

# Introduksjonsprogrammets lokale gjennomføring

*Introduksjonsprogrammet i Songdalen- og Kristiansand kommune*

Dag Arild Dahle



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

Samfunnsvitenskapelig fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2016

Antall ord: 32 143



# **Introduksjonsprogrammets lokale gjennomføring**

- En studie av introduksjonsprogrammets gjennomføring i Songdalen- og Kristiansand kommune

© Dag Arild Dahle

2016

Introduksjonsprogrammets lokale gjennomføring

Dag Arild Dahle

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

# Sammendrag

I denne studien har gjennomføringen av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i Songdalen- og Kristiansand kommune blitt undersøkt. Disse kommunene er svært ulike i henhold til størrelse og tilgang på ressurser. Det har derfor blitt undersøkt hvorfor, og hvordan, introduksjonsprogrammet organiseres og gjennomføres forskjellig i de to kommunene. Det har videre vært et mål å undersøke om dette har påvirkning på hvorvidt introduksjonsprogrammet kan sies å være vellykket. Studien har vært en komparativ case studie, med semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter som viktigste kilde. Det teoretiske rammeverket for oppgaven har vært iverksettingsteori. En videreutviklet teoretisk modell for iverksetting basert på Van Meter & Van Horn (1975), har dannet grunnlaget for analysen.



# Forord

Det er mange som må takkes for at denne masteroppgaven har blitt til. En stor takk rettes til veileder Anton Steen for nyttige og kritiske innspill gjennom hele skriveprosessen.

En stor takk rettes også til informantene i Songdalen og Kristiansand, som tok seg tid til å stille opp i en travel hverdag. Oppgaven hadde ikke blitt til uten deres bidrag. Det samme gjelder informanten i IMDi sør. Takk også til Gro for nyttige samtaler omkring oppgaven og felles utfordringer.

Takk til alle gode venner gjennom studietiden, både gamle og nye. Det er mange som kunne vært nevnt her. Takk Simon, Simen og Christian for gode samtaler i lunsjen, helt fra starten i Kristiansand til fullført masterstudie i Oslo.

Mine foreldre, Asbjørn og Ingrid fortjener en stor takk for gjennomlesning og nyttige innspill i slutfasen.

Sist, men ikke minst, må jeg takke min samboer Karianne for god støtte og oppmuntring hjemme.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er fullt ut mitt ansvar.

Dag Arild Dahle, Oslo 16.5.2016





# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema.....	1
1.1.1	Problemstilling.....	2
1.2	Bakgrunn.....	3
1.2.1	Introduksjonsloven.....	4
1.2.2	Kommunenes plikt.....	8
1.3	Integreringsbegrepet.....	9
2	Teori.....	12
2.1	Innledning.....	12
2.2	Iverksettingsteori.....	12
2.2.1	Ovenfra-og-ned: Den beslutningsorienterte tilnærmingen.....	13
2.2.2	Nedenfra-og-opp: Den prosessorienterte tilnærmingen.....	16
2.3	Iverksettingsteorien i denne oppgaven.....	19
2.4	Operasjonalisering.....	21
2.4.1	Iverksettingsbegrepet i denne studien.....	21
2.4.2	Avhengig variabel: Vellykket iverksetting.....	22
2.4.3	Uavhengige variabler.....	24
2.4.4	Forventninger til funn.....	28
3	Metode.....	29
3.1	Innledning.....	29
3.2	Komparativ casestudie.....	29
3.3	Datagrunnlag.....	31
3.4	Intervju.....	31
3.4.1	Informanter i undersøkelsen.....	31
3.4.2	Semi-strukturert intervju.....	33
3.4.3	Intervjusituasjonen.....	35
3.5	Validitet og reliabilitet.....	36
4	Empiriske funn i kommunene.....	39
4.1.1	Innledning.....	39
4.2	Den kommunale modellen: Songdalen kommune.....	40
4.2.1	Organisering av programmet.....	40

4.2.2	Startfasen: Kartleggingsprosess og individuelle planer .....	42
4.2.3	Undervisning og praksis .....	45
4.2.4	Praktiske/lokale forhold .....	49
4.2.5	Programtilbud og ressurser.....	51
4.2.6	Fravær blant introduksjonsdeltakerne .....	53
4.2.7	Sammensetning av deltakerne .....	53
4.2.8	Mål for introduksjonsprogrammet .....	54
4.3	NAV modellen: Kristiansand kommune .....	55
4.3.1	Organisering av programmet.....	55
4.3.2	Startfasen: Kartleggingsprosess og individuelle planer .....	58
4.3.3	Undervisning og praksis .....	61
4.3.4	Praktiske/lokale forhold .....	64
4.3.5	Programtilbud og ressurser.....	67
4.3.6	Fravær blant introduksjonsdeltakerne .....	68
4.3.7	Sammensetning av deltakerne .....	69
4.3.8	Mål for introduksjonsprogrammet .....	69
4.4	En oppsummering av kommunene .....	72
5	Analyse.....	74
5.1	Innledning.....	74
5.2	Sammenligning av Songdalen og Kristiansand .....	74
5.2.1	Mål for introduksjonsprogrammet .....	74
5.2.2	Statlig introduksjonstilskudd.....	77
5.2.3	Økonomiske, sosiale og politiske forhold .....	77
5.2.4	Kjennetegn ved kommunene .....	79
5.2.5	Lokale iverksettingsstrukturer.....	80
5.2.6	Kommunikasjon mellom intro-aktører.....	81
5.2.7	Iverksetternes handlingsvilje.....	83
5.3	Hva påvirker vellykket iverksetting i Songdalen og Kristiansand? .....	84
6	Konklusjon .....	88
6.1	Oppsummering .....	88
6.2	Hvorfor ulik organisering? .....	88
6.3	Hvilken betydning har ulik organisering? .....	89
6.4	Videre betraktninger .....	91

Litteraturliste .....	93
Vedlegg 1 Timeplaner Birkelid.....	99
Vedlegg 2 Timeplaner Kongsgård .....	100
Vedlegg 3 Bosettingstall .....	102
Vedlegg 4 Samtykkebrev til informanter .....	103
Vedlegg 5 Intervjuguider .....	105
<b>Figur 1:</b> <i>A model of the Policy-implementation process</i> .....	15
<b>Figur 2:</b> Videreutviklet modell basert på Van Meter & Van Horn .....	21
<b>Tabell 5.1:</b> Andel deltakere som gikk over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program i Songdalen kommune. ....	70
<b>Tabell 5.2:</b> Andel deltakere som gikk over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program i Kristiansand kommune. ....	71
<b>Tabell 5.3:</b> Songdalen kommune, sysselsatte innvandrere 15-74 år .....	71
<b>Tabell 5.4:</b> Kristiansand kommune, sysselsatte innvandrere 15-74 år .....	72



# 1 Innledning

## 1.1 Tema

Verden står i dag overfor den største flyktningkrisen siden andre verdenskrig. FNs høykommissær for flyktninger meldte helt i starten av 2015 at det nå er rekordmange flyktninger i verden. Det er borgerkrigen som for tiden pågår i Syria som får mye av skylden for denne rekorden (FN-sambandet, 2015a). Dette medfører også en økning i antall flyktninger som kommer til Norge for å søke beskyttelse her. Flyktninger som kommer til Norge og får opphold, skal bosettes i en kommune. Ansvar for å finne en egnet kommune er lagt til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)<sup>1</sup> som gjennomføringsorgan for integreringspolitikken.

Flyktningene som har fått rett til å bosette seg skal også kunne fungere i det norske samfunnet. Det vil naturlig nok knytte seg utfordringer til å bosette mennesker med fremmed språk og kultur i norske kommuner. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) trådte i kraft 1.9.2003. Lovens formål er: *«(...) å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet»* (Introduksjonsloven, 2003). Denne loven fastsetter at kommunene har ansvar for å tilby et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere som blir bosatt i kommunen. IMDi har ansvar for veiledning og oppfølging av kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet. Det er IMDi som hvert år anmoder kommunene om å bosette et visst antall flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. Det er imidlertid en frivillig oppgave for kommunene å bosette flyktninger, og kommunene vedtar selv om, og hvor mange, de vil bosette. Kommunenes plikt til å tilby introduksjonsprogram gjelder dermed de flyktninger de selv har vedtatt å bosette. Den nasjonale målsettingen er at minst 70 prosent av deltakerne i programmet skal være i arbeid innen ett år etter

---

<sup>1</sup> IMDi er fra og med 2016 underlagt Justis- og beredskapsdepartementet

endt introduksjonsprogram (Enes, 2014a). Det er også et mål at 55 % skal være i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program (IMDi, 2014: 5).

I årene 2016-2019 ber IMDi kommunene om å bosette 50 000 flyktninger, et behov som kan øke som følge av dagens utvikling (IMDi, 2015a). I lys av disse overordnede utfordringene er målet med denne studien å undersøke hvordan introduksjonsprogrammet gjennomføres på lokalt nivå. Forskjeller i måten å organisere programmet på i kommunene kan tenkes å ha innvirkning på nytten og effekten av programmet.

### **1.1.1 Problemstilling**

Djuve & Kavli (2015) påpeker i sin rapport *Ti års erfaringer: En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere* at det fortsatt finnes en del kunnskapshull rundt implementeringen av introduksjonsprogrammet. Rapporten gjør opp status for hva som er belyst, og hvilke områder det er behov for mer kunnskap. Det trekkes blant annet frem at det er lite kunnskap om hvordan introduksjonsprogrammene organiseres hos de forskjellige iverksetterne.

Det er gjort funn som viser at kommuner i Agder fylkene organiserer integreringsarbeidet forskjellig. Det er likevel lite kunnskap om hva dette innebærer i forhold til hvilke arbeidsmetoder som anvendes i de enkelte kommunene, arbeidsfordeling mellom de ansatte og hvordan det jobbes med oppfølging og veiledning (Christiansen, Ellingsen og Torgersen, 2013). Det jeg ønsker å undersøke er hvordan en forholdsvis liten kommune organiserer introduksjonsprogrammet sett i forhold til en mye større kommune. Med denne bakgrunnen vil jeg undersøke følgende problemstilling:

*Hvorfor velger Songdalen og Kristiansand å organisere introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere forskjellig, og hvilken betydning har ulik organisering for vellykket iverksetting?*

Problemstillingen stiller to spørsmål som må besvares. Det må undersøkes hvordan man faktisk organiserer introduksjonsprogrammet i Songdalen og Kristiansand. Kommunene skiller seg fra hverandre særlig i forhold til størrelse. Det er derfor naturlig å forvente at de har ulike måter å organisere sitt forvaltningsarbeid på. Interessante aspekter ved forskjeller i måten programmet organiseres på er hva som faktisk gjøres ulikt i gjennomføringen.

Det er mange forhold som spiller inn i spørsmålet om introduksjonsprogrammet er vellykket eller ikke. Som det kort ble nevnt i innledningen finner man ulike målsettinger for introduksjonsprogrammet. Både SSB (Statistisk sentralbyrå) og NIR (Nasjonalt innvandringsregister) fører statistikk over deltakere etter endt introduksjonsprogram. SSB har en monitor for introduksjonsordningen som måler deltakerne fra og med ett år etter endt programdeltagelse (Enes, 2014b). NIR måler deltakerne direkte etter avsluttet program. I tillegg til resultatmål kommer formålsparagrafen i introduksjonsloven (2003). En nærmere diskusjon av hva denne studien legger i vellykket iverksetting vil følge i kapittel 2, under gjennomgang av operasjonaliseringer.

## **1.2 Bakgrunn**

Innvandringen til Norge har fulgt ulike mønstre gjennom tidene, men er ikke i seg selv noe nytt fenomen. Hvis man ser tilbake til siste halvdel av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet tenker man kanskje først og fremst på utvandring som fremtredende. Andelen norsk-amerikanere i dag er et vitnesbyrd på dette. Fra slutten av 1960-tallet og videre til i dag er det imidlertid innvandring fremfor utvandring som har preget Norge. I starten handlet det først og fremst om arbeidsinnvandring. Norge hadde stort behov for kompetanse og arbeidskraft i den fremvoksende oljeindustrien på 1970-tallet, men det kom også til en del ufaglært arbeidskraft. Familiegjenforeninger fulgte gjerne med i kjølvannet av denne typen innvandring. Flyktninger var også en del av bildet, men det var først fra 1985 og fremover at folk på flukt utgjorde brorparten av

innvanderne til Norge. Andelen og sammensetningen av flyktninger blir hele tiden påvirket av situasjonen i verdensbildet. Med store omfattende konflikter dannes det alltid store strømmer av flyktninger (NOU 2001:20, 2001: 14-15). Forskjellen i dag fra tidligere tider er kanskje først og fremst den globaliserte verden som vi lever i. Geografisk nærhet er ikke lenger avgjørende for om man blir påvirket direkte av en pågående konflikt. Som dagens situasjon i Syria viser er konflikter som finner sted «langt unna» geografisk sett, ganske nærliggende likevel.

Norge har undertegnet FNs flyktningkonvensjon som trådte i kraft 22.4.1954. Gjennom denne konvensjonen har de undertegnende parter innrømmet flyktninger i verden en spesiell status. Menneskerettighetserklæringen fra 1948 slår fast at flyktninger har rett til å søke om opphold i andre land, men ikke at mottaker land har plikt til å ta i mot flyktninger. De landene som undertegnet FNs flyktningkonvensjon forpliktet seg nå til å ta i mot flyktninger (FN-sambandet, 2015b).

Det vil naturlig nok følge utfordringer med å bosette flyktninger og innvandrere generelt i Norge. Innvandrere er som regel i aldersgruppen 19-30 år (NOU 2001:20, 2001) når de kommer til landet. Personer i denne aldersgruppen kan med rimelighet forventes å bidra til verdiskapningen i landet. Men personer som kommer som flyktninger og asylsøkere mangler en rekke forutsetninger for å kunne delta i arbeids- og samfunnslivet i et nytt land. De møter i Norge et ukjent språk og for mange en ukjent kultur og samfunnsstruktur.

### **1.2.1 Introduksjonsloven**

Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* pekte på problemer som eksisterte med den daværende integreringspolitikken i Norge. Et problem som blir trukket frem i denne meldingen er avhengighet av økonomiske støtteordninger blant innvandrere. I en gjennomgang av innvandreres levekår pekes det på at «(...) sosial stønad er blitt en form for langsiktig inntektssikring blant grupper av innvandrere, særlig gjelder dette flyktninger» (Meld. St. nr. 17 (1996-1997), 1997:



39). Denne stortingsmeldingen legger grunnlaget for den videre utredningen vedrørende introduksjonsloven. Som det kommer frem i meldingen gir innvandring mange muligheter som ikke burde forsømmes. Norge er som kjent på vei mot en eldre-bølge (i likhet med mange andre vestlige land). Dette skyldes store fødselsoverskudd fra etterkrigstiden som i dag er godt på vei inn i pensjonisttilværelsen. Resultatet av dette er at vi som samfunn har behov for flere verdiskapende mennesker. Fødselsraten i Norge er ikke høy nok alene til å motvirke effekten av en aldrende befolkning. Dette er noe som kan avhjelpest ved innvandring. Det vil imidlertid ikke bidra til løsningen at det er flere mennesker som er avhengig av støtte. Som det fremheves i stortingsmeldingen er velferdssystemet i Norge avhengig av høy verdiskapning, og ikke minst høy sysselsetting. Det er derfor av betydning at flyktninger og innvandrere for øvrig som blir værende i landet, kommer ut i arbeidslivet og at de deltar i samfunnet generelt. Når det gjelder eventuelle konkrete tiltak på flyktning- og innvandrersfeltet fremheves det at man må holde seg til de grunnleggende prinsipper om kommunalt selvstyre. Utforming av rammer og fastsetting av overordnede mål er dertil egnede statlige styringsvirkemidler.

NOU 2001:20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)* ble til som en oppfølging av stortingsmelding nr. 17 (1996-1997). Utvalget som skulle utrede lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere (introduksjonslovutvalget) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 19. november 1999. Jeg viser her til et utdrag av det mandatet som ble gitt utvalget:

*«Utvalget skal utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Hensikten er å gi kommunene et bedre redskap i sitt integreringsarbeid, samtidig er det viktig at ny lovgivning på dette området ikke svekker det kommunale selvstyret. (...) utformes slik at kommunene gis adgang til ikke å anvende lovens ordning. (...) Økonomiske ytelser til livsopphold skal kunne betinges av at nyankomne innvandrere deltar aktivt i et kvalifiseringsprogram med sikte på å bli økonomisk selvhjulpne. (...)» (NOU 2001:20, 2001: 9).*

Mandatet viser at det kommunale selvstyret skal vektlegges ved et eventuelt lovvedtak som angår kommunene. Som det kom frem i den forutgående stortingsmeldingen er en del av problemet at nyankomne innvandrere ender opp med å bli avhengige av økonomiske støtteordninger som er ment å være midlertidig. Det er derfor ønskelig at det i større grad skal kunne stilles krav til dem som mottar slike ytelser. Et introduksjonsprogram skal gjøre innvandrerne bedre rustet til å delta i det norske arbeidslivet, og dermed bli økonomisk selvhjulpne. I utredningen foreslås et landsdekkende lovvedtak. Det skal likevel være en mulighet for den enkelte kommune ikke å benytte seg av lovens ordning (NOU 2001:20, 2001).

Når det gjelder hvem som skal omfattes av en slik introduksjonsordning, foreslår utvalget at det kun skal gjelde dem som har lovlig opphold og arbeidstillatelse i Norge. Det innebærer at asylsøkere til landet ikke blir omfattet av loven. Utvalget foreslår at følgende innvandrere skal omfattes av en ny introduksjonslov:

- (Nyankomne) Flyktninger
- Overføringsflyktninger
- Personer med opphold på humanitært grunnlag
- Personer med kollektivt vern
- Familiegjennforente til de øvrige
- Aldersgrenser foreslås fra 19-67 år

Aldersgrensene begrunnes med at personer under 19 år omfattes av grunnskole og videregående skole. Personer i denne aldersgruppen har ikke rett på sosial stønad i utgangspunktet og bør derfor ikke omfattes av loven. Den øvrige grensen begrunnes med at 67 år er vanlig pensjonsalder, og at denne aldersgruppen likevel ikke skal ut i arbeidslivet i stor grad. Som nyankomne flyktninger regner utvalget de som ikke har vært bosatt mer enn to år (NOU 2001:20, 2001: 54-57).

NOU 2001:20 la videre grunnlaget for Ot.prp. nr. 28 (2002-2003), (2002) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Lovforslaget tar til følge en del av de forslag som fremsettes i NOU 2001:20. Det er likevel gjort en vesentlig endring fra det opprinnelige forslaget. Det gjelder punktet om kommunenes anledning til ikke å anvende lovens ordning. Det endelige lovforslaget tar hensyn til at prinsippet om likebehandling og forutsigbarhet for dem som omfattes av loven veier tyngst. Det er dermed ikke ønskelig at kommunene skal bestemme selv hvorvidt de skal tilby introduksjonsprogram. Årsaken til at dette ble endret er at da forslaget var ute på høring kom det innvendinger fra blant annet LO (Landsorganisasjonen i Norge), NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon), enkelte kommuner og i tillegg kommunal- og regionaldepartementet. Innvendingene dreide seg i hovedsak om at frivillighet for kommunene kunne skape skjevheter. Det vil ikke være rettferdig dersom tilbudet og rettighetene man får er avhengig av hvilken kommune man blir bosatt i. Det blir lite forenlig å anse deltakerne som pliktige, dersom kommunen selv kan velge ikke å tilby programmet. Det blir dessuten vektlagt at integrering av flyktninger og innvandrere er et felles nasjonalt ansvar (Ot.prp. 28 (2002-2003), 2002: 41-43).

Når det gjelder aldersgrenser for hvem som skal ha plikt og rett til å delta i introduksjonsprogrammet, skiller også lovforslaget seg fra utredningen. Etter at dette har vært ute på høring blir grensene endret. Utvalget bak NOU 2001:20 begrunnet den nedre aldersgrensen med at personer under 19 år stort sett er skoleelever som forsørges av foreldre. Utvalget påpeker at det finnes enslige mellom 16 og 19 år som har behov for støtte og grunnleggende kvalifisering, men at dette uansett vil være utover det som legges opp til i en ny introduksjonslov (NOU 2001:20, 2001: 57). Fra høringen om lovforslaget kommer det innvendinger mot denne nedre aldersgrensen. Personer som har fylt 18 år regnes for å være voksne og myndige og kan derfor ha rett på sosialhjelp. En av innvendingene kom fra UDI (Utlendingsdirektoratet) og omhandlet forskjeller mellom norsk ungdom og ungdom fra andre nasjonaliteter. Det handlet om at ungdom fra andre nasjonaliteter i større grad enn norske møtte forventninger om å bidra økonomisk til familien. Summen av høringsinstansenes innvendinger førte til at nedre aldersgrense ble foreslått å være 18 år i stedet for 19 år. Den øvre aldersgrensen endres

til 55 år i stedet for 67 år. Dette begrunnes med at personer som nærmer seg 67 år ikke er forventet å komme ut i arbeidslivet. Det fremheves dessuten at i og med det er foreslått plikt til å delta i programmet, vil det være «*uhensiktsmessig og urimelig å pålegge personer over 55 år å delta i introduksjonsprogrammet.*» (Ot.prp. 28 (2002-2003), 2002: 49).

Det endelige lovforslaget fremstår altså i noe endret form da det legges frem for Stortinget. *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne flyktninger (introduksjonsloven)* trådte i kraft 1.9.2003. Etter en enighet mellom kommunal- og regionaldepartementet, kommunene og KS (Kommunenes Sentralforbund) ble ordningen frivillig for kommunene det første året loven hadde virkning (Ot.prp. 28 (2002-2003), 2002: 43). Nøyaktig ett år etter ikrafttreddelsen ble ordningen obligatorisk for alle kommuner. For de innvanderne som omfattes av introduksjonsloven innebærer det også rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Introduksjonslovens (2003) § 2 *Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram* slår fast hvem som skal omfattes av loven. I denne paragrafen kan man lese at aldersgrensene ble endelig satt til nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år. Det stilles som krav at de har behov for grunnleggende kvalifisering og at de har fått innvilget asyl, oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, eller at de omfattes av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Også familieegjenforente til disse kan omfattes av loven.

### **1.2.2 Kommunenes plikt**

«*Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandrerefeltet.*» (Meld. St. nr. 17 (1996-1997), 1997: 90).

Utvalget som fikk i oppdrag å utrede en ny introduksjonslov fikk som nevnt et mandat som vektla det kommunale selvstyret og den kommunale handlefrihet. De foreslo derfor som jeg har gjengitt tidligere at det skulle være en frivillig ordning for den

enkelte kommune. Når det ikke ble slik i det endelige lovvedtaket betyr ikke dette at det kommunale selvstyret ble ignorert. For det første får kommunene tilskudd for å drifte introduksjonsprogrammet. For det andre er det å bosette flyktninger en frivillig oppgave for kommunene. Det er dermed i prinsippet fremdeles en frivillig ordning for kommunene. Selv om loven pålegger dem å tilby program, er det først når kommunen vedtar å bosette flyktninger at dette blir aktuelt.

### 1.3 Integreringsbegrepet

Den viktigste årsaken til at vi har introduksjonsprogram i kommunene er at nyankomne flyktninger skal bli integrert samfunnet. Men hva vil det si å bli integrert? Integrering som begrep er på mange måter et subjektivt begrep. Det er derfor hensiktsmessig for denne studien å belyse dette begrepet litt mer. Selve begrepet integrasjon i innvandringsammenheng handler om å innlemme en minoritet i majoritetssamfunnet (Brochman, 2014). Denne prosessen krever naturlig nok at minoriteten må tilpasses majoriteten på enkelte punkter. Det vil for eksempel være en viktig forutsetning at man lærer seg språket som snakkes av majoriteten. Det er likevel ikke uproblematisk å kreve tilpasning fra minoritetene. I tråd med utviklingen etter andre verdenskrig ble det et økt fokus på enkeltindividers rettigheter. Det ble lagt nye føringer på hva det skulle innebære å være statsborger i et land. Kjønnsskimming eller skimming på grunnlag av etnisitet eller kultur skulle ikke være tillatt for en stat. Tiden etter andre verdenskrig og frem til i dag har vært preget av enorm internasjonal migrasjon. Dette har ført til at svært ulike kulturer må tilpasses hverandre (Joppke, 2010: 26-27).

I Norge i dag hører man mye snakk om det flerkulturelle samfunnet. Det er en ganske utbredt oppfatning at man skal respektere og godta at det finnes ulike kulturer, og at disse forskjellene kan eksistere om hverandre. Det ble en generell politikk for de vestlige statene etter andre verdenskrig å ta imot innvandrere «som de var». Det skulle ikke stilles noe krav om at innvandrere måtte omstille seg og legge vekk kulturen de

kom fra. Det ble viktig å integrere nye innvandrere, men de skulle få beholde mye av sin kultur og identitet. Dette konseptet er blitt kalt *multikulturalisme* (Joppke, 2010: 97-98). Det motsatte av multikulturalisme kan sies å være *assimilering*. Assimilering legger vekt på at minoritetene skal gjøres mest mulig lik majoriteten. Til dette formålet må nødvendigvis fokuset ligge på at minoritetene må endre og tilpasse sine opprinnelige kulturelle verdier (Wæhle, 2014).

Begrepet assimilering har i dag gjerne en negativ klang. Et eksempel på dette kan være da NRK konfronterte innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug med om hun støttet et vedtak i Oslo Frp, som siktet på assimilering av innvandrere til Norge. Dette nektet ministeren å svare på, til tross for at spørsmålet ble stilt hele elleve ganger (Krekling Vojislav & Randen, 2016). Det er derfor interessant å se at Joppke (2007) hevder at integreringspolitikken i liberale vesteuropeiske demokratier, er i ferd med å bevege seg i en illiberal retning. Det er praksisen med obligatoriske integreringsprogram han sikter til. Introduksjonsprogrammet er som nevnt en rett og en plikt for nyankomne innvandrere, og har dermed et obligatorisk preg ved seg. En av årsakene til at vesteuropeiske land har valgt å systematisere, og gjøre integreringstiltak obligatorisk, kan henspille på hva som kjennetegner innvandringen. Land som tradisjonelt sett har hatt stor innvandring, slik som Canada og Australia, velger i større grad hvem som får komme til landet. Det velges dermed innvandrere som har ressurser, utdanning eller kvalifikasjoner som behøves, og som er språkkompetente. Det blir dermed ikke samme behov for obligatoriske integreringstiltak. I vesteuropeiske land er derimot innvandringen preget av innvandrere som kommer på andre grunnlag, slik som asyl og familiegjenforening. Dette er en gruppe som har et større behov for integreringstiltak (Joppke, 2007: 18-19). Som tidligere nevnt er dette kjennetegn ved innvandringen til Norge.

Ager & Strang (2008) presenterer en modell som inkluderer en rekke indikatorer som har vist seg å ha betydning for integrering. De legger frem fire hovedfaktorer som kan fremme integrering med tilhørende indikatorer. Nederst i modellen legger de frem et grunnlag. Grunnlaget knyttes til rettigheter og statsborgerskap som et slags basisbehov. Den neste faktoren er tilretteleggere med indikatorene språklig og

kulturell kunnskap, samt sikkerhet og stabilitet. Videre i modellen fremstilles indikatorer for sosial kapital, eller sosial tilknytning som fremmede for integrering. Viktige kjennetegn, eller midler for integrering er indikatorene arbeid, bosted, utdanning og helse. Det å være i arbeid trekkes frem som den kanskje mest undersøkte og viktigste indikatoren når det gjelder integrering. Dette henspiller på at det å være i arbeid har ringvirkninger for mange av de andre indikatorene ettersom det fremmer språkferdigheter, sosial kapital, sikkerhet og stabilitet (Ager & Strang, 2008: 170). Ettersom introduksjonsprogrammet legges opp for at deltakerne skal komme i arbeid eller utdanning, er det på mange måter en anerkjennelse av arbeid som den viktigste integreringsfaktoren. Språklig og kulturell kunnskap blir også fremmet gjennom norskopplæring og undervisning i samfunnskunnskap.

# 2 Teori

## 2.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for denne studien. Jeg har valgt å dele kapittelet inn i tre deler. Først vil vesentlige bidrag til teorien bli presentert, før jeg går inn på hvordan teorien skal benyttes i denne undersøkelsen. Helt til slutt vil variablene som skal inngå i undersøkelsen bli operasjonalisert.

## 2.2 Iverksettingsteori

Iverksettingsteorien, eller implementeringsteorien, er blitt utviklet siden 1970-tallet som et teoretisk rammeverk for å studere gjennomføringen av offentlig politikk. Det er altså fasen fra en politikk er blitt vedtatt og satt ut i livet som er fokuset i iverksettingsteorien, ikke selve utformingen av politikken. En studie som ble utført av Pressman & Wildavsky og publisert i 1973 regnes gjerne for å være grunnlaget for studiet av iverksetting (Hill & Hupe, 2014: 46). Studien de publiserte handlet om et prosjekt i den amerikanske byen Oakland i delstaten California på slutten av 1960-tallet. Prosjektet, som ble ledet av *the Economic Development Administration* (EDA), skulle skape økonomisk utvikling og flere arbeidsplasser i områder som slet med mye arbeidsledighet eller som var dårlig utviklet. Dette var et føderalt program som var utviklet i Washington. Fokuset i denne studien er alle de uforutsette problemene som oppsto med gjennomføringen av dette tiltaket i byen Oakland. Elementer som trekkes frem er manglende lokalkunnskaper og at strategien som EDA fulgte ikke nødvendigvis passet inn i situasjonen i Oakland (Pressman & Wildavsky, 1973: 7, 147, 149). Dette bidraget plasserer seg i et syn på offentlig politikk som noe som kommer fra den øvrige politiske ledelsen, og som skal iverksettes gjennom forvaltningen. Tittelen, som er kjent for sin lengde, viser tydelig fokuset i studien: *“Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, Why it’s amazing that federal programs work at all; This being a saga of the Economic Development*



*Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.*” (Pressman & Wildavsky, 1973). Det er altså tanken at politikken som blir utformet sentralt møter på utfordringer når den skal gjennomføres nedover i systemet. Mange aktører på forskjellige nivåer er nødvendig for at politikken til syvende og sist blir gjennomført slik den er tenkt. Nettopp her kan det oppstå problemer ifølge Pressman & Wildavsky. Bare dersom det eksisterer tilnærmet perfekt samhandling på alle nivåer kan man unngå å møte problemer underveis (Hill & Hupe, 2014: 47). I løpet av 1970-tallet utkom en rekke studier av iverksettingen av offentlige tiltak. Det utviklet seg etter hvert to hovedtilnærminger til studiet av iverksettingsprosessen: «Top-down» (ovenfra-og-ned) og «Bottom-up» (nedenfra-og-opp).

### **2.2.1 Ovenfra-og-ned: Den beslutningsorienterte tilnærmingen**

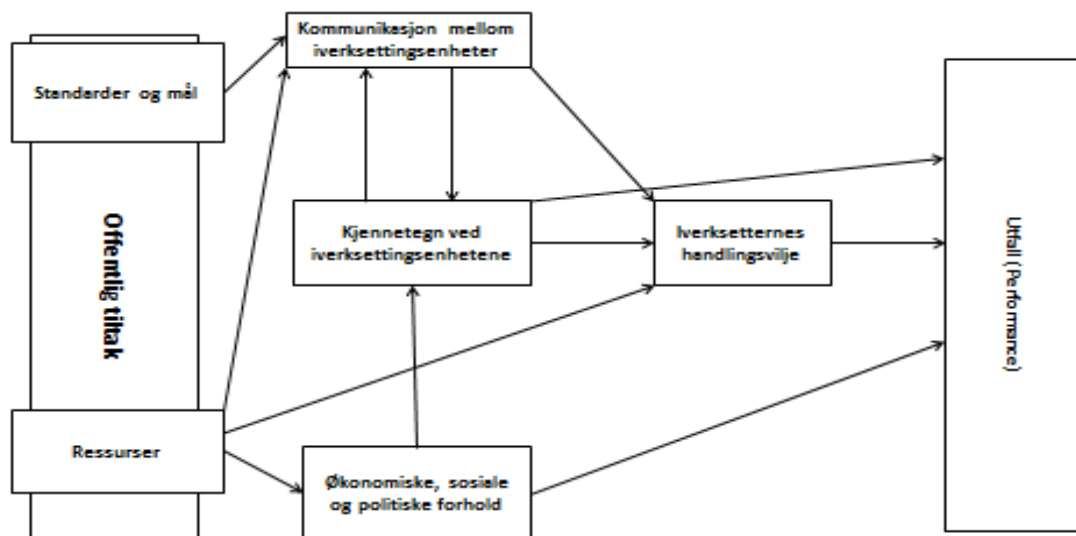
Det utviklet seg som nevnt to ulike retninger i studiet av iverksettingsprosessen. Pressman & Wildavsky la med sin studie grunnlaget for en ovenfra-og-ned tilnærming. Offentlig politikk blir utformet «på toppen» for så og gjennomføres nedover i forvaltningen. Dette gir et skille som ligner det mellom politikk og administrasjon. Politikk blir utformet av de folkevalgte, forvaltningen skal gjennomføre politikken som et lydige redskap. Kjellberg & Reitan (1995: 132) mener det er mer dekkende å kalle denne tilnærmingen for den beslutningsorienterte tilnærmingen. Dette begrunner de med at både «Top-down» og «Bottom-up» er overfladiske og misvisende betegnelser. Beslutningsorientert og prosessorientert beskriver bedre hva fokuset er i tilnærmingene.

Bakgrunnen for ovenfra-og-ned tilnærmingen ble dannet med de første studiene av iverksetting (se Pressman & Wildavsky, 1973; Van Meter & Van Horn, 1975). Disse studiene la gjerne vekt på sentral styring i gjennomføringen av offentlige tiltak. Måten å sikre at det ble gjennomført var økt fokus på kontrollmekanismer. Det var en oppfatning at problemet med iverksetting skyldtes mangel på samsvar mellom de

tiltakene som ble utformet sentralt, og den lokale gjennomføringen. Mangelen på samsvar kunne tilskrives dårlig sentral styring og kontroll (Offerdal, 1984: 6, henvist av Kjellberg & Reitan, 1995). Dermed var også løsningen på problemene å øke kontrollen og styringen fra «toppen», samt å sørge for klarere mål og retningslinjer. Som Pressman & Wildavskys studie fremholder var det først i selve gjennomføringen lokalt at det oppsto problemer. Det var rett og slett for mange trinn i prosessen med gjennomføringen. Flere avgjørelser måtte tas lokalt som ikke var forutsett da tiltaket ble utformet. En del av løsningen måtte da være å fjerne flest mulig trinn, eller punkter, slik at det ble færre hindringer for at tiltaket ble gjennomført (Pressman & Wildavsky, 1984: 147, henvist av Kjellberg & Reitan, 1995).

Et annet bidrag til ovenfra-og-ned perspektivet kom fra Van Meter & Van Horn (1975). Disse forsøkte å bidra med et analytisk rammeverk for å studere prosessen med iverksetting. De bygget blant annet videre på Pressman & Wildavskys arbeid for å utvikle sin modell. De fremholdt at de tidligere arbeidene rundt iverksetting hadde vært nyttige, men at de manglet et teoretisk perspektiv (Hill & Hupe, 2014). I artikkelen utdyper forfatterne hvilke momenter som bidrar til å komplisere eller forenkle prosessen med å iverksette et nytt tiltak. Det vil naturlig nok ha betydning om forandringene som kreves er omfattende eller ikke, og også hvorvidt det er oppslutning om endringen som kreves. Dersom endringen er gradvis vil den møte mindre motstand og større oppslutning. Det finnes likevel unntak fra dette. Drastiske endringer kan også ha stor oppslutning, som for eksempel i en krigssituasjon. Ett eksempel som trekkes frem på dette er omfattende endringer som ble gjennomført etter angrepet på Pearl Harbor i 1941 (Van Meter & Van Horn, 1975: 460-461).

Etter å ha identifisert hvilke faktorer som bidrar til vellykket eller mislykket iverksetting presenterer Van Meter & Van Horn sin analytiske modell. Den består av seks variabler som kan påvirke gangen fra et tiltak (Policy) foreligger til det er satt ut i livet og man kan observere utfallet (Performance).



Figur 1: A model of the Policy-implementation process (Van Meter & Van Horn, 1975: 463; Modellert etter Hill & Hupe, 2014: 49).

Modellen som jeg har gjengitt over viser hvilke variabler som kan påvirke hvorvidt et tiltak blir vellykket eller ikke, slik Van Meter & Van Horn fremstiller det. De tar i sin fremstilling hensyn til at det også spiller en rolle hvorvidt iverksettere nedover i systemet er positivt eller negativt innstilt. De tar med andre ord hensyn til at bakkebyråkratene også må tas hensyn til når et tiltak skal utformes (betydningen av bakkebyråkratene vil jeg utdype nærmere i min gjennomgang av nedenfra-og-opp perspektivet). I følge Hill & Hupe (2014: 48, 49) viser denne anerkjennelsen av «undersåtters deltakelse» at Van Meter & Van Horn viker litt fra den klare ovenfra-og-ned tilnærmingen. De havner likevel innenfor ovenfra-og-ned perspektivet ettersom de ikke anerkjenner noen tilbakeføringsprosess fra «undersåttene». Van Meter & Van Horns modell med sine seks variabler vil bli nærmere diskutert når jeg går inn på hvilken tilnærming jeg skal benytte i min oppgave.

Andre bidrag har også hatt betydning for ovenfra-og-ned tilnærmingen. Daniel Mazmanian og Paul Sabatier (1980; 1986) utformet en modell som er svært rik på variabler. Modellen er supplerende til Van Meter & Van Horns modell, og Pressman & Wildavskys studie. Det overveldende antall variabler kan begrense modellens

empiriske nytte, noe forfatterne selv har anerkjent. Mazmanian & Sabatier har som utgangspunkt for en iverksettingsprosess at det grunner i et autoritativt vedtak. Det er viktig med klare og konsistente mål for vedtaket dersom det skal lykkes, og det må være mekanismer som kan sørge for at iverksetterne jobber for å oppnå disse målene. De har dermed et fokus på kontroll og styringsmekanismer for å sørge for at de opprinnelige målene for tiltaket blir nådd (Kjellberg & Reitan, 1995: 149-151; Hill & Hupe, 2014: 51).

## **2.2.2 Nedenfra-og-opp: Den prosessorienterte tilnærmingen**

Nedenfra-og-opp tilnærmingen vokste frem som en reaksjon på de første iverksettingsstudiene. Bidragene til denne tilnærmingen kritiserte ovenfra-og-ned perspektivet for å være for fokusert på hierarkiske styringsmekanismer, og for ikke å anerkjenne den innflytelsen som aktører på lavere nivåer kan ha på gjennomføringen av offentlige tiltak (Kjellberg & Reitan, 1995). Michael Lipsky publiserte i 1980 en bok som tok for seg betydningen av bakkebyråkratene. Typiske bakkebyråkrater er lærere, polititjenestemenn, sosialarbeidere og nær sagt alle offentlige ansatte som driver med forvaltning av offentlige programmer og tjenester. Lipsky fremhever at de som fungerer i første linje ved iverksettingen av vedtak må forholde seg til svært mange hensyn på en gang. Det er sjelden kun det ene tiltaket som skal iverksettes, men mange tiltak på en gang. Han argumenterer for at bakkebyråkratene gjør det beste ut av en vanskelig situasjon. Bakkebyråkratene er derfor avhengig av å kunne utvise en viss grad av faglig skjønn i sitt arbeid. Det vil dermed funke mot sin hensikt dersom man prøver å kontrollere dem gjennom økt fokus på styring fra toppen. Dette vil tvert i mot kunne bidra til at man ikke oppnår å løse det problemet som var utgangspunktet for et bestemt tiltak (Hill & Hupe, 2014: 53-55; Lipsky, 2010: 3).

Bidragene til nedenfra-og-opp perspektivet har skiftet fokus over på det som til syvende og sist har størst betydning, nemlig om det opprinnelige problemet har fått en bedring som følge av et offentlig tiltak. Da er det mindre viktig om de opprinnelige

målene som er satt for tiltaket er oppnådd (Kjellberg & Reitan, 1995: 155). Richard Elmore (1979) fremsatte en ny måte å analysere iverksetting på. Han foreslår en metode for å kartlegge prosessen både fremover og baklengs. Analyser som starter på toppen har som premiss at iverksettingsprosesser kontrolleres fra toppen. Elmore stiller spørsmål ved om det er, og om det bør være slik. Han framholder at kartlegging fremover, altså fra toppen, nærmest ukritisk antar at iverksettingsprosessen kontrolleres av de som utformet tiltaket som skal iverksettes. I denne sammenheng forsvarer iverksetternes bruk av faglig skjønn med at det er delegert fra folkevalgte politikere, og at deres autoritet er kontrollert av politikerne (Elmore, 1979: 603, 604).

Ved å starte analysen av en iverksettingsprosess på det laveste nivået, kan man kartlegge iverksettingsprosessen baklengs. Denne måten å analysere iverksettingen utfordrer ideen om at det er de som sitter på toppen og utformer tiltakene som har, eller bør ha, størst betydning for om iverksettingen av et tiltak blir vellykket eller ikke. De som er nærmest problemet som skal løses, er de som har best forutsetning for å finne en løsning. Fokus på hierarkisk kontroll og sentral styring vil dermed ikke nødvendigvis bidra til å løse det problemet som opprinnelig førte til et tiltak (Elmore, 1979: 604, 605).

Et annet bidrag som kontrasterer ovenfra-og-ned perspektivet kom fra Benny Hjern. Han fremmer ideen om spesielle iverksettingsstrukturer. I prosessen med å iverksette tiltak er det svært mange aktører og forskjellige organisasjoner som er involvert. Dermed er det lite fruktbart å forsøke å analysere prosessen gjennom enkle modeller. Det eksisterer nær sagt ikke en enkelt iverksettende organisasjon, men heller en «klynge» av både private og offentlige organisasjoner og aktører som skal samarbeide om å gjennomføre ulike tiltak. Disse sammensetningene kaller Hjern for iverksettingsstrukturer. Slike iverksettingsstrukturer oppstår rundt det tiltaket som skal gjennomføres. De er i stor grad selvvalgte og de involverte er ikke nødvendigvis formelt sett satt i arbeid med å iverksette tiltaket (Hjern & Porter, 1981: 211, 216).

Når et tiltak skal iverksettes blir oppgaven gitt til en enkelt iverksettende enhet. Deretter blir det tatt for gitt at tiltaket slik det er utformet blir iverksatt. Dersom det

oppstår problemer med iverksettingen i form av manglende gjennomføring blir denne enkelte iverksettingsenheten holdt ansvarlig. Dette er ifølge Hjern & Porter en lite passende reaksjon med bakgrunn i det som er presentert om iverksettingsstrukturer. Det er nemlig ikke slik at det er en enkelt organisasjon som er ansvarlig for iverksettingen, men en klynge av ulike organisasjoner og aktører. Det er følgelig feil å holde en enkelt organisasjon (eller lederen av denne) ansvarlig dersom prosessen er feilslått. For å undersøke og analysere en iverksettingsprosess må man følgelig identifisere iverksettingsstrukturen som gjør seg gjeldende. Økt kunnskap om de spesielle iverksettingsstrukturene og hvordan de blir formet kan bidra til å tilby bedre løsninger for fremtidige gjennomføringer av tiltak (Hjern & Porter, 1981: 217, 219).

Et siste bidrag jeg vil presentere til nedendra-og-opp perspektivet kommer fra Susan Barrett og Colin Fudge. De er i likhet med andre bidrag til dette perspektivet kritisk til fokuset på måloppnåelse og hierarkiske styringsmekanismer i iverksettingen av tiltak. De fremholder at dersom målet med et tiltak er å få noe gjort, altså å løse et problem som eksisterer i den virkelige verden, er det viktigste å fokusere på en god gjennomføring av tiltaket. Da er det mindre viktig om iverksettingsenhetene underkaster seg mål og styring. De framhever dessuten at et tiltak ikke kan anses som noe konstant. Selve gjennomføringen av offentlige tiltak er som regel en forhandlingsprosess mellom forskjellige organisasjoner og enkelte medlemmer i disse organisasjonene. Det må inngås kompromisser mellom de ulike aktørene, og målene må tilpasses den virkeligheten som skal bedres. De understøtter med dette Benny Hjerns fokus på spesielle iverksettingsstrukturer, og at det ikke er en enkelt iverksettende organisasjon som er ansvarlig for gjennomføringen av et tiltak. Barrett & Fudge fremholder også at det er vanskelig å skille mellom prosessen med utforme et tiltak og selve iverksettingen av tiltaket. Utformingen av tiltaket er ikke ferdig på det punktet det skal gjennomføres. Dette er fordi man fortsetter med tilpasning og ofte endringer underveis i iverksettingen. Det er med andre ord en kontinuerlig forhandlingsprosess som ikke tar slutt på «tegnebordet» (Hill & Hupe, 2014: 56-58, med henvisning til Barrett & Fudge, 1981).

## 2.3 Iverksettingsteorien i denne oppgaven

Ovenfra-og-ned, eller den beslutningsorienterte tilnærmingen, tar gjerne utgangspunkt i et autoritativt vedtak. Tilnærmingen definerer iverksetting som fasen mellom sentralt vedtak og lokal operasjonalisering. Når et tiltak er vedtatt sentralt skal det med andre ord gjennomføres uten videre forandringer og spørsmål. Målet er da som å finne ut hva som bidrar til effektiv offentlig styring (Kjellberg & Reitan, 1995: 162). Problemene som blir trukket frem dreier seg gjerne om manglende styringsmekanismer, ulydighet i iverksettingsorganene og for stor mulighet for lokale byråkrater til å benytte skjønn. Det handler i bunn og grunn om at det er en forutsetning for demokratiet at et offentlig fattet tiltak ble gjennomført slik det var uttenkt. For stor grad av autonomi blant administrativt personell vil da føre mer i retning av teknokratisk styre, eller med andre ord en trussel mot folkestyret (Hill & Hupe, 2014).

Nedenfra-og-opp, eller den prosessorienterte tilnærmingen, tar derimot sikte på å forstå hva som betinger praktisk tilpassete resultater av tiltaket. Hvorvidt tiltaket har lyktes eller ikke vil baseres på hvorvidt det opprinnelige problemet har fått en bedring som følge av tiltaket. I denne tilnærmingen er definisjonen av iverksetting mye bredere, og omfatter i teorien hele den politiske og administrative prosessen (Kjellberg & Reitan, 1995: 162). Heller enn å fokusere på at iverksettingsenhetene får for stor grad av autonomi, trekkes det frem at bakkebyråkratenes bruk av faglig skjønn er en nødvendig forutsetning. Deres autoritet er uansett delegert av folkevalgte politikere, og det representerer dermed ikke en trussel mot folkestyret som sådan (Hill & Hupe, 2014).

Utgangspunktet for å studere gjennomføringen av et offentlig tiltak bør basere seg på hva slags tiltak man skal undersøke (Kjellberg & Reitan, 1995).

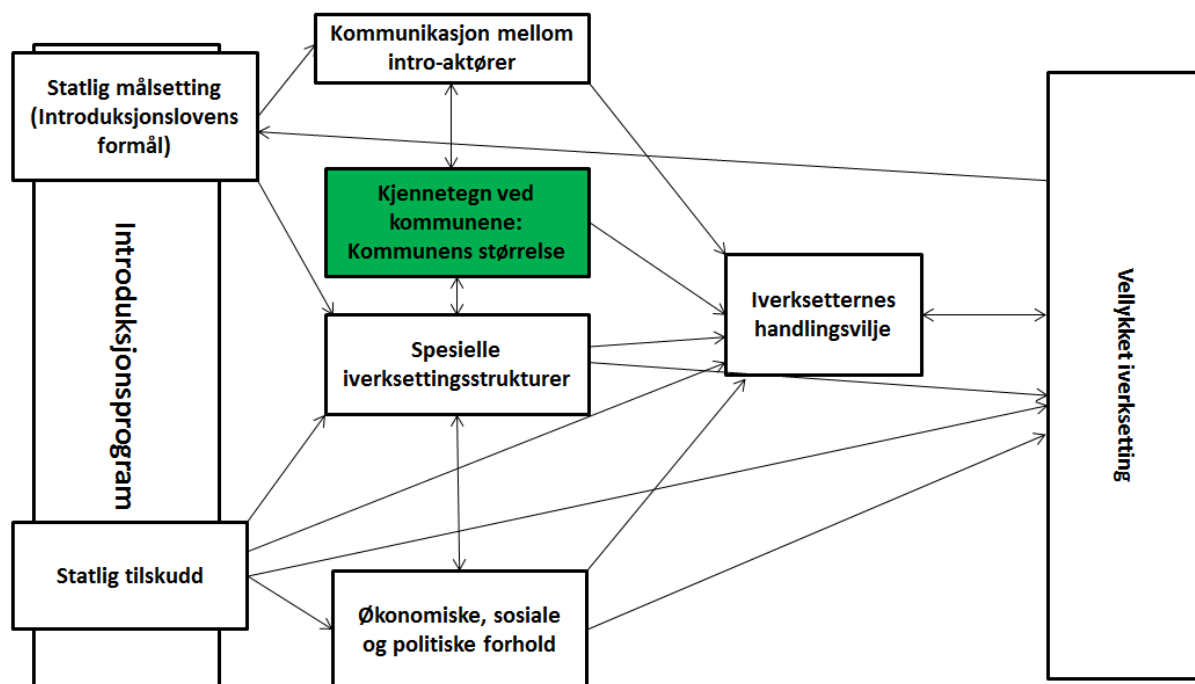
Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger er et sentralt vedtak som på mange måter er påtvunget kommunene (Jfr. kommunenes plikt). Det er likevel slik at kommunene i tråd med det kommunale selvstyret har stor grad av frihet i henhold til hvordan de velger å organisere det. Dette er også premisset for min problemstilling.

Det er dessuten slik at det er stor oppslutning om hovedmålene til introduksjonsprogrammet, det er lite trolig at noen vil være mot ideen om at flyktningene skal bli økonomisk selvhjulpne og integrert i det norske samfunnet.

Jeg vil i denne oppgaven ta til orde for en sammenblanding av den prosessorienterte tilnærmingen og den beslutningsorienterte tilnærmingen. Elementer fra begge tilnærmingene vil være nyttig for å kunne besvare min problemstilling. Til dette formålet vil jeg videreutvikle et teoretisk rammeverk basert på Van Meter & Van Horns (1975: 463) iverksettingsmodell. Van Meter & Van Horn er i utgangspunktet representanter for ovenfra-og-ned perspektivet i iverksettingsteorien. Modellen de utviklet, og som jeg har gjengitt tidligere i dette kapittelet, viser hvilke variabler som bør tas hensyn til i studiet av iverksettingsprosesser. Kjellberg & Reitan (1995: 143) fremholder at modellen ikke fremstiller en teori, men en tankemodell som viser hvilke variabler man bør undersøke.

Ved å inkludere perspektiver fra nedenfra-og-opp tilnærmingen kan analysen i denne oppgaven tilføres noe mer utover modellen. Lipsky (1980) fremholder som nevnt betydningen av bakkebyråkratene. Det kan være interessant i denne studien å undersøke hvordan bakkebyråkratene forholder seg til målene med introduksjonsprogrammet, og hvordan, og i hvilken grad de utøver faglig skjønn i arbeidet med å gjennomføre programmet. Til dette formålet vil Elmore (1979) i tillegg være relevant. Det vil også være relevant i denne studien å avdekke hvilke iverksettingsstrukturer som gjør seg gjeldende i kommunene, og hva slags fokus introduksjonsarbeidet har. Til dette formålet vil det være relevant å inkludere bidrag fra Hjern & Porter (1981) og Barrett & Fudge (1981).





Figur 2: Videreutviklet modell basert på Van Meter & Van Horn (1975)

Modellen viser hvilke variabler jeg ønsker å belyse i denne studien, og som kan tenkes å påvirke gjennomføringen av introduksjonsprogrammet i Songdalen og Kristiansand. Videre i dette kapittelet vil jeg operasjonalisere variablene som skal undersøkes i de to kommunene.

## 2.4 Operasjonalisering

### 2.4.1 Iverksettingsbegrepet i denne studien

Som det kommer frem i teorien er det ulike syn på iverksettingsprosessen. Spørsmålet som stadig stilles er når iverksetting starter, og når iverksettingen slutter. Er vedtaket ferdig utformet før det iverksettes lokalt? Som det kommer frem i særlig den prosessorienterte tilnærmingen er det mye som tyder på at tiltaket tilpasses og utformes videre gjennom den lokale iverksettingsprosessen. I dette tilfellet må det tas hensyn til at selv om tiltaket som skal iverksettes er det samme for begge kommunene, har kommunene svært ulike forutsetninger for å gjennomføre tiltaket.

Lane (1993) understreker viktigheten av å definere hva iverksetting er før man kan si noe om vellykketheten av et tiltak. Før en analyse av iverksettingsprosesser kan si oss noe som helst, må det avgjøres om iverksetting skal studeres som en prosess eller et utfall. Lane trekker frem et viktig poeng når han peker på at offentlige programmer ikke nødvendigvis er like. Noen programmer vil kreve stor grad av tilpasning og lokale foranstaltninger for å kunne gjennomføres (1993: 90, 104-105). I denne studien vil iverksettingsbegrepet bli forstått som en pågående prosess, som ikke er fullført i det programmet iverksettes i kommunene. Dette får innvirkning for den videre definisjonen av avhengig variabel for denne undersøkelsen.

#### **2.4.2 Avhengig variabel: Vellykket iverksetting**

Avhengig variabel for denne undersøkelsen er vellykket iverksetting av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. I modellen til Van Meter & Van Horn (1975: 463) er avhengig variabel presentert som «performance». Denne variabelen er avhengig av at det finnes et utfall som kan observeres. I følge Van Meter & Van Horn (1975: 464) vil det i mange tilfeller være vanskelig å identifisere og måle utfallet av et vedtak. Det skyldes at et offentlig program kan ha mange og komplekse mål, som kan være selvmotsigende eller vage. Dette kan være gjort med viten og vilje, for at det lettere skal aksepteres av iverksetterne som skal gjennomføre tiltaket. I tilfellet med introduksjonsprogrammet er det nærliggende å observere utfall basert på hvor mange flyktninger som går over i jobb og/eller utdanning etter introduksjonsprogrammets slutt. Det gjøres slike målinger både gjennom NIR (Nasjonalt innvandringsregister) og SSB (Statistisk sentralbyrå). Det er trukket fem en del svakheter ved spesielt målingen som utføres av NIR. Denne målingen foretas direkte etter avsluttet program. SSB måler deltakere ett år etter programmets slutt, og deretter videre opp til fem år etter programs slutt.

For avhengig variabel i denne undersøkelsen er det særlig to utfordringer som gjør seg gjeldende fra et analytisk perspektiv. Den ene er at resultater fra Songdalen kommune i mange tilfeller er unntatt offentligheten av anonymitetshensyn (for få deltakere som

avslutter hvert år). Jeg får dermed ikke mulighet til å følge opp med målinger fra SSB, og det vil kunne gi et mangelfullt inntrykk av hvordan det går med introduksjonsprogrammet i kommunen. Den andre utfordringen er at formålet med introduksjonsloven på mange måter kan tolkes forskjellig. Er introduksjonsprogrammet vellykket utelukkende basert på at flyktninger kommer så raskt som mulig ut i arbeid eller utdanning?

For å vurdere vellykket iverksetting i Songdalen og Kristiansand vil det være mer hensiktsmessig å fokusere på hvordan det arbeides i den lokale gjennomføringen. Etersom kommunene i denne studien har et forskjellig utgangspunkt, er det rimelig å forvente at der er ulike tilnærminger til programmet. I et nedenfra-og-opp perspektiv er det nettopp fokuset på den praktiske gjennomføringen lokalt som kan si noe om hvordan det går med iverksettingen av et tiltak. Dette vil kunne belyse om problemet som er utgangspunktet for tiltaket får en faktisk bedring som følge av tiltaket (Kjellberg & Reitan, 1995: 162). Lane (1993: 102) peker på at det ikke er mulig å foreta en mekanisk vurdering av om iverksetting er vellykket eller ikke. Iverksettingen av tiltak vil foregå i ulike miljøer, med ulike forutsetninger for å oppnå målene med tiltaket. Det ble også påpekt av Lane at offentlige programmer ikke er like, men at de skiller seg i forhold til hvor standardiserte de kan sies å være.

For introduksjonsprogrammet er målsettingen at flyktningene skal få sine muligheter til å delta i yrkes- og samfunnslivet styrket. Fokuset ligger på språkopplæring og arbeidspraksis (introduksjonsloven, 2003). Hvorvidt iverksettingen av programmet i kommunene er vellykket vil derfor måtte vurderes ut fra om programmet bidrar til dette. NOU 2011:14 (2011) *Bedre integrering- Mål, strategier, tiltak* foreslår en rekke tiltak, mål og strategier som kan være nyttige i introduksjonsprogrammet. Utredningen peker på at de resultatmålene som skal si noe om programmets vellykkethet med fordel kan revurderes. Et eksempel som trekkes frem er at overgang til grunnskoleopplæring ikke teller som overgang til utdanning, og blir dermed heller ikke registrert som et vellykket resultat. Det anbefales i det hele tatt at det må tas mer hensyn til den enkelte deltakers forutsetninger før man kan vurdere hva som er vellykket. Nettopp denne problematikken blir trukket frem av Lipsky (2010: 49).

Særlig er det vanskelig å måle grad av vellykkethet for tiltak som sikter på å få folk i arbeid. Dette er fordi det ikke tas hensyn til at deltakere i slike kvalifiseringsprogrammer kan ha til dels svært ulike forutsetninger. Det trekkes også frem at en måling av vellykkethet, måtte ha basert seg på en sammenligning med en lignende gruppe som ikke fikk et kvalifiseringstilbud. Dette er sjelden en mulighet av både praktiske og etiske hensyn.

For å vurdere vellykket iverksetting av introduksjonsprogrammet i kommunene, må også utredningen av hvilke tiltak som anbefales legges til grunn. Det som i hovedsak trekkes frem i utredningen er at introduksjonsprogrammet må legge til rette for en god norskopplæring som også er arbeidsrettet. I tillegg er det viktig at deltakerne får tett oppfølging. Dette gjelder også etter at programmet er avsluttet, dersom de ikke går over i arbeid eller utdanning. Det må derfor undersøkes om deltakerne sikres overgang til videre tiltak i NAV eller lignende. Utredningen foreslår også økt bruk av et tredje år i programmet, for særlig deltakere som starter på et lavt språknivå (NOU 2011:14, 2011).

### **2.4.3 Uavhengige variabler**

#### **Statlig målsetting: Introduksjonslovens formål**

Van Meter & Van Horn (1975) trekker frem betydningen av klare og forståelige mål som utgangspunkt for at et offentlig tiltak skal kunne lykkes. Det tas imidlertid med i betraktningen at det motsatte ofte er tilfellet, at målene kan være kompliserte og noen ganger selvmotsigende. Introduksjonsprogrammet er forankret i introduksjonsloven (2003), og er dermed på mange måter et autoritativt vedtak. Loven er imidlertid utformet slik at den gir kommunene et ganske stort handlingsrom. Formålet med loven er ganske omfattende og på mange måter ambisiøst. Jeg antar dermed at oppfatningen av hva som er målsettingen med programmet vil kunne være noe ulikt i de to kommunene jeg undersøker. Dermed vil også måten man jobber for å oppnå målene kunne være forskjellig, og dette vil kunne ha påvirkning på hvorvidt programmet kan sies å være vellykket i henhold til formålet.

Om mål og resultatstyring i programmet kan vi lese at IMDi gir anbefalinger til kommunene om å sette opp resultatmål for introduksjonsprogrammet. Kommunene står fritt til å ordne dette på sin måte, men det nasjonale resultatmålet er 70 % i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Videre gis det anbefalinger om følge opp den enkelte deltaker underveis i programmet, og systematisk å evaluere tiltakene som tilbys deltakerne (IMDi, 2015b). Det er også et mål at 55 % skal over i arbeid eller utdanning direkte etter endt program (IMDi, 2014: 5). Dette er resultatene som måles av NIR (Nasjonalt introduksjonsregister). Det må undersøkes i kommunene hvordan disse resultatmålene tas hensyn til.

### **Statlig tilskudd**

Van Meter & Van Horn (1975: 465) snakker om betydningen av at det følger med nok ressurser med vedtaket. I dette tilfellet vil det være snakk om det statlige introduksjonstilskuddet som kommunene får utbetalt for å gjennomføre programmet. Det er absolutt grunn til å forvente at det har betydning for gjennomføringen hvorvidt ressursene strekker til. Statlig målsetting og ressursene som følger med, utgjør til sammen den pakken som lokale iverksettere må forholde seg til. Jeg må derfor undersøke hvor stor betydning tilgangen på ressurser har for de to kommunene.

### **Økonomiske, sosiale og politiske forhold**

Det er rimelig å anta at størrelsen på det statlige tilskuddet vil ha direkte innvirkning på særlig de økonomiske forholdene i kommunen. Jeg må dermed undersøke hvorvidt kommunene vektlegger dette som en utfordring, og om disse midlene strekker til for å gjennomføre tiltaket. Det er også interessant å belyse om iverksetterne opplever å få politisk støtte i arbeidet, og om det er politisk vilje til å gjennomføre velfungerende introduksjonsprogram. Denne variabelen blir av Kjellberg & Reitan (1995: 146) betegnet som en sekkekategori. Det er utfordrende å undersøke hele effekten av denne variabelen. Jeg vil likevel forsøke å avdekke om det er forhold her som blir trukket frem i kommunene.

## **Kjennetegn ved kommunene**

Denne variabelen er basert på Van Meter & Van Horns (1975: 470-471) «trekk ved iverksettingsenhetene». Fokuset ligger på iverksettingsenhetenes kompetanse og størrelse. Kjennetegn ved kommunene i denne undersøkelsen vil være kommunens størrelse og formell organisering av introduksjonsarbeidet. Dette er indikatorer som må undersøkes i de to kommunene. Det er på forhånd kjent at Kristiansand og Songdalen organiserer programmet forskjellig, men det er foreløpig ikke kjent hva dette innebærer for selve programgjennomføringen.

Undersøkelsen i denne oppgaven starter i siste ledd av gjennomføringen, nemlig i kommunene som utfører jobben med introduksjonsprogrammet. Dette er i tråd med Elmore (1979) fokus på kartlegging baklengs. Elmore påpeker at det største problemet med å kartlegge iverksettingen framlengs fra toppen, er den ukritiske antakelsen at det er i utformingen det avgjøres hvordan tiltaket organiseres og utføres lokalt. Dette vil igjen bidra til å forsterke myten om at iverksetting kontrolleres fra toppen (Elmore, 1979: 603). Når man i tillegg vet at kommunene har stor grad av handlingsrom i organiseringen av introduksjonsprogrammet, er det desto større grunn til å forvente ulike organiseringer lokalt.

## **Iverksettingsstrukturer**

Hjern & Porters (1981) fokus på betydningen av spesielle iverksettingsstrukturer vil måtte belyses i denne undersøkelsen. Iverksettingsstrukturer innebærer som regel mer enn det som er formelt organisert. Mange aktører, private så vel som offentlige vil kunne være involvert i gjennomføringen av et tiltak. Dette skjer uavhengig av om de formelt sett er gitt oppgaven med å iverksette tiltaket. Iverksetterne lokalt kan i stor grad benytte skjønn i henhold til hvilke aktører eller organisasjoner som knyttes til gjennomføringen av tiltaket. Slike iverksettingsstrukturer kan være både faste og definerte strukturer, men det kan i mange tilfeller være snakk om ad hoc strukturer hvor mål og forventninger ikke er fastsatt (Hjern & Porter, 1981: 222-223). Det er derfor en interessant variabel å belyse i kommunene. I denne oppgaven vil det være relevant å undersøke hvilke aktører iverksetterne knytter til seg, for å kunne avdekke

betydningen av lokale nettverk. Hvem er involvert utover de som er formelle iverksettere?

Bidraget fra Barrett & Fudge (1981) fokuserer også på dette. Hvorvidt et tiltak lykkes eller ikke i den lokale gjennomføringen må basere seg på hva som faktisk er god gjennomføring. Iverksetterne utøver skjønn og tilpasser gjennomføringen etter de forholdene som eksisterer lokalt. Dette fører også til at metodene for å oppnå vellykket gjennomføring vil endres og revurderes underveis i iverksettingen. Her kan også betydningen av bakkebyråkratene (Lipsky, 1981) trekkes inn. Det er bakkebyråkratene som i stor grad tar disse avgjørelsene på lokalt nivå. Denne variabelen kan ses i direkte sammenheng med «kjennetegn ved kommunene».

### **Kommunikasjon mellom intro-aktører**

Van Meter & Van Horn (1975: 465-466) trekker frem betydningen av at aktørene som skal iverksette tiltaket, har en felles forståelse av målene med tiltaket. Videre er det viktig at forskjellige aktører klarer å kommunisere seg i mellom, og at de jobber for å oppnå samme mål. Det er grunn til å anta at gjennomføringen av introduksjonsprogrammet krever samhandling på mange nivåer, og dette må undersøkes i kommunene.

### **Iverksetternes handlingsvilje**

En viktig faktor som trekkes frem av Van Meter & Van Horn (1975: 472-475) er hvordan iverksetterne stiller seg til vedtaket som skal gjennomføres. Iverksettere som stiller seg uforstående eller negativ til tiltaket, kan i verste fall motarbeide vellykket gjennomføring. Det er også et element her at iverksetterne har tro på tiltaket som skal gjennomføres. For å belyse denne variabelen vil det være aktuelt å undersøke hvilke tiltak som benyttes i programmet, og hvordan disse tiltakene begrunnes. Det må også avdekkes om iverksetterne har tro på programmet som skal gjennomføres.

#### 2.4.4 Forventninger til funn

Basert på det teoretiske rammeverket, samt noen tidligere funn, har jeg dannet meg noen forventninger til funn i Songdalen og Kristiansand. Jeg antar at kommunens størrelse, som er plassert under kjennetegn ved kommunene, vil ha størst påvirkning på vellykket iverksetting. Denne variabelen antas også å ha påvirkning på de andre uavhengige variablene. Når det gjelder betydningen av ulik organisering, har jeg en forventning om at det er eventuelle forskjeller i gjennomføringen som vil ha størst betydning for vellykket iverksetting. Hvorvidt programmet er organisert under NAV eller den kommunale flyktningetjenesten antas å ha mindre betydning. Det er likevel ikke utenkelig at det kan ha betydning. Christiansen et. al (2013) påpeker at skillet mellom NAV og kommune er mindre tydelig i små kommuner, men at situasjonen i Songdalen indikerer at det ikke nødvendigvis er likegyldig om det er NAV, eller kommunen som har ansvaret. Jeg tar derfor forbehold om at dette kan være relevant.

I NOU 2011:14 (2011) trekkes det frem at det i mange kommuner er utfordrende å ha en bred nok tiltaksvifte for introduksjonsdeltakerne. En bred tiltaksvifte inneholder gjerne tilleggs valg for deltakerne, og kan tilpasses individuelle behov. Det er særlig i mindre kommuner med færre deltakere at denne utfordringen gjør seg gjeldende. Jeg forventer dermed at dette er en utfordring som gjør seg mer gjeldende i Songdalen kommune.



# 3 Metode

## 3.1 Innledning

I dette kapittelet vil metodiske valg og strategier i studien bli gjort rede for. Denne studien har vært en kvalitativ undersøkelse. En kvalitativ undersøkelse er gjerne et intensivt opplegg, med få enheter og mange opplysninger om hver enhet. Dette til forskjell fra en kvantitativ undersøkelse med et større antall enheter, men hvor det gjerne samles inn færre opplysninger om hver enhet (Hellevik, 2002: 111).

## 3.2 Komparativ casestudie

I denne undersøkelsen har jeg gjort en casestudie. Ved bruk av casestudie i forskning er målet å studere en eller flere enheter intensivt, for deretter å kunne kaste lys over en større gruppe av enheter. Casestudien gir forskeren mulighet til å gå i dybden, men begrenser seg ikke til en enkelt case. Det er mulig å inkludere flere case i samme studien, men et stort antall caser vil begrense muligheten til å gå i dybden (Gerring, 2007: 20). Et opplegg hvor to eller noen få enheter sammenlignes, kan kalles en komparativ studie (Hellevik, 2002: 97).

Ved utvelging av case er utfordringen den at utvalget gjerne er lite. Det er derfor vanskelig å benytte seg av tilfeldig utvelgelse slik man gjør i mer kvantitative studier (Gerring, 2007:87). I denne studien har det vært mer hensiktsmessig å benytte meg av ikke-sannsynlighetsutvelging av case. Det som er studieobjektet i denne undersøkelsen er introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Enhetene i undersøkelsen er norske kommuner som gjennomfører dette programmet. Fokuset i min problemstilling legger opp til at det ikke kan være tilfeldig hvilke enheter jeg velger å studere. Hellevik (2002: 120) viser til ulike strategier for ikke-sannsynlighetsutvelging av case. Den strategien som fremstår som mest hensiktsmessig for denne studien er

skjønnsmessig utvelging. Ved skjønnsmessig utvelging er det ikke overlatt til tilfeldighetene hvilke enheter som kommer med i utvalget. Utvelgelsen gjøres på bakgrunn av forskers vurderinger av visse kriterier for undersøkelsen.

Hensikten med denne studien har vært å undersøke forskjeller i måten å organisere introduksjonsprogrammet i den lokale gjennomføringen. Det er blitt påpekt at det er lite kunnskap om konkrete forskjeller i måten å organisere introduksjonsprogrammene på (Djuve & Kavli, 2015), og at det også er lite kunnskap om hvorvidt det har betydning for effekten av introduksjonsprogrammet (Christiansen et al., 2013). Jeg hadde også en interesse av å undersøke hvordan programmet gjennomføres i en liten kommune, sett i forhold til en stor kommune. Med dette utgangspunktet har det vært nødvendig å velge casekommuner som faktisk organiserer programmet forskjellig. Av praktiske hensyn, var det ønskelig for meg å undersøke kommuner sør i Norge. Det som var kjent for meg var at Kristiansand kommune organiserte programmet under NAV, mens Songdalen kommune hadde flyttet ansvaret for programmet fra NAV og over til kommunen (Christiansen et al. 2013). Det er i tillegg en betydelig forskjell i størrelse mellom de to kommunene. Kristiansand kommune består av 87 446 (pr. 2015) innbyggere og er regionhovedstad på Sørlandet (Thorsnæs, Nilsen og Bjørtvedt, 2015). Kristiansand kommune er regnet med blant de fire norske kommunene som har flest programdeltakere på landsbasis. Kommunene Oslo (flest deltakere), Trondheim, Bergen og Kristiansand hadde i 2013 og 2014 til sammen nærmere 20 prosent av alle deltakerne i hele landet (SSB, 2015). Songdalen kommune er nabokommune til Kristiansand, og er betydelig mindre med sine 6 419 (pr. 2015) innbyggere (Thorsnæs, 2015).

For å undersøke videre om disse kommunene var relevante studieobjekter, tok jeg kontakt med IMDi sør (regionskontor for Aust-Agder, Vest-Agder og Telemark). Jeg reiste til Kristiansand og hadde et møte med en representant for IMDi sør, som ga uttrykk for at det var av interesse å sammenligne Kristiansand og Songdalen kommune. Det ble påpekt at Kristiansand hadde som norm å holde deltakerne i programmet i tre år, mens det i Songdalen var vanlig å holde seg til to år.

Med denne kunnskapen ble Kristiansand og Songdalen valgt som enheter i denne studien, ettersom de fremsto som interessante studieobjekter. Forskjellen i størrelse og ressurser ga et interessant utgangspunkt for å studere lokale forskjeller i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.

### **3.3 Datagrunnlag**

Datagrunnlaget i denne studien baserer seg i hovedsak på semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter i kommunene. Det er også blitt benyttet noe dokumentanalyse der hvor det har vært tilgjengelig og relevant. Eksempler på dokumenter som er brukt i denne studien er introduksjonsloven (2003), utredninger (NOUer), årsrapporter, stortingsmelding og lovforslag. Dokumentanalyse i denne studien har imidlertid fungert mer supplerende til intervjuene. Denne innsamlingsmetoden kan betegnes som triangulering. Ved å bruke flere enn en metode i en slik triangulering, kan man øke sikkerheten som kan knyttes til funnene (Bryman, 2004: 275).

### **3.4 Intervju**

#### **3.4.1 Informanter i undersøkelsen**

I en samfunnsvitenskapelig undersøkelse gir det mening å snakke om universet, eller populasjonen man ønsker å si noe om. Universet omfatter alle mulige enheter som inngår i en problemstilling. Det er sjelden mulig å undersøke hele universet, av både praktiske og kostnadmessige årsaker. Det er mer hensiktsmessig å studere et utvalg av populasjonen, som dermed kan kaste lys over resten av universet (Hellevik, 2002: 114, 115). Det å avgjøre hvilket utvalg som er relevant for undersøkelsen, vil være svært viktig uavhengig av type forskningsdesign man benytter seg av (Lynch, 2013: 38).

Det kan skilles mellom to hovedstrategier for utvelgelse av informanter til en intervjuundersøkelse. I store kvantitative undersøkelser, hvor for eksempel målet er å kartlegge holdninger til et bestemt tema, er det hensiktsmessig å foreta en tilfeldig utvelgelse fra populasjonen. Populasjonen kan da være for eksempel hele Norges befolkning. Slike surveyundersøkelser sikter på å generalisere funn fra utvalget til å gjelde hele populasjonen. Da er det avgjørende at alle enhetene i populasjonen har like stor sjanse for å bli trukket ut. Et viktig poeng med slike tilfeldige utvelgelser er at det gjerne er informantene i seg selv det er ønskelig å si noe om. I tilfeller hvor det ikke er informantene i seg selv som er fokuset for undersøkelsen, vil det være mer hensiktsmessig å benytte seg av ikke-tilfeldig utvelgelse av informanter. Det er også avgjørende at universet for undersøkelsen er kjent, og at det ikke er uendelig stort (Lynch, 2013: 38-40).

I denne studien er universet begrenset til Songdalen- og Kristiansand kommune. Målet med undersøkelsen er å si noe om introduksjonsprogrammets gjennomføring i disse to kommunene. Det er derfor mulig å begrense populasjonen i universet, til å gjelde de personene som er involvert i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet i disse to kommunene. Et viktig poeng er også at det ikke er informantene i seg selv jeg ønsker mer informasjon om. Det vil i dette tilfellet være mer relevant å foreta en strategisk utvelgelse av informanter, som har kunnskap og innsikt omkring temaet for undersøkelsen (Leech, Baumgartner, Berry, Hojnacki & Kimball, 2013: 214).

Det finnes ulike metoder for å velge ut informanter på en ikke-tilfeldig måte. En mulighet er å benytte seg av «snøball» metoden. Dersom man har identifisert noen informanter, kan man avslutte hvert intervju med å spørre om det er noen andre man burde snakke med. På denne måten vil listen over informanter vokse underveis (Beckmann & Hall, 2013: 200-202). Informantene i denne undersøkelsen er valgt ut på grunnlag av tilknytning til introduksjonsprogrammet. Jeg har ansett det som viktig å snakke med personer fra voksenopplæringen, og programrådgivere i henholdsvis NAV og flyktningetjenesten. Voksenopplæringen i begge kommuner, og flyktningetjenesten i Songdalen, har tilgjengelig kontaktinformasjon og oversikt over ansatte på sine internettsider. Dette gjorde det lettere å identifisere og kontakte informanter. NAV har

imidlertid ikke en tilsvarende oversikt. Jeg avsluttet hvert intervju med å spørre om det var noen andre som kunne være relevant å snakke med, og på denne måten fikk jeg kontaktinformasjon og henvisning til en programrådgiver i NAV.

De som er intervjuet I Kristiansand er en programrådgiver i NAV og en avdelingsleder i voksenopplæringen. I Songdalen har jeg intervjuet en programrådgiver i flyktningetjenesten og rektor ved voksenopplæringen.

Informantene i denne undersøkelsen ble forventet å ha god innsikt og kunnskap om kommunenes handlingsmønster, i spørsmål knyttet til introduksjonsprogrammets gjennomføring. Leech et al. (2013: 210-211) fremholder at dette er en type informanter som kan betegnes som «elite» informanter. Betegnelsen «elite» sikter ikke nødvendigvis til den sosiopolitiske betydningen av ordet. Informanter som besitter inngående kunnskap om temaet som undersøkes, kan regnes for å være eksperter på området, og intervjuet bør utformes deretter. Dette har vært relevant for hva slags type intervju jeg har gjennomført, og hvordan spørsmålene har blitt utformet.

### **3.4.2 Semi-strukturert intervju**

Et intervju kan utformes på flere måter, og kjennetegnes først og fremst etter hvor strukturerte de er i formen. Det er vanlig å skille mellom tre hovedtyper intervjuer: strukturert, semi-strukturert og ustrukturert. Det strukturerte intervjuet følger gjerne en forhåndsbestemt liste med standardiserte spørsmål. Dette er en særlig nyttig intervjuform dersom målet er å sammenligne informasjon på tvers av mange intervjuobjekter. Det ustrukturerte intervjuet er, som betegnelsen tilsier, løsere strukturert. Det ustrukturerte intervjuet foregår mer som en samtale om et overordnet tema, og er mindre egnet for sammenligning på tvers av intervjuobjekter. Det semi-strukturerte intervjuet fremstår dermed som en gylden middelvei. I det semi-strukturerte intervjuet er spørsmålene delvis forhåndsbestemt, men de er åpnere og løsere i formen enn det vil være i et strukturert opplegg. Dette åpner for at intervjuobjektet kan utdype sine svar, eller legge til informasjon underveis. Det er i

tillegg åpent for at intervjuer kan stille oppfølgings spørsmål der det anses som relevant. For å avgjøre hvilket opplegg som er hensiktsmessig, må forsker ta hensyn til størrelse på universet, antall enheter i undersøkelsen og graden av forkunnskap om temaet. (Desai & Potter, 2006 : 144; Leech, 2002: 665).

Informantene i denne undersøkelsen ble altså forventet å være kunnskapsrike, og besitte innsikt i temaet jeg undersøker. Med denne bakgrunnen har jeg regnet informantene for å passe inn i kategorien «eliter», eller eksperter. Når informantene er eksperter, er det hensiktsmessig å utforme intervjuet som et semi-strukturert opplegg. Det kan være nyttig å utforme intervjuguidene etter en survey lignende struktur, ettersom dette gir mulighet for å være mer strukturert dersom informanten ønsker å svare kortere. Samtidig er det viktig at spørsmålene er mer åpne i formen, og gir informanten mulighet til å utdype svarene. Det skal med andre ord ikke inkluderes svaralternativer. Det vil være nyttig at det er en grad av struktur, ettersom det øker sammenlignbarheten mellom de ulike intervjuene (Leech et al., 2013: 210; Gallagher, 2013: 193).

### **Intervjuguidene**

Intervjuguidene i denne undersøkelsen ble som nevnt utformet etter et semi-strukturert opplegg (se vedlegg 5 for en oversikt over intervjuguiden). Jeg la vekt på at strukturen kunne bidra til å øke sammenlignbarheten, særlig for de informantene som hadde lignende stillinger. Samtidig ble det lagt vekt på at det skal være mulig å avvike fra strukturen når det er relevant. Spørsmålene i intervjuguiden er markert i kursiv. Jeg startet alle mine intervjuer med korte bakgrunns spørsmål, før jeg stilte et såkalt «grand tour» spørsmål. Et grand tour spørsmål sikter på å sette i gang praten på en fokusert måte. Spørsmålet handler gjerne om at informanten skal fortelle i generelle trekk om et emne han eller hun kan mye om (Leech, 2002: 667; Leech et al., 2013: 215-216). Spørsmålet om hvordan introduksjonsprogrammet er organisert i kommunen, ble benyttet som et slikt grand tour spørsmål. Et annet viktig moment når man utformer intervjuguiden, er at det legges til rette for å oppnå «rapport» effekt. Rapport effekten handler om at informanten føler seg mer avslappet og tillitsfull i

intervjusituasjonen. På denne måten er det større sannsynlighet for at svarene som gis er ærlige og reflekterte, særlig når spørsmålene blir mer kompliserte. Rapport effekten kan påvirkes av spørsmålene som stilles, og rekkefølgen de stilles i. Det er hensiktsmessig å åpne med et enklere spørsmål som informanten kan mye om, før man gradvis går over på mer detaljerte og kompliserte spørsmål (Leech, 2002).

I semi-strukturerte intervjuer med åpne spørsmål, er det alltid en fare for at informanter kan snakke seg litt bort. I slike situasjoner kan samtalen gli over i emner som ikke er relevant for undersøkelsen. Da kan det være nyttig for intervjuer å forberede oppfølgingsspørsmål, eller såkalte «probes». En probe kan være nedskrevet i intervjuguiden, eller bare forberedt mentalt av intervjuer. Det er svært viktig å følge med på svarene som gis, og ikke bruke probe dersom temaet allerede er dekket. Gjentakende spørsmål kan minske den rapport effekten som er oppnådd, ved at det gis signaler om at intervjuer ikke følger med (Leech et al., 2013: 217). Probene i mine intervjuguider er markert ved at de ikke er i kursiv.

### **3.4.3 Intervjusituasjonen**

Intervjuene ble utført med en båndopptaker, og deretter transkribert. Det er grunn til å gjøre seg noen betraktninger ved bruk av båndopptaker i intervjusituasjonen. En stor fordel er at man kan konsentrere seg fullstendig om intervjuet, ettersom man ikke behøver å notere underveis eller bekymre seg for å huske alt som blir sagt. Det gir også mulighet for å sjekke opp eventuelle begreper eller ord, som ikke ble oppfattet i intervjusituasjonen. Generelt har man også bedre grunnlag for analysen, ettersom hele intervjuet er ordrett tilgjengelig i etterkant. Utfordringer som kan gjøre seg gjeldende er at informanter kan påvirkes av at intervjuet spilles inn. Det kan oppleves som hemmende for informantene, særlig hvis spørsmålene ber om sensitive opplysninger. Det er også et poeng at transkribering av intervjuene er svært tidkrevende (Desai & Potter, 2006: 149, 150). Fordelene ved bruk av båndopptaker ble ansett for å være

større enn ulempene i denne studien. Under intervjuene opplevde jeg at båndopptakeren fort ble glemt, og opptakene har vært en svært nyttig ressurs.

Under samtlige intervjuer ble det stilt oppfølgingsspørsmål som ikke var forberedt i intervjuguiden, og på samme måte ble ikke alle forberedte spørsmål og probes stilt. Det var eksempelvis tilfeller hvor informantene allerede hadde besvart spørsmålene før jeg rakk å stille dem. Det ble i det hele tatt fokusert på at intervjuene skulle foregå mer som en samtale. Til dette formålet var det svært nyttig med forberedte probes, slik at jeg kunne følge opp relevante temaer. Grand tour spørsmålet fungerte svært bra, og satte intervjuene i gang på en nyttig måte. Informantene kom ofte innom temaene for flere av mine spørsmål, ved besvarelsen av grand tour spørsmålet. Intervjuguiden fungerte dermed ofte som en sjekklister.

Intervjuene medførte en del reising frem og tilbake mellom Oslo, Kristiansand og Songdalen. Det har vært utfordrende å skaffe intervjuavtaler i samme tidsrom. Av denne årsak har utførelsen av intervjuene tatt mye tid. Det er mulig at det hadde vært hensiktsmessig å intervju flere informanter, for å styrke datagrunnlaget.

### **3.5 Validitet og reliabilitet**

Validitet henspiller på hvor stor sikkerhet det kan knyttes til slutningene som gjøres i et forskningsarbeid. I Cook & Campbells validitetssystem trekkes det frem fire ulike typer validitet. Den indre validiteten i en undersøkelse henspiller på kausalitet. I hvilken grad sammenhengen som beskrives skyldes kausale relasjoner, altså at det er de uavhengige variablene som påvirker avhengig variabel, har betydning for hvor god den indre validiteten kan sies å være. Ytre validitet handler om i hvilken grad funnene kan generaliseres til å gjelde andre situasjoner, individer eller tider. God begrepsvaliditet handler om hvorvidt de operasjonaliserte variablene måler det som skal måles. Til slutt kan statistisk validitet også nevnes, men det anses ikke for å være relevant for denne studien (Lund, 2002: 106, 107).



Kvalitative undersøkelser kjennetegnes ofte av at de har god indre validitet. Dette skyldes at kvalitative undersøkelser går i dybden, og gjerne avdekker mange aspekter ved et fenomen. Den indre validiteten kan styrkes ytterligere av å bruke metodetriangulering for å bygge opp troverdigheten av funnene (Bryman, 2004: 273-275). Den indre validiteten i denne studien kan bli påvirket av flere forhold. Den største trusselen anser jeg for å være antall informanter. Det er absolutt grunn til å ta dette med i betraktning i forhold til slutningene som gjøres i denne studien. Det er grunn til å anta at et større antall informanter ville styrket den indre validiteten.

Ytre validitet er gjerne svakere i kvalitative undersøkelser. En kvalitativ undersøkelse kjennetegnes som nevnt av å være en intensiv studie av en, eller noen få enheter. Målet er som regel å gå i dybden, og belyse mest mulig om de enhetene som undersøkes. Da er det i utgangspunktet vanskeligere å generalisere utover enhetene i undersøkelsen (Bryman, 2004: 275). Den ytre validiteten i min studie er absolutt utsatt for svakheter. Nå kan det nevnes at målet med min studie ikke først og fremst er å generalisere funnene til å gjelde i andre kontekster og tider. Det er Songdalen- og Kristiansand kommune som er i fokus. Visse kjennetegn ved disse kommunene kan imidlertid tilsi at funnene kan gjelde for lignende kommuner.

Begrepsvaliditet i denne studien vil dreie seg om de operasjonaliserte variablene. Lund (2002: 120- 121) trekker frem at trusler mot begrepsvaliditet vil variere mellom ulike undersøkelser. Det er derfor vanskelig å gi generelle eksempler på trusler. I min studie er det grunn til å påpeke at særlig avhengig variabel er utsatt for problemer knyttet til begrepsvaliditet. Som det kommer frem i operasjonaliseringene er det utfordrende å definere «vellykket iverksetting» når vi snakker om introduksjonsprogrammet. Jeg har forsøkt å ta hensyn til dette ved å avdekke flest mulig aspekter ved dette begrepet. Det også tatt hensyn til dette i analysen og konklusjonen. I hvilken grad jeg har lyktes med dette, vil påvirke hvor god begrepsvaliditet denne studien oppnår.

For de uavhengige variablene vil det være mest relevant om jeg har klart å avdekke de viktigste indikatorene for variablene, altså om alle relevante aspekter ved begrepene er belyst. Intervjuguidene i denne undersøkelsen er utformet for i størst mulig grad å

oppnå dette. Dette er en utfordring som kanskje i størst grad vil gjelde for den indre validiteten, ettersom det får betydning for den kausale sammenhengen. Spørsmålet blir om man kan si at de uavhengige variablene er årsaken til den avhengige variabelen. Det er generelt vanskelig å sikre seg mot dette problemet i statsvitenskap. Eneste måten å oppnå fullstendig sikker kausalitet, er gjennom et eksperimentelt forskningsopplegg (Hellevik, 2002: 89).

Reliabilitet i vitenskapelige undersøkelser henspiller på i hvilken grad en studie er troverdig og etterprøvable. Med dette menes om en gjentakelse av studien vil kunne gi de samme resultatene (Bryman, 2004: 273). For kvalitative undersøkelser er det generelt utfordrende å sikre reliabilitet i form av etterprøvbarhet. For at det skal være mulig å etterprøve en studie, må alle data være tilgjengelig. Dette er vanskelig å etterleve når studien har benyttet seg av intervju som metode. Intervjuobjektene som opprinnelig var med i studien, kan ha skiftet stilling eller ikke lenger være tilgjengelig. Det er også problematisk å gjøre transkriberinger eller andre notater fra intervjuene tilgjengelige, ettersom det er blitt gjort tolkninger underveis som ikke kommer frem her (Keohane, Verba & King, 1994: 26). I denne studien er reliabiliteten i form av etterprøvbarhet problematisk å sikre. Transkriberingene fra intervjuene er slettet etter avtale med informantene. De kan dermed ikke gjøres tilgjengelige for ettersyn. Et tiltak som kan ha bidratt til å styrke reliabiliteten, er at sitater er blitt ettersendt til alle informantene. Det har derfor vært mulig for informantene å påpeke eventuelle feilsiteringer.

## 4 Empiriske funn i kommunene

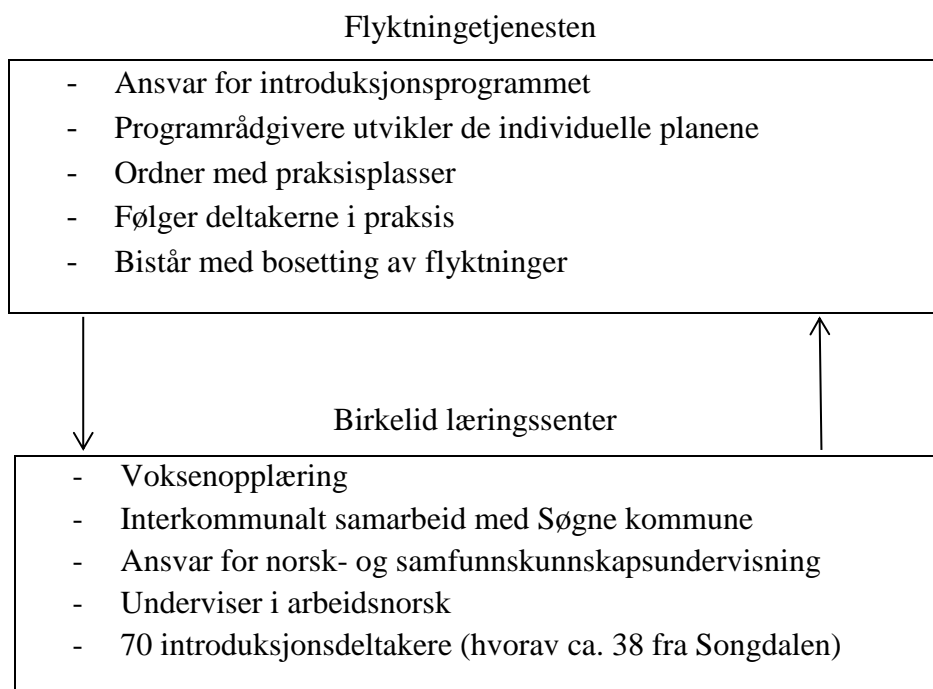
### 4.1.1 Innledning

I dette kapitlet vil de empiriske funnene jeg har gjort i Songdalen- og Kristiansand kommune bli gjennomgått. Funnene er i vesentlig grad gjort gjennom intervju av informanter med tilknytning til introduksjonsprogrammet i begge kommunene. I Songdalen kommune har jeg intervjuet en programrådgiver i flyktningetjenesten og rektor ved voksenopplæringen. Tilsvarende i Kristiansand kommune har jeg intervjuet en programrådgiver i NAV og en avdelingsleder ved voksenopplæringen. Deler av funnene er også basert på andre relevante kilder som omhandler case kommunene. Jeg velger å dele dette kapitlet i tre deler. Den første delen tar for seg introduksjonsprogrammet i Songdalen kommune, deretter tar jeg for meg introduksjonsprogrammet i Kristiansand kommune. For å knytte de to delene sammen vil det bli gitt lignende underoverskrifter, noe som kan bidra til å gjøre det lettere å se likheter og forskjeller som gjør seg gjeldende i de to kommunene. Helt til slutt vil det følge en oppsummering av sentrale funn i kommunene.

## 4.2 Den kommunale modellen: Songdalen kommune

### 4.2.1 Organisering av programmet

I Songdalen er introduksjonsprogrammet lagt inn under den kommunale flyktningetjenesten. Figur 1 viser et overordnet bilde av hvordan enkelte nøkkeloppgaver er fordelt i denne organisasjonsmodellen. I figuren har jeg lagt inn piler som går i begge retninger. Dette er for å illustrere at ingen opererer i et vakuum, men at man samhandler med hverandre. Flyktningetjenesten er plassert øverst i figuren, ettersom det er denne etaten som sitter med ansvaret for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet i Songdalen kommune.



Figur 2: Kilde er informantene

Flyktningetjenesten og gjennomføringen av introduksjonsprogrammet i Songdalen var tidligere organisert i NAV. I 2012 ble flyktningetjenesten flyttet ut av NAV (Songdalen kommune, 2013: 51) og ble en kommunal enhet med ansvar for

gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Det ble i Songdalen ansett som en bedre løsning å organisere programmet utenfor NAV systemet. En av fordelene var at man kunne ha en litt mer «åpen dør» politikk overfor deltakerne, og dessuten at man kunne jobbe mer spesialisert inn mot oppgavene som programrådgiver.

Programrådgiver i flyktingtjenesten uttrykker det slik:

*«(...) altså vi kom ut [av NAV] og vi har hatt åpen dør så de kan komme rett inn (...) banke på kontoret... så det var stor forskjell... og i tillegg så kan de ringe oss direkte på mobiltelefon... så vi skal være lett å få tak i da.»* (Intervju, 2016)

NAV i Songdalen er likevel ikke på sidelinjen i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Det er mange som vil ha behov for NAV sine tjenester etter endt deltakelse i introduksjonsprogram. Også underveis i programmet er det samarbeid mellom flyktingtjenesten og NAV rundt arbeidspraksis for deltakerne. En gang i måneden har NAV og flyktingtjenesten et samarbeidsmøte hvor man drøfter felles saker. På samarbeidsmøtene legges det gjerne planer for selve overgangen til NAV for de deltakerne som har behov for dette etter endt programdeltakelse, men også saker som gjelder underveis i introduksjonsprogrammet. Et eksempel kan være dersom flyktingtjenesten tenker at det kan være aktuelt med noen nye tiltak i introduksjonsprogrammet, så diskuteres dette med NAV og man gjør en felles vurdering på disse samarbeidsmøtene. Programrådgiver i flyktingtjenesten trekker frem at dette samarbeidet fungerer bra (Intervju, 2016).

Selve undervisningsdelen av introduksjonsprogrammet foregår på Birkelid læringscenter ved Brennåsen i Songdalen. Her får deltakerne undervisning i norsk og samfunnskunnskap. På Birkelid har man valgt å organisere undervisningen interkommunalt med Søgne kommune, som er nabokommunen til Songdalen i vest. Søgne og Songdalen bidrar begge med elever til Birkelid gjennom introduksjonsprogrammet. Deltakere fra introduksjonsprogrammet i begge kommuner utgjør rundt 70 elever på læringscenteret, hvorav Songdalen har en noe større andel enn Søgne pr. i dag (intervju av rektor, 2016). Tall fra mars 2015 viser også at

Songdalen hadde en noe større andel deltakere. Av 58 deltakere var 31 fra Songdalen, mens de resterende 27 var fra Søgne (IMDi, 2015c).

I tillegg til introduksjonsprogram driver Birkelid med grunnskoleundervisning for enslige mindreårige. Enslige mindreårige under 15 år hører egentlig til i ordinær ungdomsskole, men Songdalen kommune har valgt å plassere disse på Birkelid. Læringscenteret driver også med grunnskole for voksne og generelt voksenopplæring. Periodevis har det også vært flyktningsmottak på Birkelid, og i den sammenheng har man drevet med noe norskundervisning for de som er i mottak. I perioden 1999 og frem til i dag har det blitt opprettet asylmottak to ganger. Det første som ble opprettet i 1999 ble nedlagt i 2007. Mottaket ble åpnet på nytt i 2009, men også dette ble nedlagt i 2014 (Breland, 2013; Songdalen kommune, 2015). På området er også en kristen privatskole (Oasen skole) plassert. Det er i dag til sammen ca. 165 elever ved Birkelid læringscenter. Dette antallet har imidlertid svingt veldig gjennom de seneste årene (Intervju, 2016).

#### **4.2.2 Startfasen: Kartleggingsprosess og individuelle planer**

Når kommunen i Songdalen har vedtatt å bosette nye flyktninger, starter prosessen med å få de inn i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsloven fastsetter at kommunen har ansvar for å tilrettelegge for at nyankomne innvandrere som har rett og plikt til introduksjonsprogram, kommer i gang med dette innen 3 måneder etter bosetting i kommunen (Introduksjonsloven 2003, § 3). Ved bosettingsmøte starter kartleggingsprosessen av de nyankomne flyktingene til kommunen. Her kartlegges hva slags introduksjonsløp som vil være best tilpasset de enkelte deltakerne, basert på utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring. Målet er å avgjøre hvorvidt et skolerettet løp eller et arbeidsrettet løp vil være mest nyttig for deltakeren, og dessuten hvilket norsknivå vedkommende skal plasseres i på Birkelid. Hver deltaker får en programrådgiver ved flyktningetjenesten og en kontaktlærer ved Birkelid. Programrådgiverne samarbeider med lærerne og deltakerne selv om å lage en

individuell plan (også kalt kvalifiseringsplan) for hvordan introduksjonsløpet skal legges opp. Kontaktlærer på Birkelid skriver i tillegg en individuell opplæringsplan for deltakerne, og tester de litt i forhold til hvilket norsknivå de ligger på. Mange flyktninger har vært en stund i flyktningmottak andre steder, hvor de gjerne har fått noe norskundervisning utenom introduksjonsprogrammet. Det er derfor av interesse for skolen å kartlegge litt på egenhånd i forhold til norskundervisningen (Intervjuer, 2016).

Kvalifiseringsplanen som legges opp ved starten av programmet er ikke, og skal ikke være, et statisk dokument. Minst to ganger i året møtes programrådgiver, lærer og elev til en samtale om denne planen. Man har flere samarbeidsmøter enn dette, men to møter i året er obligatorisk i Songdalen (intervju, 2016). Dette er i tråd med Introduksjonslovens (2003) § 6. *Individuell plan*.

Både programrådgiver ved flyktningetjenesten og rektor ved Birkelid trekker frem at det til nå ikke har vært problematisk å møte kravet om oppstart av introduksjonsprogram innen 3 måneder etter bosetting. Det kommer frem at det tvert i mot har gått veldig raskt:

*«(...) frem til nå så har de begynt ganske tidlig... jeg har nylig rapportert at det er etter 1 måned. Vi er veldig kjappe på det (...) så er det en endring nå... så det vil bli annerledes fremover (...).»* (Intervju av programrådgiver, 2016)

Rektor ved Birkelid kan opplyse litt mer om denne endringen:

*«Altså vi har jo latt de begynne veldig fort... for det at det har ikke vært så mange... sånn at når det har kommet noen nye så har så har vi tenkt ja vi må bare få testet de og få de inn... men nå som det kommer så mange så har vi (...) for Birkelid vil det være veldig bra at vi nå bruker lenger tid på å kartlegge de (...) selvfølgelig skal det jo være innenfor 3 måneder det kommer det jo alltid til å være... men vi ønsker å... eller vi har bestemt at nå må vi roe det ned litt... for det har vært helt vilt for å si det sånn... og jeg tror det kan være bra det at*

*vi bruker mer tid på kartleggingen... litt mer tid på å finne ut skal de gå skolerettet løp... hva kan de fra før (...)*» (Intervju, 2016).

Det er tydelig at det er en balansegang mellom å få deltakerne raskt i gang, og å sørge for at man har kartlagt tilstrekkelig. Dersom det blir lengre ventetid for å komme i gang med introduksjonsprogram, kan det også bli nødvendig med tiltak for de som venter:

*«(...) det blir så mange elever at det er mulig at det kun blir inntak 3 ganger i året og da må de vente... men det vet jeg ikke om blir noe av... og det har vi ikke noen plan på hvordan vi skal håndtere det hvis de må gå veldig lenge... de som blir bosatt... da må vi finne på noe ja (...)*» (Intervju av programrådgiver, 2016)

Det er altså mulig det blir en endring i måten man tar inn nye deltakere til undervisningen på Birkelid læringscenter. Rektor ved Birkelid trekker frem et eksempel for å illustrere at det av og til kan være behov for mer tid til testing fra skolens side. Ved ankomst av nye elever til læringscenteret kan lærerne sjekke bakgrunnen deres i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister). Her finnes det gjerne litt opplysninger om hvor mange timer med norskundervisning de eventuelt har fått i mottaket de kom fra, og litt om hvilket språknivå de befinner seg på. I eksempelet som trekkes frem er det snakk om to yngre deltakere som skal kartlegges ved inntak til skolen. Basert på opplysningene i NIR befinner begge deltakerne seg på språknivå A1, noe som tilsier at de befinner seg på et svært lavt språknivå. Det som imidlertid kommer frem er at begge deltakerne viser seg å ha brukt mye tid på selvstudium. I tillegg hadde de vært flinke til å oppsøke fritidstilbud i kommunen nærmest rett etter bosetting, og på den måten startet på integreringen på egenhånd:

*«(...) de var jo kjempeflinke... han ene han meldte seg inn i sangkor... på egenhånd. Så han syntes jo ikke det var vanskelig å bli integrert... og han har jo arabisk som morsmål (...) sang to arabiske sanger (...) så sang han en svensk sang... ikke sant du blir bare stående og måpe... sånn at det vi hadde tenkt i den gruppa de skulle gå... de var jo langt over det. Og det er det vi vil bruke litt mer tid på finne ut... hva kan de egentlig... teste de litt mer... og så må læreren*



*få litt mer ro... ikke få inn nye elever hele tiden... men det har ikke vært sånn før. Det blir nytt (...)*» (Intervju, 2016).

Eksempelet over viser at skolen ser på kartleggingsprosessen som en viktig del av introduksjonsprogrammet. Det er viktig at introduksjonsløpene passer til deltakernes forutsetninger og behov, og dette kan man sørge for gjennom kartlegging og tilpasning av individuelle planer.

### **4.2.3 Undervisning og praksis**

For deltakere i et arbeidsrettet løp skal introduksjonsprogrammet bestå av både språk- og samfunnskunnskap, men også av arbeidspraksis/språkpraksis. Arbeidspraksisen har en to-delt nytte ved at det gir arbeidstrening, og at det i tillegg gir deltakerne mulighet til å lære norsk i en mer praktisk betydning. I Songdalen er det organisert slik at flyktingetjenesten har ansvaret for å ordne med praksis for deltakerne. Dette innebærer å finne mulige praksisplasser, hjelpe til med kontraktskriving og følge opp deltakerne mens de er i praksis. Som nevnt så samarbeider flyktingetjenesten med NAV i Songdalen rundt det å ordne arbeidspraksis for deltakerne. Det har frem til nå ikke vært vanlig at en pedagog fra Birkelid følger opp deltakerne mens de er i arbeidspraksis, men en programrådgiver tilbyr deltakerne oppfølging (Intervjuer, 2016).

I arbeidet med å finne praksisplasser til deltakerne på programmet, finnes det muligheter både blant private og kommunale arbeidsplasser. Det finnes ingen konkrete avtaler mellom flyktingetjenesten i Songdalen og potensielle arbeidsgivere, og programrådgiverne leter etter praksisplassene i et stort geografisk område. For kommunale arbeidsplasser har man fått på plass et samarbeid for å unngå at flere spør om de samme praksisplassene. Samarbeidet går ut på at en tiltakskonsulent og en prosjektleder ved Birkelid mottar behov for praksisplasser fra både flyktingetjenesten og NAV. Deretter videreformidler de dette behovet til konkrete kommunale arbeidsplasser, som for eksempel et omsorgssenter eller en barnehage (Intervju, 2016).

Når det gjelder private arbeidsplasser, er det slik at hver programrådgiver har ansvar for sine deltakere. Dette kan by på noen utfordringer:

*«(...) det begynner å bli så mange... og litt sånn vanskelig å holde oversikt... hvem ringer til hvem? (...) det er uheldig at 2 fra samme kontor ringer til samme arbeidsgiver. Så vurderer vi om vi skal omorganisere det arbeidet... og ha at en person skal ha det arbeidet da... med alle (...)» (Intervju, 2016)*

Det kan altså bli en endring fremover i måten man formidler praksisbehov til private arbeidsgivere. Det trekkes frem som en utfordring å finne praksisplasser (og ikke minst arbeidsplasser etter endt program) etter hvert som antallet flyktninger som blir bosatt i kommunen øker. Programrådgiver i flyktningetjenesten utdyper:

*«(...) ellers så tror jeg på en måte den største utfordringen er å finne praksisplass... å finne arbeid... og det er utrolig... det blir mer og mer krevende tenker jeg... akkurat det... det er ikke så mange som jeg ble forespeilet som har høyere utdanning så det er veldig mange som... ja... mange som kan være aktuell for fagbrevet eller rett ut i jobb uten noe mer skole og det er... det er vanskelig å finne de arbeidsplassene som ikke krever noe (...)» (Intervju, 2016)*

For å gi et bilde av hvordan introduksjonsprogrammet gjennomføres på Birkelid, vil jeg skissere her hvordan en vanlig uke i programmet ser ut for deltakerne, avhengig av om de går et skolerettet eller et arbeidsrettet løp. Størrelsen på klassene er i gjennomsnitt 16-17 elever, hvorav 6-12 er elever gjennom introduksjonsprogrammet. Antall lærerstillinger har økt betraktelig i de siste årene. Målet for deltakerne som går et skolerettet løp, er som navnet tilsier at de skal videre i utdanning etter endt program. Et skolerettet løp er dermed lagt opp slik at deltakerne har full uke med undervisning fra mandag til fredag. De som går et skolerettet løp får undervisning i naturfag, matte og engelsk, i tillegg til norsk og samfunnskunnskap. Skoledagene som består av 6 skoletimer starter kl. 08.45 og varer frem til kl. 14.10. Norskundervisningen har naturlig nok størst plass på undervisningsplanen (timeplan for skolerettet løp: se vedlegg 1).

For introdeltakere som går et arbeidsrettet løp, består ukene av en blanding av skoleundervisning og dager hvor de er ute i arbeidspraksis. I et arbeidsrettet løp får deltakerne norsk- og samfunnskunnskapsundervisning de dagene de er på skolen. Undervisning i klasserom på Birkelid foregår mandag, tirsdag og torsdag. Onsdag og fredag er de ute på arbeidspraksis (timeplan for arbeidsrettet løp: se vedlegg 1).

*Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* (forskrift nr. 358/2012) legger opp til at introduksjonsprogrammet skal inneholde 50 timer med samfunnskunnskap. Mange kommuner velger å undervise disse 50 timene i en intensiv bolk over to uker i starten av programmet. På Birkelid har man valgt å spre timene utover slik at introdeltakerne har 2 timer i uken. Dermed har man mulighet til å knytte undervisningen opp til aktuelle temaer eller hendelser som foregår i samfunnet underveis i skoleåret. Rektor ved Birkelid utdyper:

*«Vi har fast 2 timer samfunnskunnskap i uka... vi kjører ikke sånne intensive bolker med morsmåslærere... vi bruker mer... vi kaller det vel for sånn likemannsgrupper... altså du samler de litt i språkgrupper...så er det jo noe vi kan finne på deres morsmål...men ellers så må vi jo bruke de som har lært litt norsk til å sette i gang litt diskusjon... for de har jo lov til å bruke morsmålet når de diskuterer på samfunnskunnskap... også når de er ferdig med 50 timer så teller vi det som norsk timer... så det er jo en variant som jeg tror mange litt mindre kommuner nesten er nødt til å gjøre (...) altså jeg ser jo noen fordeler med å ha samfunnskunnskapen sånn jevnlig fordi at... i motsetning til å ta sånn intensiv uke hvor du går gjennom alle temaene... vi kan jo ta det å knytte det til ting som skjer...aktuelle ting og...og gjøre det litt lokalt (...))» (Intervju, 2016)*

Det er som nevnt programrådgiver som følger deltakerne i praksis. De får likevel noe oppfølging fra skolens side, i form av at noe av norskundervisningen er lagt opp som arbeidsnorsk. Dette blir ikke like individuelt da undervisningen foregår i grupper. Det er imidlertid en mulig endring i vente. En ny avtale med Søgne kommune er kommet i stand. Denne avtalen legger opp til at man skal bruke mer tid på sammen å finne ut av hvilke oppgaver som skal ligge til Birkelid læringscenter, og ikke minst hva

pedagogene skal ha ansvar for. Dersom pedagogene fra voksenopplæringen skal følge introdeltakerne i praksis, vil det medføre kostnader som må dekkes av Søgne og Songdalen kommune. Rektor ved Birkelid trekker frem at det statlige tilskuddet som følger med introduksjonsprogrammet ikke strekker til dersom pedagoger skal følge opp i praksis. Birkelid har ingen språkpraksis som er tilknyttet læringscenteret, og de vil derfor måtte reise rundt på besøk til ulike eksterne praksisplasser:

*«(...) jeg vet noen kommuner sånn som Kristiansand har 4 ulike språkpraksiser på huset, og det har jo ikke Birkelid. Sånn at her er det jo snakk om å finne språktreningsplasser i et litt større geografisk område... så det er tidkrevende å rundt å besøke de... det er det.» (Intervju, 2016)*

Det er viktig å understreke at det gjøres andre grep for å gi deltakerne på introduksjonsprogrammet i Songdalen en praktisk språkopplæring. Et interkommunalt prosjekt mellom Søgne og Songdalen som kalles for «trappetrinnsprosjektet», har vært i gang de siste to årene. Prosjektet sikter seg inn på kvinnelige introduksjonsdeltakere med liten eller ingen skolegang. Dette er kvinner som befinner seg på laveste språknivå (A1) innenfor spor 1, noe som inkluderer en del analfabeter. Tanken er at deltakerne som velges ut til å delta i dette prosjektet, og som går et arbeidsrettet løp, har mest utbytte av å lære språk og tilegne seg egenskaper ved hjelp av praksis. Termen som benyttes i modellen til trappetrinnsprosjektet er LBD (Learning By Doing). I trappetrinnsprosjektet blir kvinnene fulgt opp av en pedagog mens de er ute i praksis (intervju, 2016). Trappetrinnsprosjektet får støtte gjennom kommunale utviklingsmidler (KUM midler), en statlig tilskuddsordning som forvaltes av IMDi. Denne tilskuddsordningen har som formål å øke kvaliteten på integreringsarbeidet i kommunene, da spesielt med vekt på å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Alle kommuner som oppfyller visse minimumskrav kan søke om midler gjennom denne tilskuddsordningen (IMDi, 2016a).

Det må også nevnes at det på biblioteket i Songdalen kommune har kommet i gang et tiltak som kan bidra til både integrering og språktrening i praksis. Hver torsdag fra kl. 14.30 til ca. kl. 15.30 arrangeres det språktreningskafe på biblioteket. Her kan folk i

kommunen møte opp for å være samtalepartnere for flyktninger og innvandrere som trenger språktrening. Tiltaket er basert på frivillighet og er et samarbeid mellom Birkelid læringscenter, biblioteket og frivillighetssentralen (Songdalen kommune, 2016). På Birkelid har man valgt å gjøre deltakelse på språkkafeen obligatorisk for alle deltakerne på introduksjonsprogrammet, dette gjelder enten de går et arbeidsrettet eller skolerett løp. Antall frivillige i kommunen som møter opp på denne språkkafeen har vært økende, og mange møter opp tilnærmet på fast basis. Rektor ved Birkelid fremholder at i tillegg til å gi språktrening, har kafeen også positive effekter for følelsen av å være en del av lokalsamfunnet.

*«(...) og så er det det at da treffer de noen å si hei til på butikken eller når de går rundt her... og det... det er viktig for de... kjempeviktig... så det er et kjempeflott tiltak (...)» (Intervju, 2016)*

#### **4.2.4 Praktiske/lokale forhold**

En utfordring som kan gjøre seg gjeldende ved bosetting av flyktninger er hvorvidt man har tilgang på boliger som de kan flytte inn i. Programrådgiver i flyktnings-tjenesten trekker frem at man er ganske avhengig av det private markedet i denne sammenhengen. Det er flyktingen selv som skriver husleiekontrakt med utleier, det er ikke en kommunal husleiekontrakt. Om boligsituasjonen fremheves det:

*«(...) det har gått greit den siste tiden med boliger (...) det kan jo bli en utfordring... men det har vært veldig mye positivt... altså folk har henvendt seg hvis de har en leilighet de vil leie ut til oss (...)» (Intervju, 2016)*

En utfordring som har begynt å gjøre seg gjeldende for de som driver med introduksjonsprogrammet i Songdalen, er tilgangen på lokaler. For programrådgiverne gjelder dette både egne kontorlokaler, men også for den tiden de gjerne vil være tilstede på læringscenteret:

*«Altså vi begynner jo å få det litt trangt her da... på kontorlokaler... og det er det også på Birkelid at det er litt trangt der... vi ønsker egentlig å være... vi har kontortid der nede vi programrådgiverne... men nå er det ikke plass til oss, så jeg har redusert litt på den tiden jeg er der nede... fordi det blir for trangt... det er ikke noe greit å komme ned der hvis man ikke har noe kontor å ha møte på... så det er jo en utfordring (...)*» (Intervju, 2016)

Også på Birkelid begynner det å bli plassmangel. Det er viktig å ta med i betraktningen at det som tidligere nevnt ikke bare er undervisning for introduksjonsdeltakere som foregår på Birkelid. Nå senest har opprettelsen av et mottak for enslige mindreårige gjort det ekstra trangt om plassen:

*«(...) altså i fra jul til nå så har det vært helt forferdelig... fordi at... vi fikk jo i september [2015] beskjed om at noen ønsket å etablere et mottak for enslige mindreårige på Birkelid... og da sa jeg at ja ok frem til jul så kan vi ha de på ettermiddagen... da må vi ha nye lokaler. Så da kastet jo alle seg rundt og vi fant en del av en gymbygning (...) og der er det plass til 3 klasserom. Det skjedde for fort... alt for fort (...) 4. februar så fortsatte de på å lage lokaler... så de blir ferdige i april. Så derfor har vi det altfor trangt nå... og det er alt for lenge å ha det sånn... det har slitt litt på alle... fordi at det har trukket ut så lenge. Men nå ser vi litt lysere på det.»* (Intervju, 2016)

For 2016 har Songdalen kommune vedtatt å bosette 40 nye flyktninger, i tråd med anmodningen fra IMDi. Hvordan man skal møte krav til lokaler for flere elever ved læringscenteret er ikke avklart enda. Det finnes en mulighet for at Oasen skole (kristen privatskole) skal bygge nye lokaler, noe som vil kunne frigjøre noe plass. Alternativt må det opprettes brakker. Man vil helst unngå å spre elevene på andre tilgjengelige lokaler, men holde alt samlet på Birkelid (Intervju, 2016).

En fordel når man skal integrere nye mennesker i lokalsamfunnet, er at man får støtte blant de som allerede bor der. Dette blir kanskje enda viktigere når lokalsamfunnet ikke er så stort, og innflytting blir enda mer synlig. Av lokalavisen for Søgne og Songdalen kan man lese at det er engasjement for flyktningene i Songdalen. I

forbindelse med opprettelsen av det nevnte mottaket for enslige mindreårige, kunne man observere et positivt og samlet kommunestyre (Riseng, 2015). Programrådgiver ved flyktningetjenesten trekker også frem positive trekk ved Songdalen:

*«(...) vi har... vi er i medvind... at politikerne... jeg opplever at de er positive til det arbeidet vi gjør... som igjen er et speil av befolkningen kanskje? At det egentlig går ganske greit... med naboer og flyktninger (...) det er jo ei lita bygd og det er veldig viktig at de blir tatt i mot... og det krever jo at naboen er gode naboer (...)» (Intervju, 2016)*

#### **4.2.5 Programtilbud og ressurser**

*Introduksjonsloven (2003)* fastslår hvem som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Det er i tillegg anledning for kommunene til å tilby programmet til andre som har behov, men som ikke faller under rett og plikt. Dette forekommer ikke så ofte i Songdalen kommune. Det er flyktningetjenesten som vurderer om programmet skal tilbys til personer uten rett og plikt. Programrådgiverne vurderer hvert enkelt tilfelle, og enhetsleder tar den endelige avgjørelsen basert på denne vurderingen. Til syvende og sist vil det handle om økonomi, men i noen tilfeller har det blitt tilbudt for personer som har behov (Intervju, 2016).

*§ 5 i Introduksjonsloven (2003)* gir føringer på hvor lenge introduksjonsprogrammet kan vare. Det fastslås at programmet kan vare inntil 2 år, men at det kan tilbys inntil 3 år dersom det er særlige grunner som taler for det. For mange av flyktningene som kommer til Songdalen er det en lang vei å gå dersom de skal lære tilstrekkelig norsk. Dette vil særlig gjelde de som starter på laveste nivå. Fra voksenopplæringens perspektiv så er det noen tydelige utfordringer med å skulle lære flyktningene norsk på relativt kort tid:

*«(...) jeg synes det er flott at det er en plikt og en rett... men det er jo kjempeviktig å si det at for mange så er det jo alt for lite med 2 år. Så det burde nesten være en selvfølge at... 3 år kunne de få (...)» (Intervju, 2016)*

Programrådgiverne vurderer de tilfellene hvor det er aktuelt å tilby forlengelse av programmet, og her er det også enhetsleder som tar avgjørelsen. Vurderingene som gjøres skal ta hensyn til både behovet og motivasjonen til den enkelte introduksjonsdeltakeren. I Songdalen er man restriktive på å tilby forlengelse av programmet utover de 2 årene som er utgangspunktet:

*«(...) det skal ligge noen grunner der for at vi skal gjøre det... jeg tenker... det er viktig å holde på 2 år (...) de må jobbe godt på programmet ikke sant? Viktig å komme lengst mulig på de 2 årene... ja og det kan mange (...) (...) og noen ganger så utvider vi med et halvt år eller noe... ja noe lenger.» (Intervju, 2016)*

Kommuner som bosetter flyktninger får støtte av staten gjennom et tilskudd for å bidra til å finansiere introduksjonsprogrammet. Et problem som trekkes frem er at noen av flyktningene blir sittende for lenge i mottak i andre kommuner, før de endelig kommer til Songdalen. I disse tilfellene er allerede noe av introduksjonstilskuddet utbetalt til den første kommunen hvor de satt i mottak. Resultatet kan bli at Songdalen ikke får fullt tilskudd for hele varigheten av introduksjonsprogrammet:

*«(...) nå vet jeg jo at når folk bor på mottak og får opphold... rett og plikt... så får de jo undervisning... det er det jo mange som gjør... men det er jo når de kommer til kommunen og begynner på introprogrammet at de tar det mer alvorlig tror jeg... mange... så det synes jeg er feil (...) altså jeg skulle jo ønske at hele per capita tilskuddet kom til kommunen som driver med norskopplæring... i introprogrammet. Det synes jeg er rettferdig.» (Intervju med rektor på Birkelid, 2016)*



## 4.2.6 Fravær blant introduksjonsdeltakerne

Deltakere på programmet får økonomisk støtte for den tiden de deltar. Dersom deltakerne har udokumentert fravær, skal dette resultere i trekk fra støtten. Dette gjelder også dersom de kommer for sent. I Songdalen er man veldig strenge på fravær. Hver programrådgiver går gjennom frammøtelistene og kontrollerer de deltakerne de har ansvar for:

*«Vi er veldig nøye på det (...) vi godtar at de bruker 3 timer på en legetime... fordi de må ta buss frem og tilbake og sånn... men er de da vekke en hel dag så trekker vi... 3 timer... ja så vi er veldig... kommer de en halvtime for seint flere ganger så trekker vi... vi trekker for en halvtime også faktisk.» (intervju, 2016)*

Ettersom det får konsekvenser å være borte fra programmet, er ikke fravær noe stort problem i Songdalen. Man har i tillegg veldig fokus på at det ikke skal bli et problem gjennom denne kontrollen som programrådgiverne fører.

## 4.2.7 Sammensetning av deltakerne

Songdalen kommune har i de siste par årene vist en økende tendens til å bosette flyktninger i tråd med anmodningene fra IMDi. Et avvik fra denne tendensen er tydelig i 2014. Dette året ble kommunen bedt om å bosette 30 flyktninger, og vedtaket endte med at kommunen sa seg villig til å bosette 25 av de 30 som ble anmodet. Faktisk bosetting for 2014 endte med 14 bosatte flyktninger. Året etter ser tallene helt annerledes ut. Songdalen vedtok i 2015 å bosette 35 flyktninger i tråd med anmodningen, mens faktisk bosetting for 2015 endte med 43 bosatte. I 2016 ble Songdalen bedt om å bosette 40 nye flyktninger, og også dette året har kommunen vedtatt å bosette i tråd med anmodningen (IMDi, 2016b. Se vedlegg 3 for en oversikt over bosetting i Songdalen). Flyktningene som skal inn i introduksjonsprogrammet

kommer fra ulike land, men i den siste tiden har det naturlig nok kommet mange fra Syria. Mange har også kommet til fra Eritrea (Intervjuer, 2016).

Av de flyktingene som deltar på introduksjonsprogram i Songdalen har det lenge vært et flertall av spor 1 deltakere. Dette er en gruppe hvor mange har en lang vei å gå, men det er en del forskjeller på språknivå innenfor dette sporet også. Noen av disse vil være analfabeter, mens andre kan for eksempel ha noen få år med grunnskole bak seg (Intervju, 2016).

#### **4.2.8 Mål for introduksjonsprogrammet**

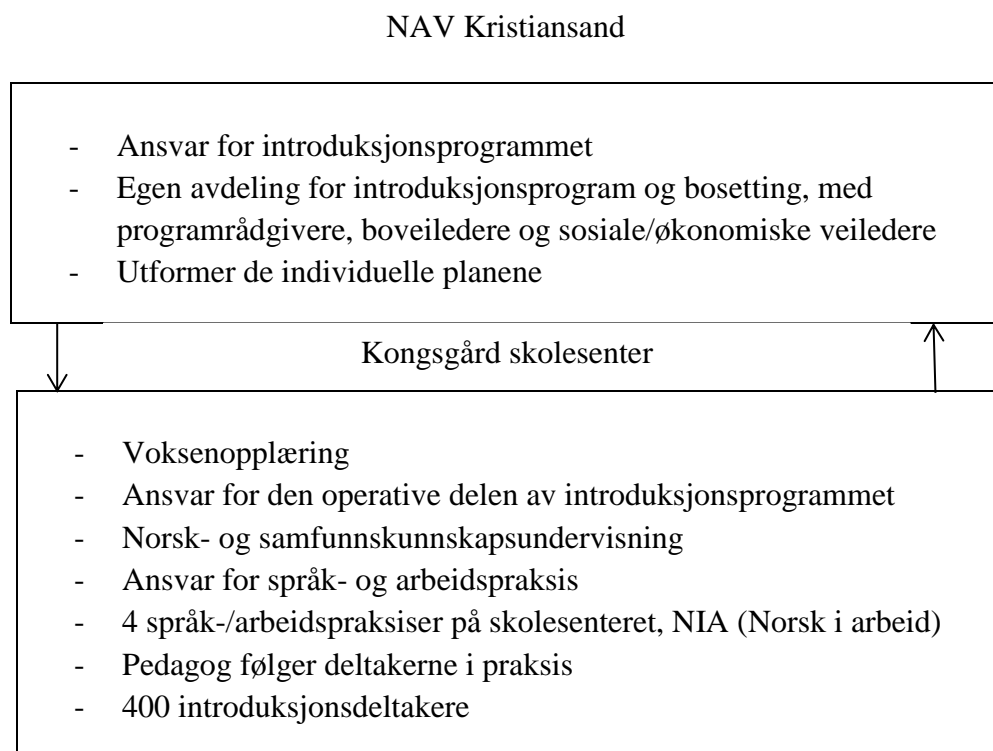
Et viktig mål for de som jobber med introduksjonsprogram i Songdalen kommune, er at flyktingene blir integrert i lokalsamfunnet. For at dette skal oppnås er det viktig at de kommer ut i arbeidslivet, eller fortsetter med videre studier. Arbeidspraksis trekkes frem av programrådgiver som et viktig virkemiddel for å oppnå dette, samt at man har fokus på å lære norsk for å være i stand til å møte krav på norske arbeidsplasser. Det er i sin tur ønskelig at flyktingene engasjerer seg i lokale fritidsaktiviteter og lignende, som også bidrar til følelsen av tilhørighet. En ungdomsarbeider har i denne forbindelse fått en stilling (40 %) som fokuserer på fritidsaktiviteter for flyktingene (intervjuer, 2016).

Det kommer frem at man i mindre grad er opptatt av måltallene som publiseres gjennom IMDi. Det fremholdes at disse tallene i mange tilfeller gir et feil inntrykk av hvordan det går med introduksjonsprogrammet i kommunen. Det tas i disse målingene ikke høyde for utgangspunktet deltakerne hadde da de startet på programmet. Det skilles for eksempel ikke mellom om deltakere var analfabeter ved starten, eller om de hadde høyskoleutdanning. Det vil derfor kunne være misvisende for om man faktisk gjør en god jobb. Programrådgiver i flyktingetjenesten påpeker at man er mer fokusert på å gjøre en god jobb i gjennomføringen, og å tenke mest mulig langsiktig rundt hva som gir god integrering. Man er likevel ikke utelukkende negativ til slike målinger, da det er med på å sette fokus på introduksjonsprogrammet (Intervju, 2016).

## 4.3 NAV modellen: Kristiansand kommune

### 4.3.1 Organisering av programmet

I Kristiansand er ansvaret for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet lagt til det lokale NAV kontoret. Figur 2 viser et overordnet bilde av hvordan visse nøkkeloppgaver er fordelt i denne organisasjonsmodellen. Pilene i figuren viser at det er samhandling mellom NAV som er ansvarlig, og voksenopplæringen hvor den praktiske gjennomføringen finner sted.



Figur 3: Kilde er informantene

NAV Kristiansand åpnet sitt kontor i 2011 som det siste av 457 NAV kontorer i Norge, og markerte med det en milepæl i gjennomføringen av NAV reformen. Kontoret ligger sentralt plassert midt i den velkjente kvadraturen. Frem til opprettelsen av NAV Kristiansand var det flyktningetjenesten som hadde ansvaret for de oppgavene som omhandlet bosetting av flyktninger, gjennomføring av

introduksjonsprogram og økonomisk sosialhjelp. Dette var i stor grad organisert sammen med et statlig mottak i Kristiansand. Etter at NAV ble opprettet i Kristiansand, ble enkelte ansvarsområder slik som bosetting og avdeling for enslige mindreårige, fremdeles liggende i flyktningetjenesten i en periode.

Introduksjonsprogrammet ble derimot, sammen med programrådgiverne, flyttet over til NAV umiddelbart med opprettelsen av kontoret i Kristiansand (Intervju, 2016).

NAV Kristiansand har i dag en egen introduksjonsavdeling som består av rundt 30 medarbeidere. Avdelingen har en 3-delt organisering:

1. Boveiledere som foretar selve bosettingen. Dette innebærer å bistå rundt selve innflyttingen, finne bolig og generelt bistå i den første fasen rundt boforhold. Når det er vedtatt å bosette et antall flyktninger i Kristiansand, så er det boveilederne som går gjennom listene fra IMDi over hvordan sammensetningen skal være. Det kan gjøres endringer dersom det for eksempel er personer man tenker at ikke er hensiktsmessig å bosette i kommunen.
2. Det finnes 2 mindre grupper i avdelingen som bistår flyktningene med økonomisk sosialhjelp i særlig den første fasen etter bosetting i kommunen, men også ved behov etter at introduksjonsprogrammet er kommet i gang. Dette kan være i tilfeller hvor deltakere er i permisjon fra programmet og lignende. Sosialveiledere som kan gå inn i de litt mer tyngre sakene, der hvor det er et større behov for sosialfaglig oppfølging rundt deltakere i programmet, er også inkludert her.
3. En gruppe som består av 13 programrådgivere med størst mulig fokus på introduksjonsprogrammet.

Det pekes på at omorganiseringen i 2011 på mange måter var en oppsplitting av tjenester som tidligere var samlet. En fordel som kan gjøre seg gjeldende ved at programmet er organisert i NAV, er at man i større grad kan bygge opp kompetanse på det å få flyktninger i arbeid. Programrådgiver ved NAV trekker frem at det er et faktum at mange vil få behov for NAV sine tjenester etter endt program, og da kan det

være en fordel at man kan bidra gjennom introduksjonsavdelingen til å heve kompetanse på dette feltet internt i NAV (Intervju, 2016).

Programrådgiver ved NAV har stor tro på at man i større grad samler tjenestene, og bygger opp et solid fagmiljø rundt arbeidet. I dette ligger det at flere personer får mulighet til å jobbe spisset inn mot integrering av flyktninger. Med dagens organisering har programrådgiverne også andre oppgaver enn selve programrådgiverrollen:

*«(...) vi prøver jo å spisse det å være programrådgiver i Kristiansand så mye mot å jobbe med introduksjonsprogram som mulig... kvalifisering... og å lage de gode introløpene... men det er klart man blir jo... man har jo fått en vridning der i forhold til at det er mye større arbeidsmengde inne... altså mange flere oppgaver som må løses som en del av organiseringen... det er det ingen tvil om... altså man må løse mange NAV ting (...)» (Intervju, 2016)*

Det er for tiden en pågående drøfting rundt hvordan man skal løse disse oppgavene internt i NAV. Man er rundt for å se litt hvordan det gjøres andre steder og undersøker hvorvidt man burde endre oppgavefordelingen i Kristiansand rundt introduksjonsprogrammet (Intervju, 2016).

Kongsgård skolesenter ligger sentralt på Lund i Kristiansand. Det er ved Kongsgård at den praktiske gjennomføringen av introduksjonsprogrammet for en stor del finner sted. Av skolens 900 elever, er 400 deltakere i introduksjonsprogrammet. I tillegg til introduksjonsprogram drives det ordinær voksenopplæring. Det er også en hørselsavdeling for undervisning av hørselshemmede i grunnskolen i Kristiansand. Skolesenteret har en egen avdeling for språkpraksis som går under navnet NIA (Norsk i arbeid). I denne avdelingen er det 4 ulike arbeidsstasjoner hvor norsklæring og arbeidstrening kombineres. NiA vil bli nærmere beskrevet når jeg kommer inn på undervisning og praksis. Skolesenteret samarbeider med NAV for å fylle opp programmet i skolens ferier. I vinterferien ble det fordelt slik at introduksjonsdeltakerne fikk full norskundervisning mandag-fredag, mens NAV fylte opp programmet med diverse kurs på torsdag og fredag (intervjuer, 2016). Av

programrådgiver i NAV blir Kongsgård skolesenter trukket frem som en svært verdifull samarbeidspartner i arbeidet med introduksjonsprogrammet:

*«(...) så er jo det operative arbeidet rundt introduksjonsprogrammet... det er jo i stor grad i praksis lagt til Kongsgård skolesenter (...) Det er jo de som på en måte du kan godt si driver det... men det er jo vår absolutt desidert viktigste samarbeidspartner... og i praksis så driver jo de den operative hverdagen av introduksjonsprogrammet... i så tett som mulig dialog med oss (...)» (Intervju, 2016)*

Programrådgiverne i NAV har fast kontortid på skolesenteret en dag i uken. De er ellers plassert i egne kontorlokaler hos NAV nede i sentrum.

#### **4.3.2 Startfasen: Kartleggingsprosess og individuelle planer**

For flyktingene som har blitt bosatt i Kristiansand, er det i start fasen mye som skal falle på plass. Gjennom introduksjonsavdelingen hos NAV får de bistand rundt denne prosessen med å etablere seg i sin nye bostedskommune. For de som faller under bestemmelsene om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, skal det også kartlegges hvordan programmet best kan tilpasses den enkeltes bakgrunn og forutsetninger. Det skal tilrettelegges en individuell handlingsplan som viser hvorvidt deltakeren skal gjennom et skolerettet løp, eller et arbeidsrettet løp. Hver flyktning får tildelt en programrådgiver fra NAV som har ansvar for å vurdere og tilrettelegge en individuell handlingsplan, som deltakerne får med seg til Kongsgård skolesenter (Intervjuer, 2016).

Videre i startfasen kommer de nye introduksjonsdeltakerne til en inntaksavdeling på Kongsgård skolesenter, hvor man legger opp introduksjonsløpet etter den handlingsplanen som er utarbeidet med programrådgiverne. På skolesenteret får introduksjonsdeltakerne tildelt en kontakt lærer som videre kartlegger hvilket utdannings- og språknivå de befinner seg på, og lager en individuell læreplan for dem.

Deltakerne deles inn i spor 1, 2 eller 3. Spor 1 er for deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn. Mange av disse flyktingene er analfabeter, og har dermed heller ikke erfaring med å skrive og lese på sitt eget morsmål. Spor 2 er for deltakere med en del skolegang, men som likevel har behov for en del videreutvikling. Spor 2 trekkes frem som den største gruppen av deltakere på Kongsgård. Det er imidlertid en sammensatt gruppe, og det gir mening å snakke om ganske ulike nivåer innenfor spor 2. Dette omtales som «nedre» nivå, «vanlig» nivå og «øvre» nivå. Spor 3 er for de deltakerne som har en god allmennutdanning bak seg, gjerne også påbegynt eller fullført utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Det er viktig å presisere at det hele veien er et samarbeid mellom programrådgiverne fra NAV, lærerne på Kongsgård og naturligvis deltakeren selv (Intervjuer, 2016).

Gjennom introduksjonsprogrammet vil deltakerne utvikle seg, og det vil bli nødvendig med endringer i disse individuelle planene som blir lagt ved oppstarten av programmet. Det er som tidligere nevnt krav til jevnlig revurdering av disse planene gjennom *Introduksjonsloven* (2003). I Kristiansand prioriteres det først og fremst endringer ved behov. Lærerne har samtaler med deltakerne hvert halvår. Dersom det er noe som er uklart ved disse samtalene, som for eksempel spørsmål rundt hvordan veien videre skal være, blir det gjerne gjennomført en såkalt trekantsamtale. Denne trekantsamtalen er mellom lærer, deltaker og programrådgiver. For programrådgivernes del trekkes det frem:

*«(...) så skal jo planen revideres og evalueres... minimum hver sjette måned... så er nok vi litt der i vårt daglige arbeid at vi tenker at det er noen ting som er gode metoder i introprogrammet å bruke som underveis... det er planen ... og det er disse tingene som er (...) kjerneområdene våre... og de brukes jevnlig hele tiden... og da er vi kanskje ikke like gode til det formelle... nemlig å sette ned ja planen er evaluert... den datoen den datoen den datoen (...) men ellers så er jo planen levende... noe som er der... og hvis det skjer vesentlige endringer så revideres den og evalueres den... men ofte så er jo planen noe som... det går jo sjelden et møte uten at planen er oppe (...) Men det er jo også et faktum at en person som går på grunnskole... ja vel det løpet er lagt... det er*

*ikke sånn at jeg innkaller han etter en bestemt dato når det er gått 6 måneder... vi snakker underveis hele veien (...) og da er det ikke sånn at jeg tar med den planen ja nå må vi signere på den igjen... hver sjette måned for det krever jo lovverket... det er vi veldig lite opptatt av for å si det rett ut og når det blir tilsyn på det så kommer vi til å forklare det med akkurat det jeg sier nå... og så får vi se... hvis fylkesmannen sier det at nei du må ha underskrift på den hver... ja vel så får vi jo innføre det da.» (Intervju, 2016)*

Som det kommer frem er ikke programrådgiverne nødvendigvis så opptatt av det formelle ved revurderingen av planene. Det er likevel tydelig at det i praksis er ganske jevnlig oppe til vurdering, og at planen er ikke et statisk dokument. Både programrådgiver hos NAV og avdelingslederen ved Kongsgård nevner trekantsamtalen som en nyttig ressurs for å finne løsninger for de individuelle planene (Intervjuer, 2016).

Også i Kristiansand må man forholde seg til at introduksjonsprogrammet skal være i gang innen 3 måneder etter bosetting i kommunen. Avdelingsleder ved Kongsgård påpeker at den siste tiden har vært preget av mye pågang:

*«Altså det som vi ser nå hos oss fordi det er så sprengt her så er det ikke alle som får full dag med en gang... fordi vi har rett og slett ikke flere plasser... men vi er i full dialog med NAV og prøver å finne en løsning på det da (...)»*  
(intervju, 2016)

Foreløpig gjøres det noen løsninger hvor nye deltakere får fylt opp i hvert fall 3 av dagene helt i starten, så fyller man de inn i norskklasser ettersom det blir plass. Nye spor 1 klasser starter opp med 3 måneders mellomrom. For deltakere som skal på spor 2 og 3 legges det gjerne opp til at de kan drive litt selvstudium de 2 dagene som ikke blir fylt med en gang. Til dette har skolesenteret et bibliotek med litt ressurser til rådighet.

Avdelingsleder ved Kongsgård trekker frem at det er fordeler med å la det gå litt tid før man setter i gang programmet:



*«(...) altså de bør ikke komme alt for tidlig for i begynnelsen når de blir bosatt er det så mye møter og så mye sjekk... helsesjekk og de har ikke fått personnummer og masse sånne ting... sånn at vi prøver å utsette fordi at ellers så blir det så mye fravær... i begynnelsen fordi det er så mye som skal ordnes... så har de ikke kommet seg ordentlig inn i bolig... for de har fått nye boliger og det er så mye som skal ordnes... sånn at det er ingen fordel å sette de i gang med en gang de er blitt bosatt... det er en fordel at de er her holdt på å si ideelt sett for mange av deltakerne så er 3... 2-3 måneder egentlig ideelt for da får de på en måte etablert seg og blir ferdig med alle formaliteter (...))» (intervju, 2016)*

Fravær i starten av programmet trekkes frem som særlig ugunstig ettersom at de blir hengende etter resten av klassen. Det er dessuten svært viktig å etablere en fast rutine for flyktningene så raskt som mulig (intervju, 2016).

### **4.3.3 Undervisning og praksis**

Som tidligere nevnt er det slik at deltakerne på introduksjonsprogrammet deles inn i forskjellige introduksjonsløp, basert på om målet er jobb eller videre utdanning etter endt program. Introduksjonsdeltakere i et arbeidsrettet løp skal ha praksis i tillegg til vanlig norskundervisning og samfunnskunnskap. På Kongsgård skolesenter har de en svært nyttig ressurs i en egen avdeling som kalles for NiA (Norsk i Arbeid). Denne avdelingen består av 4 ulike arbeidsstasjoner: kantinegruppe, tekstilgruppe, renholdsgruppe og verkstedgruppe. En stor fordel med denne avdelingen er at det kan fungere som et lavterskeltilbud for introduksjonsdeltakere på alle spor fra første dagen de er på programmet. Den fungerer også som en forberedelse til ekstern praksis senere i programmet. Avdelingsleder ved Kongsgård trekker frem at det kunne vært ønskelig med mer ressurser til å følge opp deltakerne med pedagoger inn på arbeidsstasjonene, men at det først og fremst skal være arbeidsledere som underviser deltakerne:

*«(...) men selvfølgelig på disse praksisplassene så er det jo ikke pedagoger og det er viktig... at ikke det skal være det for det er arbeidsledere og ikke utdanna pedagogisk personell... altså vi skal jobbe sammen og de kan jobbe inn i det... men som jeg pleier å si altså et arbeid ute det er ikke pedagogisk tilrettelagt... det skal vi gjøre i norskundervisningen, men arbeidspraksisen her altså NiA den skal være så lik virkeligheten som mulig og da er det arbeidsledere... og det er ganske viktig at vi ser på hverandres kompetanse som en helhet... altså arbeidsledere har en kompetanse som ikke pedagogene har og vice versa... så det er viktig.» (Intervju, 2016)*

Når deltakerne er ute i ekstern praksis blir de fulgt opp av pedagoger. Gjennom min informant ved Kongsgård skolesenter har jeg fått tilgang til eksempler på timeplaner for deltakere i henholdsvis arbeidsrettet- og skolerettet løp. For deltakere som er i skolerettet løp består uken av 5 dager med undervisning. Skoledagen starter kl. 08.30 og avsluttes kl. 14.15. Norskundervisningen har hovedvekten av undervisningen, men andre skolefag som matte, naturfag og samfunnskunnskap er også inkludert (se vedlegg 2 for timeplan). Man er fokusert på å holde klassene relativt små, spesielt på spor 1 hvor det er mange analfabeter. Antallet elever i hver klasse varierer noe, men det er i snitt ca. 12 elever per lærer. Dette trekkes frem som en viktig forutsetning for å kunne gi god nok oppfølging til denne gruppen deltakere. På spor 2 og 3 er klassene gjerne større, og anslås til rundt 25 elever per klasse (intervju, 2016).

For deltakere med et arbeidsrettet løp består programmet av en kombinasjon av norskundervisning og praksis. Deltakerne får 15 timer med norskundervisning, og resten fylles opp med tilvalg som det kalles i Kristiansand (se vedlegg 2 for timeplan). Tilvalg inkluderer de 4 ulike arbeidsstasjonene ved NiA, men også andre tilbud som skal forberede deltakerne på å klare seg selv etter programmet. Et slikt tilbud kan være «kjørenorsk». Her får deltakerne undervisning i norsk som er rettet inn mot det å ta førerkort i Norge. Dette inkluderer også en del samfunnskunnskap. For spor 2 og 3 deltakere som er kommet litt lenger i språklæringen, er det mulig å ta et tilvalg som språk støttere for spor 1 deltakere. De er da inne i spor 1 klassene og bidrar med forklaringer og hjelper kontaktlæreren, og fungerer dermed som en to-språklig

assistent. Dette trekkes frem som svært nyttig for innlæringsprosessen i spor 1 klassene. For spor 1 er det også noe som kalles for «les IKT». Dette skal gi dataopplæring og mengde trening i forhold til lesing for spor 1 deltakerne. I tillegg er det også data inne i undervisningen (intervju 2016).

Introduksjonsprogrammet skal som nevnt inneholde 50 timer samfunnskunnskap på deltakernes morsmål. På Kongsgård har man valgt å samle opp samfunnskunnskapsundervisningen i to bolker på 25 timer hver. Undervisningen legges opp til de ukene tradisjonell skole ikke har undervisning, slik som i høstferien eller vinterferien. På denne måten får man også fylt opp slik at deltakerne har fulltidsprogram (Intervju, 2016).

For introduksjonsdeltakere som går et arbeidsrettet løp, gjennomføres språk- og arbeidspraksis internt gjennom NiA og disse ulike tilvalgene. Mot slutten av programmet kan deltakerne gå over i arbeidspraksisklasser. Arbeidspraksisklassene starter opp hver august måned. Det er per i dag 5 arbeidspraksisklasser ved Kongsgård skolesenter. Deltakerne i arbeidspraksisklasser tilbringer mandag til og med onsdag med undervisning på Kongsgård. Undervisningen på skolen består disse dagene av norsk og arbeidslivskunnskap, og bransjerettede fagkurs. Per i dag tilbys det kurs som er bransjerettet mot barnehageassistent, og helsearbeider (Intervju, 2016). Torsdag og fredag er de ute i ekstern arbeidspraksis hele dagen, hvor de følges opp av pedagoger fra skolesenteret (se vedlegg 2 for timeplan). Det er ikke helt tilfeldig at arbeidspraksisen er lagt opp slik i slutten av uken. Avdelingsleder ved Kongsgård utdyper:

*«(...) altså litt av grunnen til at praksisen er der også... det er at mange trenger litt tilvenning i forhold til å ikke skulle gå i moske kl. halv to på fredag... vi har veldig strenge regler på den biten der... for skal du bli integrert så gjør vi en bjørnetjeneste hvis de får lov til å gå i moskeen... men vi har jo fått uttalelse tidligere i hvert fall... fra imamen om at det ikke er Haram å ikke gå i moskeen så lenge man er i arbeid eller går på skole... for vi er veldig sånn rigide her på tid og på frammøte... og det er for å ikke gjøre de en bjørnetjeneste...for det*

*holder ikke i det norske arbeidslivet hvis du kommer for sent (...)*» (Intervju, 2016)

Som sitatet viser, blir det vektlagt at hverdagen i programmet skal være mest mulig lik den virkeligheten som møter deltakerne når de skal ut i samfunnet.

Det er Kongsgård skolesenter som også ordner med de eksterne arbeidspraksisplassene. Det eksisterer en rekke avtaler med bedrifter som tar i mot praksiskandidater fra skolesenteret. En egen praksiskoordinator ved Kongsgård har ansvaret for å lage intensjonsavtaler med ulike arbeidsgivere. Det trekkes frem at det er private arbeidsgivere som er flinkest på å ta i mot praksiskandidater fra introduksjonsprogrammet. Informanten ved Kongsgård trekker frem et eksempel på en intensjonsavtale som en periode eksisterte mellom skolesenteret og Choice hotellkjeden. Et «hotellrom» ble laget på skolesenteret som en øvingsarena, slik at deltakerne var forberedt på hva som ville møte dem i praksis. I tillegg hadde de praksis på hotellet i slutten av uken. Denne konkrete avtalen førte til at et par av deltakerne fikk ansettelse på hotellet i etterkant (Intervju, 2016).

#### **4.3.4 Praktiske/lokale forhold**

Det er viktig å påpeke at situasjonen i de siste årene med stort påtrykk av flyktninger som kommer til Norge har lagt press på de eksisterende ordningene. Situasjonen i Kristiansand er ikke noe unntak fra dette. Et tiltak som er satt i gang ganske nylig er opprettelsen av en egen flyktning koordinator, eller flyktningsjef. Det er tidligere leder for NAV Kristiansand som har bekledd denne stillingen, hvor målet er å undersøke hvordan man kan tenke nytt for fremtiden. Den store pågangen av flyktninger som kommer til Kristiansand har lagt et stort press på alle deler av mottaksapparatet, og man har derfor sett behov for å analysere hvorvidt det må foretas endringer i måten man organiserer hele dette arbeidet. I dette arbeidet er det satt ned en del grupper, hvor blant annet introduksjonsavdelingen i NAV og voksenopplæringen ved Kongsgård har vært med og bidratt. Informanten ved Kongsgård gir utrykk at den økte viljen til å

bosette flyktninger i Kristiansand kombinert med denne typen tiltak, viser at det er politisk vilje til å ta i mot og å integrere flyktninger i kommunen (intervjuer, 2016).

Programrådgiver ved NAV kunne gjerne tenke seg mer politisk engasjement rettet mot selve introduksjonsprogrammet.

*«(...) så savner jeg nok litt den gode legitime debatten... rundt organisering... det er ganske mange som mener mye, inkludert meg selv også men... det må bygge på gode faglige argumentasjoner... jeg savner kanskje litt i det politiske bildet fokuset på introduksjonsprogram... ikke nødvendigvis at det ikke er oppe i media, for det har det faktisk vært i denne byen litt... og flyktninger er jo alltid oppe... men hvis du skal organisere det annerledes... eksempelvis hvis NAV i fremtiden må ta et større ansvar for introduksjonsprogram fremfor Kongsgård skolesenter... ja vel så må det bygge ut i fra en legitim vurdering og en legitim beslutning... rundt hvorfor man velger det (...) man må lytte til fagmiljøene og ha de gode drøftingene rundt det for å finne den optimale løsningen (...)*  
(Intervju, 2016)

På Kongsgård skolesenter er det tydelig at man begynner å få litt plassmangel:

*«Ja altså du kan si at det som er utfordringen det er kapasiteten her den er jo sprengt (...)*» (intervju, 2016)

Det er særlig med tanke på en eventuell økning i antall som bosettes og som skal gå introduksjonsprogram at det begynner å bli utfordring i forhold til plass. Det gjelder både tilgang på undervisningslokaler, antall lærere og tilgjengelige plasser på NiA. Det gjøres grep for å bøte på dette problemet:

*«(...) så nå har vi nye undervisningslokaler litt lenger nede i veien her... hvor det er 5 klasserom... så hvis de da går halv dag på norsk så er det plass til 10 klasser der... så har vi jo ansvar for asylsøkerne... det er jo en bit av det hele det også... og så håper vi på... for det er noen brakker her borte som har stått i*

*mange mange år... at de skal rives også bygges et nytt her (...)*» (intervju, 2016)

Det er viktig for læringsutbyttet, spesielt for de som starter på laveste språknivå at ikke klassene blir for store. Det kreves ganske mye oppfølging fra lærerne for denne gruppen. Til dette behøves det mange lærere, spesielt når antallet deltakere øker. (Intervju, 2016).

Programrådgiverne ved NAV har som nevnt fast kontortid på skolesenteret en gang i uken. Begge informantene trekker frem viktigheten av at programrådgiverne er til stede på Kongsgård. Programrådgiver i NAV uttrykker det slik:

*«Altså det er klart at i og med at Kongsgård skolesenter driver introprogrammet i praksis i så stor grad... og effekten for vår del... altså deltakeren er der [Kongsgård] du løser mange ting ved å være der... og du får også noe av det som selvfølgelig er svært viktig... hvis du kan si det på den måten... at en snakker samme språk... en lærer og meg bruker kanskje et par minutter for å avklare løpet videre for en deltaker nettopp fordi at... ja vi snakker samme språk... du kjenner deltakeren, du vet tematikken du har samme ramme rundt... de samme brillene på når en snakker om det... og det er kjempeviktig innfor dette. Så jo tettere du sitter på jo mindre blir den koordineringskostnaden også... og jo bedre muligheter vil det være... tenker jeg for å lage gode og enda bedre løp for deltaker... så derfor er det utrolig viktig at vi er på skolen (...)*» (Intervju, 2016)

Avdelingsleder ved Kongsgård trekker frem at det hadde vært en stor fordel om det hele var samlokalisert på fast basis:

*«(...) det er jo her oppe de bør ha arbeidsplassen sin... fordi at det er jo her alle... altså når over 90 % av deltakerne som er i introprogram er her... så er det jo (...) hvis de da skulle måtte gå ned på NAV i byen for et møte... for da går en hel økt... her kan vi ta det i en pause eller etter skoletid med en gang. Og*

*da vil du også få dette gode samarbeidet... trekantsamtalen (...)*» (intervju, 2016)

Også programrådgiver trekker frem at det kunne vært mange fordeler med å ha det samlokalisert. Det er ønskelig for programrådgiverne å utnytte et allerede godt samarbeid med voksenopplæringen, og å utvikle det videre (Intervju, 2016).

#### **4.3.5 Programtilbud og ressurser**

I Kristiansand er praksisen slik at introduksjonsprogrammet som en hovedregel tilbys i 3 år. Programrådgiverne har gruppemøte en gang i uken sammen med lærere på Kongsgård, hvor man diskuterer hvert tilfelle av forlengelse. Begge informantene gir uttrykk for at det i mange tilfeller nærmest går automatisk, og at det heller skal ligge gode grunner der for ikke å forlenge programmet. Det vektlegges i stor grad at deltakerne skal få kontinuitet i introduksjonsløpene sine. Denne praksisen koster naturlig nok penger for kommunen, ettersom det statlige tilskuddet ikke dekker disse forlengelsene, men det har til nå ikke vært noe særlig diskusjon rundt hvorvidt man skal bli mer restriktiv. Dersom antallet flyktninger som blir bosatt i Kristiansand øker betraktelig fremover, vil det naturlig nok kunne bli vanskeligere å opprettholde et slikt tilbud (Intervju, 2016).

Avdelingsleder ved Kongsgård trekker frem at programmet i enkelte tilfeller kan sies å vare 5 år i Kristiansand. Spor 1 deltakere som har vært 3 år på programmet, og som går over i kvalifiseringsprogram på NAV, blir i en del tilfeller søkt inn i arbeidspraksisklasser på Kongsgård. Det er programrådgiverne som søker inn til arbeidspraksisklassene. I disse tilfellene er det NAV som betaler voksenopplæringens oppfølging ute i praksis (Intervju, 2016).

Arbeidet med å følge opp deltakerne pedagogisk mens de er i arbeidspraksis blir vektlagt tungt i Kristiansand. Det trekkes frem at dette er en kostbar del av programmet, men at tett oppfølging av deltakerne er helt nødvendig for å levere

kvalitet. Denne oppfølgingen innebærer hjelp med kontraktskriving i tillegg til språklig oppfølging (Intervju, 2016).

I Kristiansand kommune er det sjelden at programmet tilbys til andre enn de med rett og plikt. Det tilbys imidlertid enkelte ganger, hvor det da gjerne er snakk om særtilfeller. Eksempelvis kan dette gjelde deltakere som oppnår statsborgerskap midt i et introduksjonsløp, og dermed mister retten til introduksjonsprogram. I slike tilfeller vil man fortsette programmet. Introduksjonsprogrammet tilbys i hovedsak ikke til personer som søker uten rett og plikt (Intervju, 2016).

Begge informantene gir uttrykk for at det behøves en større avklaring av ansvarsfordelingen mellom aktørene i introduksjonsprogrammet. Tettere samarbeid trekkes stadig frem av begge, og spesielt fra voksenopplæringens side er det et sterkt ønske om samlokalisering. Det er et gjennomgående inntrykk at det ikke først og fremst er penger som behøves, men heller en videre utvikling av gode fagmiljøer til å løse utfordringene.

#### **4.3.6 Fravær blant introduksjonsdeltakerne**

I Kristiansand er man svært nøye med å føre fravær blant deltakerne. Det anses som en viktig del av hva deltakerne skal lære seg gjennom programmet. Avdelingsleder ved Kongsgård utdyper:

*«Altså vi har jo samme datasystem som programrådgiverne... så fører jo vi de timene hver fjortende dag... og så får de trekk måneden etter hvis de ikke kommer... altså hvis de har vært borte... og ikke har dokumentasjon så blir det ugyldig fravær... og hvis de kommer for sent så blir... altså selvfølgelig alle kan jo... er det snøvær en dag altså jeg mener sånne ting men... men det viser seg det at det er et pressmiddel... og vi mener at skal vi ta folk på... vise respekt og ta folk på alvor så må vi faktisk begynne her... sånn at ikke det blir leking her også blir det ordentlig etterpå... for det er mye verre... for vi vet jo i Norge*



*hvor viktig det er... altså vi har jo hatt folk ute i arbeidspraksis så sier de «han er ikke så god i norsk enda, men han kommer alltid på tiden og alltid ferdig skiftet når arbeidsdagen begynner kl. 8... så han tror vi på»... og da mener jeg det er vår oppgave å lære de (...)» (Intervju, 2016)*

Programrådgiverne foretar selve trekket i stønaden basert på de listene som føres av lærerne. Man har lite fravær på programmet, som et resultat av at man er strenge og har muligheten til å sanksjonere.

#### **4.3.7 Sammensetning av deltakerne**

I Kristiansand kan man observere en økende vilje til å ta i mot flyktninger. De siste årene viser en stadig økende tendens til å bosette i tråd med anmodningene fra IMDi. Ser man på faktisk bosetting i Kristiansand for årene 2014 og 2015 har det blitt bosatt flere enn anmodet og vedtatt (IMDi, 2016b. Se vedlegg 3 for en oversikt over bosettingstall i Kristiansand). Det er en stor sammensetning av nasjonaliteter som kommer til kommunen. Av de som deltar i introduksjonsprogram finner man særlig store grupper fra Eritrea, Syria og Somalia.

Av deltakerne på introduksjonsprogrammet i Kristiansand er den desidert største gruppen spor 2 deltakere. Det er imidlertid store variasjoner innenfor dette sporet som tidligere nevnt. En stor gruppe hører til spor 1, og dette er også den gruppen som trenger lengst løp for å bli kvalifisert.

#### **4.3.8 Mål for introduksjonsprogrammet**

I Kristiansand jobbes det ut i fra målet om at flyktninger som deltar i introduksjonsprogram skal ut i jobb eller utdanning etter endt program.

Programrådgiver påpeker likevel at man anerkjenner det faktum at mange vil ha behov for videre tjenester gjennom NAV den første tiden etter programmet. Begrepet

grunnleggende kvalifisering blir derfor tolket utover introduksjonsprogrammet, og det siktes på å sikre gode overganger til NAV. I dette ligger det også at man er opptatt av at deltakerne får kontinuitet i introduksjonsløpene sine. Dette kommer tydelig frem gjennom praksisen med å tilby nærmest automatisk forlengelse av programmet utover de 2 årene (Intervju, 2016).

Programrådgiver i NAV gir uttrykk for at det jobbes for å oppnå langsiktige mål med introduksjonsprogrammet i Kristiansand. Resultatmålingen gjennom NIR blir i mindre grad tatt hensyn til. I den grad resultatmålinger brukes, er det først og fremst gjennom SSB sine målinger som gjøres en stund etter programslutt. Man er mer fokusert på å videreutvikle tiltak som kan ha effekt i det lengre løp:

*«(...) vi tenker nok litt større, tenker det gode introløpet... tenker den gode kvalifiseringen... det gode samarbeidet med skolen... og prøver å være med på også å ha en fot inne i NAV for å utvikle... altså få NAV til i større grad å utvikle kurs som treffer deltakere... det tror vi gir en effekt... så er vi for å være helt ærlig kanskje ikke så veldig opptatt av de tallene som måtte være (...)»*  
(Intervju, 2016)

Det trekkes imidlertid frem at det er positive effekter av resultatmålingen til NIR ettersom det bidrar til å sette politisk fokus på introduksjonsprogrammet (Intervju, 2016).

## Resultater i kommunene

Jeg vil her gi en kort presentasjon av de tallene som er publisert av IMDi for resultatoppnåelsen i Songdalen og Kristiansand. Dette er de tallene som er målt i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister, 2015), og gjelder for årene 2011-2014.

**Tabell 5.1:** Andel deltakere som gikk over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program i Songdalen kommune.

2011	2012	2013	2014
57 %	60 %	31 %	67 %

**Tabell 5.2:** Andel deltakere som gikk over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program i Kristiansand kommune.

<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
51 %	50 %	55 %	32 %

Basert på målingene utført av NIR er det Songdalen som har høyest prosentandel direkte over i arbeid eller utdanning. Det er imidlertid ganske store svingninger for 2013 og 2014. Dette kan muligens tilskrives den nevnte kritikken av denne målingen. Ser man på SSB sine tall, som måler ett år etter endt deltakelse er resultatene jevnt over bedre for Kristiansand i samme periode. En utfordring med å finne gode mål for introduksjonsprogrammet i Songdalen, er at det er for få deltakere som avslutter programmet hvert år. Dette fører til at mange er unntatt offentligheten av anonymitetshensyn.

Disse resultatene inkluderes først og fremst for å underbygge utsagn i intervjuene. Som det kommer frem, er det vanskelig å tolke disse resultatene i negativ eller positiv retning. Det er vanskelig å tyde noe mønster ut i fra disse resultatene.

Det kan også trekkes frem her at sysselsetting blant innvandrere i Songdalen og Kristiansand generelt, ikke skiller seg nevneverdig fra hverandre. Ser man på gruppen av innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, og Oseania utenom Australia og New Zealand ser bildet slik ut:

**Tabell 5.3:** Songdalen kommune, sysselsatte innvandrere 15-74 år i prosent (SSB, 2016a)

<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
50.4 %	52.2 %	55.3 %	53.5 %

**Tabell 5.4:** Kristiansand kommune, sysselsatte innvandrere 15-74 år i prosent (SSB, 2016b)

<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
54.7 %	53.9 %	52.5 %	51.5 %

Det er vanskelig å tilskrive introduksjonsprogrammet verken ære eller skyld for sysselsettingstallene. Det er, som tidligere nevnt, sjelden mulig å teste en gruppe som ikke får introduksjonsprogram, opp mot en annen gruppe som får program. Dette av både etiske og praktiske årsaker.

## **4.4 En oppsummering av kommunene**

I dette kapittelet har jeg presentert funnene som er gjort i Songdalen og Kristiansand. I denne delen vil det følge en kort oppsummering av enkelte nøkkelfaktorer som skiller de to kommunene fra hverandre. Det første som kan nevnes er en åpenbar størrelsesforskjell mellom de to kommunene. Dette gir seg også utslag i antallet flyktninger som bosettes i kommunene, og dermed antallet som deltar i introduksjonsprogram. Foruten denne åpenbare forskjellen er det en forskjell i form av at NAV har ansvaret for introduksjonsprogrammet i Kristiansand, mens flyktningetjenesten har ansvaret i Songdalen. Dette var også et kjent faktum i forkant av studien.

Utover denne forskjellen i formell organisering, ser vi også at det er ulik organisering i henhold til hvem som faktisk utfører den operasjonelle delen av programmet. I Songdalen kommer det frem at ansvaret for praksis ligger hos programrådgiverne i flyktningetjenesten. Voksenopplæringen på Birkelid er hovedsakelig ansvarlig for norsk- og samfunnskunnskaps undervisning. I tillegg kommer det frem at det er programrådgiverne som i hovedsak følger opp deltakerne den tiden de er i arbeidspraksis. I Kristiansand derimot er det voksenopplæringen som i stor grad gjennomfører hele programmet. Kongsgård skolesenter er ansvarlig både for

undervisningen og å finne praksisplasser til deltakerne. Programrådgiverne i NAV har oppgaver som i større grad er rettet mot utvikling av individuelle planer, samt å sørge for overgangen til jobb eller videre kvalifisering i NAV.

Lengden på introduksjonsprogrammene skiller seg ut i Kristiansand sett i forhold til Songdalen. Mens det i Songdalen er fokus på at programmet skal avsluttes etter to år dersom det ikke er særlige grunner som taler for en forlengelse, er det tilnærmet normal praksis å tilby tre år i Kristiansand. Det kommer i tillegg frem at NAV i noen tilfeller søker deltakere i kvalifiseringsprogrammene inn i arbeidspraksisklasser på Kongsgård, noe som medfører at enkelte kan få et tilbud på fem år i strukturen.

# 5 Analyse

## 5.1 Innledning

Det jeg ønsker å finne svar på med denne studien, er hvorfor man gjennomfører introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger forskjellig i Songdalen- og Kristiansand kommune. Videre vil jeg forsøke å finne svar på om ulik gjennomføring har betydning for hvorvidt iverksettingen av introduksjonsprogrammet kan sies å være vellykket. I det foregående kapittelet har jeg presentert mine empiriske funn i Songdalen og Kristiansand. I dette kapittelet vil jeg analysere likheter og forskjeller på hver av de uavhengige variablene i det teoretiske rammeverket for undersøkelsen. Helt til slutt vil jeg diskutere hvilke variabler i modellen som ser ut til å ha mest påvirkning på utfallet, før jeg går over til konklusjonskapittelet.

## 5.2 Sammenligning av Songdalen og Kristiansand

### 5.2.1 Mål for introduksjonsprogrammet

I Van Meter & Van Horns modell blir betydningen av klare og lett forståelige mål vektlagt. Fra en ovenfra-og-ned tilnærming til iverksetting er dette også viktig for å unngå målforskyvning i den lokale iverksettingen. Det blir også lagt vekt på at målsettingene lett kan la seg måle. Det kommer tydelig frem i empirien at det ikke nødvendigvis er enkelt å måle hvorvidt introduksjonsprogrammet er vellykket eller ikke. Flyktninger som deltar i introduksjonsprogram har gjerne svært ulike forutsetninger basert på hvilken bakgrunn de har. Rask overgang til arbeid gir god uttelling på statistikken (NIR), men kan gå på bekostning av behovet for videre kvalifisering. Eksempler som blir trukket frem er at deltakerne kan få midlertidige

stillinger, men at de deretter står uten jobb etter kort tid. Da vil de være dårligere rustet for å komme seg videre i arbeidslivet. Kommuner som arbeider for å oppnå gode resultater på direkte overgang til arbeid eller utdanning, vil dermed kunne oppnå dette på bekostning av de langsiktige målene med tiltaket. Resultatmålet for direkte overgang til arbeid eller utdanning var som tidligere presentert 55 %. På den annen side er det en målsetting at 70 % skal være i arbeid eller utdanning ett år etter endt program. Basert på funnene i denne undersøkelsen er det mye som tyder på at de to målene kan være uforenlige med hverandre. Dette vil naturligvis avhenge av hva slags sysselsetting deltakerne eventuelt går direkte over til.

Tiltak som tar sikte på å gi deltakerne et ekstra godt utgangspunkt, slik som videre oppfølging i NAV, slår gjerne negativt ut på statistikken ettersom deltakerne da ikke er i jobb eller utdanning slik det er definert. Dette kommer delvis på kollisjonskurs med formålet for programmet: «*Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*» (Introduksjonsloven, 2003 § 1). Denne paragrafen må kunne sies å være åpen for tolkning. Introduksjonsloven inneholder i det hele tatt mange vage formuleringer. Dette gir handlingsrom for iverksetterne, og er kanskje nettopp poenget. Introduksjonsprogrammet er et statlig tiltak som kommunene er pålagt å gjennomføre, og tiltaket beveger seg dermed inn på et ømtålig område. Prinsippet om kommunalt selvstyre står sterkt i Norge, og det skal det også gjøre i forbindelse med flyktning- og innvandringsfeltet. Nå kan det trekkes frem at bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene, og at de dermed ikke er pliktige dersom de velger å avstå fra å bosette flyktninger.

Både i Songdalen og Kristiansand gis det uttrykk for at fokuset først og fremst ligger på å gjøre en grundig jobb med introduksjonsprogrammet. Det er tro på å gjennomføre tiltak som er anbefalt, og som vil gi flyktingene et godt grunnlag. Betydningen av god norskopplæring og arbeids- og språkpraksis blir særlig vektlagt. I Kristiansand fremhever programrådgiver at det naturligvis er et hovedmål at deltakere skal over i arbeid eller utdanning, men at man anerkjenner at mange vil ha behov for videre oppfølging. I tråd med denne anerkjennelsen jobbes det derfor med å sikre overganger

til videre kvalifiseringsprogram i NAV for de som har behov. I Songdalen vektlegges også arbeid eller utdanning som et hovedmål med programmet, men det er også fokus på tiltak som integrerer programdeltakerne i lokalsamfunnet på andre måter. Det kom frem at flyktningetjenesten samarbeider med NAV omkring videre kvalifiseringsbehov for deltakerne som avslutter programmet.

I begge kommuner er det mindre fokus på resultatmål basert på overgang til arbeid eller utdanning, særlig de målingene som foretas direkte etter avsluttet program. Dette betyr ikke at man ikke er interessert i målinger, men det etterlyses bedre målinger som tar høyde for flere bakgrunnsfaktorer. Er det da grunnlag for å si at Songdalen og Kristiansand bedriver målforskryvning? Funn i denne undersøkelsen tyder heller på at det arbeides for best mulig tilpassete mål i programmet. Ved å fokusere på kvaliteten i gjennomføringen, og å utnytte de mulighetene som finnes i kommunen, jobbes det for å gi introduksjonsdeltakerne et godt grunnlag. I tråd med fokuset for denne studien anses iverksettingen av introduksjonsprogrammet som en pågående prosess, og ikke et endelig utfall. De ulike målsettingene og handlingsrommet for den enkelte kommune tas også med i betraktningen. Introduksjonsprogrammet kan ikke plasseres i kategorien standardisert tiltak som følge av dette handlingsrommet. Det er derfor i utgangspunktet klart at kommunene vil oppfatte målene forskjellig. Det er i tillegg en forventning om at kommunen tilpasser målene etter den lokale situasjonen.

I nedenfra-og-opp perspektivet ble det fremhevet at fokus på økt kontroll og styring fra toppen kunne fungere mot sin hensikt. Dersom ledere i voksenopplæringen, og programrådgivere i flyktningetjenesten og NAV kan regnes som bakkebyråkrater, er det hensiktsmessig at de har muligheten til å benytte faglig skjønn. Det er dermed grunn til å påpeke at bakkebyråkratene spiller en viktig rolle for å løse utfordringer knyttet til lokal målforståelse, og lokale tilpasninger av målene.



## **5.2.2 Statlig introduksjonstilskudd**

Van Meter & Van Horn vektla betydningen av at det følger med nok ressurser med vedtaket. I både Songdalen og Kristiansand gis det uttrykk for at det ikke følger med nok penger for å gjennomføre introduksjonsprogrammet. Det gjelder særlig i tilfellene hvor man ønsker å tilby forlengelse av programmet. I Songdalen blir det trukket frem at man ikke har ressurser til å følge alle deltakerne med pedagog den tiden de er ute i praksis. Også i Kristiansand påpekes det at oppfølging i praksis er kostbart, men at det er et høyt prioritert tiltak. I Kristiansand trekkes det også frem at en eventuell økning i antallet flyktninger som bosettes, vil kunne medføre en revurdering av de lange introduksjonsløpene som i dag tilbys, og som i stor grad finansieres av kommunen selv. Det må derfor kunne påpekes her at det statlige introduksjonstilskuddet har direkte innvirkning på gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. I særlig grad ser det ut til å påvirke Songdalen kommune.

## **5.2.3 Økonomiske, sosiale og politiske forhold**

Størrelsen på det statlige introduksjonstilskuddet har på mange måter direkte innvirkning på denne variabelen. De som driver med introduksjonsprogrammet i kommunene er avhengig av at kommunen kan finansiere det som ikke dekkes av tilskuddet. I Songdalen påpekes det særlig at pengene ikke strekker til. Songdalen har et interkommunalt samarbeid med Søgne omkring voksenopplæringen på Birkelid. Det kommer frem at man er i en prosess med å avklare hvem som skal betale hva, og avklare nærmere hvilke oppgaver som skal løses gjennom Birkelid læringscenter. Dette kan tyde på at det er utfordrende for en liten kommune å være alene om særlig voksenopplæringen. I Kristiansand kan det se ut til at problemet foreløpig har mindre innvirkning i praksis, ettersom kommunen i stor grad finansierer lange introduksjonsløp «av egen lomme». I tillegg får voksenopplæringen midler til å følge

opp deltakerne med pedagog mens de er ute i arbeidspraksis, med det påpekes som nevnt at dette er dyrt for kommunen.

Både Kongsgård skolesenter og Birkelid læringscenter er blitt tilgodesett med mange nye lærerstillinger. Det foregår også utbygging av lokalene begge steder, men tilsynelatende ikke raskt nok til å imøtekomme det økende antallet som bosettes, og som vil falle under rett og plikt til introduksjonsprogram. Begge steder får man inntrykket av at kapasiteten er på bristepunktet av hva man kan få plass til. Det uttrykkes likevel optimisme for fremtiden ettersom kommunene ser ut til å prioritere integrering gjennom introduksjonsprogrammet.

I begge kommuner gis det uttrykk for at introduksjonsprogrammet har politisk støtte. Det er interesse for at flyktningene som bosettes i kommunene skal integreres. Denne støtten blir på mange måter bekreftet gjennom den økte tendensen, i både Songdalen og Kristiansand, til å bosette flyktninger i tråd med anmodninger fra IMDi. Vi ser også at den faktiske bosettingen den siste tiden overgår antallet som ble vedtatt. I Songdalen kommer det spesielt frem at det er stor vilje blant kommunens innbyggere til å stille opp gjennom frivillige tiltak. Det kommer særlig til uttrykk gjennom at folk stiller opp for å gi introduksjonsdeltakerne språktrening på den ukentlige språkkafeen.

Informanten i NAV Kristiansand påpekte at han ønsket seg mer politisk debatt rundt selve introduksjonsprogrammet. En bevisstgjøring av tiltak som benyttes i programmet, samt en faglig forankret debatt omkring organisering, vil kunne gjøre nytten og effekten av programmet bedre. Det kommer tydelig frem et synspunkt om at man ikke kan «kaste penger» på problemet, men at faglig funderte løsninger vil utgjøre en forskjell. Til dette formålet behøves det mer politisk engasjement, og at det lyttes til fagmiljøene.

## 5.2.4 Kjennetegn ved kommunene

De første åpenbare kjennetegnene ved Songdalen og Kristiansand er at de er svært ulike med henblikk på størrelse. Kommunene har i tillegg valgt ulike organisasjonsmodeller for introduksjonsprogrammet. Disse ulikhetene viser seg å ha betydning utover at det er NAV som har ansvaret i Kristiansand, og flyktningsjenesten i Songdalen. I Songdalen er det som nevnt også et interkommunalt samarbeid med Søgne i forhold til voksenopplæringen. I Kristiansand har man valgt å legge mesteparten av introduksjonsprogrammets gjennomføring til voksenopplæringen ved Kongsgård skolesenter. Dette inkluderer praksisgjennomføringen og arbeidet med å finne praksisplasser, samt oppfølging av deltakerne ute i praksis. Til dette formålet er det en viktig forutsetning at skolesenteret har kapasiteten til å gjennomføre disse oppgavene. Det kommer frem av empirien at skolesenteret har egen praksisavdeling internt på huset. Dette gir et fortrinn i forhold til å gi deltakerne mye arbeidspraksis fra første dagen de er i programmet. En egen praksiskoordinator jobber med kontakter ut mot mulige arbeidsgivere, og skolesenteret har en rekke avtaler med bedrifter som kan tilby ekstern praksis for introduksjonsdeltakerne. I Songdalen har man ikke et tilsvarende apparat gjennom Birkelid læringscenter. Læringscenteret er hovedsakelig ansvarlig for undervisningsdelen av programmet, mens programrådgiverne i flyktningsjenesten har ansvaret for praksisgjennomføring, og også oppfølging ute i praksis. Programrådgiverne har en ressurs i NAV Songdalen, som de samarbeider med rundt arbeidet med å finne praksisplasser. I tillegg finnes det en organisering som skal koordinere kontakten ut mot kommunale praksisplasser. Det kan tyde på at det er vanskeligere å opprettholde et bredt tilbud i den lille kommunen.

Begge steder vektlegges viktigheten av nærhet til deltakerne. Derfor har programrådgiverne i begge kommunene kontortid hos voksenopplæringen. I Songdalen kom det frem at programrådgiverne har sett seg nødt til å redusere på tiden de er tilstede på Birkelid. Dette ble begrunnet med at det ikke lenger er fysisk plass. I Kristiansand ble det gitt uttrykk for at samlokalisering av programrådgivere og

kontaktlærere ville vært å foretrekke, ettersom den ene dagen i uken ikke alltid strekker til. Ettersom NAV sine lokaler er plassert i sentrum, og sånn sett et stykke unna skolesenteret hvor deltakerne befinner seg, oppstår det visse koordineringskostnader. Det bidrar i tillegg til å øke avstanden mellom deltaker og programrådgiver.

Et likhetstrekk som gjør seg gjeldende i begge kommunene er at man klarer å holde størrelsen på undervisningsklassene til omkring 12 introduksjonsdeltakere. Det løftes spesielt frem i Kristiansand hver enkelt lærer ikke burde ha ansvar for flere enn dette, da særlig spor 1 deltakere. Dette er fordi det kreves mer oppfølging for denne gruppen. Spor 2 og 3 klasser kan derimot være en del større.

I begge kommunene er det en sammensetning av deltakere som krever mye oppfølging. I Songdalen kom det frem at det var en stor del spor 1 deltakere, mens spor 2 har flest deltakere i Kristiansand. Det ble imidlertid påpekt at spor 2 besto av svært store spenn mellom laveste nivå, og høyeste nivå. Dette tilsier at det i begge kommuner er en deltakersammensetning som i utgangspunktet har behov for mye kvalifisering, og oppfølging.

### **5.2.5 Lokale iverksettingsstrukturer**

Som det ble påpekt av Hjern & Porter (1981) er det sjelden at et offentlig tiltak iverksettes av en enkelt organisasjon. I virkeligheten er det snarere en klynge av ulike aktører involvert i prosessen, private så vel som offentlige. Alle er ikke nødvendigvis formelt sett tilknyttet gjennomføringen av tiltaket, og strukturene er i stor grad selvvalgte. I Songdalen kan tiltaket med obligatorisk språktreningskafe trekkes frem som eksempel på slike iverksettingsstrukturer. Det som i utgangspunktet var et frivillig ekstra tilbud for deltakerne, ble siden gjort til en obligatorisk del av programmet. Tiltaket involverer aktører som i utgangspunktet ikke er knyttet til gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Det gjelder biblioteket i Songdalen og de frivillige som stiller opp fra lokalsamfunnet.

I Kristiansand ser man betydningen av å knytte til seg lokale bedrifter, og det har blitt opprettet en egen praksiskoordinator for dette formålet. Praksiskoordinatoren knytter bedriftene til introduksjonsprogrammet gjennom ulike intensjonsavtaler. I ett konkret tilfelle førte en slik avtale til at et par av deltakerne fikk ansettelse etter endt program. I Kristiansand er man mer tilbakeholden med å integrere frivillige tiltak i programmet. Dette begrunnes med at det kan være vanskelig å sikre kontinuitet for deltakerne basert på frivillighet. Det er vanskelig å gi garantier og faste rutiner ettersom frivillige kan velge ikke å møte opp. Dette betyr ikke at man ikke ser nytten av frivillige tiltak, men det bør helst organiseres utenom programtiden.

For undervisningen i samfunnskunnskap ser vi at Songdalen og Kristiansand har valgt ulike organiseringer. I Songdalen sprer man de 50 obligatoriske timene utover slik at deltakerne får 2 timer i uken. Når de 50 timene er fullført, går man over til norskundervisning i disse timene. I Kristiansand gis undervisningen i to bolker på 25 timer, som blir gitt i skolens ferier. På denne måten fylles programmet slik at deltakerne får fulltidsprogram også i vinter- og høstferiene. I begge kommunene gjøres det slike grep for å fylle opp programmet utover ordinær skoletid. I Kristiansand kommer for eksempel NAV inn for å holde kurs. I Songdalen samarbeider man med Søgne kommune for å fylle disse dagene.

Særlig ordningen med språkkafeen som obligatorisk del av introduksjonsprogrammet, fremstår som et eksempel på bakkebyråkratenes innflytelse. I tråd med Lipskys tanker om bakkebyråkratenes bruk av skjønn, er dette et eksempel på å utnytte den lokale situasjonen. I Songdalen gis det uttrykk for at det er ønskelig med mer praktisk språktrening i programmet. Tiltaket med denne språkkafeen viser at det utøves skjønn i tråd med tiltakets intensjoner.

### **5.2.6 Kommunikasjon mellom intro-aktører**

Funnene peker på at det er god samhandling mellom iverksetterne i begge kommunene. Lærere og programrådgivere er begge involvert sammen med deltakerne

i prosessen med å lage individuelle planer. Dette foregår gjennom såkalte trekantsamtaler. Disse planene blir evaluert med jevne mellomrom slik de skal. I Kristiansand kom det frem at man ikke er like opptatt av det rent formelle med revurderinger av planene, men at det heller legges vekt på å revurdere etter behov. Det blir også trukket frem at samarbeidet mellom de involverte fungerer bra. Utfordringer for denne samhandlingen er den fysiske plasseringen av programrådgiverne. Begge steder har programrådgiverne kontortid på skolen, men i Songdalen kom det frem at det begynner å bli for lite plass. I Kristiansand trekker særlig informanten i voksenopplæringen frem at programrådgiverne med fordel burde sitte på skolesenteret på fast basis.

I Songdalen kom det også frem at flyktningetjenesten samarbeider med NAV. Det gis uttrykk for at dette er en nyttig ressurs for programrådgiverne. Kommunikasjonen mellom flyktningetjenesten og NAV er blitt organisert i faste rammer, og de møtes månedlig for samarbeidsmøter. Dette viser at NAV blir utnyttet som en ressurs i Songdalen, selv om de ikke lenger sitter med ansvaret.

Det er en viss forskjell å spore mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten i særlig Songdalen. Det kommer frem at voksenopplæringen i større grad vektlegger at deltakerne burde få lengre introduksjonsløp. Dette skyldes nok først og fremst at voksenopplæringen har fokus på språkopplæringen. Det blir vektlagt både i Kristiansand og Songdalen at det er utfordrende, for ikke og si umulig, å lære nyankomne flyktninger norsk i løpet av to år. Det er på mange måter naturlig å forvente forskjellige oppfatninger ettersom voksenopplæringen og flyktningetjenesten har ulike oppgaver. Det er kanskje grunn til å trekke frem her at introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende kvalifisering, og det kan dermed legges opp til at videre språklæring kan skje ute i arbeidslivet. For analfabeter kan det imidlertid være svært viktig at språkopplæringen er så omfattende som mulig, ettersom de har en mye lenger vei å gå.

## 5.2.7 Iverksetternes handlingsvilje

Jeg finner lite i empirien som skiller de to kommunene på dette punktet. Inntrykket som gis i de to kommunene er at det er en sterk vilje til å gjennomføre gode introduksjonsprogram. Van Meter & Van Horn trakk frem at det særlig er holdningene til de aktørene som står nærme målgruppen for tiltaket, som avgjør hvilken iverksettingspraksis som blir gjeldende. I begge kommunene er programrådgiverne svært strenge på fravær. Dersom deltakerne har ugyldig fravær eller kommer for sent, blir de trukket i introduksjonsstønad. Dette gir uttrykk for at hensikten med programmet tas på alvor. Fokuset ligger på at programmet skal gjøre deltakerne i stand til å møte norsk samfunns- og arbeidsliv etter endt deltakelse. Til dette formålet er det dermed viktig å være strenge på oppmøte.

Viljen til å opprette mottak for enslige mindreårige i Songdalen på tross av manglende kapasitet kan kanskje si noe om handlingsviljen i Songdalen. Bosettingsviljen i kommunene ble diskutert under politiske forhold, men kan også sies å vise kommunenes handlingsvilje. Det må påpekes her at begrepet handlingsvilje er et ganske bredt begrep. Er ikke viljen til å tilby lengre introduksjonsløp for deltakerne et uttrykk for handlingsvilje? Er det dermed sagt at Songdalen viser mindre handlingsvilje ettersom de tilbyr deltakerne hovedsakelig kortere løp enn Kristiansand? For å svare på disse spørsmålene må det også tas hensyn til handlingsevne. Det kom frem i Songdalen at voksenopplæringen og flyktingetjenesten vektlegger litt forskjellige hensyn når det skal tas innstilling til forlengelse av introduksjonsprogrammet. Mens voksenopplæringen gjerne kunne tenkt seg lengre tid på å lære flyktingene norsk, må flyktingetjenesten muligens ta mer hensyn til at det koster penger for kommunen å forlenge programmene. Dette betyr ikke at det ikke er vilje, men at det spiller en rolle hvilke ressurser som er tilgjengelig. Det er dette som påvirker handlingsevnen. I Kristiansand er det tilsynelatende større handlingsevne i form av ressurser som er tilgjengelig utover der statlige tilskuddet.

## 5.3 Hva påvirker vellykket iverksetting i Songdalen og Kristiansand?

I første del av dette kapittelet ble introduksjonsprogrammet i Songdalen og Kristiansand sammenlignet på de uavhengige variablene. I denne delen vil jeg diskutere hvilke av de uavhengige variablene som ser ut til å ha størst påvirkning på den avhengige variabelen: vellykket iverksetting av introduksjonsprogrammet.

Først må det trekkes noen linjer tilbake til operasjonaliseringen av avhengig variabel. Som det kom frem i kapittel 2 i denne studien, er det ikke nødvendigvis enkelt å måle vellykket iverksetting av introduksjonsprogrammet. Lane (1993) pekte på at det kan skilles mellom tiltak etter hvor standardiserte de kan sies å være. I virkeligheten er det sjelden enkelt å måle resultatene av et offentlig tiltak, da det ofte er snakk om omfattende, ambisiøse og delvis sprikende målsettinger. Van Meter & Van Horn peker på klare målsettinger som utgangspunkt for at et tiltak skal lykkes, men anerkjenner at det ofte ikke er slik i praksis. Det kommer tydelig frem i empirien at introduksjonsprogrammet er et tiltak som ikke kjennetegnes av å være et standardisert tiltak. Introduksjonsprogrammet er et nasjonalt tiltak, som gjennomføres lokalt av kommunene. I dette arbeidet har kommunene stor grad av handlefrihet for hvordan de organiserer og gjennomfører programmet. Jeg har derfor tatt til orde for at vellykket iverksetting må basere seg på hva som gjøres i den lokale gjennomføringen. Det må også tas høyde for at det er ulike forutsetninger i de to kommunene som har blitt undersøkt her. Det er i tillegg et poeng her at det er vanskelig å måle effekten av introduksjonsprogrammet.

Hvorvidt programmet er organisert under NAV eller den kommunale flyktningetjenesten, ser ut til å ha størst betydning for programrådgiverrollen. En styrke som trekkes frem ved å være plassert inne i NAV, er at programrådgiver kan jobbe for å sikre gode overganger til NAV for de som har behov. Dette kan forsterkes av å ha en fot innenfor. Det er imidlertid grunn til å anta at dette også kan sikres gjennom samarbeid med NAV slik det gjøres i Songdalen. Det kom frem at



programrådgiverne i NAV ikke har mulighet til å jobbe utelukkende med introduksjonsprogrammet. Dette kan ha mindre betydning i Kristiansand ettersom mesteparten av gjennomføringen finner sted på Kongsgård skolesenter. Programrådgiverrollen blir dermed på mange måter mer spisset mot nettopp rådgiverfunksjonen. For programrådgiverne i Songdalen opplevdes organisering utenfor NAV som en bedre løsning. Dette ga mer muligheter for å spise seg inn mot introduksjonsprogrammet. Det er mulig dette har større betydning i Songdalen ettersom programrådgiverne har en større del av ansvaret for den faktiske gjennomføringen.

Variabelen som omhandler spesielle iverksettingsstrukturer ser ut til å påvirke vellykket iverksetting i Songdalen og Kristiansand. I Songdalen er det særlig tydelig gjennom bruken av den frivillige språkkafeen som et obligatorisk tiltak i programmet. Songdalen som en liten kommune ser ut til i større grad å benytte seg av de mulighetene som byr seg. Dette tiltaket viser som nevnt at iverksetterne utøver skjønn og tilpasser programmet etter de lokale forholdene, og kan være et uttrykk for bakkebyråkratens innflytelse og betydning. Bakkebyråkratens evne til å knytte til seg andre aktører, kan være av stor betydning for hvilket tilbud programdeltakerne får. Dette viser seg gjennom frivillige tiltak i Songdalen, men det er tilsynelatende Kristiansand som får størst uttelling gjennom de ulike intensjonsavtalene med lokale bedrifter.

Funn i kommunene tyder på at kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene påvirker gjennomføringen i en positiv retning. I begge kommunene trekkes samarbeidet mellom de involverte aktørene frem som en nyttig ressurs. Det fremstår som særlig nyttig at programrådgiverne gjennomfører felles samtaler sammen med lærere og deltakere.

Kommunenes størrelse og tilgang på ressurser ser ut til å ha påvirkning på særlig to forhold. Det ene er at Kristiansand kommune i større grad tilbyr forlengede introduksjonsprogram. Dette er et tiltak som kan gå på bekostning av resultatmålene for kommunen på kort sikt, og det koster penger for kommunen. Dette er likevel et av tiltakene som ble foreslått i NOU 2011:14. Det viser at Kristiansand i stor grad tenker

langsiktig. Det som muliggjør en slik praksis er at kommunen har ressursene til det, og at det er vilje til å bruke ressursene på å utvide tilbudet for flyktningene som bosettes i kommunen. Det pekes på at denne praksisen kan bli endret dersom antallet flyktninger som bosettes fortsetter å øke. Det er derfor grunn til å anta at Kristiansand vil bli mer påvirket av størrelsen på det statlige introduksjonstilskuddet i fremtiden.

Det andre forholdet som må trekkes frem er forskjellen mellom voksenopplæringen i Songdalen og Kristiansand. Det er vanskelig å se for seg at Birkelid læringscenter skal kunne stille opp med samme tilbud som Kongsgård skolesenter. På Kongsgård er det et betydelig større antall introduksjonsdeltakere, og dermed en betydelig større basis for å tilby flere tilpassede tiltak. Til dette har Kongsgård dessuten mer tilgjengelige ressurser i form av både lokaler og personell. Det er dermed grunn til å påpeke at det i tråd med forventningene er mer utfordrende for den lille kommunen å tilby en bredere tiltaksvifte. Ressursene som er tilgjengelige i voksenopplæringen ser ut til å spille en avgjørende rolle for dette. Voksenopplæringens størrelse og tilgang på ressurser, blir i sin tur påvirket av kommunens størrelse, og antall deltakere som får sin undervisning i voksenopplæringen.

I Songdalen kom det som nevnt frem at forlengelse av programmene var heller sjeldnere. Her kommer også bakkebyråkratenes rolle frem. Tiltak som trappetrinnsprosjektet gjør at Songdalen kan utvide tilbudet for en gruppe deltakere som har behov for ekstra oppfølging. Dette prosjektet ble dannet ved hjelp av kommunale utviklingsmidler, og representerer sånn sett en mulighet til å utvide det statlige tilskuddet. På denne måten har Songdalen klart å tilpasse seg manglende ressurser i forhold til en gruppe mennesker som har behov utover det programmet kan tilby.

Effekten av det statlige introduksjonstilskuddet og størrelsen på kommunene, anses i denne studien for å være blant de viktigste påvirkningene på vellykket iverksetting av introduksjonsprogrammet. Størrelsen på kommunen anses å ha stor betydning også for mange av de andre variablene som er undersøkt i kommunene. Slik det fremstår her, er det den minste kommunen som ser ut til å bli mest påvirket av størrelsen på det statlige

tilskuddet. I tråd med forventningene ser det det også ut til at det er mer utfordrende å tilby en bred tiltaksvifte i den lille kommunen. Dette skyldes også at det er færre deltakere til å benytte seg av tilbudene i Songdalen, og at det derfor må satses på mindre individuelle tiltak slik som undervisning i arbeidsnorsk for større grupper.

# 6 Konklusjon

## 6.1 Oppsummering

I denne studien har introduksjonsprogrammets gjennomføring i Songdalen- og Kristiansand kommune blitt sammenlignet. Det teoretiske rammeverket har vært iverksettingsteori. De empiriske funnene er blitt analysert ved hjelp av en videreutviklet modell, basert på Van Meter & Van Horn. Problemstillingen som dannet utgangspunkt for studien stilte to spørsmål. Konklusjonen må derfor være to-delt. Det ene spørsmålet dreide seg om hvorfor kommunene velger å organisere programmet forskjellig, mens det andre spørsmålet handlet om hvilken betydning ulik organisering har for vellykket iverksetting.

## 6.2 Hvorfor ulik organisering?

Det er vanskelig å peke på enkle grunner for at Songdalen og Kristiansand har valgt å organisere introduksjonsprogrammet ulikt. Som det kommer frem i studien har kommunene stor grad av handlefrihet i spørsmål om hvordan de velger å organisere programmet. Dette gjør at det er naturlig å finne ulikheter mellom kommunene. Når det i Songdalen ble besluttet å flytte ansvaret fra NAV tilbake til kommunen, var det fordi dette opplevdes som en bedre løsning. Programrådgiverne fikk større mulighet til å være tilgjengelig for introduksjonsdeltakerne de er ansvarlige for. Slik organiseringen i Kristiansand viser, har programrådgiverne i NAV andre oppgaver enn introduksjonsprogrammet. Dette kan være en utfordring for muligheten til å jobbe spisset inn mot introduksjonsprogrammet. Likevel kommer det frem at Kristiansand flyttet ansvaret motsatt, fra kommunen og over til NAV i sammenheng med opprettelsen av NAV i byen. Det er ikke grunnlag i empirien for å gi klare grunner til dette valget, men funnene tyder på at det var et ønske om å utvikle kompetansen

internt i NAV, for å håndtere det faktum at mange introduksjonsdeltakere vil ha videre behov for NAV sine tjenester etter endt program.

Den andre forskjellen i organisering gjelder voksenopplæringen i kommunene. Som det kom frem er det voksenopplæringen som står for store deler av gjennomføringen av introduksjonsprogrammet i Kristiansand. Dette inkluderer også praksisgjennomføringen og arbeidet rundt med å finne praksisplasser. Når dette er valgt i Kristiansand, ser det ut til å spille en viktig rolle hvilke forutsetninger voksenopplæringen har. Kongsgård skolesenter har et stort apparat for å håndtere disse oppgavene. Egen praksisavdeling på huset (NIA) og et stort antall deltakere, er med på å rettferdiggjøre at det er voksenopplæringen som gjennomfører programmet. Birkelid læringscenter fremstår ikke med samme ressurser, og dette er muligens en forklaring på at det først og fremst foregår undervisning på senteret, mens flyktningetjenesten står for oppgavene rundt praksisgjennomføring. Størrelsen på kommunene påvirker i sin tur størrelsen på voksenopplæringen, og det er dermed rimelig å påpeke at kommunens størrelse har betydning for valg av organisering.

### **6.3 Hvilken betydning har ulik organisering?**

Som analysen viser, er det mange ulike forhold som påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet. Organiseringen av programmet fremstår ikke som den viktigste forklaringen for vellykket iverksetting av introduksjonsprogrammet. Hvorvidt programmet kan sies å være vellykket eller ikke, har i seg selv blitt problematisert i denne oppgaven. Som tidligere nevnt er det vanskelig å måle effekten av offentlige programmer generelt, og introduksjonsprogrammet er ikke noe unntak fra dette problemet. Det ble likevel identifisert noen faktorer som har vist seg å ha betydning. Dette inkluderte tett oppfølging av deltakerne, god norskopplæring som også er arbeidsrettet, at deltakerne sikres overgang til videre tiltak dersom de ikke kommer i jobb eller utdanning, og økt bruk av et tredje år i programmet. Kristiansand fremstår klart som den kommunen som evner å gjennomføre flest anbefalte tiltak. Det kom

frem at introduksjonsdeltakerne i Kristiansand får tilnærmet automatisk forlengelse av programmet, pedagoger følger deltakerne i praksis, og det arbeides for å sikre overgang til videre tiltak i NAV for de som har behov for det. I Songdalen blir programmene sjeldnere utvidet med et tredje år, men det var tilfeller hvor programmet ble utvidet. Pedagoger har til nå ikke fulgt deltakere i praksis, men programrådgivere fra flyktingetjenesten hjelper deltakerne den tiden de er i praksis. Det gis undervisning i arbeidsnorsk på Birkelid som kan kompensere noe for manglende pedagogisk oppfølging.

Organiseringen i begge kommuner fremstår som tilpasset den situasjonen som er gjeldende i kommunen. Hvorvidt introduksjonsprogrammet er organisert i NAV eller i den kommunale flyktingetjenesten, kan se ut til å ha mindre effekt på gjennomføringen av programmet, og dermed i hvilken grad det kan kalles vellykket. Det er likevel grunn til å anta at det har mer betydning i Songdalen enn det har i Kristiansand. Dette er fordi programrådgivernes oppgaver omfatter en større del av den praktiske gjennomføringen i Songdalen. Når det gjelder muligheten til å sikre overgang til NAV tiltak for deltakere som har behov for videre kvalifisering, kan det tenkes at det er en fordel å ha en fot innenfor systemet slik programrådgiverne har i Kristiansand. Jeg vil likevel påpeke som tidligere nevnt, at mye tyder på at dette kan sikres gjennom nært samarbeid mellom NAV og kommunal flyktingetjeneste. Det som derimot ser ut til å ha større betydning, er forskjeller i måten den operative delen av programmet er organisert. Det fremstår som en styrke at programmet gjennomføres i stor grad på samme sted. En slik organisering er avhengig av både voksenopplæringens ressurser, og at det er et stort nok antall deltakere til å opprettholde en bred tiltaksvifte. I tråd med intensjonen om at introduksjonsdeltakerne skal komme seg ut i arbeid etter endt program, er det grunn til å påpeke at en organisering som knytter til seg lokale arbeidsgivere kan være særlig nyttig.

## 6.4 Videre betraktninger

Innledningsvis i denne studien ble det påpekt at et stort antall flyktninger er kommet til Norge, og at det vil fortsette å komme nye flyktninger de nærmeste årene. Det er dermed av stor betydning at tiltakene som gjøres i kommunene bidrar til at de som kommer blir integrert i samfunnet. Introduksjonsprogrammets gjennomføring i Songdalen og Kristiansand, viser at en stor og en liten kommune må gjøre forskjellige løsninger i arbeidet med å integrere flyktninger som blir bosatt i kommunen. Arbeid og/eller utdanning fremstår som hovedmålet med introduksjonsprogrammet i begge kommuner. Dette er i tråd med Ager & Strangs (2008) fokus på arbeid, som den desidert viktigste integreringsindikatoren. Det er likevel en anerkjennelse i begge kommuner at det kan være hensiktsmessig for introduksjonsdeltakerne på lang sikt, at det fokuseres på et godt kvalifiseringsgrunnlag. utfordringer for fremtiden som ble påpekt i kommunene, er at det vil bli behov for flere arbeidsplasser som ikke krever mye utdanning dersom man skal lykkes med å få så mange som mulig i arbeid.

Funnene i denne studien kan muligens gjelde for andre lignende kommuner, men det er ikke grunnlag for å generalisere utover tiden og konteksten som denne studien er gjennomført i. Det kunne derfor vært interessant å undersøke andre lignende kommuner, for å belyse om det kan være likheter som gjør seg gjeldende. Dette vil kunne bidra til å utforme løsninger for kommuner som bosetter flyktninger, basert på hvilke forutsetninger kommunene har.

Det kan videre være interessant å se hvordan introduksjonsprogrammet blir påvirket av den siste stortingsmeldingen om integreringspolitikken i Norge. Det foreslås en rekke nye tiltak i denne meldingen som vil kunne få konsekvenser for dagens introduksjonsordning. Enkelte av tiltakene som foreslås sikter på å effektivisere introduksjonsprogrammene, men det trekkes også frem at det burde bli økt fokus på kartlegging av nyankomnes bakgrunn og kompetanse. Dette skal bidra til bedre individuelt tilpassete program. Et forslag som kan bli særlig nyttig for mindre kommuner, er at det er at det foreslås å etablere ordninger hvor det kan søkes om

ekstra midler for å utvide programmene for deltakere med særlig behov (Meld. St. 30 (2015-2016), 2016).



# Litteraturliste

Ager, A. & Strang, A. (2008). *Understanding integration: A conceptual framework*. Oxford University Press.

Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford University Press. Second edition

Brochman, G. (2014). Integrering. *Store Norske Leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/integrering>

Breland, W. (2013). *Birkelidområdet fra 1999 til d.d.* Hentet 8.4.2016 fra: <http://www1.minskole.no/minskole/birkelid/pilot.nsf/vArt?Opennavigatort&u=Om%20skolen>

Christiansen, H. C., Ellingsen, D. & Torgersen, K. (2013). *Kommunalt lappeteppe*. *Stat & Styring*, Vol. 23 (04), ss. 13-16

Desai, V. & Potter, R. (2006). *Doing Development Research*. London: Sage Publications

Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer: En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26

Elmore, R. F. (1979). *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. *Political Science Quarterly*, Vol. 94 (04), pp. 601-616

Enes, A. W. (2014a). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011: arbeid, utdanning og inntekt*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Enes, A. W. (2014b). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2008-2012: Seks av ti deltakere fra introduksjonsprogrammet i arbeid eller utdanning*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

FN-sambandet (2015a). *Rekordmange flyktninger i verden*. Hentet 25.8.2015 fra:  
<http://www.fn.no/Aktuelt/Nyheter/Rekordmange-flyktninger-i-verden>

FN-sambandet (2015b). *Flyktningkonvensjonen*. Hentet 28.10.2015 fra:  
<http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/Flyktninger/Flyktningkonvensjonen>

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press

Gallagher, M. (2013). Capturing meaning and confronting measurement. I L. Mosley (Red.), *Interview research in Political Science* (s. 181-195). Cornell University Press

Hjern, B. & Porter, D. (1981). *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. *Organization Studies*, Vol. 2 (3), pp. 211-217

Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget AS. 7. utgave, 5. opplag 2011

Hill, M. & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage Publications

Introduksjonsloven (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere*. Hentet 24.8.2015, fra  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>

IMDi (2014). *Årsrapport 2014*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

IMDi (2015a). *Kommunene må bosette flere flyktninger neste år*. Hentet 26.8.2015 fra:  
<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2015/Kommunene-ma-bosette-flere-flyktninger-neste-ar/>

IMDi (2015b). *Mål og resultatstyring*. Hentet 1.1.2016 fra:  
<http://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/mal-og-resultatstyring/>

IMDi (2015c). *Antall deltagere i introduksjonsprogram*. Hentet 28.3.2016 fra:  
<http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/deltagere-introprogram>

IMDi (2016a). *Kommunale utviklingsmidler*. Rundskriv 06/2016

IMDi (2016b). *Anmodnings-, vedtaks- og bosettingstall*. Hentet 10.4.2016 fra:  
[http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1017/befolkning/bosatt\\_anmodede/historikk](http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1017/befolkning/bosatt_anmodede/historikk)

Joppke, C. (2007). *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*. *West European Politics*, Vol. 30(1), pp. 1-22

Joppke, C. (2010). *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press

Keohane, R., Verba, S. & King, G. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press

Kjellberg, F. & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. Oslo: Tano. 5. opplag 2003

Krekling Vojislav, D. & Randen, A. (2016). Her er A-ordet Listhaug nekter å snakke om. *NRK*. Hentet fra: <http://www.nrk.no/norge/her-er-a-ordet-listhaug-nekter-a-snakke-om-1.12804616>

Lane, J. E. (1993). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Sage Publications

Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Unipub

Leech, B.,L. (2002) *Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews*. *Political Science and Politics*, Vol. 35(4), pp. 665-668. Cambridge University Press

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation. 30th Anniversary expanded edition

Leech, B. L., Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., & Kimball, D. C. (2013). Lessons from the “lobbying and policy change“ project. I L. Mosley (Red.), *Interview research in Political Science* (s. 209-224). Cornell University Press

Lynch, J. F. (2013). Aligning sampling strategies with analytic goals. I L. Mosley (Red.), *Interview research in Political Science* (s. 31-44). Cornell University Press

Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (forskrift nr. 358/2012). Hentet fra [http://www.vox.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan\\_norsk\\_samfunnskunnskap\\_bm\\_web.pdf](http://www.vox.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan_norsk_samfunnskunnskap_bm_web.pdf)

Meld. St. 17 (1996-1997). (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet

Meld. St. 30 (2015-2016). (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

NOU 2001:20 (2001). *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.

NOU 2011:14 (2011). *Bedre integrering- Mål, strategier, tiltak*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning

Nasjonalt introduksjonsregister (2015). *Resultater for introduksjonsprogrammet 2011-2014*.

Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). (2002). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven): Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 13. desember 2002, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Bondevik II)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, Why it`s amazing that federal programs work at all; This being a saga of the Economic Development Administration as told by two*

*sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.*

Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.

Riseng, A. L. (2015, 8.10). Stort engasjement for flyktninger i Songdalen. *Søgne og Songdalen Budstikke*. Hentet fra <http://www.bsnett.no/kultur/stort-engasjement-for-flyktninger-i-songdalen/Bbbojh!69790425f5da438dbdccb35af37762/>

Statistisk sentralbyrå (2015). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, 2014*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (2016a). *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert*. Hentet 9.5.2016 fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp>

Statistisk sentralbyrå (2016b). *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert*. Hentet 9.5.2016 fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp>

Songdalen kommune. (2013). *Årsrapport 2012*. Songdalen

Songdalen kommune (2015). *Asylmottaket på Birkelid legges ned*. Hentet 8.4.2016 fra: <http://www.songdalen.kommune.no/no/ressurser/Nyheter-fra-Songdalen/Nyhetsarkiv/Asylmottaket-pa-Birkelid-legges-ned/>

Songdalen kommune (2016). *Språktreningskafeen på Songdalen bibliotek*. Hentet 30.3.2016 fra: <http://www.songdalen.kommune.no/no/ressurser/Nyheter-fra-Songdalen/Tidligere-publisert-i-2015/Spraktreningskafeen-pa-Songdalen-bibliotek/>

Thorsnæs, G., Nilsen, J. E. & Bjørtvedt, E. (2015). Kristiansand. *Store Norske leksikon*. Hentet 5.10.2015 fra: <https://snl.no/Kristiansand>

Thorsnæs, G. (2015). Songdalen. *Store Norske leksikon*. Hentet 5.10.2015 fra: <https://snl.no/Songdalen>

Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration & Society*, 6 (4), pp. 445-488. Sage Publications

Wæhle, E. (2014). Assimilering. *Store Norske leksikon*. Hentet 8.10.2015 fra:  
<https://snl.no/assimilering>

### **Informanter**

Programrådgiver i Songdalen

Programrådgiver i Kristiansand

Rektor voksenopplæringen i Songdalen

Avdelingsleder voksenopplæringen i Kristiansand

Seniorrådgiver IMDi sør (bakgrunnsinformant)

# Vedlegg 1 Timeplaner Birkelid

Timeplan for skolerettet løp høst 2015, Birkelid læringscenter

	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
1.t	Norsk EAH 8.45...	Norsk EAH 8.45...	Naturfag EW 8.45...	Norsk EAH 8.45...	Eng HH 8.45...
2.t	-«-...10.15	-«-...10.15	-«-...10.15	-«-	-«-
3.t	Arbeidstime 10.30-11.15	Arbeidstime 10.30-11.15	Mat GKE 10.30-11.15	-«- ...11.15	-«- ...11.15
Lunsj	Lunsj 11.15-11.45	Lunsj 11.15-11.45	Lunsj 11.15-11.45	Lunsj 11.15-11.45	Lunsj 11.15-11.45
4.t	Norsk 11.45-12.30	Norsk 11.45-12.30	Mat GKE 11.45-12.30	Samfunn.f. HH 11.45...	UDV BPN 11.45-12.30
5.t	Naturfag EW 12.40...	Mat GKE 12.40...	Eng HH 12.40...	-«-	Samfunn.f. HH 12.40...
6.t	-«- 14.10	-«- 14.10	-«- 14.10	-«- 14.10	-«- 14.10

Arbeidsrettet løp på Birkelid. Norskurs, høst 2015

<b>MANDAG</b>	<b>TIRSDAG</b>	<b>ONSDAG</b>	<b>TORSDAG</b>	<b>FREDAG</b>
Norsk 8.45.....	Norsk 8.45....	Norsk/praksis	Norsk 8.45.....	Norsk/praksis
-«-.....10.15	-«- ...10.15	«	-«-	«
Arbeidstime 10,30-11.15	Arbeidstime 10,30-11.15	«	-«- .....11.15	«
LUNSJ 11.15-11.45,	LUNSJ 11.15-11.45	«		
Norsk 11.45-12.30	Norsk, 11.45-12.30	«	Samfunnskun. 11.45	
Kurs 12.40 - 14.10	Kurs 12.40- 14.10	«	.....13.10	

# Vedlegg 2 Timeplaner Kongsgård

## Skolerettet løp på Kongsgård skolesenter

Kl.	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
08.30	Nos	Nos	Nos	Nos	IKT
09.15	Nos	Nos	Nos	Nos	IKT
10.15	Nos	Nos	Nos	Matte	Nos
11.00-11.45					
11.45	Gym	Matte	Nos	Nos	Nos
	Gym	Matte	Nos	Nos	Nos
13.30	Nat	Nat		Samf	Samf

## Arbeidsrettet løp på Kongsgård Skolesenter

Kl.slett	mandag		Tirsdag		onsdag		torsdag		fredag	
8.30	Norsk	NiA/ Tilvalg	Norsk	NiA/ Tilvalg	Norsk	Nia/ tilvalg	Norsk	Nia/ tilvalg	Norsk	Nia/ tilvalg
9.15										
10.15										
11.00- 11.45	Pause									
12.00	NiA/ Tilvalg	Norsk	NiA/ Tilvalg	Norsk	Nia/ tilvalg	Norsk	Nia/ tilvalg	Norsk	Nia/ tilvalg	Norsk
13.30										
14.30										

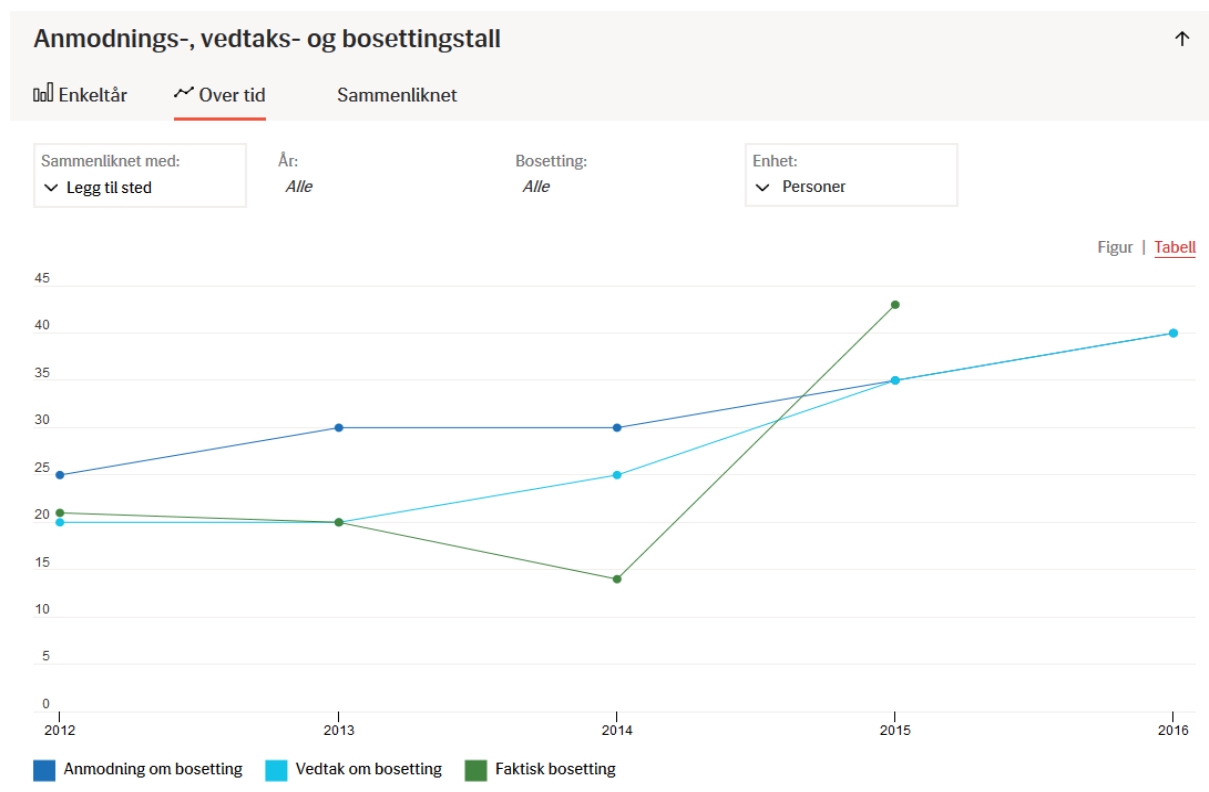


## Timeplan for arbeidspraksisklasser: Kongsgård skolesenter

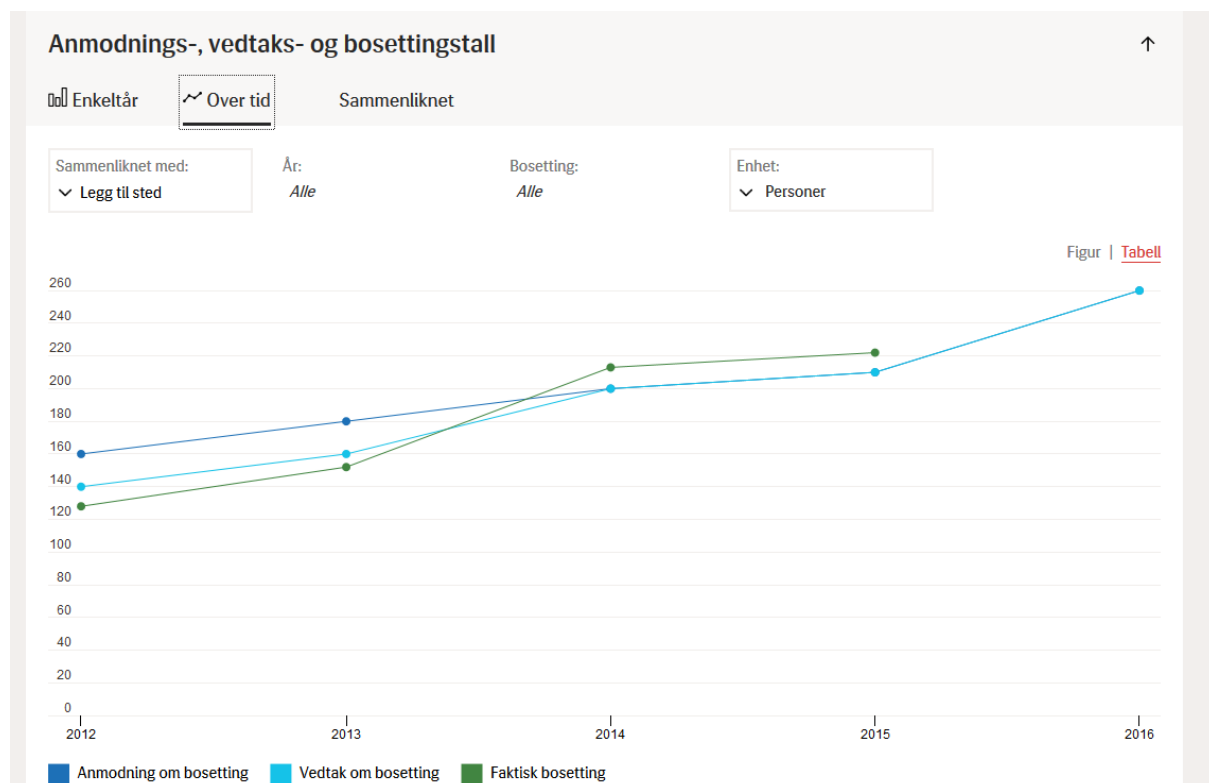
Kl.slett	mandag	tirsdag	onsdag	torsdag	fredag
8.30	Norsk og arbeidslivs-kunnskap	Norsk og arbeidslivs-kunnskap	Norsk og arbeidslivs-kunnskap	Arbeids – praksis	Arbeids – praksis
11.00–11.45					
14.15					

# Vedlegg 3 Bosettingstall

Anmodning, vedtaks- og bosettingstall for Songdalen kommune 2012-2016. Kilde: IMDi, 2016



Anmodnings-, vedtaks- og bosettingstall for Kristiansand kommune 2012 -2016. Kilde: IMDi, 2016



# Vedlegg 4 Samtykkebrev til informanter

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### «Introduksjonsprogrammets gjennomføring i Kristiansand- og Songdalen kommune»

#### Bakgrunn og formål

Formålet med denne studien er å undersøke lokale forskjeller i gjennomføringen av introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Fokuset i denne studien er Kristiansand- og Songdalen kommune. Prosjektet er en masteroppgave ved Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap.

I min studie ønsker jeg å snakke med personer som er direkte involvert i gjennomføringen av programmet i kommunen. Du er en av personene jeg ønsker å snakke med basert på din befatning med programmet.

#### Hva innebærer deltakelse i studien?

Jeg ønsker gjerne å utføre et personlig intervju med deg. Intervjuet jeg har planlagt vil ta omtrent 30-45 minutter å gjennomføre, og jeg ville vært svært takknemlig om du har tid å avse til dette. Spørsmålene vil omhandle den delen av introduksjonsprogrammet som du kjenner spesielt godt gjennom ditt yrkesmessige virke. Intervjuet vil spilles inn på en båndopptaker dersom du samtykker til dette. Lydopptak vil slettes etter å ha blitt transkribert.

#### Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kun jeg som student vil ha tilgang på personopplysninger. Informasjon jeg får av deg vil ikke kunne kobles til deg personlig i en eventuell publikasjon, dersom du ikke ønsker det.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 23.5.2016. Personopplysninger jeg besitter vil da bli slettet.

#### Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Dag Arild Dahle.

Tlf. mob: 412 56 914. E-post: [dagarild@live.no](mailto:dagarild@live.no).

Veileder for prosjektet er Anton Steen: [anton.steen@stv.uio.no](mailto:anton.steen@stv.uio.no)

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

### **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta (samtykke kan alternativt underrettes meg muntlig).

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

# Vedlegg 5 Intervjuguider

## Informasjon som leses opp for intervjuobjektene før intervjuet starter:

*Først og fremst vil jeg gjerne takke deg for at du tok deg tid til å snakke med meg. Som jeg nevnte i min forespørsel til deg om å delta i dette intervjuet, jobber jeg for tiden med min masteroppgave ved institutt for statsvitenskap, UIO. Jeg er interessert i å belyse den lokale gjennomføringen av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. I denne sammenheng undersøker jeg Kristiansand- og Songdalen kommune. Disse kommunene er svært ulike i forhold til størrelse og ressurser, og de er derfor interessante sammenligninger. Du som (informantens stilling) kan bidra med en viktig innsikt som er svært verdifull for meg. Intervjuet jeg har forberedt vil ta omtrent 30-45 minutter å gjennomføre, og vil bli spilt inn på en båndopptaker dersom du samtykker til det. Du kan når som helst trekke deg fra å delta i undersøkelsen, også underveis i intervjuet, eller etter at intervjuet er gjennomført.*

## Intervjuguide for rektor Birkelid

### Kort bakgrunn

- *Først lurer jeg på hvor lenge har du vært rektor på Birkelid?*

Hvor har du din bakgrunn fra? Jobbet med innvandrere tidligere?

### Om introduksjonsprogrammet/mål/deltakerne

- *Hvordan er introduksjonsprogrammet organisert på Birkelid?*

Hvor mange avdelinger finnes det? Hvem har ansvar for hva? Hvor stor del av dine oppgaver som rektor er knyttet til gjennomføringen av introduksjonsprogrammet?

- *Finnes det en egen avdeling eller plan for norskopplæring i praksis?*

F. eks norskopplæring i arbeid? Blir deltakerne fulgt opp av en norsklærer når de er ute i eventuell arbeidspraksis? Jeg har hørt snakk om en omorganisering som skulle sørge for at det ble med en fagperson i forbindelse med norskopplæring i praksis? Fortell mer om dette

- *Hvordan er samarbeidet mellom de ulike avdelingene?*

Blir det arrangert møter mellom de ulike avdelingslederne? Fast basis/formaliserte former?  
Blir man enige om de planene som er lagt?

- *Hvor mye av undervisningen er rettet mot norskopplæring?*

Avhengig av hvilket spor de er på? Tenker litt i forhold til tiden som benyttes til samfunnskunnskap. Er språk den viktigste egenskapen deltakerne tar med seg herfra?

Er det mye fravær blant de som får undervisning? Får alle deltakerne heldagsprogram?

- *Finnes det andre tiltak for å fremme norskopplæringen?*

Jeg så blant annet reklame for en språkkafe på rådhuset her om dagen. Er dette noe dere har befatning med? Frivillig tiltak?

- *Kan du fortelle meg litt om sammensetningen av programdeltakerne på Birkelid?*

Opprinnelsesland, alderssammensetning, utdanningsbakgrunn, kjønnsfordeling.

Hvor mange er på hvert spor? Mange på spor 1?

Hvor viktige er slike bakgrunnsfaktorer for hvorvidt introduksjonsprogrammet blir vellykket?

En utfordring analfabeter å lære skriftspråk og muntlig norsk på 2 år?

- *Hvordan vil du beskrive målet/målene med introduksjonsarbeidet dere driver med på Birkelid?*

Hva kvalifiseres deltagerne for når de går ut av programmet? Samfunnsdeltakelse? Jobb?

- *Hvordan etableres målene?*

Ut fra deltakersammensetning, eller målene som står i introloven? Er det noe som utarbeides på skolen? Samarbeid med programrådgiver?

Nye mål for hver gruppe? Er det rom for å tenke langsiktig?

- *Hva tenker du er et vellykket resultat av programmet?*

Er du enig i de kriteriene som er satt av staten?

- *Hva tenker du om resultatene som publiseres hos IMDi?*

Vanskelig å måle integrering?

### **Kommunikasjon**

- *Blir det satt av tid til å samordne/koordinere innsatsen mellom de ulike avdelingslederne?*

Jeg tenker da på norskavdelingen, samfunnsavdelingen og evt praksisavd.

- *Dere samarbeider, som jeg har forstått det, med Søgne kommune når det gjelder norskopplæringen. Hvordan fungerer dette?*

Hva innebærer samarbeidet? Er det kun språk? Hvordan utformes planene for de enkelte deltakerne? Bidrar dette til at fagmiljøet er stort nok?

- *Hva er grunnen til at dere ikke samarbeider med Kristiansand?*

### **Økonomiske, sosiale og politiske betingelser**

- *Har skolen tilstrekkelig med ressurser for å gjennomføre programmet?*

Evt. Går ressursbruken på bekostning av andre aktiviteter ved skolen? Må det foretas prioriteringer? Har skolen nok plass? Lokaler? Nok lærere?

- *Hvor stor del av de ansatte her på skolen driver med undervisning knyttet til introduksjonsprogrammet?*

Hvilken bakgrunn har de fleste av lærerne? Bakgrunn med innvandrere/flyktninger?

- *Hvor mange deltakere, omtrent, har hver ansatt ansvaret for?*

Evt hvor store er klassene? Får lærerne god nok tid til å gjennomføre jobben sin?

- *Hvor stor andel av de med rett og plikt til å delta i programmet vil du anslå at starter sin deltakelse i løpet av de første 3 månedene de er bosatt i kommunen?*

Er det utfordrende å oppfylle dette tidskravet? Det blir en ny ordning snart?

- *Programmet varer som du sikkert kjenner godt til i 2 år. Det er mulighet for å tilby 3 år dersom det er behov. Er det mange deltakere du gjerne skulle ha tilbudt 3 år, men hvor det ikke er penger til dette ettersom «rett og plikt» er oppfylt?*

Tenker i så fall på om det er mange som har behov for mer språkopplæring enn det som er mulig å tilby på 2 år? Er det mange som burde fått tilbud om program som kanskje ikke har rett til å delta i utgangspunktet?

### **Ny situasjon**

- *I en publisering fra IMDi så jeg at Songdalen valgte å bosette det antallet flyktninger som de ble bedt om for 2016. Du kjenner kanskje til antallet? Det dreide seg om 40 personer (med en viss endring i sammensetningen i forhold til antall enslige mindreårige, vedtaket inkluderte færre enn anmodet). Hvordan ser du for deg at kommunen (og Birkelid) skal håndtere dette antallet?*

Har kommunen plass i programmet til alle som blir bosatt? Vil det være anledning til å «kvalitetssikre» programmet for alle deltakerne?

- *Hvis vi ser for oss at økningen fortsetter i nærmeste framtid? Hva kreves for å løse dette?*

Hva kreves for at Birkelid skal løse dette?

### **Avslutningsvis**

- *Hva vil du trekke frem som dere lykkes spesielt med i introduksjonsprogrammet her på Birkelid?*
- *Det var de spørsmålene jeg hadde til deg. Er det noe du har lyst til å legge til, eller noe du føler jeg har glemt å spørre om som du hadde forventet at jeg spurte om?*
- *Helt til slutt lurer jeg også på om det er noen andre du kan tenke deg at hadde vært nyttig for meg å snakke med? Eller kan du tenke deg noen dokumenter som jeg burde lese?*

Takk for din tid!



## Intervjuguide for avdelingsleder Kongsgård

### Kort bakgrunn

- *Hvor lenge har du jobbet som avdelingsleder her på Kongsgård?*

Hvor har du bakgrunnen din fra? Jobbet med flyktninger/innvandrere før?

### Om introduksjonsprogrammet/deltakere

- *Hvordan er introduksjonsprogrammet organisert her i kommunen?*

Hvem har ansvaret for hva? Er alt plassert på Kongsgård? Hva vil du si er din rolle i introprogrammet?

- *Hvor mange deltakere i introprogrammet er plassert på spor 1?*

Varierer dette mye over tid? Hvem avgjør hvilket spor deltakerne skal starte på? Er dette et samarbeid? Er du som fagperson med på avgjørelsen?

- *Hvordan utformes de individuelle planene?*

Hvor ofte er planene oppe til vurdering? Har du faste møter med programrådgivere for deltakerne? Er lærerne involvert i utformingen av planene?

- *Omtrent hvor mange elever har hver enkelt lærer ansvar for i din avdeling?*

Store klasser? Hvor mange lærere er ansatt på spor 1? Hva slags bakgrunn har de fleste lærerne på spor 1?

- *Hvordan er sammensetningen av deltakerne?*

Opprinnelsesland, alder, kjønn. Har dette variert mye de siste årene?

### Innhold i programmet

- *Hvor mange timer i uka får introdeltakerne norskundervisning i klasserom?*

Får deltakere på spor 1 flere timer i klasserom enn spor 2. og 3?

- *Hvem underviser i samfunnskunnskap?*

Hvordan organiseres det? Tar man 50 timer intensivt, eller spres det utover skoleåret?

Kombineres samfunnskunnskap med språk? Kan deltakerne bruke sitt morsmål i diskusjoner?

- *Hvordan organiseres språkpraksis for deltakerne?*

Hvem følger deltakerne i praksis?

- *Dere har en avdeling her på skolen som går under navnet NiA (Norskopplæring i arbeid)? Kan du fortelle meg litt mer om denne avdelingen?*

Er dette et tilbud utelukkende for de som er på spor 2 og 3? Hvem følger deltakerne i NiA? Er det pedagoger fra norskavdelingen? Programrådgiver? Hvordan er samarbeidet mellom dere og NiA? Kommer dette tiltaket i tillegg til vanlig arbeidspraksis?

Evt følge opp: er det utfordrende å imøtekomme krav om pedagog i arbeidspraksis?

- *Kjenner du til andre tiltak for å fremme språkopplæringen, eller samfunnsdeltakelsen?*

Frivillige tiltak? Tiltak i regi av skolen? Obligatorisk?

### **Mål med introduksjonsarbeidet**

- *Hvordan vil du beskrive målet med introduksjonsarbeidet dere driver med her på Kongsgård?*

Hvor viktig er språket som forutsetning for integrering? Mener du at det burde være mer fokus på språkopplæring i klasserom? Burde språkopplæring på arbeidsplassen prioriteres? Er du enig i kriteriene som settes av staten for hva som er vellykket gjennomføring av introprogrammet?

- *Hva tenker du er vellykket gjennomføring av introprogrammet?*

Hvordan vurderes det om målene er nådd? Hva kvalifiseres deltakerne for?

- *I hvilken grad vil du si at dere tenker langsiktig i arbeidet med introprogrammet?*

Hva er hovedfokuset når målene settes? Arbeid? Godt språklig grunnlag?

- *Hva tenker du om resultatene som publiseres i IMDi?*

Hvilken verdi har denne statistikken for dere som gjennomfører programmet? Tar dere hensyn til tidligere års resultater når dere fastsetter mål for nye deltakere? Er det vanskelig å måle integrering?

- *Introloven åpner som du sikkert kjenner til for at programmet kan vare inntil 2 år. Er det mange som får tilbud om et 3. år i programmet?*

Opplever du at det er mange som har behov for et 3. år men som ikke får det? Av økonomiske grunner, plass, ressurser? Hvor realistisk er det at en deltaker som er analfabet i utgangspunktet kan lære seg norsk i løpet av 2 år? Eller 3 år?

### **Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene**

- *Hvordan er samarbeidet mellom dere i norskopplæringen og de andre delene av introprogrammet?*

Er det en felles forståelse mellom de ulike delene av introprogrammet? Er det enighet om målene, og hvordan man skal oppnå målene? Er det en klar ansvarsfordeling?

- *Hvordan er forholdet mellom skolen og NAV?*

Hvordan er NAV involvert i introduksjonsprogrammet her på skolen? Har du som avdelingsleder kontakt med NAV? Faste møter?

- *Kjenner du til noe samarbeid mellom skolen her og konkrete arbeidsgivere?*

Jeg tenker da både på kommunen som arbeidsgiver, og andre private arbeidsgivere.

- *Kjenner du til noe samarbeid mellom kristiansand og andre kommuner?*

Hva innebærer i så fall dette samarbeidet? Språk?

### **Iverksetternes handlingsvilje/politiske betingelser**

- *Opplever du at politikerne her i kommunen er positive til integreringsarbeidet?*

Hvordan oppfatter du interessen for å få til et godt introprogram?

Hvordan oppfatter du at folk i nærområdet er positive til integreringen av flyktninger?

- *Introduksjonsprogrammet skal tilbys innen 3 måneder etter bosetting. Vet du om dette kravet blir oppfylt i Kristiansand? Er det et krevende krav å imøtekomme?*

### **Sosiale og økonomiske betingelser**

- *I hvilken grad opplever du at skolen/kommunens ressurser setter begrensinger for introduksjonsprogrammet her på skolen?*

Er det nok lærere? Har dere nok plass til undervisning? Opplever dere gjennomføringspress?

### **Ny situasjon**

- *I en publisering fra IMDi så jeg at Kristiansand valgte å bosette det antallet flyktninger som de ble bedt om for 2016. Du kjenner kanskje til antallet? Det dreide seg om 260 personer (med en viss endring i sammensetningen i forhold til antall enslige mindreårige, vedtaket inkluderte færre enn anmodet). Hvordan ser du for deg at kommunen (og Kongsgård) skal håndtere dette antallet?*

Det er jo også rimelig å forvente, gitt situasjonen i verden nå, at antallet vil øke de nærmeste årene. Hva vil kreves for å løse utfordringene som følger av dette? Hva vil kreves av Kongsgård?

### **Avslutningsvis**

- *Hva vil du trekke frem som dere lykkes spesielt med i introduksjonsprogrammet her på Kongsgård?*

Hva er de største utfordringene for å få til et vellykket introprogram i denne kommunen?

- *Det var de spørsmålene jeg hadde til deg. Er det noe du har lyst til å legge til, eller noe du føler jeg har glemt å spørre om som du hadde forventet at jeg spurte om?*
- *Helt til slutt lurer jeg også på om det er noen andre du kan tenke deg at hadde vært nyttig for meg å snakke med? Eller kan du tenke deg noen dokumenter som jeg burde lese?*

Takk for din tid!

## **Intervjuguide for programrådgivere**

### **Kort bakgrunn**

- *Hvor lenge har du jobbet som programrådgiver her i kommunen?*

Hva slags bakgrunn har du fra tidligere? Jobbet med flyktninger/innvandrere tidligere?

### **Om introduksjonsprogrammet**

- *Hvordan er introduksjonsprogrammet organisert her i kommunen?*

Hvordan er ansvarsfordelingen?

Er ansvarsforholdene klart definert?

- *Hva tenker du at din rolle i programmet er?*

Opplever du at du som programrådgiver har «hele bildet»?

- *Jeg leste at introduksjonsprogrammet tidligere var underlagt NAV (gjelder Songdalen). Det ble besluttet å føre ansvaret tilbake til kommunen. Hva innebar dette?*

Hvorfor ble dette ansett som en bedre løsning?

- *Hvor lenge har NAV hatt ansvaret for introprogrammet (gjelder for Kristiansand)?*

Hvorfor ble det flyttet over til NAV? Hvilken betydning har dette for introprogrammets gjennomføring?

- *Jeg leste noe om at Kristiansand opprettet en egen leder/koordinator for flyktningarbeidet. Dette var NAV sjefen? Hva innebærer dette?*

Er det kun nå i krisen?

- *Hvor mange deltakere har hver programrådgiver ansvaret for?*

Hvor mange programrådgivere er dere på NAV? Har programrådgiverne andre oppgaver enn introprogrammet?

- *Er det en egen introavdeling i NAV (Kristiansand)?*

Hvordan er dette organisert?

- *Hvordan er sammensetningen av deltakere her i kommunen pr dags dato?*

Hvor mange er som regel i programmet, alderssammensetning, kjønn, **opprinnelse**

Hvor mye betydning mener du sammensetningen av deltakere har for vellykket program? Har sammensetningen endret seg mye fra år til år?

- *Hvem deltar i programmet? Er det bare de med rett og plikt, eller tilbys det også til andre som har behov?*

Hvem avgjør i så fall hvem som har behov?

- *Hvor stor andel av de med rett og plikt vil du anslå at starter i programmet innen 3 måneder etter bosetting i kommunen?*

Er det utfordrende å oppfylle dette tidskravet?

- *Har dere utfordringer knyttet til fravær blant deltakerne? Hvilke muligheter har dere til å håndtere evt fravær?*

Er det vanskelig å oppfylle kravet om at programmet skal være på full tid?

### **Mål med programmet/resultater**

- *Hvordan vil du beskrive målet med introduksjonsarbeidet dere driver med her i kommunen?*

Bidrar introprogrammet til å nå målene? Hva legger du i et vellykket program?

- *Hvordan etableres målene?*

Følger man de nasjonale målsettingene som fremkommer av introloven?

Hvordan utvikles den individuelle planen? Hvor ofte revurderes den individuelle planen?

Hvem revurderes den individuelle planen?

- *Er det rom for å fokusere på mer langsiktige mål?*

Jeg tenker da av typen mål som ikke nødvendigvis lar seg måle/presentere i resultater med det første. Fokus på å gi innvandrere/flyktninger en god start i livet? Hvor langt perspektiv må man ha for å tenke at deltakerne skal bli integrert i samfunnet?

- *Hva tenker du om statistikken som har blitt presentert på IMDi sine nettsider for integreringsresultater?*

Gir dette et riktig bilde av resultatene for introduksjonsprogrammet? Er det andre mål som blir oppnådd? Hvordan måler dere selv resultater? Hva er en god måte å måle resultater?

- *Hva tenker du er en vellykket gjennomføring av introprogrammet?*

Hvordan vurderes det om målene for programmet er nådd?

- *I hvilken grad vil du si at det trekkes erfaringer basert på resultatene fra tidligere år?*

Hvilke resultater brukes i så fall? Er disse resultatene et viktig tema for dere i planleggingen?

- *Som jeg forstår det av introduksjonsloven er det åpning for at deltakere som har vært i programmet i 2 år, kan gis et 3. år dersom det er behov. Er dette vanlig her i kommunen?*

Hvorfor/hvorfor ikke? Hvem avgjør i så fall hvem som har behov for dette? Spørsmål om ressurser?

### **Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene**

- *Hvordan er samhandlingen mellom de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet?*

Er det et samkjørt opplegg? Hvor ofte har du som programrådgiver møter med de ulike faglederne? Eller med lærere? Hvordan fungerer samarbeidet?

Er det enighet om strategiene/metodene for gjennomføringen av programmet?

- *Hvordan fungerer samarbeidet med NAV i dag? (gjelder Songdalen)*

Hvor mye/hvordan er NAV involvert i programmet i dag?

- *Etter det jeg kjenner til eksisterer det en form for samarbeid med Søgne kommune i forhold til norskopplæringen i programmet, men dere samarbeider ikke med Kristiansand? (gjelder Songdalen)*

Hvorfor ikke? Jeg tenker på at dere deler arbeidsmarked?

- *Dere er på Kongsgård en gang i uken? Fungerer dette som en bra løsning? (gjelder Kristiansand)*

Ønsker dere samlokalisering på Kongsgård?

- *Er det etablert samarbeidsordninger som knyttes opp mot konkrete arbeidsgivere/bedrifter med tanke på både praksis og jobb etter endt program?*

Kan du nevne noen konkrete bedrifter/arbeidsgivere som dere samarbeider med?

Hvordan fungerer samarbeidet? Finnes det ansatte gjennom programmet som jobber opp mot å etablere og utvikle kontakt med lokale arbeidsgivere?

- *Finnes det andre samarbeidsordninger du kan nevne?*

Samarbeid med frivillige organisasjoner?

### **Økonomiske, sosiale og politiske forhold**

- *I hvilken grad tenker du at de lokale forholdene her i kommunen (tilgjengelige arbeidsplasser, ledige boliger o.l) spiller en avgjørende rolle for hvorvidt introprogrammet lykkes med målet om integrering?*

Opplever kommunens størrelse som en fordel/utfordring?

- *Opplever du at politikerne i kommunen er positivt innstilt til introprogrammet?*

Opplever du at det er politisk vilje til å fokusere på kvalitet i programmet? Blir det prioritert?

Folk ellers? Arbeidsgivere?

- *Er ressurser, eller mangel på dette, noe som oppleves relevant?*

Jeg tenker da på penger, men også tilgjengelig fagkompetanse, undervisningslokaler, praksismuligheter o.l

### **Ny situasjon**

- *(Kristiansand) I en publisering fra IMDi så jeg at Kristiansand valgte å bosette det antallet flyktninger som de ble bedt om for 2016. Du kjenner kanskje til antallet? Det dreide seg om 260 personer (med en viss endring i sammensetningen i forhold til antall enslige mindreårige, vedtaket inkluderte færre enn anmodet). Hvordan ser du for deg at kommunen skal håndtere dette antallet?*



- *(Songdalen) I en publisering fra IMDi så jeg at Songdalen valgte å bosette det antallet flyktninger som de ble bedt om for 2016. Du kjenner kanskje til antallet? Det dreide seg om 40 personer (med en viss endring i sammensetningen i forhold til antall enslige mindreårige, vedtaket inkluderte færre enn anmodet). Hvordan ser du for deg at kommunen skal håndtere dette antallet?*

Har kommunen plass i programmet til alle som blir bosatt? Vil det være anledning til å «kvalitetssikre» programmet for alle deltakerne?

Hvordan ser mulighetene ut for jobb etter endt deltakelse?

Hva om dette øker ytterligere?

### **Helt til slutt**

- *Hva vil du trekke frem som noe dere lykkes spesielt med i introduksjonsprogrammet i kommunen her?*
- *Hva er den største utfordringen dere har?*

Hva må til for å løse utfordringene her i kommunen?

- *Det var de spørsmålene jeg hadde til deg. Er det noe du vil legge til? Eller er det noe du føler jeg har glemt å spørre om? Noe du forventet å bli spurt om?*
- *Helt til slutt lurer jeg også på om det er noen andre du tror kan være nyttig for meg å snakke med? Har du tips til dokumenter som jeg burde lese?*

Takk for din tid!