og ledere. Medarbeidere i denne sammenheng er lærere og programrådgivere. Samarbeidet mellom de to aktørene er informasjon gitt av deres ledere i dette tilfelle. De jeg har intervjuet er min kilde til denne informasjonen. Her har jeg sett hvordan de ulike aktørene samarbeider om den samme målgruppen. Det er samarbeidet mellom instansene og deltakerne som er en viktig suksessfaktor for vellykket integrering. Dette gjelder også den siste faktoren som er ledelsen. Ledelsen er i dette tilfelle ledere jeg har intervjuet og deres synspunkter og uttalelser.

Introduksjonsprogrammet i Tønsberg kommune

Tønsberg er en kommune med ca. 42 000 innbyggere hvorav 12,7 prosent av befolkningen er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Disse tallene viser den totale innvandringen, og ikke bare bosatte flyktninger eller andre som får tilbud om deltakelse i et introduksjonsprogram (<http://ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2014-04-24?fane=tabell&sort=nummer&tabell=173759>). Per januar 2014 var det 48 deltakere i introduksjonsprogrammet. Antallet med introduksjonsdeltakere varierer på grunn av bosetting. Tønsberg kommune har i perioden 2013 – 2016 vedtatt etter anmodning fra IMDi at de skal bosette 170 flyktninger.

I kommuneplanen til Tønsberg kommune for perioden 2008 – 2020 (det jobbes med ny kommuneplan for perioden 2014 – 2026, men den er ikke tilgjengelig på nettsidene til Tønsberg kommunen på nåværende tidspunkt) er området innvandring sortert under Voksenopplæring og integrering. Organisatorisk ligger dette sortert under helse og sosiale tjenester. De nedskrevne målene er blant annet at kvalifisering skal styrke muligheten for

videre utdanning og arbeid. I tillegg står det at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal avsluttes med en skriftlig prøve. Den vedtatte planen for Voksenopplæring skal innebefatte at kommunen skal utvikle et integreringsprogram som alle innvandre skal følge. Videre står det at kommunen skal arbeide for at staten skal påta seg det fulle økonomiske ansvaret for integreringen (Tønsberg kommune, kommuneplanens måldel 2008-2020).

I Tønsberg kommune er ansvaret for å følge opp deltakerne i introduksjonsprogrammet lagt til en egen enhet i NAV. Denne enheten har vært ulikt organisert, men siden høsten 2012 har den vært organisert sammen med de som følger opp ungdom. Denne oppfølgingsavdelingen har ansvar for å følge opp ungdom mellom 18 – 25 år som har kontaktet NAV for å få hjelp til å komme i arbeid eller aktivitet. Introduksjonsdeltakerne blir fulgt opp av ressurspersoner på denne avdelingen i de årene de er aktive i et introduksjonsprogram og ett år etter de har avsluttet introduksjonsprogrammet.

De tre informantene i Tønsberg kommune hadde alle startet i kommunen etter at introduksjonsordningen ble obligatorisk. Det kunne derfor ikke med sikkerhet si eksakt når kommunen startet med introduksjonsprogrammet, men de antok at kommunen hadde startet med introduksjonsordningen da den ble lovpålagt i 2004. De fleste introduksjonsdeltakere i Tønsberg kommune er deltakere på Tønsberg Voksenopplærings norskavdeling. Der får de opplæring i norsk og samfunnskunnskap og de får tilbud om språkpraksis. Noen av introduksjonsdeltakerne går på grunnskolen for voksne. Der får de tilbud om eksamensrettet opplæring i de fem grunnskolefagene: norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag.

Det kom fram under intervjuene at politisk og administrative ledere i kommunen i svært liten grad etterspurte resultatene i arbeidet med introduksjonsordningen. Tønsberg Voksenopplæring har gjentatte ganger forsøkt å få arbeidet med integrering inn i det kommunale planverket, men foreløpig uten hell. En tidligere virksomhetsleder ved Tønsberg Voksenopplæring har flere ganger etterlyst tema i kommunale planer, men det har foreløpig ikke skjedd noe.

Tønsberg Voksenopplæring leverer i sin årsrapport fakta om skolen og hvilke norskresultater som er oppnådd på de nasjonale prøvene. Dette får administrative kommunale ledere og politikere automatisk fra skolen.

Gjennom en av informantene får jeg derimot vite at det i NAV er i ferd med å skje endringer i forhold til rapporteringsrutinene for de som jobber med introduksjonsordningen. Nå skal rådmannen ha tilbakemeldinger hver måned. Det skal blant annet rapporteres på hvor mange som er ute i arbeid og hvor mange som er på andre tiltak. Det er bestemt at det skal settes inn ekstra innsats der tallene er svake, og utfordringene er størst. Jeg får vite at den statlige delen av NAV har gode innarbeide rutiner for rapportering, og at den kommunale delen av NAV skal over på et tilsvarende system for de kommunale tjenestene. Dette gjelder derfor også introduksjonsordningen.

På spørsmålet om leder i NAV etterspør resultatene av arbeidet med introduksjonsordningen har informantene ulike historier og fortelle. En informant svarer slik: *«Om økonomi er det en viss interesse og resultater i forhold til økonomi. Men ikke ellers. Ikke menneskene og hvordan det går med dem. Det syntes jeg er veldig lite».*

På bakgrunn av økt bosetting har derimot NAV endret fokus. I tillegg til at rutinene for rapportering endres, skal det også ansettes flere til å jobbe med oppfølging av deltakere i introduksjonsordningen. Fra informanten i NAV får jeg også vite at NAV-leder ser på alle nyregistreringer og får oversikt over hvor mange som går over til arbeid og utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. Vedkommende forteller videre at: *«Det har vært lite fokus på det tidligere»* og referer her til omorganiseringen som har vært. Tidligere var det liten fokus på måloppnåelsen og informanten forteller at: *«De som jobbet der viste ikke hvilken prosentandel de hadde en gang. Det var ingen fokus på det. De gjorde jobben sin og visste ikke hvordan det gikk. De sammenlignet seg ikke med noen».*

Da jeg spør informanten om hvordan NAV opplever at ledere på Tønsberg Voksenopplæring er opptatt av resultatene med gjennomført introduksjonsprogram får jeg vite at de ikke opplever noen interesse derfra. På Tønsberg Voksenopplæring derimot sier en av informantene at de er opptatt av resultatet med introduksjonsordningen og at de ser viktigheten i at menneskene kommer seg ut i arbeid. Den andre informanten er tydelig i sitt svar og er opptatt av at Tønsberg Voksenopplæring er en skole. Vedkommende sier: *«Viktig å tenke på at vi er en skole. Et lærersted. Vi er opptatt av språklæring».*

Videre, når det gjelder hvor tydeliggjort arbeidet med introduksjonsprogrammet er i kommunale planer i Tønsberg kommunen får jeg vite, som beskrevet over at i kommuneplanen er tema sortert under helse og sosial tjenester. Det står ellers lite om tema i kommunale planer, og informantene forteller at det er lite om introduksjonsprogrammet

og integrering i det kommunale planverket. En informant sier: «*Det er bare nevnt i noen veldig runde former. Om at vi har noe flyktningsarbeid*». En annen informant utdyper dette mer og forteller: «*Ja, nå spør du mye jeg ikke kan svare på. Ja, det er klart at det er det. Så spør det hvordan man definerer forankring. Det forankres ved at det fattes et vedtak. De gjør det gjennom politisk politiske vedtak om bosetting. I kommuneplanmål står det ingen ting om at Tønsberg kommune forplikter å tilby så og så mange språkpraksisplasser for eksempel. Akkurat den biten er vel mitt inntrykk at det ikke er noe styring fra toppledelsen i kommunene at sånn og sånn skal det være. Det står ikke noe om det. Mulig det kommer noe i 2014. I tilfelle bitte lite grann altså veldig lite. Ja, i den ny reviderte, men da er det i tilfelle veldig lite. Og det som også er et problem syntes jeg*».

Når det gjelder hvorvidt det foreligger en skriftlig samarbeidsavtale mellom Tønsberg Voksenopplæring og NAV så er dette noe det har vært jobbet med hele dette skoleåret. Det har vært en samarbeidsavtale mellom Tønsberg Voksenopplæring og fem andre kommuner. Denne avtalen har imidlertid ikke vært forankret i en interkommunal avtale, eller med Tønsberg kommune som en vertskommune. Dette har det vært jobbet med hele høsten 2013, og fra nyttår 2014 ble rådmannen også engasjert i arbeidet. Det gjøres nå forsøk på å få til en avtale som gjør Tønsberg kommune til en vertskommune, der introduksjonsdeltakere fra de andre kommunen kan få opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Siden NAV med sine programrådgivere skal veilede, drive oppfølging, være saksbehandlere og koordinere samarbeidet mellom ulike aktører er det viktig at det er et godt samarbeid mellom NAV og de ulike aktørene. En av disse aktørene er lærerne på Tønsberg Voksenopplæring. Jeg spør derfor om det er helt avklart mellom lærerne og programveilederne hvem som har hvilke roller og hvem som har hvilket ansvar når det gjelder oppfølging av deltakerne. Formelt ligger ansvaret hos NAV, det er programrådgiverne som skal utarbeide individuelle planer sammen med deltakeren og de har ansvaret for oppfølgingen av den. Som en del av den individuelle planen ligger norskplanen, den har lærerne ansvaret for. Siden de fleste introduksjonsdeltakerne har opplæring i norsk og samfunnskunnskap som hovedinnhold i introduksjonsprogrammet er programrådgiverne og lærerne avhengig av å samarbeide. En av informantene jeg snakket med i Tønsberg syntes at samarbeidet var blitt veldig bra, men fortalte at det ikke alltid hadde vært slik. Informanten forteller videre at etter omorganiseringen i NAV har de større fokus på individuell oppfølging av introduksjonsdeltakere, enn hva det hadde vært

tidligere. Programrådgiverne har nå større fokus på hvordan de kan tilrettelegge for den enkelte deltaker. Utfordringen er den gruppen av deltakere som ikke fungerer på skolen. De satser nå ekstra på denne gruppen. Dette er deltaker som går på skolen, men som ikke er motiverte eller nyttiggjør seg av undervisningen. Jeg får av informanten vite at det de i NAV tidligere har vært misfornøyde med manglende tilbakemelding fra lærerne på hvilke deltakere dette gjelder.

Samarbeidet mellom lærerne og programrådgiverne er blant annet forankret i to årlige IP-møter, i disse møtene møtes introduksjonsdeltaker, programrådgiver og lærer. Som regel brukes også telefontolk. Samarbeid utover dette er i en nyopprettet tverrfaglig gruppe der ansatte fra NAV, Tønsberg Voksenopplæring, Migrasjonshelsetjenesten og PP-tjenesten møtes. Gruppen er såpass nystartet at noen resultater derfra er det for tidlig å si noe om.

Informantene fra Tønsberg Voksenopplæring forteller at de har registrert at NAV har endret fokus og driver tettere oppfølging enn hva det gjorde tidligere. Informantene forteller videre at leder i den delen av NAV som jobber med introduksjonsdeltakere, vil ha deltakerne ut i språk- og arbeidspraksis mye tidligere enn hva som har vært praktisert tidligere. Dette er man litt kritisk til på Tønsberg Voksenopplæring. Der mener man at deltakerne bør ha nådd et minimum av språkforståelse før de skal ut i praksis.

Informantene fra Tønsberg Voksenopplæring forteller også at de har opplevd at introduksjonsdeltakere som har gjennomført og bestått norskprøven, og dermed nådd målene sine for norskopplæringen, men som på grunn av manglende tilbud fortsetter å gå på skolen, det illustreres slik: *«Deltakere har tatt norskprøve 3 og allikevel blitt susende her oppe i 3-4 måneder fordi de har flere måneder igjen i introduksjonsprogrammet. Dette mener jeg NAV Tønsberg har tatt tak i nå»*. Dette utsagnet viser også at det er endringer på gang, i alle fall når det gjelder samarbeidet mellom NAV og Tønsberg Voksenopplæring.

En programrådgiver skal veilede, drive oppfølging, være saksbehandler og koordinere samarbeidet mellom ulike aktører. En av disse aktørene er Tønsberg Voksenopplæring og lærerne der. Jeg spør informantene mine om det er avklart mellom lærer og programveileder hvem som har hvilke roller og hvem som har hvilket ansvar når det gjelder oppfølging av deltakerne. En av informantene i NAV forteller at det tidligere lå en uskrevet forventning om at Tønsberg Voksenopplæring tok hele introduksjonsprogrammet. Dette er endret nå, og man har i NAV tydelig skjont at skolen har ansvar for norsk og samfunnskunnskap og at NAV skal ta mer ansvar for de andre tingene. Skolen fra sin side

har seks kommuner og forholde seg til, og på Tønsberg Voksenopplæring blir NAV Tønsberg trukket frem som et eksempel der programrådgiverne har skjönt ansvaret sitt. Lederne opplever ikke at alle kommuner har skjönt det like godt. De opplever at enkelte kommuner har et ønske om at skolen skal ordne det meste:

«Det kan variere fra lærer til lærer og fra programrådgiver til programrådgiver. Ofte kommer man i situasjoner hvor læreren kjenner deltakerne bedre enn programrådgiveren. Noen lærere er gode mennesker og noen har kanskje litt sterkere omsorgs gener enn andre. Noen tilfeller der det har vært motsetninger på hva lærer mener og hva programrådgiver sier, men det er litt skummelt det jeg sier nå for at nå snakker vi om Tønsberg kommune og det har aldri vært den verste kommunen for å si det sann og jeg tror at Tønsberg kommune (avbryter seg selv). Samarbeidet med flyktnings tjenesten i Tønsberg blir stadig bedre. Lærere syntes kanskje enkelte deltakere blir tatt ut av norskundervisningen for tidlig, men det gjelder enkelte. Det hender også at lærer legger planer for deltakere uten at konsulenten er informert, for eksempel så hadde vi en periode mange ville søke grunnskolen. Det er ikke et stort problem men det dukker opp av og til og det går an å rydde opp i det. Som skole er det en endring i tankegangen for lærere som også er vanskelig for lærerne er jo sammen med disse deltakerne mye mer i tid enn det programrådgiverne er. Jeg tror lærerne vet mye mer om hjemmesituasjonen enn det programrådgivere gjør og da kan omsorgsogenet bli litt for stort. Andre ganger er det helt fraværende. I forhold til Tønsberg fungerer det helt fint og lærerne har begynt å skjønne at det ikke er de som bestemmer over deltakere».

På ledernivå er det ingen faste samarbeidsarenaer i Tønsberg kommune. Det er noe som kalles "6k" og det er et forum der programrådgivere fra de seks kommunene møtes jevnlig sammen med avdelingsleder på norskavdelingen.

Implementering i Tønsberg kommune

I Winters implementeringsmodell er politikkformulering og politisk design en sentral rammebetingelse før implementeringen. Hovedelementet her er selve Introduksjonsloven. Det er Introduksjonsloven som setter rammer og vilkår for hvordan introduksjonsprogrammet skal være. Hvis man trekker denne faktoren ned på et lokalt plan, så er ingen konkrete føringer i Tønsberg kommune på hvordan kommunen skal jobbe

med integrering. Det eneste som finnes i kommunale tilgjengelige planer er et lite avsnitt om Voksenopplæringen.

De sosioøkonomiske betingelsene er eksterne rammebetingelser som påvirker kommunen. Eksempler på dette er arbeidsmarkedet og tilgang på kvalifiserte medarbeidere. I Tønsberg kommune ble ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til en egen enhet i NAV som også følger opp ungdom, dette skjedde høsten 2012. Det er egne programrådgivere i denne avdelingen som kun følger opp introduksjonsdeltakere. Gjennom informantene får jeg vite at det skjer mye endringer i løpet av inneværende år. NAV har større fokus på individuell, tett oppfølging av deltakerne. Dette er noe som også bekreftes av informantene fra Tønsberg Voksenopplæring.

Implementeringsprosesser på kommunalt nivå fordrer samarbeid mellom ulike enheter. I denne sammenheng er det samarbeidet mellom NAV og Tønsberg Voksenopplæring som har vært i fokus. Det er disse to enhetene som i dette tilfelle utgjør den organisatoriske og interorganisatorisk implementeringsatferden. Til tross for felles målsetting med introduksjonsprogrammet er det rammebetingelsene hos den enkelte aktøren som påvirker samspillet. Med rammebetingelser som har vært trukket fram, så er det blant annet hvor lenge en deltaker skal gå på norskkurs før vedkommende skal ut i språk- eller arbeidspraksis.

Med medarbeidere i denne implementeringsmodellen menes de som er i direkte kontakt med målgruppen. I dette tilfelle er det informantene som er min kilde til informasjonen om temaet. Her har jeg blitt fortalt hvordan de to aktørene samarbeider om den samme målgruppen. Det er samarbeidet mellom de to enhetene som er en viktig suksessfaktor for vellykket integrering.

Den siste faktoren i denne implementeringsmodellen er ledelsen. Ledelsen er i dette tilfelle ledere jeg har intervjuet og informasjonen som kommer frem er deres synspunkter og uttalelser.

Finnes det noen organisatoriske forskjeller i introduksjonsprogrammet i Tønsberg og Larvik kommune som har betydning for hvordan ordningen er implementert?

I dette avsnitte skal jeg trekke frem likheter og forskjeller på hvordan introduksjonsordningen er implementert i de to kommunene og se hvordan de ulike aktørene samarbeider. Som utgangspunkt til diskusjonen bruker jeg data fra intervjuene og jeg trekker frem det som kom frem inn under temaene «implementering av introduksjonsordningen i kommunen» og «samarbeid mellom Voksenopplæringene og NAV» fra intervjuguiden (vedlegg II, kopi av intervjuguide).

Organisatorisk finnes det ved første øyekast bare likheter mellom de to kommunene. I begge kommunene er ansvaret for introduksjonsordningen lagt til en egen enhet i NAV. I både Larvik og Tønsberg kommune får deltakerne opplæring i norsk og samfunnskunnskap i andre lokaler enn der NAV holder til. I Tønsberg kommune får deltakerne opplæring på Tønsberg Voksenopplæring. I Larvik kommunen får de opplæringen på Norskskolen, som er en del av Larvik Læringscenter. I perioden 2013-2016 har begge kommunene planlagt bosetting etter anmodning fra IMDI. Tønsberg kommune har planlagt å bosette 170 flyktninger og i Larvik har planlagt å bosette 180 flyktninger i denne perioden. I Tønsberg kommune hadde man før vedtaket om økt bosetting ble fattet, et tverrfaglig møte der alle tjenesteytere i Tønsberg kommune var representert og la frem sine eventuelle utfordringer i forbindelse med økt bosetting. Siden vedtaket ble fattet har det blitt opprettet flere stillinger. Blant annet hos NAV Tønsberg som programrådgiver, for å drive oppfølging av nye introduksjonsdeltakere. I Larvik kommune har de planlagt en spredt bosetting utover årene og bevilget mer penger til boliger.

Når det gjelder hvordan introduksjonsordningen er implementert i politikkformulering og på det lokal politisk plan finner man forskjeller i de to kommunene. I Larvik kommune vedtok kommunestyret desember 2010 følgende: «*Strategiplan for sterkere integrering av innvandrergupper i Larvik kommune vedtatt innen 31.12.2011*». I arbeidsutvalget for dette planarbeidet satt representanter både fra NAV og fra Larvik Læringscenter. Strategiplanen ble endelig vedtatt 15.2.2012. I løpet av våren 2012 skulle gruppen også arbeide frem et forslag til en tiltaksplan. Tiltaksplanen ble laget med utgangspunkt i erfaringer gjort gjennom strategiplanen, og man så på de nyeste stortingsmeldingene og NOU-ene om tema. I Tønsberg kommune derimot finnes det ingen strategiplan for integrering. Det eneste som finnes på nåværende tidspunkt er det som står skrevet om Voksenopplæringen i kommuneplanen.

På punktet om hvorvidt det finnes konkrete politiske føringer i arbeidet med introduksjonsordningen skiller altså kommunene seg fra hverandre. I Larvik har de utarbeidet en strategiplan og i Tønsberg ligger det ingen tydelige føringer i arbeidet med introduksjonsordningen. I Larvik har de utarbeidet mål som er lagt inn i det kommunale plansystem. I tertialrapporter er det spørsmål om konkrete tall og på årsbasis er det også lagt inn måletall på overgangen til arbeid og om bosetting. I Tønsberg derimot har politikerne ikke vist så stor interesse. Frem til nå har Tønsberg Voksenopplæring levert årsmelding hvert år med resultatene fra norskprøvene. Dette skal endres i løpet av 2014. Da skal NAV rapportere hver måned til rådmannen. Dette skjer på nye måleskjemaer, og i den rapporteringen ser man raskt hvor man eventuelt bør sette inn ekstra ressurser. Dette viser at endringer skjer i Tønsberg kommune. Eksemplene vist ovenfor viser en ulikhet når det gjelder hvordan politikere og kommunenes administrative ledelse etterspør resultater med introduksjonsordningen, men at det er endringer underveis i Tønsberg kommune.

Om hvorvidt lederne i NAV og på de to Voksenopplæringene er opptatte av resultatene med arbeidet rundt introduksjonsordningen skiller de to kommunene seg fra hverandre. I Larvik jobber de med holdningene på Norskskolen. Man har hatt tradisjon for å først og fremst fokusere på norskresultatene, men har en målsetting om å se på introduksjonsdeltakerens helhetlige løp. Målsettingen med introduksjonsordningen er arbeid eller utdanning, og det skal integreres inn i holdningene til de som jobber på Norskskolen også. Høsten 2013 hadde Norskskolen og NAV et prosjekt sammen som het «Utdanning for arbeid». Etter dette prosjektet ble undervisningen lagt om til to ulike løp. Et utdanningsløp og et arbeidsløp. NAV og Norskskolen forsøker å holde samme fokus og det handler om å ha en forventning til deltakerne i introduksjonsordningen, de har erfart at de alle fleste i et introduksjonsprogram ønsker å komme ut i arbeid så fort som mulig.

I Tønsberg kommune derimot oppleves det ikke som om lederne på Tønsberg Voksenopplæring er opptatt av resultatene av arbeidet med introduksjonsordningen. Informantene fra Tønsberg Voksenopplæring sier på sin side at de er interessert i hvordan det går med deltakeren etter endt introduksjonsprogram, men siden de representerer en skole er de først og fremst opptatt av arbeidet med språkopplæringen. Leder av NAV ser på alle nyregistreringer NAV foretar seg, også når det gjelder deltakere inn i et introduksjonsprogram. Dette er også et av punktene som det forventes endringer i løpet av 2014. I løpet av året skal alle lederne blir orientert om hvordan det går med deltakere i et introduksjonsprogram.

På spørsmålet om hvorvidt det finnes noen skriftlig samarbeidsavtale mellom Voksenopplæringene og NAV skiller de to kommunene seg fra hverandre. I Larvik kommune har leder for Larvik Læringscenter og leder for NAV utarbeidet felles verdier og en samarbeidsplattform som det forventes at alle ansatte forholder seg til. I tillegg har leder for NAV ved Introduksjonsteamet og Norskskolen ett tett samarbeid. I Larvik kommune samarbeider de to aktørene rent praktiske. De møtes årlig for å fordele de fem ukene introduksjonsdeltakerne går på skolen utover den ordinære skoleruta. De tar ansvar for to og en halv uke hver, og legger opp ulike planer. I Tønsberg kommune er den ingen faste samarbeidsarenaer utenom de ordinære IP-møtene to ganger i året. Faste møtearenaer utover dette er 6k møtene, der avdelingsleder på norskavdelingen møter programrådgiverne i de seks kommunene. Disse møtene skjer månedlig. Siden dette kun gjelder Tønsberg kommune ser jeg bort fra denne samarbeidsarenaen i denne sammenheng.

De sosioøkonomiske betingelsene er eksterne rammebetingelser som påvirker kommunen. Eksempler på dette er arbeidsmarkedet og tilgang på kvalifiserte medarbeidere. I Larvik har de som arbeider med introduksjonsprogrammet jobbet sammen siden før introduksjonsordningen ble obligatorisk. Før innføringen tok de et studium i veiledning sammen og parallelt med studiene utarbeidet de en egen rutinehåndbok for hvordan de skulle jobbe med introduksjonsdeltakere. I Tønsberg har de som jobber med oppfølging av introduksjonsdeltakere vært ulikt organisert. Siden høsten 2012 har de vært organisert sammen med de som følger opp ungdom. At de har jobbet ulikt med ordningen behøver ikke å si noe om hvor kvalifiserte medarbeiderne er, men det kan selvfølgelig også bety noe. De som har jobbet lenge kan ha fått god erfaring, men det samme kan også være en bakdel, at man jobber på ren rutine.

Implementeringsprosesser fordrer samarbeid mellom ulike aktører. Jeg har satt søkelyset på samarbeidet mellom NAV og Voksenopplæringene. Det er disse to enhetene som i dette tilfelle utgjør den organisatoriske og interorganisatorisk implementeringsatferden. Til tross for felles målsetting med introduksjonsprogrammet påvirker ulike faktorer samspillet mellom de to ulike aktørene. Faktorer som er aktuelle i denne sammenheng er hvordan programrådgiverne og lærerne samarbeider i forhold til oppfølging deltakerne. Er det avklart hvordan rollene er fordelt mellom dem, og er det lagt noen rutiner for samarbeidet? På overordnet ledernivå kan man tydelig se at Larvik kommune har kommet lengre enn Tønsberg kommune. I Larvik møtes NAV leder og enhetsleder for Larvik Læringscenter fast en gang i halvåret og de sitter i samme ledergruppe på rådmannsnivå. Nivået under

som består av leder på Norskskolen og leder for Introduksjonsteamet hos NAV møtes også jevnlig. I Tønsberg foreligger det på nåværende tidspunkt ingen faste samarbeidsmøter på overordnet ledernivå. Det som derimot er felles for begge kommunene er at de har faste IP-møter to ganger i året. På disse møtene deltar programrådgiver, introduksjonsdeltaker og lærer.

Når det gjelder hvorvidt det er avklart mellom NAV og voksenopplæringene hvem av aktørene som har hvilket ansvar ovenfor deltakerne så ser det ut som begge kommunen har hatt de samme utfordringene. Her forteller informantene at det har blitt mye bedre den siste tiden, men at det til tider har vært uavklart mellom lærerne og programrådgiverne, dette gjelder begge kommunene. Det som særlig trekkes frem er at lærere har involvert seg for mye personlig i ting rundt deltakerne og at de ikke alltid er like strenge til å føre opp ugyldig fravær hvis en deltaker kommer for sent på skolen uten gyldig grunn. En annen ting som også er likt i de to kommunene er hvor mye norskkunnskaper som oppfattes som godt nok før det er aktuelt med utplassering i språkpraksis. Dette kommer særlig frem i forhold til hvor tidlig NAV ønsker at deltakere skal ut i språk- eller arbeidspraksis. Her har de to aktørene ulik fokus. NAV tenker arbeid så snart som mulig og skolen tenker norskopplæring og norskprøver. Når det gjelder disse tingene er det flere likheter enn forskjeller mellom de to kommunene.

Oppsummert kan det se ut som at introduksjonsordningen er bedre implementert i Larvik kommune enn i Tønsberg kommune. I Larvik ligger det et politisk strategidokument som sier noe om hvordan man skal jobbe med innvandrere og det er utarbeidet egne tiltaksplaner. I tillegg samarbeider den øverste ledelsen om felles holdninger og mål. Når det gjelder oppfølging i hverdagen har det vært tydelige irritasjonsmomenter hos begge aktørene, men det ser ut som dette er ting det er tatt tak i og som det jobbes med. I dette tilfelle gjelder det begge kommunene.

Implementeringen i Larvik og Tønsberg kommune, sett i sammenheng med resten av landet

Undersøkelsen gjort av Rambøll viser at et godt samarbeid mellom ulike aktører og god lederforankring øker sannsynligheten for gode resultater i arbeidet med introduksjonsordningen. Funn viser at det er viktig å skape klarhet om målsettinger og

rammer for de involverte aktørene som jobber med introduksjonsprogrammet (Rambøll 2011).

I denne studien ser jeg på samarbeidet mellom de to aktørene: NAV og Voksenopplæringene. I rapporten fra Rambøll trekkes det frem at et godt samarbeid både på deltaker- og ledernivå kan påvirke den individuelle tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet, og dermed også resultatoppnåelsen til den enkelte deltaker. I min studie fant jeg store forskjeller i de to kommunene når det gjaldt samarbeid på ledernivå. Samarbeid på deltakernivå derimot viser ingen forskjell i de to kommunene. Mye av samarbeidet på deltakernivå er lovpålagt gjennom et visst antall IP-møter i året. Utover dette samarbeidet har programrådgiverne i begge kommunene, i større eller mindre grad, opplevd at lærere har involvert seg for mye i deltakerne, også utover det rent faglige. Eksempler som trekkes frem er blant annet i forhold til utbetaling av introduksjonsstønad. Loven er tydelig på at utbetalingen skal skje etter frammøtelister, og NAV rapporterer at de i noen grad opplever at ikke alle lærerne er like nøye med å føre fravær. Det gjelder særlig der deltakerne kommer for seint uten gyldig grunn på skolen.

Funn fra undersøkelsen til Rambøll viser at i kommuner der introduksjonsordningen er organisert innenfor NAV får den svekket prioritet i kommunens ledelse. Den mangler ofte forankring både på politisk og på administrativt nivå. Dette kom ikke tydelig fram i min undersøkelse. Introduksjonsordningen mangler forankring i Tønsberg kommune, men i Larvik kommune er den god forankret både på det politiske og på det administrativt nivået i kommunen.

I denne delen av oppgaven har jeg diskutert oppgavens andre delspørsmål, og sett hvordan implementeringen av introduksjonsordningen er i de to kommunene Larvik og Tønsberg. Jeg har gjennomført en komparativ studie der likheter og forskjeller er trukket frem gjennom funn fra intervjuene. Når resultatene fra denne studien sammenlignes med Rambølls landsdekkende undersøkelse, viste det seg at gode resultater som regel starter med et godt og forankret samarbeid på ledelsesnivå i kommunene.

DEL V

Suksessfaktorer for et vellykket introduksjonsprogram

I denne delen av oppgaven skal jeg se nærmere på noen av suksesskriteriene som har vært trukket frem i arbeidet med det som kan betegnes som et vellykket introduksjonsprogram. Et vellykket introduksjonsprogram sidestilles med høy måloppnåelse når det gjelder andelen av deltakerne som går direkte over til arbeid eller videre utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram.

Først presenteres Larvik og Tønsberg hver for seg, deretter foretar jeg en sammenligning av likheter og forskjeller kommunene i mellom. Dette gjøres på bakgrunn av informasjon som kom frem i intervjuene, og offentlig tilgjengelig statistikk fra IMDi og SSB. Videre bruker jeg også her funn fra Rambøll- rapporten «Analyse av resultatoppnåelsen i introduksjonsordningen» (2011) for å sammenligne de to kommunene med landet for øvrig. Avslutningsvis ser jeg det hele i lys av de sosiologiske begrepene «klasse» og «sosial ulikhet».

Da introduksjonsordningen var fem år markerte IMDi dette med en fagkonferanse. I rapporten som ble utgitt i forbindelse med femårsmarkeringen pekte IMDi på en rekke erfarte suksesskriterier som kjennetegnet et vellykket introduksjonsprogram. De trakk frem «kompetanse» i det kommunale arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere som et nøkkelord (IMDi 2010). *Kompetanse* var nøkkelordet der hver bokstav henviste til et tema: *K – for kvalitet, O – for omstillingsevne, M – for målretting, P – for praksisplass, E – for eierskap, T – tett oppfølging, A – ansvar for egen læring, N – for norskopplæring, S – for samarbeid og E – for egevaluering.*

Når jeg utarbeidet intervjuguiden vektla jeg tre av disse faktorene som temaer: *praksisplass, samarbeid* og *tett oppfølging*. Samarbeid ble diskutert i foregående kapittel, og dermed er det nå suksesskriteriene *praksisplass* og *tett oppfølging* som er utgangspunktet.

IMDis erfaring er at kommuner som kan tilby varierte, relevante og kvalifiserende praksisplasser med tett oppfølging ofte er vellykket i et introduksjonsprogram. Praksisplassene er med på å integrere deltakeren inn i lokalmiljøet og kan i noen tilfeller gi deltakerne en fot innenfor arbeidslivet. I tillegg gir utpassering på en praksisplass deltakeren en unik mulighet til å praktisere norsk utenfor klasserommet, samt å få et innblikk i et mulig fremtidig yrke. Det som derimot trekkes frem som en utfordring for

kommunene, er at arbeidsmarkedet i kommunen kan gjøre det vanskelig å finne praksisplasser. Dette gjelder særlig i kommuner med et begrenset eller særegent arbeidsmarked.

Den andre suksessfaktoren er at deltaker i et introduksjonsprogram får tett oppfølging av ansvarlige instanser. Dette har av IMDi blitt betegnet som en av de aller viktigste årsaken til suksess med et introduksjonsprogram. Her har IMDi blant annet trukket frem eksempler der programrådgiverne blant annet er tilgjengelige slik at deltakerne får veiledning, men at det er en balansegang for det viktigste er at deltakerens selv får et eierskap til eget introduksjonsprogram og sin egen individuelle plan (IMDi 2010).

Oppfølging, praksis og resultater i Larvik kommune

Når nye deltakere skal bosettes i Larvik kommune gjennomgår programrådgiverne en systematisk kartlegging av dem. I NAV brukes mye tolk og de har opprettet en kommunal tolketjeneste. En informant forteller: *«Iallfall tre av tolkene er statsautoriserte, de er veldig proffe, vi har frilans tolkere i tillegg. Der kan det være ymse. Kan være utfordrende med nye som vi ikke har tolk til. Da bruker vi telefontolk. Særlig bruker vi tolk til bosetting, det blir mye enklere da»*. Informanten viser meg skjema og sjekkliste og henviser til hva som står i rutinehåndboka om hvordan de mottar nye deltakere. På sjekklista står alt fra møter de skal ha med deltakerne til detaljer rundt bosetting:

«Her er alt ned på detaljer hva de (referer til medarbeiderne) skal gjøre, også boveileder og boligkontor. Alle som jobber her har jobbet her siden vi startet opp, så de er veldig rutinerte. De (referer til medarbeiderne) har mange samtaler med dem (referer til introduksjonsdeltakerne) i begynnelsen utenom oppsatte møter, da bygges relasjonen. Mye blir ikke sagt i de førest møtene. De (referer til medarbeiderne) har jobbet her i ti år alle sammen så de følger nok ikke dette skjema slavisk».

På Norskskolen får nye introduksjonsdeltakerne time hos skolens rådgiver før oppstart, blant annet for å kartlegge tidligere skolegang og arbeidserfaring. Alle introduksjonsdeltakere følger arbeidslivets bestemmelser for ferie og fravær uavhengig om de går på Norskskolen eller på grunnskole for voksne. Deltakerne er på skolen fra halv ni til halv tre hver dag. De ukene med undervisning når resten av skolene tar ferie, fordeles

likt mellom Norskskolen og NAV. En av informantene mine sier tørt: «*Vi tørr ikke noe annet etter tilsyn*». En av de andre informantene utdyper dette samarbeidet mer utfyllende slik:

«Vi fordeler ferie ellers mellom skole og NAV. Vi har ansvar for uke 26, 27 og høstferien, det blir ca. tre uker hver. Planleggingsdager og påsken skal de ha hjemmeoppgaver. Nå for eksempel fikk vi henvendelse fra grunnskolen med spørsmål om de kunne ha hjemmearbeid i vinterferien. Da krevde vi at det måtte være opplegg lærer lagde og som ble gjennomgått i etterkant. Det kunne de ikke og dermed måtte de være med de som går vanlig på norskurs hele uken. Når de får hjemmeoppgaver skal de godkjennes og rettes av skolen i etterkant».

Alle deltakere i et introduksjonsprogram har en individuell plan. Den utarbeides ved oppstart, i samråd og med veiledning fra en programrådgiver. Som en del av den individuelle planen, ligger planen for norskopplæringen og der står det hvilket norsknivå og norskprøve som er målet til deltakeren. En av informantene i Larvik fortalte meg: «*Vi tenker alltid videre, vi har aldri stoppet noen. Har noen tatt norskprøve tre får de alltid gå på skolen, vi har strekt oss. Vi fyller en funksjon. Vi har ikke kastet noen ut*».

Vedkommende referer her til en deltaker som i etterkant har omtalt Norskskolen som et hjem og ikke som en skole.

Jeg spør videre om det er mulig å få individuelt tilpasset opplæring når helsa tilsier at man ikke fungerer i en ordinær skoleklasse, og får da vite av en informant: «*Ja, har en gruppe analfabeter, og semi-analfabeter. Putter inn andre som sliter også. Har et nivå over det også, en saktegående gruppe, den gruppa har vi alltid hatt. For de som ikke suser raskt igjennom. Gruppen er aldri over ti, noen beveger seg videre*». Det er ikke bare på Norskskolen de tilpasser opplegget. Programinnholdet kan i sin helhet tilpasses i forhold til helse og inneholde andre ting en norskopplæring. En informant forteller: «*Behandling, grønn omsorg, andre kommunale tiltak. Det som er viktig er at de skal bruke det eksisterende. Andre sektorer skal tilby ordinære tilbud. Det skal være ordinære tilbud, introduksjonsordningen er tilretteleggingen. Andre sektorer skal også kunne gi innvandrere et fullverdig tilbud*».

Når det gjelder språk- og arbeidspraksis har NAV ansvar for arbeidspraksis og Norskskolen ansvar for språkpraksis. Utplassering i praksis er viktig både i forhold til

norskopplæringen og i forhold til integrering inn i både arbeids- og samfunnsliv. Jeg spør om det er forankret i kommunen gjennom rådmannen at de kommunale tjenestene skal åpne opp for praksiskandidater og får vite at: *«Det ligger i plansystemet. Ligger i tiltaksplan for integrering også. Det er vedtatt i kommunestyre og er derfor lettere og implementere. Så kommunens virksomheter tar sitt ansvar».*

Norskskolen skulle etter jeg fortok intervjuene dele inn norskkursene i et arbeidsrettetløp og et utdanningsløp. Målet er at både spor 1 og spor 2 deltakere skal i språkpraksis etter tre- fire måneder. Tidspunktet for utplassering i språkpraksis har NAV og Norskskolen hatt en diskusjon rundt, og en av informantene sier tørt at: *«NAV vil ha de ut enda tidligere».* Spor 1 deltakere utplasseres primært for språktrening i barnehager, der det ikke er så krevende språkmessig. På Norskskolen har de en egen ansatt som skaffer språkpraksis, men det er lærerne til den enkelte deltaker som følger de opp. Jeg spør om det er noen sammenheng mellom hvor deltakeren er i språkpraksis og det fremtidige yrke deltakeren ser for seg, svaret jeg får er at: *«Ideelt sett ønsker vi å få til det. Fra NAV sin side er det et ønske om det. De ønsker en rød tråd gjennom det hele slik at språkpraksis kan bygge bro inn til arbeidspraksis. Men i praksis viser det seg at det ikke er så enkelt».*

Siden målet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisere deltakeren for arbeid eller utdanning spør jeg alle informantene om hva de ser som den største utfordringen (både politiske og økonomiske) for å nå målet. Svarene er nokså ulike, og her gjengis noen av dem: *«Vi ser at vi trenger det tredje året nå som vi har bosatt flere med dårlig skolebakgrunn».* En annen informant syntes det ligger store utfordringer i det norske arbeidsmarkedet og utdyper det slik: *«Hadde ønsket meg flere bedrifter som Stormberg, sånn for å ta et samfunnsansvar. Jeg tror vi har mange flinke elever, men som aldri får sjansen til å vise seg frem fordi næringslivet ikke gir de en sjanse».*

Resultatene med introduksjonsprogrammet er varierende fra år til år. I følge tall fra IMDi gikk 71 prosent av introduksjonsdeltakerne i Larvik kommune i 2013 over i arbeid eller utdanning. Da jeg presenterer disse tallene for en av informantene får jeg vite at dette ikke stemte, og at det var feil i registreringen hos NIR. Dagen etter får jeg tilsendt korrekt tall på e-post. Der står det at Larvik hadde en målsetting om at 65 prosent skulle over i arbeid eller utdanning, men at det reelle tallet var på 58 prosent (kopi av mail, vedlegg III). I Larvik kommunen har de hele tiden satt seg konkrete mål i arbeidet med introduksjonsprogrammet: *«Ja, det er laget en strategiplan (går å henter den). Planene er*

for perioden 2012-2016 og den deler inn alle tjenestene som kommunene yter med en konkret tiltaksplan og så videre». På Norskskolen har de imidlertid ikke satt opp konkrete mål for introduksjonsdeltakerne, informanten forteller: «Vi er opptatt av at de fleste skal stå på norskprøven».

Siden de fleste deltakerne får to år på å kvalifisere seg er det rimelig å anta at medbrakt kompetanse både når det gjelder arbeidserfaring og skolebakgrunn har betydning når det gjelder overgangen til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram. Jeg spør derfor hvilke rutiner både skolen og NAV har for kartlegging av medbrakt kompetanse fra hjemlandet. Jeg får vite at dette er noe som gjøres i kartleggingssamtalen i starten av introduksjonsprogrammet. En informant forteller: *«Rådgiver ber om alle papirer til inntakssamtalen og hun (rådgiver) sørger for kartleggingen».* All undervisning er tilrettelagt både for de med liten eller ingen skolebakgrunn, og for de med høyere utdanning fra hjemlandet.

Da jeg spør informantene om hva de selv har erfart som den mest vellykkede suksessfaktoren for et introduksjonsprogram, svarer de nokså ulikt. På NAV er de opptatt av at deltakerne skal få eierskap til eget program, og ikke særbehandles. Der trekkes de i stønad ved ugyldig fravær. Informanten derfra utdyper svaret slik: *«Flere faktorer. Vi er veldig nøye med fravær. Vi og introteamet har felles plattform på det. Vi er strenge og tydelige på oppmøte. Vi har kjempet med snille lærere og snillisme. Vi vil være tydelige. Mye lekser, tett oppfølging og tett program er kjempe viktig».* Av informantene på Norskskolen får jeg helt andre svar. Der trekker den ene informanten blant annet fram jobben de dyktige lærerne gjør: *«Jeg tenker faktisk på at det er veldig høyt faglig nivå på lærerne her. Spesielt engasjement blant lærerne. For at elevene skal lykkes. Jeg har jobbet i grunnskolen og vært rektor der, folk tror at når du kommer som lærer på Norskskolen kan du senke skuldrene men jeg sier tvert imot».* En annen informant på Norskskolen trekker frem et program der deltakere får opplæring som helsefagarbeidere: *«Ja, Miks programmet. Miks er et samarbeid mellom Larvik Læringscenter, omsorgstjenesten og NAV. Dette er et gjennomtenkt og godt program. Her får deltakerne opplæring ute i de forskjellige avdelingene som assistenter».*

Avslutningsvis i intervjuene stilte jeg et åpent spørsmål om det var noe informantene selv ønsket å fortelle, som vi ikke hadde vært innpå. Nedenfor har jeg trukket ut noen av svarene jeg fikk:

«Jeg har vært her i 14 år og mye har skjedd. Samarbeidet med NAV har blitt mer formalisert og vi er flinkere til å møtes og snakke sammen, vi vil jo også forbedre det. Vi vil allikevel få bedre klima, det er jo bare tull egentlig for vi har det veldig bra sammen».

«Det er utfordringsbildene vi ser, det er spenningspunktene mellom Norskskolen og NAV. Dette er vi enige at vi skal jobbe med. Kan introduksjonsprogram virke passiviserende? (Spør seg selv). Vi hadde tidligere et «klart vi kan kurs». Leter litt etter hva det er som motiverer personer til å gjøre en formidabel innsats i introduksjonsprogrammet. Hvorfor bruker de ikke frivillig sektor mer? Hvorfor bruker de ikke de samme arenaene som nordmenn? Egeninnsats er viktig»!

«Trist at det i Introduksjonsloven ikke kommer tydelig frem hvem som har ansvar for hele introduksjonsprogrammet til deltakeren. Det er ikke tydelig definert. Det står på kommunene. Hvem har ansvaret? Hvem er kommunene? Ille at norskskuddet er på vei ned, det er synd».

Oppfølging, praksis og resultater i Tønsberg kommune

Når nye deltakere skal bosettes og starte i et introduksjonsprogram i Tønsberg kommune skjer den første kartleggingen av NAV. En informant beskriver prosessen slik: *«Man får tilbakemelding fra mottak, vi begynner et samarbeid med migrasjonshelsetjenesten. Mange av de som kommer har jo vært innom der. Har ikke hatt noe formalisert samarbeid, men fremover skal vi sende meldinger til migrasjonshelsetjenesten når vi bosetter folk. Blir en frivillig sak for deltakerne, men vi ønsker at de skal velge de (migrasjonshelsetjenesten) som fastlege. Så har vi et intervju, her kartlegger vi, hva de har av utdannelse, hva de har jobbet med også videre. Eller har vi det (tenker seg om og er tydelig usikker) første IP-møte? Vet ikke. Man har jo ofte to dager i forbindelse med bosetting og da kjører man mye rundt og da snakker man ofte uformelt. En handledag og en flyttedag».*

Når de starter på Tønsberg Voksenopplæring har de i likhet med alle andre deltakere en inntakssamtale der tidligere skolegang og arbeidserfaring kartlegges av rådgiver eller en inntaksansvarlig. Der settes sluttmålet for norskopplæringen. I noen tilfeller blir deltakerne testet før de plasseres i en klasse. Alle nybegynnere som skal til inntakssamtale får

telefontolk dersom de ikke snakker engelsk. Det brukes så å si aldri oppmøtetolk. I NAV brukes også mest telefontolk, men de har noen ganger oppmøtetolk ved bosetting.

Alle introduksjonsdeltakerne følger arbeidslivets bestemmelser for ferie og fravær. Introduksjonsdeltakerne som går på grunnskolen følger foreløpig ordinær skolerute. En av informantene beskriver skoledagen til introduksjonsdeltakere slik: *«Er her tretti klokketimer. Forventes at de jobber syv og en halv time hjemme. Det sier loven at det er det som er greit når språkopplæring er hoved opplegget i introduksjonsprogrammet. Det er etter min mening for mye, det kan du godt ta med (ler) siter meg på det!»*

Ved oppstart i et introduksjonsprogram utarbeides det en individuell plan for deltakeren i samarbeid med, og med veiledning fra en programrådgiver. En av informantene forteller:

«Det er jo mye frustrasjon rundt målsettingene i IP egentlig. Man kan være uenig om det er realistisk eller ikke. Har jo IP fire ganger i året. Målet ønsker man å sette tidligst mulig. To år på intro er i det snaueste laget for de fleste. Derfor ikke så bra å vingle, da bruker man dyrbar tid, men livet endrer seg jo. Så får de familiegjenforening og da bruker de plutselig opp tid, da skal de plutselig forsørge familien og da får de jo ikke tid til utdanning allikevel. Noen får med hjelp av karriereveiledning et realistisk bilde. I Tønsberg får man ikke sosialhjelp om man velger utdanning. Jeg vet de gjør det i andre kommuner, men Tønsberg er veldig rigide. Derfor er vi opptatt av at de som velger utdanning vet hva det innebærer. Vi bruker mye tid på å informere. Velger de utdanning får de ingen støtte. Så da får mange en tanke om at de må ha en deltidsjobb, så får de ikke den deltidsjobben så avsluttes de på grunnskole uten utdanning og uten jobb».

På spørsmålet om i hvilken grad det tilrettelegges for deltakere som ikke nyttiggjør seg av undervisningen på skolen, får jeg blant annet vite at Tønsberg kommune har ulike ikke kommersielle arbeidsgrupper. De har arbeidsoppgaver som spenner fra snømåking til flytteoppdrag. I tillegg har den delen av NAV som jobber med introduksjonsdeltakere fått mulighet til å benytte seg av NAV sine statlige tiltak. En av informantene forteller: *«Vi har hatt en diskusjon på det, for NAV mente i utgangspunktet at flyktninger er kommunens oppgave og at kommunen skulle ta alt ansvar. Men så har jo NAV en stor tiltakskasse med statlige tiltak som vi ikke har fått bruke, men nå har vi det».* Informantene gir meg flere eksempler, blant annet om en deltaker som nylig har tatt truckførerbevis. Dette lot seg ikke gjøre før.

Da jeg spør om det gis tilpasset opplæring får jeg vite at: *«Introduksjonsloven sier man skal gi tilpasset opplæring men ikke spesialundervisning. Men hva er tilpasset opplæring? Tilpasset opplæring gis i grupper som er på likt nivå. NAV må eventuelt fatte vedtak om annen tilpasning. Vi kan anbefale det. Alle lærere er jo forpliktet til å tilpasse individuelt, det må jo alle lærere. (Tenker seg om) Vi kan ikke fatte vedtak om andre ting for folk, vi kan anbefale. De som jobber i NAV bestemmer»*. Om det samme tema får jeg videre vite at: *«Flere har tilpasninger. Vi har blant annet en dame som har helsetiltak, hun svømmer og går til fysioterapeut. Alle i NAV systemet må også ville selv. NAV kan ikke tvinge noen til behandling»*.

Når det gjelder språk- og arbeidspraksis har NAV ansvar for arbeidspraksis og Tønsberg Voksenopplæring for språkpraksis. Utplassering i praksis er viktig både i forhold til norskopplæringen og i forhold til integrering inn i både arbeids- og samfunnslivet. På intervju tidspunktet var verken språk eller arbeidspraksisplasser forankret i administrativ ledelse i kommunen. De kommunale tjenester har ingen forpliktelse til å ta imot deltakere i praksis, det er opp til den enkelte leder å avgjøre om de skal ta imot deltakere fra Tønsberg Voksenopplæring i språkpraksis. En av informantene utdyper svaret sitt slik: *«Kunne ønske at man jobber mer med ledelsen i kommunen og at kommunen kunne være villige til lærlingplasser, det er viktig med tanke på den langsiktige kvalifiseringen. Det tenker jeg vi kunne prioritert»*. Når deltakerne skal ut i arbeidspraksis går de en runde på aktuelle steder sammen med programrådgiveren sin, det hender også at deltakeren går rundt selv.

Programrådgiveren kan ofte være med på et intervju. Informanten forteller: *«Jeg vil at arbeidsgiver skal sjekke språknivået, stil og profil. Så skriver vi en standard NAV-kontrakt om praksis»*. Det er ulikt hvor lenge deltakerne er i arbeidspraksis. Ofte kan det være tre dager i uka i et halvt år, men vanlig er at man starter med tre måneder og så eventuelt forlenger avtalen om det fungerer tilfredsstillende.

Deltakere både på spor 1 og spor 2 skal ut i språkpraksis i regi av Tønsberg Voksenopplæring. Det har vært litt ulikt hvor lenge de har gått på skolen før de skal utplasseres. En informant forteller: *«Det er en av de tingene skolen ønsker å gjøre noe med, med en viss motvilje fra lærerne. For lærerne ønsker de seint ut. NAV ønsker de skal ut fra uke to, avdelingsleder mener at de bør ha nådd nivå A1. Det setter en del krav til praksisplassene. Men jeg mener nivå A2, da er de omtrent ferdige, men det er faktisk folk som er i språkpraksis nå som skal ta norskprøve tre. I planene for neste skoleår ønsker vi det mye før, nå har vi et etterslep»*. Det har ikke vært noe fast system på hvor lenge

deltakerne er i språkpraksis. Det har vært forsøkt litt ulikt. Dette skoleåret har de stort sett vært utplassert i fem uker og jobbet mellom to og tre dager i uka. En av informantene jeg snakket med mente at: *«Det er fordeler og ulemper med alle modellene. Men jeg tror vi har ganske kort språkpraksis hos oss»*. Deltakere i språkpraksis blir fulgt opp jevnlig av lærerne sin, deltakere i arbeidspraksis blir fulgt opp ved behov av programrådgiveren sin. Man har både fra NAV og fra Tønsberg Voksenopplæring sin side forsøkt å skaffe praksisplasser som er i samsvar med deltakerens ønske om fremtidig yrke. Når det gjelder arbeidspraksis er det særlig utfordrende for som informanten sier: *«Det fungerer veldig bra i praksis, men det er ikke steder man får jobb»*.

På spørsmålet mitt om hva informantene ser som den største utfordringen (både politiske og økonomiske) for å nå målene med introduksjonsordningen, svarer viser at de fleste syntes utfordringen ligger i at kvalifiseringen skal skje på to år, og at det er veldig kort tid for mange av deltakerne: *«Tanken er at de skal rekke å lære språket og kvalifisere seg og det rekker man ikke det på to år»*.

I følge tall fra IMDi for 2013 gikk 45 prosent av introduksjonsdeltakerne i Tønsberg kommune over i arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram. Tønsberg kommune har som mål at 60 prosent skal over i arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsgram. Informanten som forteller dette ler og fortsetter:

«Vi er jo ikke der, men det er viktig å ha troen!» Informanten forteller videre at de er: *«Kjempe stressa, og at det er på godt og vondt. Det er jo sånn at vi i større grad forlenger nå. Det som er bra med det er at vi har mer fokus på det i alle samtaler med folk. Vi begynner også å tenke på at to år er kort tid, vi må stresse de (deltakerne) litt. Få de til å skjønne at de får ett år til å lære språket og ett år til å kvalifisere seg etter det. Sånn at de får jobb. De kan ikke lande på skolen og bare sitte der og slappe av. De må få norske venner, få seg et nettverk. Vi har forventinger om at når de har vært her ett år så må vi begynne å tenke praksis (drar på det) for det trenger de!»*

I og med at de fleste deltakerne får to år på å kvalifisere seg, er det rimelig å anta at medbrakt kompetanse både når det gjelder arbeidserfaring og skolebakgrunn har betydning når det gjelder overgangen til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram. Jeg spør i hvilken grad skolen tilrettelegger for arbeidsrettet

norskopplæring. Dette har tydeligvis NAV og Tønsberg Voksenopplæring litt ulikt syn på, en av informantene forteller dette:

«Jeg ser fortsatt at skolen har den holdningen at skolen er det beste stedet for å lære seg språket. Særlig for de som er skoleflinke, de blir gjerne holdt igjen for å komme på det høyeste språknivået». En av de andre forteller dette: «Jeg tror faktisk at vi er i ferd med å bli mer yrkesrettet. Det går på valg av læremidler. De fleste introduksjonsdeltakerne går på spor 2, arbeidsboka vi bruker der nå er til manges store fortviles arbeidsrettet. Altså lærerboka er arbeidsrettet. Det samme gjelder spor 1 på øverste nivå. Jeg mener det betyr at vi tilbyr arbeidsrettet norsk. Vi følger lærerplanen. Vi er ikke så store at vi har rene arbeidsrettet eller skolerettede klasser. Vi velger bøker som legger mer vekt på arbeidsliv enn på utdanning». Programrådgiverne følger tett opp den individuelle planen til deltakerne og informanten forteller at: «Vi er flinkere og flinkere til det (å ha fokus på målene). Vi jobber trinnvis med målene». Utfordringene er særlig stor der deltakerne har liten skolebakgrunn fra hjemlandet. Informanten forteller at: «Veldig vanskelig. Kommer litt an på hvor flinke de er til å jobbe. De som er flinke til å jobbe de kan klare seg, de som er det må videre. De må i arbeidspraksis». På skolen går de i ulike grupper siden alle klasser og grupper er nivåbasert.

Jeg spør videre informantene om hva de selv har erfart som den mest vellykkede suksessfaktoren for et introduksjonsprogram, og svarene er ulike:

«Har tenkt mye på dette. Ser mange små kommuner gjør det bra, tror tett oppfølging er veldig viktig. Har lyst å si at det der med eierskap og ansvar for egen læring er en utfordring for oss som skole, de kommer fra en helt annen skolestruktur. De er vant til å høre hva læreren sier og pugger. De reproduserer. Ansvar for egen læring har eksistert i 20-30 år, dette er begreper vi har jobbet mye. Ansvar for egen læring betyr at du må vite hva du skal lære. De må ha begrepsforståelse. Du må vite hvorfor du skal lære».

«Jeg tror at det er å bygge stein på stein. Både i forhold til høy kompetanse av fagfeltet for de som jobber her og samfunnsforståelsen og hva som virker og ikke virker.

«Vi har jo dårlig statistikk, men det jeg syntes fungerer bra er en kombinasjon av arbeidspraksis og jobbsøk. Og da tenker jeg hele integreringstanken, det er ikke god

integrering og være på skolen hele dagen. Der møter de bare utlendinger. Det er mye rundt det der altså, men jeg tror de må ut i det norsk samfunnet og ut i arbeidslivet».

Avslutningsvis spurte jeg også her om det var noe informantene selv ønsket å fortelle, som vi ikke hadde vært innpå. Nedenfor illustrerer svarene ulikheten hos informantene:

«Et mål for oss er at de skal klare et liv uten NAV. De skal få verktøy til å ordne ting selv uten hjelp fra NAV. De skal over i privat bolig og ikke i kommunalbolig».

«Ansvar for egen læring. Forutsetter at du vet hva du skal lære. Må ha konkrete mål. Hvordan få konkrete mål? Dette med å få mål konkrete jobber vi med hele tiden. Slutt mål kan være diffuse».

«Dette er en viktig arena for kvalifisering. Viktig at kommunene samarbeider».

Resultatene sett i sammenheng med landet for øvrig

Funn i analysen til Rambøll (2011) viser at i tillegg til god lederforankring og et godt samarbeid mellom de ulike aktørene som arbeider med introduksjonsordningen, øker sannsynligheten for gode resultater om introduksjonsprogrammet blir mer arbeidsrettet, både når det gjelder tilgangen på kommunale og statlige tiltak og når det gjelder norskopplæringen. I tillegg til disse faktorene er det hele tiden viktig at deltakeren har et eierskap til sin egen individuelle plan og får tett oppfølging av en programrådgiver. Dette er suksesskriterier som også gjelder innenfor andre områder, blant annet dropout ungdom og andre som står utenfor det ordinære arbeidslivet (Arntzen og Grøgaard 2011).

Tidligere forskning viser også at kommuner som øker tilgangen på kommunale og statlige tiltak tilbyr et bedre arbeidsrettet program. Siden det er den kommunale delen av NAV som har ansvaret for introduksjonsprogrammet har dette vært ulikt praktisert. I Tønsberg kommune er det nylig åpnet opp for at introduksjonsdeltakere kan tilbys statlige tiltak. En informant fra Tønsberg fortalte at tidligere hadde ikke det vært mulig.

I følge Rambøll-rapporten viser det seg at i enkelte kommuner er tilbudet for dårlig tilpasset deltakere med høyere utdanning fra hjemlandet. Dette fant jeg ikke i min studie,

der både Larvik og Tønsberg kommune gir nivå delt undervisning, dermed skal også undervisningen være tilpasset de med høyere utdanning.

Noe som skiller de to kommunene når det gjelder arbeidsretting av introduksjonsprogrammet er samarbeidet mellom de lokale aktørene. I Larvik kommune er det nedskrevet i planverket at kommunale tjenester skal åpne opp for å ta imot deltakere i praksis, det har ført til at man til enhver tid har ca. 40 praksisplasser. I Tønsberg kommune er det ikke satt i system på denne måten, der er det opp til den enkelte virksomhetsleder om hvorvidt de har mulighet og kapasitet til å ta imot deltakere i praksis.

Tett og individuell oppfølging av alle introduksjonsdeltakerne trekkes også frem som en suksessfaktor. I både Larvik og Tønsberg kommune er oppfølging av flyktninger organisert i en egen enhet hos NAV, der programrådgiverne har oppfølging og veiledning som hovedfokus. Dette kontoret ligger i begge kommunene i et annet bygg enn der deltakerne til daglig får undervisning. Det kan derfor diskuteres hvor vidt de er tilgjengelige med denne modellen. Introduksjonsdeltakerne har pliktet oppmøte på skolen i programrådgiverens kontortid. Dette løses på forskjellige måter og i Tønsberg kommune for eksempel har NAVs programrådgivere fast møtetid hver uke på Tønsberg Voksenopplæring. Når det gjelder den lovpålagte oppfølgingen skiller ikke de to kommunene seg fra hverandre.

Er det samsvar mellom suksesskriteriene og måloppnåelsen i Larvik og Tønsberg kommune?

I dette avsnitte skal jeg trekke frem likheter og forskjeller på hvordan de to kommunene jobber i forhold til suksesskriteriene «oppfølging» og «praksisplass» som var to av suksesskriteriene som IMDi trakk frem under sin femårsmarkering. Som utgangspunkt til diskusjonen bruker jeg data fra intervjuene og jeg trekker frem det som kom frem under temaene «oppfølging», «praksisplass» og «resultater» fra intervjuguiden (vedlegg II, kopi av intervjuguide).

Tidligere forskning viser at gode resultater blant annet henger sammen med at kommunene setter konkrete mål for introduksjonsordningen, tilbyr arbeidsrettet tiltak og har et godt samarbeid med andre aktører i kommunen (Rambøll 2011). Her viser jeg hvordan de to

kommunene arbeider med utplassering av deltakere, hvor tett de følger opp deltakerne og hvor målrettet de arbeider med introduksjonsordningen.

I begge kommunene blir deltakernes tidligere skolegang og arbeidserfaring både kartlagt av NAV og av skolen før oppstart i et introduksjonsprogram. Det ser derimot ut som at NAV i Larvik kommune har en mer systematisk kartlegging enn hos NAV i Tønsberg. I Tønsberg skjer mye av kartleggingen gjennom uformelle samtaler ved bosetting. I Larvik har de en utfyllende sjekklister for alt som skal tas opp, og alt er nedfelt i en rutinehåndbok som programrådgiverne har utformet i fellesskap. Begge kommunene bruker stort sett telefontolk i møter med nybegynnere, og bare unntaksvis oppmøtetolk ved bosetting.

Introduksjonsprogrammet er en lovpålagt tjeneste og begge kommunene tilbyr introduksjonsprogram i det lovpålagte antall dager og timer. Det er ca. fem uker i løpet av skoleåret det bare er introduksjonsdeltakere på skolene. I Tønsberg kommune er det Tønsberg Voksenopplæring som har ansvar for innhold, mens i Larvik kommune deler NAV og Norsskolen disse ukene mellom seg og samarbeider om innholdet.

Alle deltakere i introduksjonsordningen utarbeider en individuell plan i samråd med programrådgiver, med et konkret sluttmål. Dette gjøres ved oppstart av introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen er lovbestemt, det er også oppfølgingen av den. I begge kommunene følges den jevnlig opp av programrådgiverne og lærerne. Lærerne blir innkalt til oppfølgingsmøter to ganger i året slik loven krever. Programrådgiveren har i tillegg to møter med deltakerne om den individuelle planen.

I begge kommunene er det mulig å få tilpasset introduksjonsprogrammet for deltakere med behov for spesielle tilpasninger slik at de kan kombinere opplæringen med helsefremmende tiltak. I Tønsberg for eksempel kan man få lagt inn behandling hos fysioterapeut som en del av introduksjonsprogrammet. I Larvik presiseres det tydelig at alle de kommunale tjenestene er pålagt at de skal kunne tilby sine ordinære tjenester også til flyktninger, det vektlegges at det ikke skal være noen form for særtilpasning.

Disse sammenligningene viser at de lovpålagte tjenestene følges opp på samme måte i Tønsberg og Larvik. Siden mye av dette er nedskrevet i lover og forskrifter, kan det være rimelig å anta at det kan være årsaken til likheten mellom kommunene. Det eneste punktet de skiller seg noe fra hverandre, er på punktet om kartleggingen. Det ser ut til at den gjøres mer systematisk av NAV Larvik enn av NAV Tønsberg.

Arbeidsrettet norskopplæring og utplassering i språk- og arbeidspraksis er viktig for deltakere i et introduksjonsprogram. I Larvik kommune er det forankret fra ledergruppen at alle kommunale tjenester skal åpne opp for praksiskandidater. Det ligger i plansystemet i kommunene og det er nedfelt i tiltaksplanene for integrering at kommunen skal ha 40 plasser tilgjengelig for innvandrere. Det betyr at alle kommunale tjenester tar et ansvar. I Tønsberg kommune er det på intervju tidspunktet ikke forankret fra ledergruppen i kommunen, og dermed er tilgangen på praksisplasser avhengig av velvillighet fra de ulike virksomhetslederne. Dette var et av punktene samtlige informanter fra Tønsberg kommune uttrykte som et savn, og at det var noe som burde ha vært satt i system slik at kommunen til enhver tid hadde praksisplasser.

I begge kommunen er det en person som skaffer språkpraksisplasser til deltakerne, mens de blir fulgt opp av en lærer når de er ute i praksis. I begge kommunene har det vært prøvd ulike varianter av språk- og arbeidspraksis med tanke på start og stopptidspunktet. En utfordring i begge kommunene har vært at skolen, og NAV har hatt ulik synspunkt på hvor tidlig deltakere skal ut i praksis. Når det gjelder hvordan kommunene jobber med språk- og arbeidspraksis er mye likt i de to kommunen. Det som derimot skiller seg ut og som har betydning er at i Larvik kommune er det forankret at kommunale tjenester skal åpne opp for å ta imot innvandrere i praksis. Dette er ikke forankret i Tønsberg kommune.

Regjeringens mål for 2013 var at 55 prosent av de som avsluttet introduksjonsprogrammet skulle over i arbeid eller utdanning. Landsgjennomsnittet for 2013 viser at det var 47 prosent som gjorde det. I følge tall fra IMDi lå Larvik kommune over målsettingen, der 71 prosent gikk over i arbeid eller utdanning. Tønsberg kommune lå under målsettingen med 45 prosent av deltakerne som gikk over i arbeid eller utdanning. Tønsberg kommune lå dermed også under landsgjennomsnittet. Tallene for Larvik fikk jeg vite av en av informant at var feil. Larvik hadde av ulike årsaker ligget på etterskudd med registreringen i NIR. Det betyr at IMDi sin statistikk og NAV Larvik sin statistikk ikke stemmer overens. Det reelle tallet i Larvik kommune for 2013 var at 58 prosent gikk over til arbeid eller utdanning etter gjennomført program.

I begge kommunene har NAV en konkret målsetting for introduksjonsprogrammet. I Larvik er målsetting for 2014 at 65 prosent av deltakerne skal over i arbeid eller utdanning, i Tønsberg mener en informant å huske at tilsvarende tall er 60 prosent. Tønsberg kommune har i en årrekke hatt dårlige resultater, og jeg får vite av de som jobber med det:

«*Er kjempe stressa*». De jobber imidlertid mer målbevisst med oppfølging nå enn bare hva de gjorde for et par år siden.

I begge kommunene forteller informantene meg at skolene ikke er så opptatt av sluttmålet med introduksjonsprogrammet, på skolene er de mer opptatt av norskprøvene og sluttmålet med norskopplæringen for deltakerne. Det skjer likevel endringer i begge kommunene, for begge skolene legger mer om til arbeidsrettet norskopplæring. Dette gjør de både gjennom valg av lærerbøker men også gjennom hvordan undervisningen er lagt opp. På intervju tidspunktet så var de i ferd med å legge om undervisningsmodulene på Norskskolen.

For at alle deltakere skal kvalifiseres seg på det nivået som passer de best, tilbyr begge kommunene nivådelt opplæring, dette gjøres i tråd med lærerplanen. For at deltakere skal tilbys opplæring på eget nivå blir de nøye kartlagt før de starter på skolen, dette gjøres likt i de to kommunene. Mange introduksjonsdeltakere kan komme til Norge uten grunnskole fra hjemlandet. I Larvik kommune har de i stor grad fått tilbud om å ta grunnskole, og det tilrettelegges for det i stor grad. I Tønsberg kommunen derimot har det vært ulik oppfatning mellom Tønsberg Voksenopplæring og NAV om hvorvidt deltakere skal få tilbud om å ta grunnskole for voksne som en del av introduksjonsprogrammet eller ikke. Tønsberg Voksenopplæring har til tider opplevd at NAV er: «*Stort sett kjipe til å akseptere grunnskole*», og av en av informantene får jeg vite at dette har vært til stor frustrasjon for lærerne som til daglig har deltakere med et sterkt ønske om grunnskole. NAV på sin side begrunner avslagene med at de opplever at introduksjonsdeltakere har: «*Dårlig tid til kvalifisering*».

Oppsummerende kan det se ut som deltakere i introduksjonsordningen får samme lovpålagte oppfølging og utforming av sin individuelle plan i Tønsberg og Larvik kommune. Det som skiller de to kommunene er at NAV i Larvik har en mer systematisk kartlegging av deltakerne før oppstart. I begge kommunen tilbys det språk -og arbeidspraksis til introduksjonsdeltakerne. Det som skiller de to kommunene her er at i Larvik kommune er det forankret at alle de kommunale tjenestene skal åpne opp for å ta imot deltakere i praksis, dette er ikke satt i system i Tønsberg kommune og var et ønske hos alle informantene mine der. Når det gjelder resultatene med introduksjonsprogrammet har de høyere prosentandel som går over til arbeid og utdanning i Larvik enn i Tønsberg.

Makt og sosial ulikhet

I denne delen skal jeg diskutere hvordan programrådgiverne gjennom «oppfølging» og bruk av «praksisplasser» ovenfor introduksjonsdeltakere arbeider for å øke andelen deltaker som når målsettingen med et introduksjonsprogram. Deltakelse i arbeidslivet er utpekt som en viktig arena for integrering. Integreringen er toveis og krever gjensidig tilpasning fra majoriteter og minoriteter. Gjennom å øke sysselsettingen av innvandrere, hindres fremveksten av ny underklasse.

Oppfølging av deltakere i et maktperspektiv

Med utgangspunkt i Webers «legale herredømme» kan oppfølgingen av introduksjonsdeltakerne belyses. Det legale herredømme bygger på herredømme i kraft av ulike regler som introduksjonsdeltakerne må følge. Maktutøvelsen skjer når det er en samhandling mellom aktører. Denne samhandlingen kan være mellom to aktører, hvor A har makt over B, eller det kan være en organisasjon eller nettverk som har makt på et marked eller over enkeltaktører. I dette tilfelle er resultatet som foreligger etter et endt introduksjonsprogram i størst interesse eller nytte for A, som kontrollerer hendelsen og utfallet av den.

I utgangspunktet må det foreligge en hensikt bak A sin påvirkning av B med ønske om et bestemt resultat. A har en hensikt med handlingen sin. A har en *oppfatning* om hvordan en bør forholde seg til B, for å oppnå best mulig resultat. Dette bygger på de *verdier* som ligger til grunn for A, men også for de *målene* A har til hensikt å oppnå. For å oppnå disse målene bruker A ulike *ressurser*. Hvis A ønsker å informere B om noe som A selv kan dra nytte av er det en maktutøvelse. A kan bruke ulike strategier for å påvirke B, blant annet gjennom kommunikasjon, slik at A får uttrykt sitt budskap ovenfor B (Engelstad 1999a).

Introduksjonsprogrammet har en rekke rett og plikt elementer i seg. Disse er legitime i den forstand at deltakerne i et introduksjonsprogram blir informert om dem av programrådgiver eller gjennom en tolk. Siden det for introduksjonsdeltakerne gis noen rettigheter blir det en viss gjensidighet i forholdet, men gjensidigheten bygger på de lovene og forskriftene som Introduksjonsloven legger til grunn. Dermed er det programrådgiverne som kontrollerer

forholdet. Uansett får introduksjonsdeltakerne noe igjen for deltakelsen. De får kvalifisert opplæring og introduksjonsstønad.

Sosial ulikhet i arbeidslivet

Arbeidstaker og arbeidsgiver er de to mest sentrale aktørene i arbeidslivet. Arbeidsgiver har legal makt til å fatte beslutninger som i sin konsekvens fører til ulikhet i arbeidslivet (Rogstad 2002). Arbeidsgivere kan velge hvem de vil ansette og gjennom det får de makt. Gjennom introduksjonsordningen ønsker man å kvalifisere deltakerne for deltakelse i arbeidslivet. Hvor vidt denne kvalifiseringen lykkes gjenspeiles i resultatene. I rapporten fra SSB hvor man ser på deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden mellom 2007 - 2011 og til og med ett år etter endt introduksjonsprogram, viser funn at andelen kvinner i arbeid og utdanning er lavere enn for menn, og at inntekten gjennomgående for begge kjønn er lavere enn for gjennomsnittet i befolkningen (Walstad Enes 2014).

Når det gjelder arbeidsliv og i dette tilfelle språk- og arbeidspraksis så er man i Tønsberg kommune prisgitt «goodwill» hos arbeidsgiver. I Larvik kommune derimot har kommunene organisert det slik at det til enhver tid skal være tilgjengelige praksis plasser for innvandrere befolkningen, derunder også introduksjonsdeltakere. Funn fra tidligere studier (Fafo 2007) viser at innvandrerbefolkningen sett under ett er overrepresentert innenfor industri, varehandel, hotell, restaurant og forretningsmessig tjenesteyting og helse- og sosialtjenester. Dette kan ses i tråd med John H. Goldthorpe som tar utgangspunkt i Marx og gjør en inndeling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på arbeidsmarkedet (Nordli Hansen og Engelstad 2010). Han bruker begreper som «servicekontrakt» og «arbeidskontrakt». I kategorien med «servicekontrakt» er de som en har ledende stillinger både i offentlig og privat virksomhet. Arbeidstakere på «arbeidskontrakt» har mindre jobbsikkerhet og andre lønnsvilkår. Det er innenfor denne kategorien yrkeskategoriene ovenfor befinner seg.

Ulikheten i livsjanser kan også diskuteres i lys av Pierre Bourdieu. Han var en fransk samfunnsforsker som gjennomførte flere ulike studier for å avdekke skjulte maktforhold og mekanismer som skapte ulikhet i livssjanser (Danielsen og Nordli Hansen 1999). Han hevdet at den sosiale verden kunne presenteres som et rom med en rekke dimensjoner,

hvor mennesket er definert utfra sin relative posisjon i det sosiale rommet. I det sosiale rommet er det ulike felt, og det eksisterer hierarki innen hvert felt og mellom feltene. En persons posisjon i det sosiale rommet bestemmes av et sett med egenskaper. De egenskapene som er aktuelle i denne sammenheng er særlig yrke, inntekt, utdanning og geografisk opprinnelse. Til hvert felt svarer en type kapital som avgjør hvor mye makt man besitter på feltet. Det sosiale rommet har tre dimensjoner. Disse dimensjonene er kapitalvolum, sammensetting av kapital og endringer i kapitalvolum. Bourdieus «kapitalbegrep» illustrerer ulike former for sosial ulikhet. De ulike kapitalformene er *økonomisk kapital*, *kulturell kapital* og *sosial kapital* (Nordli Hansen og Engelstad 2010).

Kulturell kapital er ressurser i form av kunnskap, dannelse og utdanning. Et eksempel på kulturell kapital kan være å forstå de kulturelle kodene i samfunnet. Jo mer man behersker den kulturen, jo mer kulturell kapital har man. Sosial kapital beskrives blant annet som de ulike former for nettverk som kan brukes til å fremme egne interesser. Økonomisk kapital kan være penger eller eiendom. En persons kapital sammensetting er ulik. I lys av Bourdieus teori kan man si at livssjansene til en introduksjonsdeltaker er relativt lav siden man er nyankommet innvandrere, kjenner ikke kodene i samfunnet, er uten nettverk og mottar introduksjonsstønad som er et minimum.

I dette avsnittet har jeg hatt søkelyset på hvordan programrådgivers oppfølging av introduksjonsdeltakerne kan ses i et maktperspektiv, videre har jeg belyst hvordan sosial ulikhet også gjenspeiles i arbeidslivet, der blant annet introduksjonsdeltakere er overrepresentert i kategorien som har mindre jobbsikkerhet og dårligere lønnsvilkår enn andre grupper på arbeidsmarkedet.

DEL VI

Avslutning

Det er nå 10 år siden det ble obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger å tilby et introduksjonsprogram, med målsetting om å kvalifisere deltakerne for deltakelse i det norske arbeids- og samfunnslivet. Deltakelse i et introduksjonsprogram gir rett til en introduksjonsstønad, som reduseres time for time ved ugyldig fravær. Dette gjør

introduksjonsstønaden til en arbeidsbetinget stønad, som er i tråd med det som har blitt kalt «arbeidslinja» i norsk velferdspolitik.

Et introduksjonsprogram er vellykket om deltakerne oppnår målsettingen med ordningen. Det vil si at deltakerne etter gjennomført program er kvalifisert for og deltar i arbeidslivet, er økonomisk selvstendig, har lært norsk, og inntatt en aktiv og åpen holdning til det norske samfunnet.

I denne masteroppgaven har jeg fortatt en komparativ studie av de to kommunene Larvik og Tønsberg. Valgt falt på de to mellomstore Vestfold kommunen blant annet fordi det er to kystkommuner med relativ lik befolkningsstørrelse og prosentandel innvandrere. Formålet har vært og studere hvordan de har arbeidet med den samme lovpålagte tjenesten og se hvilke likheter og forskjeller som kan ha medvirket til den ulike resultatoppnåelsen.

Det ble innledningsvis stilt et forskningsspørsmål og tre delspørsmål. Nedenfor oppsummeres hovedfunnene fra hvert delspørsmål. Avslutningsvis besvares oppgavens forskningsspørsmål, om introduksjonsprogrammet fungerer som et effektivt virkemiddel i arbeidet med å integrere innvandrere inn i norsk arbeids- og samfunnsliv, og jeg trekker frem det det jeg anser som utfordringer og muligheter med introduksjonsordningen.

Svar på delspørsmålene

Delspørsmål I: Hvilke historiske prosesser kan ha hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen?

Med innføringen av det obligatoriske introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere fra 1. september 2004, imøtekom man mye av kritikken mot innvandring som hadde vært tydelig siden innvandringsstoppen i 1975.

Hovedpunktene i kritikken gikk på at kvalifiseringstilbudet var frivillig, kvaliteten på norskopplæringen variabel, opplæringen var lite arbeidsrettet og de norske grunnverdiene var fraværende. I tillegg pekte kritikken på at dette var med på å gjøre innvandrere til passive sosialhjelpsmottakere.

Kritikken ble i møte gått med innføring av introduksjonsordningen, som representerte en aktiv velferdspolitik, der introduksjonsdeltakerne er pliktig til å delta i et heldags

introduksjonsprogram. Introduksjonsstønadene man mottar er ikke behovsprøvd, utbetalingen av stønaden er direkte knyttet til oppmøte i programmet. Deltakerne trekkes i stønad time for time ved ugyldig fravær. Alle deltakere følger arbeidslivets bestemmelser for ferie, fridager og sykdom. Denne form for stønad er i tråd med «arbeidslinja» i norsk velferdspolitik. Hovedinnholdet i introduksjonsprogrammet er opplæring i et obligatorisk antall timer i norsk- og samfunnskunnskap som avsluttes med en obligatorisk nasjonal prøve. All undervisning følger læreplan i «Norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere», og denne læreplanen følger det felles europeiske rammeverket for språk.

Som svar på det første delspørsmålet vil jeg si at de historiske prosessene har hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen. Da introduksjonsordningen ble innført imøtekom man hovedpunktene i kritikken. Introduksjonsloven gir deltakeren en rekke rettigheter og plikter, og legger sterke føringer på den enkelte deltakers kvalifiseringsløp, deltakerne blir pålagt å gjøre en aktiv innsats for å kvalifisere seg for deltakelse i samfunns- og arbeidslivet.

Delspørsmål II: Finnes det noen organisatoriske forskjeller i introduksjonsprogrammet i Tønsberg og Larvik kommune som har betydning for hvordan ordningen er implementert?

Med implementering menes her å sette politiske beslutninger ut i liv. I denne studien er det vektlagt selve implementeringen i kommunene og samarbeidet mellom NAV og Voksenopplæringene.

Hovedfunnene fra studien viser at introduksjonsordningen er bedre implementert i Larvik kommune enn i Tønsberg. I Larvik har de utarbeidet en egen strategiplan for integrering, med egen tiltaksplan. Disse planene er politisk vedtatt og har vært utarbeidet i samarbeid mellom ulike aktører. I arbeidsutvalget for dette planarbeidet var flere kommunale tjenester representert, blant annet NAV og Larvik Læringscenter. Arbeidet med introduksjonsordningen er forankret på ledernivå både politisk og administrativt i Larvik kommune. Larvik kommune inngikk i 2011 en samarbeidsavtale med IMDi som gjør kommunen til en «partnerskapskommune» og forpliktende, målrettet og styrt integreringsarbeid. I tillegg ble kommunen nominert til «bosettingsprisen» både i 2010 og 2011, noe som viser at kommunen i nasjonal målestokk gjør en spesielt god innsats for å bosette og integrere flyktninger. Larvik Læringscenter derimot er en fokusskole for NAFO. Dette skiller seg veldig ut i forhold til hva man finner i Tønsberg kommune. Der står det

om innvandring og integrering i et kapittel under helse og sosial, noen setninger om Voksenopplæring, og det er alt som finnes i kommuneplanen for perioden 2014-2026.

Forskning (Rambøll 2011 og Fafo 2007) viser at samarbeid mellom de ulike aktørene er viktig i arbeidet med introduksjonsordningen. En av samarbeidsrelasjonene som har blitt trukket frem er relasjonen mellom Voksenopplæringene og NAV-kontoret der ansvaret for forvaltningen av introduksjonsordningen ligger. Dette samarbeidet er viktig både på deltaker- og ledernivå. Et godt samarbeid vil være med å påvirke det individuelle resultatet for den enkelte deltaker, fordi programmet blir mer målrettet.

På deltakernivå samarbeider programrådgiver med deltaker og lærer. Mye av oppfølgingen og samarbeidet er lovbestemt. Denne studien viser ingen forskjell på samarbeidet på dette nivået. Når det gjelder samarbeid på ledernivå derimot er ulikhetene kommunene imellom tydelige. I Larvik har leder for Larvik Læringscenter og leder for NAV utarbeidet en felles verdi- og samarbeidsplattform som alle må jobbe etter, de møtes fast og jobber kontinuerlig med dette. I tillegg er det et formalisert samarbeid mellom leder på Norsskolen og leder av Introduksjonsteamet hos NAV, de samarbeider blant annet rent praktisk om hva innholdet skal være i skolens ordinære ferier, da introduksjonsdeltakerne ikke har ferie. På ledernivå i Tønsberg foreligger det ikke noe formalisert samarbeid.

Som svar på det andre delspørsmålet vil jeg si at det finnes organisatoriske forskjeller på hvordan introduksjonsordningen er implementert i de to kommunene.

Introduksjonsordningen er bedre implementert i Larvik kommune. Her ligger det politiske vedtatte planer som alle de kommunale tjenesten skal jobbe etter i forbindelse med integrering. Kommunen er også anerkjent som integreringskommune både hos IMDi og hos NAFO. I tillegg er samarbeidsrelasjonene både på deltakernivå og ledernivå ivaretatt. Når det gjelder deltakernivå var det ingen forskjell i de to kommunene, men på ledernivå var det en stor forskjell. I Lavik kommune samarbeidet lederne hos de to aktørene om introduksjonsprogrammets retning, innhold og mål.

Delspørsmål III: Finnes det samsvar mellom IMDIs suksesskriterier og måloppnåelsen etter gjennomført introduksjonsprogram i Tønsberg og Larvik kommune?

Her har jeg vektlagt hvordan deltakerne følges opp, og hvilket system som finnes for utplassering i språk- og arbeidspraksis. Dette ser jeg på i sammenheng med

resultatoppnåelsen i de to kommunene. Tidligere forskning viser at gode resultater blant annet henger sammen med at kommunene tilbyr arbeidsrettete tiltak og har tett oppfølging av deltakerne.

Resultatoppnåelsen viste at Larvik kommune har en høyere andel deltakere som går over til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram, enn hva de gjør innenfor den samme periode i Tønsberg kommune.

Når det gjelder hvordan deltakerne følges opp er det lite som skiller de to kommunene. Noe av årsaken til likheten kan være at en del av den systematiske oppfølgingen med individuell plan er lovbestemt, både når det gjelder hyppighet og hvem som skal delta på møtene. Det som skiller de to kommunene når det gjelder oppfølging er at i Larvik har de utarbeidet en rutinehåndbok for hvordan de skal jobber med deltakere i et introduksjonsprogram, og en sjekklister for tematikk som skal drøftes på de forskjellige møtene. Dette utarbeidet programrådgiiverne i Larvik da de tok et felles studium i veiledning, før innføringen av introduksjonsordningen ble obligatorisk. I Larvik er det i tillegg fortsatt de samme menneskene som jobber der. I Tønsberg ser det ut som arbeidet med introduksjonsordningen er på vei inn i en ny fase. I kommunen har de det siste året foretatt flere endringer, og fått inn nye mennesker. De har endret rapporteringsrutinene og har bestemt at de skal følge deltakerne tettere opp.

I begge kommunene tilbys arbeidsrettet norskopplæring, nivådelt undervisningen og språk- og arbeidspraksis. Det som skiller de to kommunene er at det i Larvik er det nedfelt at kommunale tjenester skal ha tilgjengelig 40 praksisplasser som innvandrere kan benytte i praksis. I tillegg tilbyr de ulike former for kvalifisering gjennom forskjellige samarbeid. Blant annet Miks prosjektet som kvalifiserer for helsefaglig arbeid. I Tønsberg er det ikke samarbeid om språk- og arbeidspraksisplasser. Der er det opp til virksomhetsleder i den aktuelle tjeneste å ta stilling til om virksomheten kan ta imot deltakere i praksis når de får spørsmål om det.

Som svar på oppgavens tredje delspørsmålet vil jeg si at det er samsvar mellom IMDIs suksesskriterier og måloppnåelsen etter gjennomført introduksjonsprogram i de to kommunene. Larvik kommune har høyere måloppnåelse og utfra mine studier arbeider de målrettet med uttalte suksesskriterier.

Svar på forskningsspørsmålet

I 2013 avsluttet til sammen 3132 personer introduksjonsprogrammet. Det er det høyeste antallet deltakere siden introduksjonsprogrammet ble obligatorisk. Av disse var det 47 prosent som gikk rett over i arbeid eller utdanning etter gjennomført program. På landsbasis er det store forskjeller mellom kommunene, noen ligger lagt over nasjonalt nivå og andre ligger langt under.

I følge tall fra IMDi lå Larvik kommune over regjeringens målsettingen for 2013 som var på 55 prosent. For Larvik viste statistikken at 71 prosent gikk over i arbeid eller utdanning etter gjennomført program, men ifølge en informant er det reelle tallet 58 prosent. Feilkilden skyldes etterregistrering fra NAV sin side hos NIR. Tilsvarende tall for samme periode i Tønsberg kommune var 45 prosent. Tønsberg kommune lå dermed under både regjeringens målsetting og landsgjennomsnittet for 2013.

Rapportering fra kommunene til IMDi viser at det i 2010 var 42 prosent som gikk over i arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram, og i 2011 var tallene 46 prosent og 47 prosent i 2012. Dette viser at det i 2013 har vært en økning i antall deltakere som har gått over til arbeid eller utdanning etter gjennomført program.

Det er flere utenforliggende faktorer som er avgjørende for resultatoppnåelsen etter endt introduksjonsprogram i de ulike kommunene, blant annet faktorer som det lokale arbeidsmarkedet, deltakerens alder, kjønn og tidligere arbeidserfaring og utdanningsbakgrunn. SSB kom med en rapport i november 2013, som har utarbeidet vektete resultater av et introduksjonsprogram i kommunene. I den rapporten tas det høyde for hvordan lokalt arbeidsmarkedet er og flyktnings sammensetting. Dette spiller inn på resultatene i kommunen.

I en mer omfattende casestudie enn hva rammen var for denne masteroppgaven vil resultatene som har fremkommet kunne analyseres i forhold til demografiske faktorer, levekår og folks holdninger til innvandrere. I dette tilfelle har jeg kun sett på hvordan de jobber konkret med introduksjonsprogrammet i de to kommunene. Jeg har hatt fokus på hva som kan ha vært en medvirkende årsak til at introduksjonsordningen ble innført som en obligatorisk ordning for alle landets kommuner å tilby flyktninger i 2004. Deretter foretok jeg en komparativ studie av kommunene Larvik og Tønsberg. Jeg har kun sett på resultatene i sammenheng med hvordan introduksjonsordningen har vært implementert i

kommunene og hvordan de ulike aktørene samarbeider innad i kommunen, videre har jeg sett på hvordan kommunene følger opp deltakerne, og i hvilken grad de bruker praksisplasser.

Forskningsspørsmålet var å se om introduksjonsordningen fungerer som et vellykket virkemiddel i arbeidet med å integrere innvandrere inn i norsk arbeids- og samfunnsliv. Å integrere innvandrere inn i norsk arbeids- og samfunnsliv vil si at innvandrerne må tilpasse seg det norske samfunnet, og ta del i arbeids- og samfunnslivet. Integreringspolitikken legger til rette for at alle med lovlig opphold i Norge skal oppleve at de hører til, og ta del i fellesskapet, dette tilrettelegges det for gjennom introduksjonsordningen.

Hovedfunn i denne studien viser at introduksjonsordningen er en vellykket metode å integrere nyankomne innvandre inn i norsk arbeids- og samfunnsliv på. Integreringen skjer gjennom et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram. Om lag halvparten av deltakerne på landsbasis går direkte over i arbeid. Denne andelen øker med botiden i landet. I den komparative studien viser funn at introduksjonsprogrammet er godt implementert på politisk og administrativt nivå i Larvik kommune og der er også resultatene med ordningen høyere enn i Tønsberg. Et vellykket introduksjonsprogram i kommunene er med på å hindre fremveksten av en ny underklasse. Det er kommunene som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av integreringspolitikken, og i Larvik kommune er integreringsarbeidet en del av det kommunale planarbeidet. Strategidokumentene som Larvik har utarbeidet viser hvordan kommunale tjenester samarbeider på tvers.

Muligheter og utfordringer

Den største utfordringen med introduksjonsordningen slik jeg ser det, kan knyttes til å få programmet individuelt tilpasset den enkelte deltaker. Da tenker jeg på forhold som fysisk og psykisk helse, private omsorgsoppgaver, utdanning, lese- og skrivekyndighet og generell læringsvilje og motivasjon. Deltakere med liten skolebakgrunn og arbeidserfaring har et dårlig utgangspunkt med tanke på fullstendig deltakelse i det norske samfunnet, og da særlig i forhold til dagens arbeidsliv. Noe som kan løse denne utfordringen er å øke programlengden til mer enn to år, men dette vil ha økonomiske konsekvenser og må derfor eventuelt legges inn som en endring i hele introduksjonsordningen.

Denne masteroppgaven konkluderer med at introduksjonsordningen er vellykket, men har ikke sett på *hvem* den er vellykket for. Hovedformålet med introduksjonsordningen er først og fremst å få deltakerne ut i lønnet arbeid. Utfordringen er å utforme en inkluderingspolitikk som favner vanskeligstilte grupper. Noen av målene som gjenspeiler dette finner vi i «En helhetlig integreringspolitikk». Der er det nedfelt en målsetting om at innvandrere medbrakte kompetanse blant annet skal benyttes bedre.

Veien videre

For å øke resultatoppnåelsen og kvaliteten på arbeidet med introduksjonsordningen bør det bygges opp kompetanse og kunnskap om introduksjonsprogrammet i kommunene slik at kvalifiseringsprogrammet kan tilpasses alle deltakere, også de med ekstra behov i forhold til medbrakt kompetanse. For å få deltakere raskere ut i arbeidslivet bør man samarbeide med sentrale aktører i kommunen, som næringslivet og frivillig sektor. Det kan opprettes en form for lærlingplasser i enkelte yrker som krever fagkompetanse for eksempel innenfor helse og omsorg.

Denne studien kan sees som samfunnsnyttig fordi den sier noe om den lovfestede kvalifiseringen som et introduksjonsprogram er. Ved å sammenligne to kommuner vil funn fra den ene kommunen kunne gi den andre kommunen tips til nye metoder å jobbe på.

Litteraturliste

- Arntzen, A. og Grøgaard, JB. (2011). Utfordringer i samarbeidet mellom NAV-kontorene og utdanningssystemet. I: Alm Andreassen, T. og Fossetøl, K. (Red.), NAV – organisasjonsendring som velferdsreform (149-169). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Barne-, Likestillings- og inkluderingsdepartement (2013). Tildelingsbrev til Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet for 2013. Hentet 07.09.2013 på, <http://www.regjeringen.no>
- Barne-, Likestillings- og inkluderingsdepartement (2013). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Rundskriv Q20/2012 revidert elektronisk versjon desember 2013. Hentet 25.01.2014 på, <http://www.regjeringen.no>
- Bergsli, A.T. (2012). Mellom utjevning og ulikhet. Hentet 30.06.14 på, <http://www.arbeidsliv.no>
- Bourdieu, P. (1986). The forms of Capital. I: Richardson, J. G. (Red.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education (51-68). Greenwood Press.
- Bourdieu, P. (1985). The Social Space and the Genesis of Groups. I: Theory and Society: Renewal and Critique in Social Theory. (39-60). Kluwer academic publishers, nr. 14 1985.
- Brochmann, G., Rogstad, J. og Borchgrevink T. (2002). Makt og flerkulturelle nasjonalstater. I: G. Brochmann, T. Borchgrevink & J. Rogstad (Red.), Sand i maskineriet (9-26). Oslo: Gyldendal.
- Brochmann, G. (2002a). Velferdsstat, Integrasjon og Majoritetens Legitimitet. I: G. Brochmann, T. Borchgrevink & J. Rogstad (Red.), Sand i maskineriet (27-55). Oslo: Gyldendal.
- Brochmann, G. (2002b). Statsborgerskap, Medborgerskap og Tilhørighet. I: G. Brochmann, T. Borchgrevink & J. Rogstad (Red.), Sand i maskineriet (56-84). Oslo: Gyldendal.
- Brochmann, G. (2003). Del II. 1975-2000. I: H. Tjelmeland og G. Brochmann: Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid 1940-2000 (137-387). Oslo: Pax.
- Brochmann, G. (2006). Hva er innvandring. Oslo: Universitetsforlaget

- Brochmann, G. (2010). Innvandring og det flerkulturelle Norge. I: I. Frønes & L. Kjølsvold (Red.), Det Norske samfunn (435-456). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Brochmann, G. og Hagelund, A. (2010). Del 4 Norge: Landet for den gyldne middelvei. Del 5 Sammenlikning: En modell med tre unntak? I: G. Brochmann og A. Hagelund (Red.), Velferdens grenser (211-369). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bø, B. P. (2004). Søkelyset på den norske innvandringspolitikken: etiske og rettslige dilemmaer. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Danielsen, A. og Hansen Nordli, M. (1999). Makt i Pierre Bourdieus sosiologi. I: F. Engelstad (Red.) Om makt. Teori og kritikk (43-78). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Djuve, A.B. (2011). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte? (Doktoravhandling) Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B og Friberg J. H. (2004). Innvandring og det flerkulturelle samfunn. Oslo: Fafo.
- Enes Walstad, A. og Henriksen, K. (2012). Monitor for introduksjonsordningen 2011. Statistisk Sentralbyrå 1/2012. Hentet 07.09.2013, på <http://www.ssb.no>
- Enes Walstad, A. (2014). Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011. Arbeid, utdanning og inntekt. Statistisk Sentralbyrå 2014/15. Hentet 07.05.2014, på <http://www.ssb.no>
- Engelstad, F. (1999a). Maktbegrepet etter Weber. I: F. Engelstad (Red.) Om makt. Teori og kritikk (15-42). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Engelstad, F. (1999b). Fra handling til struktur – tur/retur? I: F. Engelstad (Red.) Om makt. Teori og kritikk (303-319). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Fløtten, T. (2013). Velferdsregimer og velferdspolitik. Forelesning ved Høyskolen i Vestfold 28.10.2013. Oslo: Fafo.
- Grøgaard, J. (2006). Yrkesutdannede ungdommers overgang til arbeid: jevne overganger og midlertidig avbrudd. I: J. Grøgaard og L.A Støren (Red.) Kunnskapssamfunnet tar form. Utdanningsekspløsjonene og arbeidsmarkedets struktur (225-263). Oslo: Cappelen Akademisk.

- Grønmo, S. (1996). Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen. I: Holter, H. og Kalleberg, R. (Red.) Kvalitative metoder i samfunnsforskning (73-109). Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, K. (2008). Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Halvorsen, K. (2014). Velferd. Fra ide til politikk for et godt samfunn. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hansen Nordli, M. og Engelstad, F. (2010). Samfunnsklasser og eliter. I: I. Frønes og L. Kjølørød (Red.) Det norske samfunn (191-213). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hernes T., Heum I. og Haavorsen P. (Red.) (2010). Arbeidsinkludering: Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2010). IMDI-rapport 3-2010. Intro 5 år. Hentet 25.05.2013, fra <http://www.imdi.no>.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2013). Om tilskudd. Hentet 04.01.2014, på <http://www.imdi.no>.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2014). Stort sprik i introresultater. Hentet 13.03.2014 på, <http://www.imdi.no>.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2013). Robuste introresultater i Grimstad. Hentet 21.10.2013 på, <http://www.imdi.no>.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2012). Faktahefte om innvandring og integrering. IFakta 2012. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2014). IMDI Øst. Resultater og fakta om integreringsarbeid i Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold. Hentet 02.06.2014 på, <http://www.imdi.no>.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Bosetting. Bosettingsprisen. Hentet 01.03.2014 på, <http://www.imdi.no>.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Arbeids- og språkpraksis. Hentet 02.05.2013 på, <http://www.imdi.no>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2011). Vellykket oppstartsseminar for IMDIs samarbeidskommuner på Østlandet. Hentet 01.03.2014 på, <http://www.imdi.no>.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2008). IMDI-rapport 9-2008. Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika. Hentet 01.07.2014 på, <http://www.imdi.no>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2012). Statsbudsjettet 2013 – Kap. 822, post 60. Rundskriv 4/13. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Introduksjonsloven (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Hentet 01.06.2013 og 26.10.2013 fra <http://www.lovdata.no>.

Kavli, H.C. (2004). Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervju og registerdata. Oslo: Fafo.

Kavli, H. C., og Djuve, A. B. (2007). Integreringspolitikk i endring. I: J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes og J. M. Hippe (Red.), Hamskifte: Den norske modellen i endring (195-218). Oslo: Gyldendal.

Kavli, H. C., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger. Oslo: Fafo.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009). Det kvalitative forskningsintervju. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Kjølsrød, L. (2010). Velferdsstaten under press. I: I. Frønes og L. Kjølsrød (Red.) Det norske samfunn (214-236). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Larvik kommune (2013). Tiltaksplan for en styrket integrering av innvandrerbefolkning i Larvik kommune 2013-2016.

Larvik kommune (2012). Strategiplan for en styrket integrering av innvandrerbefolkningen i Larvik kommune 2012-2016.

Larvik kommune: Nettsidene til Larvik Læringscenter.
(<http://www.larvik.kommune.no/larviklaringscenter>)

- Lillegård, M. og Seierstad, A. (2013). Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater. Statistisk sentralbyrå 55/2013. Hentet 05.12.2013 fra <http://www.ssb.no>
- Lund, M. (2003). Kvalifisering for alle: Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger. Oslo: Fafo.
- Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Læreplan for Norsk og samfunnskunnskap for voksen innvandrere. Hentet 25.05.2013 og 28.09.2013 på, <http://www.vox.no>
- Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Reglement for gjennomføring av norskprøven for voksen innvandrere. Hentet 05.04.2014 på, <http://www.vox.no>
- NOU 2011:14. (2011). Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU 2011:7. (2011). Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Rambøll Management Consulting (2011). FOU-prosjekt: Analyse av resultatoppnåelsen i introduksjonsordningen. Hentet 15.02.2013 fra <http://www.imdi.no>.
- Reiersen, J. (2011). Fra konflikt til samarbeid. Samfunnsøkonomen nr. 5 (34-44).
- Rogstad, J. (2002). Makt i det flerkulturelle arbeidslivet. I: I: G. Brochmann, T. Borchgrevink & J. Rogstad (Red.), Sand i maskineriet (85-107). Oslo: Gyldendal.
- St. meld. 9 (2006-2007). (2006). Arbeid, velferd og inkludering. Oslo: Departementenes servicesenter.
- St. meld. 6 (2012-2013). (2012). En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Statistisk sentralbyrå. (2013). Innvandrere etter innvandringsgrunn, 1. januar 2013. Hentet på, <http://www.ssb.no>
- Statistisk sentralbyrå. (2013). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, 2012. Hentet på, <http://www.ssb.no>
- Statistisk sentralbyrå. (2014). Folkemengden, 1. januar 2014. Hentet på, <http://www.ssb.no>

Thagaard, T. (2009). Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget.

Tjelmeland, H. (2003). Del I. 1940-1975. I: H. Tjelmeland og G. Brochmann: Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid 1940-2000 (11-134). Oslo: Pax.

Tønsberg kommune: Nettsidene til kommunen, lest 02.05.2014 på, <http://www.tonsberg.kommune.no>

Tønsberg kommune: Kommuneplanens måldel 2008-2020. Lest 02.05.2014 på, <http://www.tonsberg.kommune.no>

Utlendingsdirektoratet. Retningslinjer for arbeidet med overføringsflyktninger jf. Utlendingsloven § 35. Hentet 05.10.2013 på, <http://www.udir.no>

Utlendingsdirektoratet. Retningslinjer for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hentet 02.11.2013 på, <http://www.udir.no>

Weber, M. (1971). Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal.

Øverbye, E. og Stjernø, S. (2012). Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonene og velferdsstaten. Oslo: Universitetsforlaget.

Alle kilder i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord: 33 380.

Vedlegg

Vedlegg I: Kopi av epost

Fra: Martine Gran/INSE/TbgKom
Til:
Cc:
Dato: 30.10.2013 12:55
Emne: Masteroppgave

Hei!

Ved siden av jobben min ved Tønsberg Voksenopplæring skriver jeg en masteroppgave (i tverrfaglig samfunnsvitenskap) om tema: Introduksjonsordningen.

I den sammenheng håper jeg å kunne bruke Larvik og Tønsberg i en komparativ studie.

To offentlige utvalg leverte i 2011 sine faglige utredninger om tema *"Velferd og migrasjon"* og *"Bedre integrering"* til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Disse to utredningene er noe av bakteppet for stortingsmeldingen *"En helhetlig integreringspolitikk"* som kom i oktober 2012. Vellykket integrering er forbundet med deltakelse i samfunnslivet og integreringspolitikken er preget av en målsetting om å kvalifisere innvandrere slik at de kan delta i norsk arbeidsliv.

Integreringspolitikken skal bidra til at alle har like muligheter, rettigheter og plikter. I stortingsmeldingen *"En helhetlig integreringspolitikk"* finner vi blant annet disse ønskene fra regjeringens side:

- innvandrere skal kvalifisere seg for deltakelse i arbeidslivet
- innvandrere sin kompetanse skal benyttes bedre
- flere innvandrekvinner skal ut i arbeid

Min hovedproblemstilling er: **Hvordan kan introduksjonsordningen være et vellykket virkemiddel i arbeidet med å integrere innvandrere inn i norsk arbeidsliv og samfunnsliv?** Mine tre delspørsmål blir derfor følgende knyttet opp til hver sin analysedel:

- Hvilke historiske prosesser kan ha hatt betydning for innføring av introduksjonsordningen?

- Er det noen organisatoriske forskjeller i introduksjonsprogrammet i de to kommunene?
- Hva kjennetegner de som har gjennomført introduksjonsprogrammet og som går direkte over i arbeid eller videre utdanning? Er samsvar med IMDIs suksesskriterier og høy måloppnåelse?

Leverer første del til veiledning 4. november og får tilbakemelding på den 8. november, mulig det blir noe justering av problemstillingene etter dette.

Hvis du syntes det er greit å bruke dere som case så blir det i første omgang å snakke med folk som jobber i sentrale stillinger på skolen. Jeg skal ikke snakke med deltakere. Statistikken ligger tilgjengelig så det blir intervju.

Håper på positiv tilbakemelding!

Med vennlig hilsen
Martine Gran

Tønsberg Voksenopplæring
Grenaderveien 11, 3122 Tønsberg
Tlf. 33 34 80 29/ 33 01 67 80

INTERVJUGUIDEN:

Implementering av introduksjonsordningen i kommunen

1. Hvor lenge har kommunene tilbudet introduksjonsprogram?
2. Hvor mange deltakere var det i introduksjonsprogrammet pr. 1. januar 2014? Varier antallet fra år til år? Ev hvorfor?
3. Hvor ligger det organisatoriske hovedansvaret for arbeidet med introduksjonsprogrammet organisatorisk? (NAV, flyktningsjeneste utenfor NAV eller på Voksenopplæringen)?
4. Etterspør administrativ ledelse og politisk ledelse i kommunen resultater av arbeidet med introduksjonsordningen? (Finnes det konkrete føringer fra administrativt- eller politisknivå? Hvordan foreligger det, hvordan formidlet det)?
5. Etterspør ledelsen i NAV resultater av arbeidet med introduksjonsordningen? Er det andre som etterspør arbeidet?
6. Er lederen på Voksenopplæringen opptatt av resultatene av arbeidet med introduksjonsordningen? På hvilken måte?
7. Er arbeidet med introduksjonsprogrammet forankret/synliggjort i kommunale handlingsplaner/årsmeldinger?
8. Foreligger det noen skriftlig samarbeidsavtale mellom Voksenopplæringen og NAV? (Finnes det interkommunale avtaler)?

Samarbeid mellom Voksenopplæring (og NAV)

1. Hvordan er samarbeidet mellom programrådgivere og Voksenopplæringen når det gjelder oppfølging av deltakere? (Er det rutiner for samarbeid? Beskriv ev disse).
2. Er det helt klart hvem som har hvilke roller og ansvar?
3. Er det rutiner for samarbeid mellom NAV og Voksenopplæringen på ledernivå, programrådgivere og lærere? (Faste møter, møtepunkter, kommunikasjonsformer)?
4. Hvordan er fordelingen av ansvar og oppgaver mellom programrådgiver og Voksenopplæringen når det gjelder oppfølging av deltakere? Beskriv.
5. Hvor mange deltakere må den enkelte programrådgiver vanligvis følge opp?
6. Hvor mange deltakere må den enkelte lærer vanligvis følge opp?

7. Diskuteres resultatene som gjelder overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram mellom NAV og Voksenopplæringen? (Settes konkrete mål sammen)?

Oppfølging

1. Hvordan gjennomføres karlegging av deltakerne før oppstart av introduksjonsprogram? (Fra programrådgiver og skole).
2. Hvor mange uker i året får deltakerne tilbud om skole?
3. Hvor mange timer i uka er deltakerne på skolen?
4. Hvordan arbeider dere med individuell plan? (Hvordan utformes den? Er deltakeren aktiv med utformingen? Hvor ofte følges den opp? Hvor ofte blir den revidert? Hvor ofte har deltakerne møte med programrådgiver og Voksenopplæringen om planen?)
5. For NAV: Er det satt i system bruk av andre kommunale tiltak for deltakerens ulike behov utover norskkurs?
6. For NAV: Er det mulighet for å få tilpasset introduksjonsprogram som kombinerer opplæring og helserelaterte tiltak/behandling?
7. For Voksenopplæringen: Er det mulighet for å få tilpasset opplæring når helse tilsier at det bør gjøres?
8. Er det rutiner for bruk av tolk?
9. Er det ev først og fremst økonomiske begrensinger eller andre mangler (menneskelige, politiske føringer etc.) som skaper avstand mellom mål og intensjoner og realiteter med introduksjonsprogrammet?

Praksisplass

1. Hvordan organiserer dere språk- og arbeidspraksis?
2. Når får deltakerne tilbud om språkpraksis? Hvor lenge har de gått på skolen?
3. Hvem formidler språk- og arbeidspraksis?
4. Hvor lenge er deltakerne i praksis? Hvis det er variasjon – hva skyldes denne variasjonen?
5. Hvor ofte blir de fulgt opp på praksisplassen?
6. Er det sammenheng mellom der man er i praksis og ønsket yrke?
7. Er praksisplassen knyttet opp til tidligere arbeidserfaring?
8. Har kommunen faste avtaler med praksisplasser?

9. Er det forankret fra rådmannen at kommunale tjenester skal åpne opp for praksiskandidater?

Resultater

1. Har kommunen satt konkrete målsettinger for resultater i introduksjonsprogrammet?
2. Hvordan følges disse opp?
3. Er norskopplæringen som tilbys yrkes- og utdanningsrettet?
4. Tilbys det arbeidsrettet norsk?
5. Hvordan er undervisningen tilrettelagt for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn?
6. Hvordan er undervisningen tilrettelagt for deltakere med høyere utdanning?
7. Er det rutiner for å få vurdert/godkjent medbrakt utdanning fra hjemlandet?
8. Jobbes det målrettet mot sluttmålet i den individuelle planen?
9. Får deltakere uten grunnskole fra hjemlandet tilbud om grunnskole som en del av introduksjonsprogrammet?
10. Hvordan får man deltakere uten skolebakgrunn videre etter introduksjonsprogram?
11. Er det spesielle tiltak som du vet gir gode resultater? (Hvilke suksesskriterier vil du trekke frem?)

Er det noe jeg ikke har spurt om som du vil fortelle?

Vedlegg III: Kopi av epost

Fra:
Til: "martine.gran@tonsberg.kommune.no" <martine.gran@tonsberg.kommune.no>,
Dato: 19.02.2014 15:40
Emne: SV: Masteroppgave

Hei igjen

Selv takk!

Resultatene fra 2012: Ordinært arbeid/utdanning : 60% (Mål: 55%)

Hvis vi tar med de som gikk til delvis arbeid(Mindre enn 29t): 75%

Resultatet fra 2013: 58% til arbeid /utdanning(Mål: 65%)

Mål 2014: 65%

Lykke til med videre arbeid!

Med vennlig hilsen

NAV Larvik

Tlf 55 55 33 33/ Mobil:

E-post:

Vi gir mennesker muligheter – nav.no

Fra: martine.gran@tonsberg.kommune.no [mailto:martine.gran@tonsberg.kommune.no]

Sendt: 19. februar 2014 08:42

Til:

Emne: Masteroppgave

Hei!

Takk for praten i går!

Glemte å få riktige resultatstall når jeg gikk, husker du de fra 2012?

Med vennlig hilsen

Martine Gran

Tønsberg Voksenopplæring

Grenaderveien 11, 3122 Tønsberg

Tlf. 33 34 80 29/ 33 01 67 80

www.voksenopplaringen.no