

Introduksjonsprogrammet og flyktningkvinner – Hva fungerer?

*En komparativ case-studie av implementeringen
av introduksjonsprogrammet i Haugesund og
Fredrikstad kommune.*

Vian Pashaei



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2018

Antall ord: 32510

Introduksjonsprogrammet og flyktningkvinner – hva fungerer?

En komparativ case-studie av implementeringen av introduksjonsprogrammet i Haugesund og Fredrikstad kommune.

© Vian Pashaei

2018

Introduksjonsprogrammet og flyktningkvinner – Hva fungerer? *En komparativ case-studie av implementeringen av introduksjonsprogrammet i Haugesund og Fredrikstad kommune*

Vian Pashaei

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

I takt med økt innvandring har integreringspolitikken utviklet seg, og det har blitt et større fokus på økonomisk integrasjon. Regjeringen er i gang med et integreringsløft og vil gjennomføre en reform av integreringsfeltet slik at flere innvandrere deltar i arbeids- og samfunnsliv. Et sentralt virkemiddel for økonomisk integrering er det toårige introduksjonsprogrammet for flyktninger. Hvorvidt integreringen har vært suksessfull måles i programdeltakernes overgang til arbeid eller utdanning etter endt program. Den statlige målsetting er at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i lønnet arbeid og/eller utdanning året etter avsluttet program. To sentrale utfordringer er at det er stor kommunal variasjon i resultatoppnåelse, og at kvinner får betraktelig dårligere resultater enn menn.

Denne oppgaven har kvinners resultater i introduksjonsprogrammet som tema. Jeg sammenligner hvordan Haugesund og Fredrikstad kommune implementerer introduksjonsprogrammet, og hvordan de jobber med kvinners deltagelse. Dette gjør jeg ved å benytte en implementeringsmodell av den danske statsviteren Søren Winter, og justerer modellen etter relevante variabler knyttet spesifikt opp mot denne oppgaven. På denne måten håper jeg å identifisere mulige forklaringsfaktorer for hvorfor flyktningkvinnene i Haugesund har oppnådd bedre resultater enn de i Fredrikstad. Det empiriske grunnlaget er basert på intervjuer med nøkkelpersoner som jobber med introduksjonsprogrammet i hver av kommunene, samt skriftlige kilder.

Kartleggingen av implementeringen av introduksjonsprogrammet i de to kommunene avslørte sentrale forskjeller. Funnene kan deles inn i to kategorier. Den ene kategorien innebærer målrettet arbeid med kvinnene i programmet, og den andre kategorien omhandler implementeringen som helhet. Hva gjelder det målrettede arbeidet, jobber de i Haugesund mye med sosial oppfølging og veiledning av de kvinnelige deltakerne, slik at de kan tilpasse seg det nye samfunnet. I tillegg har de hatt god effekt av å tilby kjønnsdifferensierte prosjekter. I disse prosjektene har kvinnene vært ute i arbeidspraksis, og fått tett oppfølging av en veileder. På den måten har de klart å tilrettelegge for den enkeltes behov. Hva gjelder iverksettingsstrukturen generelt, har de gjennom utstrakt samarbeid med næringslivet og andre lokale aktører, god arbeidsdeling og økonomisk frihet, klart å utnytte det lokale mulighetsrommet til sin fordel.

Forord

Først og fremst vil jeg takke veilederne mine. Tusen takk til deg, Kristian R. Tronstad, for dine tilbakemeldinger og engasjement. Din kunnskap om integreringsfeltet har vært uvurderlig i arbeidet med denne oppgaven. Takk til deg, Anton Steen, for hyggelige veiledningstimer over en kopp kaffe, smoothie eller noe søtt.

Videre vil jeg takke alle informantene mine. Uten deres verdifulle intervjuer hadde det ikke blitt noen oppgave!

Ikke minst - tusen takk til familien min som alltid er støttende. En spesiell takk til mamma som har delt av sine erfaringer med integreringsarbeid og introduksjonsprogrammet. Tusen takk til min kjære Alan som har hørt meg prate om denne oppgaven i lang tid, og alltid vært oppmuntrende. Takk til min gode venninne Tora for korrekturlesing av oppgaven. Jeg ser fram til å gjøre det samme for deg.

Til slutt vil jeg takke NIBR for skriveplass, en varm velkomst inn i forskningsmiljøet og gode innspill på oppgaven, samt KS for masterstipend og nyttig innspillsmøte.

November 2018, Oslo

Vian Pashaei

Forkortelser

Fafo	Fagforskningsstiftelsen Fafo
FRIS	Fredrikstad Internasjonale Skole
ICDP	Program for foreldreveiledning
IMDi	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
NAV	Arbeids- og velferdsetaten
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
SSB	Statistisk sentralbyrå

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	15
1.1	PROBLEMSTILLING	16
1.2	OPPGAVENS STRUKTUR	17
2	BAKGRUNN	18
2.1	INNVANDRINGSMØNSTER	18
2.2	KJENNETEGN VED FLYKTNINGKVINNER I NORGE	20
2.3	INTEGRERINGS SOM BEGREP	23
2.4	INTEGRERINGSBEGREPET I OPPGAVENS KONTEKST	24
2.5	INTEGRERINGSPOLITIKKENS UTVIKLING	25
2.6	INTRODUKSJONSLOVEN OG AKTØRER	26
3	TIDLIGERE FORSKNING – HVA VET VI?	29
3.1	UTFORDRINGER FOR FLYKNINGERS SYSSELSETTING	29
3.2	STYRINGSUTFORDRINGER I INTRODUKSJONSPROGRAMMET	30
3.3	KUNNSKAP OM KVINNELIGE DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET	32
4	TEORETISK RAMMEVERK OG MODELL	33
4.1	IVERKSETTINGSTEORI	33
4.2	«OVENFRA-OG-NED» OG «NEDENFRA-OG-OPP»	34
4.3	LIPSKYS TEORI OM BAKKEBYRÅKRATENE	35
4.4	IVERKSETTINGSBEGREPET I DENNE OPPGAVEN	36
4.5	WINTERS INTEGRERENDE IMPLEMENTERINGSMODELL	36
5	METODE	38
5.1	FORSKNINGSDESIGN	38
5.1.1	<i>Komparativ case-studie</i>	38
5.1.2	<i>Valg av case</i>	39
5.1.3	<i>Begrensninger ved valg av case</i>	41
5.2	DATAGRUNNLAG	41
5.2.1	<i>Skriftlige kilder</i>	41
5.2.2	<i>Intervjuer</i>	42
5.2.3	<i>Utvalg av informanter og gjennomføring av intervjuer</i>	43
5.2.4	<i>Etiske hensyn</i>	44
5.3	INDRE OG YTRE VALIDITET (GENERALISERING)	44
5.4	RELIABILITET	46
5.5	KAPITTELSAMMENDRAG	46
6	OPERASJONALISERING AV VARIABLER	47
6.1	AVHENGIG VARIABLE: KOMMUNALE INTRODUKSJONSRESULTATER FOR KVINNER	47
6.2	UAVHENGIG VARIABLE: POLITIKKFORMULERING OG POLITIKKDESIGN	48
6.3	UAVHENGIG VARIABLE: ORGANISATORISK OG INTERORGANISATORISK IMPLEMENTERINGSATFERD	50
6.4	UAVHENGIG VARIABLE: MEDARBEIDERNE EVNER OG VILJE/INTERESSER	51
6.5	UAVHENGIG VARIABLE: LEDELSE	53
6.6	UAVHENGIG VARIABLE: MÅLGRUPPEATFERD	54
6.7	UAVHENGIG VARIABLE: SOSIOØKONOMISKE OMGIVELSER	55
6.8	BETINGET UAVHENGIG VARIABLE: PROGRAMINNHOLD	55
6.9	OPPSUMMERING AV VARIABLER	57
7	EMPIRI	58
7.1	RESULTATER	58
7.2	HAUGESUND	61
7.2.1	<i>Politikkformulering og politikkdesign</i>	61
7.2.2	<i>Organisatorisk og interorganisasatorisk implementeringsatferd</i>	62

7.2.3	Medarbeidernes evner og vilje/interesser.....	63
7.2.4	Ledelse	65
7.2.5	Målgruppeatferd.....	66
7.2.6	Sosioøkonomiske omgivelser	66
7.2.7	Programinnhold.....	67
7.2.8	Oppsummering Haugesund kommune	71
7.3	FREDRIKSTAD.....	72
7.3.1	Politikkformulering og politikkdesign.....	72
7.3.2	Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd.....	73
7.3.3	Medarbeidernes evner og vilje/interesser.....	75
7.3.4	Ledelse	77
7.3.5	Målgruppeatferd.....	78
7.3.6	Sosioøkonomiske omgivelser	79
7.3.7	Programinnhold.....	79
7.3.8	Oppsummering Fredrikstad kommune	83
7.4	KAPITTELOPPSUMMERING.....	84
8	ANALYSE	86
8.1	POLITIKKFORMULERING OG POLITIKKDESIGN	86
8.1.1	Oppsummering.....	89
8.2	ORGANISATORISK OG INTERORGANISATORISK IMPLEMENTERINGSATFERD.....	89
8.2.1	Oppsummering.....	91
8.3	MEDARBEIDERNE EVNER OG VILJE/INTERESSER	92
8.3.1	Oppsummering.....	93
8.4	LEDELSE	94
8.4.1	Oppsummering.....	95
8.5	PROGRAMINNHold	96
8.5.1	Oppsummering.....	99
8.6	DISKUSJON AV FUNN	100
8.7	HVA BETYR DETTE FOR INTEGRERING AV FLYKTNINGKVINNER OG IMPLEMENTERINGEN AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET PÅ ET OVERORDNET NIVÅ?	101
9	KONKLUSJON	103
9.1	HVA BLE SVARET?	103
9.2	TEORIEN OG FUNNENES FRUKTBARHET I Å BELYSE DET OVERORDNEDE TEMAET	105
9.3	VEIEN VIDERE.....	106
	LITTERATURLISTE.....	107
	VEDLEGG 1 – INFORMANTER SOM ER INTERVJUET	116
	VEDLEGG 2 – INTERVJUGUIDE LEDERNIVÅ	117
	VEDLEGG 3 – INTERVJUGUIDE MEDARBEIDERNIVÅ.....	119
	VEDLEGG 4 – INTERVJUGUIDE KOMMUNAL LEDELSE	121
	VEDLEGG 5 – TILLEGGSFIGURER	122
	VEDLEGG 6 – TIMEPLAN FREDRIKSTAD	123
	VEDLEGG 7 – TIMEPLAN HAUGESUND.....	124

FIGUR 1: PERSONER MED FLYKTNINGBAKGRUNN. NORSKE OG UTENLANDSKE STATSBOGGERE, ETTER KJØNN, STATISTIKKVARIABLE OG ÅR (PERSONER).	19
TABELL 1: LANDBAKGRUNN FOR DE FEM STØRSTE GRUPPENE FLYKTNINGKVINNER, VIST I ANTALL PERSONER OG PROSENT.	20
FIGUR 2: ALDERSFORDELING MELLOM FLYKTNINGER OG BEFOLKNINGEN UTEN INNVANDRERBAKGRUNN, KJØNN.	21
FIGUR 3: FORDELING AV SKOLEBAKGRUNN, DELT PÅ KJØNN, FLYKTNINGER OG BEFOLKNINGEN UTEN INNVANDRERBAKGRUNN.	22
FIGUR 4: % AV FLYKTNINGENE SOM ER I ARBEID OVER ÅR, KVINNER OG MENN.	23
FIGUR 5: TIDLIGERE DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET FOR INNVANDRERE. STATUS PÅ ARBEIDSMARKEDET/UTDANNING, ETTER KJØNN, 2011-2016 (PROSENT).	30
FIGUR 6: WINTERS INTEGRERENDE IMPLEMENTERINGSMODELL.	37
TABELL 2: SAMMENLIGNING AV NØKKELTALL MELLOM FREDRIKSTAD OG HAUGESUND.	40
FIGUR 7: TILPASSET IMPLEMENTERINGSMODELL.	57
FIGUR 8: TIDLIGERE DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET FOR INNVANDRERE, ARBEIDSMARKEDSSTATUS ÅRET ETTER AVSLUTTET PROGRAM, AGGREGERT FOR 2011-2016.	59
TABELL 3: UTVALG AV RESULTATER, TILTAKSBRUK, KOMMUNEKJENNETEGN OG DELTAKERKJENNETEGN, ETTER BOSETTINGSKOMMUNE. SPOR 1-DELTAKERE MED OPPSTART I INTRODUKSJONSPROGRAMMET I 2007, 2009 ELLER 2011, KVINNER.	60
FIGUR 9: ORGANISASJONSKART HAUGESUND FLYKTNINGTJENESTE.	62
FIGUR 10: ORGANISASJONSKART FREDRIKSTAD NAV TEAM 9.	74
TABELL 4: OPPSUMMERING AV EMPIRI.	84

1 Innledning

Økt innvandring og integrering refereres til som en av dagens største politiske utfordringer (Pyrhönen et. al., 2017, s. 6). Regjeringen er i gang med et integreringsløft og vil gjennomføre en reform av integreringsfeltet slik at flere innvandrere deltar i arbeids- og samfunnsliv (Kunnskapsdepartementet, 2018, s. 82). Sysselsetting og selvforsørgelse er en stor del av debatten fordi flyktninger er overrepresentert blant ikke-sysselsatte (Orupabo og Dreng, 2015, s. 5). Økonomisk integrasjon av denne gruppen inn i det norske samfunnet blir ansett som en forutsetning for bærekraften av dagens velferdsstat, både ved at flyktingene unnlater å bli en økonomisk byrde, men også ved at de bidrar til finansieringen av den ((NOU 2017:2; Tronstad & Hernes, 2017). Et sentralt virkemiddel for økonomisk integrering er det toårige introduksjonsprogrammet for flyktninger. Hvorvidt integreringen har vært suksessfull måles i programdeltakernes overgang til arbeid eller utdanning etter endt program. Siden 2010 har det vært en uttalt målsetting at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i lønnet arbeid og/eller utdanning året etter avsluttet program (IMDi, 2018c, s. 49.).

Etter omlag 14 år med introduksjonsprogram, og et antall evalueringer, har flere styringsutfordringer blitt identifisert. Få kommuner oppnår den statlige målsettingen, det er store forskjeller mellom kommunenes resultatoppnåelse, og det er store resultatforskjeller mellom kvinner og menn (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 10; Lönnroos og Gustafsson, 2018, s. 89; IMDi, 2018c, s. 47). Senest i oktober 2018 uttalte IMDi-direktør Libe Rieber-Mohn at det stabile gapet i resultater mellom kvinner og menn viser at det er behov for å fornye og forbedre introduksjonsprogrammet (Kommunal Rapport, 2018). Kvinnens resultater er viktig fordi de utgjør omtrent halvparten av flyktingbefolkningen, og fordi deres integrasjon har vist seg å påvirke deres barns integrasjon (Liebig og Tronstad, 2018).

Denne oppgaven har kvinnens resultater i introduksjonsprogrammet som tema. Jeg sammenligner hvordan to kommuner implementerer introduksjonsprogrammet, og hvordan de jobber med kvinnens deltagelse i programmet. Med andre ord, hvorfor lykkes noen kommuner med bedre resultater for kvinner enn andre? Kunnskapen om hvorfor kvinner oppnår dårligere resultater, har blitt begrunnet med at de samlet sett har mindre formell kompetanse enn menn, og at flere er analfabeter (Lönnroos og Gustafsson, 2018, s. 90). I tillegg trekkes kvinner i større grad mellom omsorgsforpliktelser og lønnet arbeid enn det som er tilfellet for menn (Djuve et. al. 2011, s. 7). På den andre siden viser studier at selv når en tar hensyn til slike forhold og lokale rammebetingelser, står man igjen med en stor del

uforklart variasjon i kommunenes måloppnåelse (Lillegård og Seierstad, 2013). Med andre ord er det grunn til å tro at noe av variasjonen kan forklares av faktorer ved lokal implementering.

1.1 Problemstilling

Vellykket integrasjon av flyktningkvinner i samfunnet har vært på toppen av den politiske dagsorden, og ny kunnskap som kan bidra til høyere sysselsetting blant disse er etterspurt. I sin rapport påpeker Djuve & Kavli (2015) at det fortsatt finnes en del kunnskapshull rundt implementeringen og organiseringen av introduksjonsprogrammet hos de forskjellige kommunene. Tronstad mener en utfordring med statistiske analyser av introduksjonsprogrammet er at det er vanskelig å få fram variasjonen i kommunal organisering på en tilstrekkelig måte. En løsning, ifølge han, kan være å kombinere kvantitativ og kvalitativ forskningsdesign ved å studere strategiske case-kommunene mer inngående med hensyn til organisering og innhold i introduksjonsprogram (Tronstad, 2015, s. 49). Det samme oppfordrer Djuve et. al. til (2017).

Med dette tatt i betraktning, vil mitt fokus i denne oppgaven være knyttet opp mot kvinner som deltar i introduksjonsprogrammet. Jeg vil se på implementeringen av introduksjonsprogrammet i kommunene Haugesund og Fredrikstad, og deres resultater. Problemstillingen lyder som følger:

Hvorfor er færre kvinner enn menn i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram? Påvirkes de kjønnsspesifikke resultatene av lokal implementering av introduksjonsprogrammet?

For å kunne besvare andre del av problemstillingen tas det i bruk et teoretisk rammeverk knyttet opp mot iverksettingsstudier av offentlige tiltak. Det finnes flere varianter av iverksettingsteorier og tilhørende analyseverktøy, hvor forskjellige aktører og variabler er i fokus. Jeg benytter meg av en implementeringsmodell av den danske statsviteren Søren Winter, og velger å justere modellen etter relevante variabler knyttet spesifikt opp mot denne oppgaven.

1.2 Oppgavens struktur

I kapittel 2 utdyper jeg oppgavens tema ved å legge frem bakgrunnsmateriale for oppgavens kontekst. Her vil jeg redegjøre for innvandring og integrering i Norge, begreper, kjennetegn ved flyktningkvinner i Norge, og introduksjonslovens rammer. I kapittel 3 legger jeg frem hovedfunn gjort ved tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammet for flyktninger, herunder flyktningkvinner i programmet. Disse to kapitlene danner grunnlaget for svaret på første del av problemstillingen. I kapittel 4 redegjør jeg for det teoretiske rammeverket som skal brukes videre i oppgavens analyse. Modellen jeg baserer oppgaven på, er en integrerende implementeringsmodell. I kapittel 5 presenterer jeg oppgavens forskningsdesign, datagrunnlag og metodiske tilnærming. Jeg redegjør for hvorfor jeg har valgt å gjennomføre en case-studie, fremgangsmåten, samt styrker og svakheter ved designet. I kapittel 6 operasjonaliserer jeg variablene fra Winters integrerende implementeringsmodell. Jeg tilpasser modellen til denne oppgavens kontekst, og utleder hypoteser som vil undersøkes empirisk senere i oppgaven. I kapittel 7 legger jeg frem det empiriske materialet, og kartlegger implementeringen av introduksjonsprogrammet i Haugesund og Fredrikstad. I kapittel 8 gjennomfører jeg en analyse der jeg diskuterer oppgavens empiri i lys av den tilpassede implementeringsmodellen. Her vil jeg gå gjennom likheter og ulikheter ved implementeringen i kommunene, og indentifisere hva som kan være mulige forklaringsfaktorer for den ulike måloppnåelsen i kommunene. I slutten av dette kapitlet velger jeg å løfte blikket, ved å diskutere integrering av flyktningkvinner på et overordnet nivå. Til slutt, i kapittel 9, oppsummeres og konkluderes oppgaven.

2 Bakgrunn

I dette kapitlet presenterer jeg bakgrunnsmateriale for oppgavens kontekst. Først oppsummerer jeg Norges innvandringshistorie, fordi en kort oversikt over dette vil bidra til å forstå integreringspolitikken utvikling. Deretter kommer en oversikt over flyktninger i Norge, og kjennetegn ved flyktningkvinner. En slik oversikt er nyttig for å forstå flyktningkvinner utgangspunkt for kvalifisering og integrering i en norsk sammenheng. I egne delkapitler diskuterer jeg kort integrering som begrep, og utviklingen av virkemidlene i integreringspolitikken. Til slutt belyser jeg dagens introduksjonslov og hvilke aktører som har ansvaret for hva på feltet. Hensikten med dette kapitlet er å belyse bakteppet for dagens integreringspolitikk, herunder introduksjonsprogrammet som et integreringsmiddel.

2.1 Innvandringsmønster

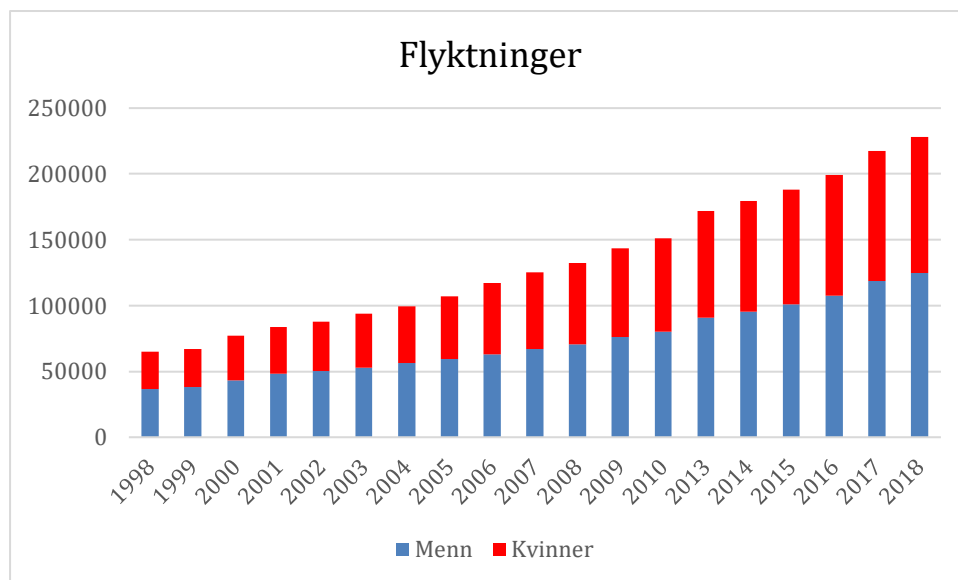
Det var først mot slutten av 1960-tallet Norge gikk fra å være et utvandringsland til å bli et innvandringsland (Papademtriu & O'Neil, 2004, s. 8; Brochmann og Hagelund, 2010, s. 13). Den første bølgen av innvandrere som kom til Norge fra land utenfor Nord-Europa, kom i form av arbeidsinnvandrere fra Pakistan, India, Tyrkia og Marokko. Disse mennene (i hovedsak), hadde som utgangspunkt ikke tenkt til å bli værende i Norge. Med tiden fulgte kvinnene etter, og fler ble bosatt permanent (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 13). De norske myndighetene så denne økningen av permanent bosetting av arbeid- og familieinnvandring som en sosioøkonomisk og politisk utfordring for velferdsstaten, og begrenset arbeidsmigrasjon ved å innføre en innvandringsstopp i 1975 (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 229). Innvandringsstoppen som ble innført, var i realiteten et stopp i adgangen på å gi nye arbeidstillatelser, og førte dermed ikke til totalt innvandringsstopp. Nå kom innvandrere som flyktninger og asylsøkere fra land på tvers av Afrika, Asia og Latin-Amerika (Ibid.). Selv om migrasjonsstrømmene har svingt over tid på grunn av politiske endringer og økonomiske forhold, både i inn- og utland, har Norge blitt et betydelig innvandringsland, og ett av verdens største flyktningbosettingsland (Papademtriu & O'Neil, 2004, s. 9; Flyktninghjelpen, 2018).

Nå har omlag 17 prosent av befolkning i Norge innvandrerbakgrunn¹ (IMDi, 2018). Av de med innvandrerbakgrunn utgjør personer med flyktningbakgrunn omtrent 30 prosent,

¹ Innvandrerbakgrunn inkluderer innvandrere (personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre) og norskfødte med innvandrerforeldre (personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre (SSB, 201

hvorav majoriteten kommer fra Somalia, Irak og Eritrea (ibid.). Av den totale befolkningen i Norge, utgjør flyktninger 4.3 prosent (SSB, 2018c). Hvor mange som kommer til Norge som et resultat av flukt varierer. Siden 1990 har det i hovedsak vært tre toppunkter (se vedlegg 5 figur I for en illustrasjon). Det første toppunktet var et resultat av krigen i tidligere Jugoslavia, på tidlig 1990-tallet. Det andre toppunktet er hovedsakelig knyttet til krigen i Kosovo, på slutten av 1990-tallet. Den tredje toppen var i 2015, og var i hovedsak et resultat av flyktninger fra Syria-krigen, i tillegg til en økning i antall enslige mindreårige fra Afghanistan (IMDi, 2018). Sett bort ifra disse toppunktene, har det likevel vært en jevn økning av både flyktningkvinner og -menn for hvert år, som illustrert i figur 1.

Figur 1: Personer med flyktningbakgrunn. Norske og utenlandske statsborgere, etter kjønn, statistikkvariabel og år (personer).



Kilde: SSB statistikkbanken tabell 03810

2.2 Kjennetegn ved flyktningkvinner i Norge

I et internasjonalt perspektiv utgjør kvinner rundt halvparten av verdens flyktninger (UNHCR, 2018). Ser en på tall for Europa, utgjør kvinner 45 prosent av flyktningene (Liebig og Tronstad, 2018, s. 8). Antallet flyktningkvinner er stort, men også økende (Ibid.). I fremtiden vil tallene trolig øke for de kvinnene som selv flykter, men også for de kvinnene som familiegjenforenes (Ibid.). Denne økningen i antall flyktningkvinner ser en også i Norge. Per 1. januar 2017 var 45 prosent av antallet flyktninger i Norge kvinner, som utgjør i overkant av 98.000 personer². I tabell 1 ser en at Somalia utgjør den største gruppen flyktningkvinner. Irak er den nest største gruppen, etterfulgt av Eritrea, Syria og Iran. Tilsammen utgjør disse landene nesten halvparten av det totale antallet flyktningkvinner i Norge. Hva disse landene har til felles er at de har autoritære styrer, og hvor likestilling mellom kjønnene er skjevfordelt på sentrale områder (FN-sambandet, 2018). I tillegg er islam den dominerende trosretningen, som gjør at disse flyktningene kan stå lenger ifra majoritetsbefolkningen i Norge kulturelt.

Tabell 1: Landbakgrunn for de fem største gruppene flyktningkvinner, vist i antall personer og prosent.

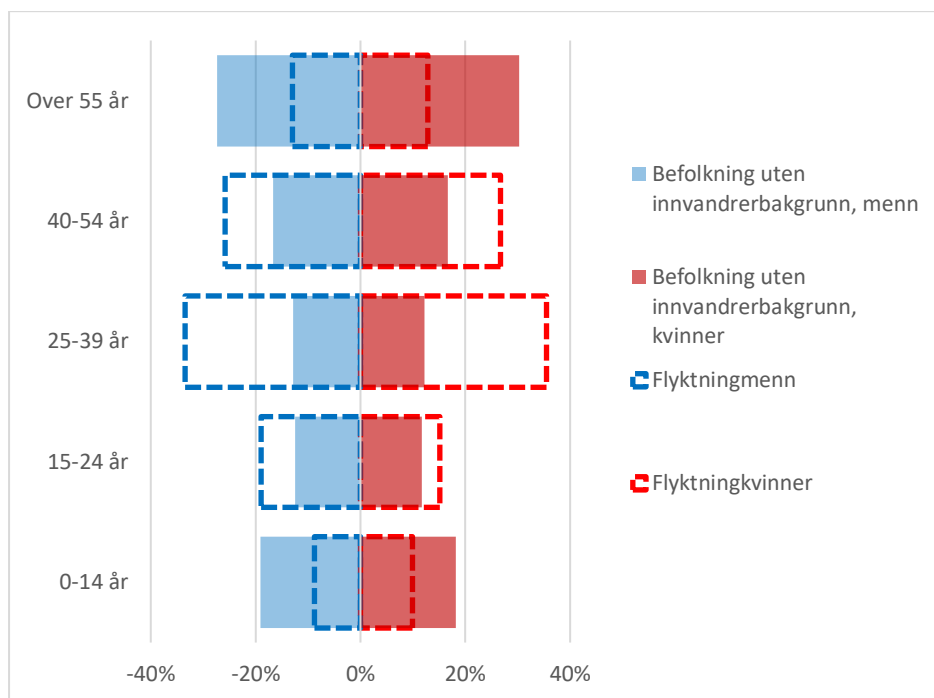
Landbakgrunn	Personer	Prosent
Somalia	13,048	13%
Irak	9,133	9%
Eritrea	7,623	8%
Syria	7,334	8%
Iran	6,834	7%
Andre	54,395	55%
Totalt	98,367	100%

Kilde: SSB

² Basert på data tilsendt fra SSB, og som de påfølgende figurer også baserer seg på.

Hva kjennetegner disse mange tusen kvinnene? Ser en på aldersfordelingen på flyktningene i figur 2, er det ingen store forskjeller mellom kvinner eller menn. Det som er iøynefallende, er at den største andelen av flyktningene er i en arbeidsdyktig alder. Dette viser at flyktningene i utgangspunktet vil kunne bidra til økonomisk vekst og demping av eldrebølgen om de integreres i arbeidsmarkedet.

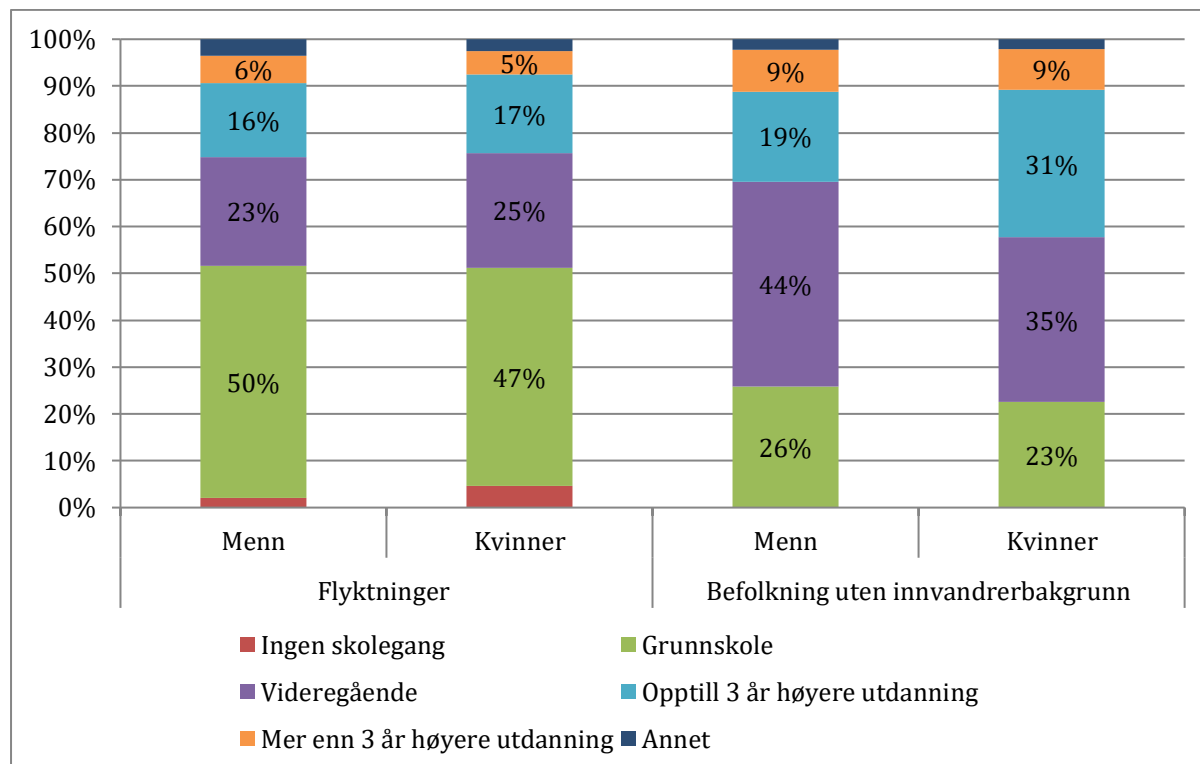
Figur 2: Aldersfordeling mellom flyktninger og befolkningen uten innvandrerbakgrunn, kjønn.



Kilde: SSB

Hvilken utdanningsbakgrunn flyktningene har er også en variabel som er relevant å se nærmere på. Figur 3 viser at det er mer vanlig for flyktningkvinner å ikke ha hatt noe skolegang enn det er for menn. Når det gjelder grunnskole, videregående eller høyere utdanning, er det ingen markante forskjeller mellom kvinner og menn. Majoriteten av kvinnene har kun grunntutdanning. Sammenlignet med kvinnebefolkningen ellers, har færre flyktningkvinner høyere utdanning. Den faktum at brorparten av flyktningkvinner har lav eller mangler formell kompetanse vil kunne være en hindring for nettopp kvalifisering, da de mangler grunnleggende lese- og skriveferdigheter, samt studieteknikk.

Figur 3: Fordeling av skolebakgrunn, delt på kjønn, flyktninger og befolkningen uten innvandrerbakgrunn.

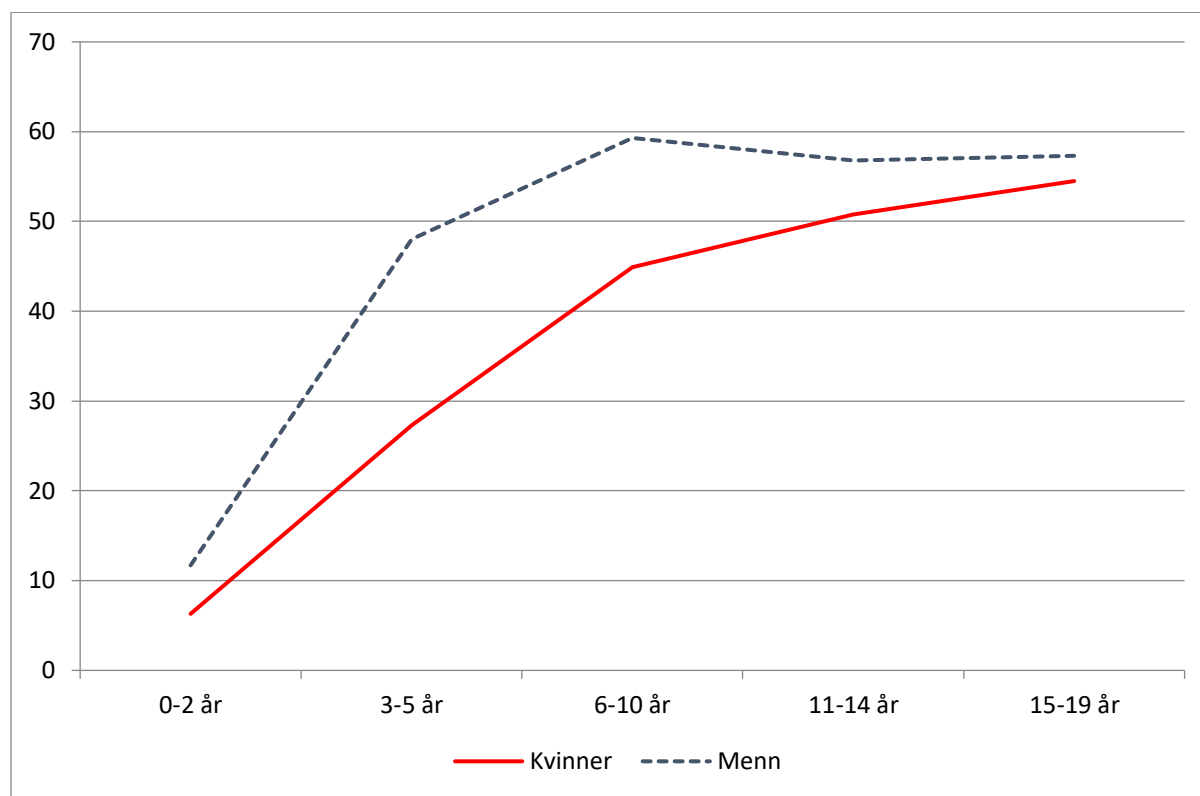


*Basert på ISCED klassifisering av utdanningsnivå
Kilde: SSB

Til sist viser figur 4 at flyktningkvinnene har et lavere utgangspunkt enn menn når det gjelder sysselsetting, men at de har en jevn og langsom økning ettersom botiden øker³. Samtidig viser mønsteret at flyktningkvinnens sysselsetting ikke flater ut etter omtrent 6-10 år som bosatt, slik som det gjør for menn. Det tyder på at flyktningkvinner med økende botid finner seg arbeid og blir værende arbeidsaktive lenger enn menn. Denne effekten av botid er noe vi har sett hos andre flyktninggrupper i Norge tidligere, slik som hos bosniere. Statistikk om bosnieres yrkesaktivitet viser at bosniske kvinner i sin tid også hadde dårligere utgangspunkt for sysselsetting, men at kvinner og menn med årene har kommet opp i 60 prosent sysselsetting (Østby, 2015). Selv om det er uvanlig at flyktningkvinner kommer seg på et nivå som flyktningmenn, illustrerer dette at lav sysselsetting rett etter ankomst ikke nødvendigvis betyr at sysselsettingen vil forbli permanent lav (Ibid.). Selv om sysselsettingen blant flyktningkvinner øker med tiden, viser studier at deres tilknytning til arbeidslivet er svak, og at mange faller fra arbeid på grunn av helserelaterte problemer (Blom og Enes, 2015).

³ Merk at sysselsettningsnivået er lavt for begge kjønn ved 0-2 år fordi målgruppen er i introduksjonsprogrammet på dette tidspunktet.

Figur 4: % av flyktningene som er i arbeid over år, kvinner og menn.



*Personer i arbeid omfatter alle sysselsatte personer 15-64 år.

Kilde: SSB

I tillegg til disse spesifikke illustrasjonene av flyktningkvinner i Norge, har andre studier funnet andre kjennetegn hos flyktningkvinner. Blant annet har flyktningkvinner oftere deltidsjobber, dårligere språkkunnskaper, dårligere helse, og et mindre sosialt nettverk enn flyktningmenn (Vrålstad og Wiggen, 2017; Liebig og Tronstad, 2018). I tillegg er flyktningkvinner oftere enslige foreldre enn det menn er, og det faktumet at de får barn tidlig etter ankomst til et nytt land, gjør at de dras mellom omsorgsoppgaver og arbeid i større grad (Ibid.).

2.3 Integrerings som begrep

Integrering blir ofte beskrevet som både et mål og en prosess, som berører flere samfunnsaspekter. Denne kompleksiteten gjør at integrering kan refereres til som et «*wicked problem*» (Rittle og Webber, 1973, s. 160-167). Head og Alford foreslår at en bør identifisere problemtyper og definere begreper, slik at en er bedre rustet til å jobbe med løsninger (2015, s. 716). En klargjøring av hva integrering betyr er derfor nødvendig.

Blant de mange definisjonene som finnes, skildrer Castles, De Haas og Miller fire integrasjonsmodeller i vestlige demokrati. Disse er assimilering, differensiell eksklusjon, multikulturalisme og integrering (Castles et al., 2014, s. 266-270). Integrering blir av dem beskrevet som en mild form for assimilering, hvor det er aksept for, og et ønske om, å bevare kulturelle forskjeller. I praksis betyr det at det er en prosess hvor samfunn og individ må tilpasse seg hverandre (Castles et al., 2014, s. 268-270). Hvilket av disse modellene som passer Norges integreringspolitikk har endret seg med tiden, og hvorvidt dagens integreringsmetode faller under integrering eller assimilering som begrep er noe som har blitt diskutert før (Friberg, 2016). Tradisjonelt har det vært bred politisk enighet om at Norge skal være et flerkulturelt samfunn der innvandrere skal integreres via en tosidig prosess med tilpasning mellom innvandrere og majoritet (Brochmann, 2002, s. 30; Døving, 2009, s. 9; NOU 2011:14, 2011, s. 28). Men hva innebærer dette idag? Ifølge NOU 2011:14, handler integrering «konkret om kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet; innflytelse i demokratiske prosesser; deltakelse i sivilsamfunnet; og tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier» (2011, s. 28). Med andre ord omfatter det økonomisk, sosial og kulturell integrasjon. Det er resultatene langs disse dimensjonene som avgjør hvor vellykket integreringen er i Norge (Ibid.).

2.4 Integreringsbegrepet i oppgavens kontekst

I oppgavens kontekst er det økonomisk integrasjon som er sentralt. Ser en på hva myndighetene refererer til i deres integreringsstrategier, og hva som er målet med introduksjonsprogrammet, er det økonomisk integrasjon som er hovedfokuset. Målet er at «nyankomne innvandrere raskest mulig kan komme inn i yrkes- og samfunnsliv, blant annet gjennom norskopplæring og kvalifisering, og hva dette krever av tilpasning og tilrettelegging de første årene i Norge» (NOU 2011:14, 2011, s. 27), og at «Innvandrere som skal bo og leve i Norge, skal komme i jobb, bli skattebetalere, lære norsk og bli deltakende samfunnsborgere» (Regjeringen.no, u.d.).

Dette fokuset på økonomisk integrasjon henger tett sammen med at likebehandlingsprinsippet og velferdsstaten har vært viktige faktorer for politikken på feltet (Brochmann, 2004, s. 350). Dette fordi den universalistiske velferdsmodellen ikke skal forskjellsbehandle ut fra sosial bakgrunn og botid – den skal inkludere alle som lovlig oppholder seg i landet (Brochmann, 2010, s. 34). Med andre ord er det høye forventninger overfor flyktningkvinner til å være like økonomisk aktive som mennene, til tross for at de har

dårligere forutsetninger for dette. Samtidig er det et faktum at velferdsstaten er en kostbar og sårbar ordning. I 2017 slo blant annet Brochmann 2-utvalget fast at:

«Høy innvandring av personer med små muligheter for selyforsørgelse vil representere en tilleggsutfordring og forsterke presset på offentlige finanser. Den norske velferdsmodellen er både en ressurs og et problem når det gjelder integrasjon av innvandrere og etterkommere. Modellen er sårbar overfor høy innvandring av voksne mennesker med lave kvalifikasjoner. Samtidig bidrar liten økonomisk ulikhet og solide utdanningsinstitusjoner til høy mobilitet blant etterkommere av innvandrere. Norge har så langt ikke lyktes godt nok med å innlemme flyktninger i arbeidslivet» (NOU 2017:2, 2017, s. 11).

Viktigheten av å integrere flyktninger i arbeidslivet ble også påpekt i Stortingsmeldingen om integreringspolitikk fra 2015, hvor det står at *«Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse. Det er avgjørende for samfunnet at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengig av kontantytelser.»* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 7). På den andre siden blir økt innvandring av unge arbeidsdyktige sett på som noe positivt, da det er nødvendig for å kunne dempe eldrebølgen og fraflytting fra distrikts-Norge (NOU 2017:2, 2017). Disse dokumentene fremhever at det er særlig utfordrende at en stor del av flyktningkvinner står utenfor den formelle økonomien (NOU 2017:2, 2017; Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Kvinnene i introduksjonsprogrammet utgjør tross alt omtrent halvparten av deltakerne, og er i en arbeidsdyktig alder.

2.5 Integreringspolitikken utvikling

Innvandringsmønsteret, kjennetegn ved flyktningene, samt kjennetegn ved det norske samfunnet og styringsverket har påvirket den norske integreringspolitikken over tid. Det var først når innvandrerne etablerte seg permanent utover 1970-tallet, at integrering ble et tema i norsk politikk og offentlighet (Døving, 2009, s. 8). Hvilke departementer som har hatt det overordnede ansvaret for flyktninger og integrering, og kommunenes rolle i integreringsarbeidet, har blitt omorganisert flere ganger.

Etter at Norge ble et innvandringsland, var det ingen særlige krav til integrering for denne gruppen. Det var først etter 1988, i tråd med en økning i antall flyktninger, at arbeidet på dette feltet ble systematisert (Haagensen, Kvisler og Birkeland, 1991, s. 82). Da ble

ansvaret flyttet fra Sosialdepartementet til Kommunaldepartementet, og Utlendingsdirektoratet ble opprettet. Et av hovedtrekkene ved politikken var at alle myndigheter, på alle nivåer, skulle ha et ansvar overfor flyktningene innenfor sitt arbeidsfelt (Haagensen, Kvisler og Birkeland, 1991, s. 84). Tanken var at kommunene skulle få mer ansvar, og at flyktningenes behov skulle bli dekket gjennom sektorpolitikken. I kommunene ble flere tilbud og tiltak etablert, deriblant tolketjeneste, kulturtiltak, spesielle tiltak for kvinner, samt opprettelse av flyktningkontor og -konsulenter (Haagensen, Kvisler og Birkeland, 1991, s. 94). På denne tiden og utover 1990-tallet hadde integreringspolitikken flere referanser til multikulturalisme, som for eksempel morsmålsopplæring i skolen (Døving, 2009, s. 47). Med tiden viste det seg at alle behov ikke ble dekket av sektorpolitikken, og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi heretter) ble opprettet i 2006 (Ibid.).

Selv om arbeidet utviklet seg, var situasjonen før introduksjonsordningens etablering, svært uoversiktlig. Kommunens rolle var ikke entydig, og kravene overfor flyktningene var heller ikke klare. Dette endret seg med Erna Solberg som kommunal- og regionalminister i 2003, da loven om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) kom (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003). Loven medførte et paradigmeskifte, fordi den innebar omfattende institusjonelle endringer med innføring av introduksjonsstønad, og strengere sammenheng mellom rettigheter og plikter (Djuve, 2011; Djuve et. al., 2017, s. 35). Loven hadde også et likestillingsaspekt ved at kvinner og menn skulle få like sterke økonomiske incentiver til å delta i programmet (Djuve et al., 2017, s. 169). Før den nye loven trådte i kraft var det sosialtjenesteloven (1991) som regulerte kommunenes ansvar for inntektssikring og kvalifisering overfor nyankomne flyktninger, hvor det verken var krav til innhold eller omfang (Djuve et. al., 2017, s. 34). Introduksjonsprogrammet er nå blitt Norges fremste integreringsverktøy (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

2.6 Introduksjonsloven og aktører

Det overordnede integreringsansvaret ligger per i dag (2018) hos Kunnskapsdepartementet, men det er kommunene som er ansvarlige for implementeringen av introduksjonsordningen gjennom introduksjonsprogrammet. Når en flyktning får opphold, blir personen bosatt i en kommune. Det er IMDi som anmoder norske kommuner om å bosette flyktningene, men om kommunen vil påta seg oppgaven, og eventuelt hvor mange de vil bosette, er opp til kommunen å fatte vedtak på (IMDi, 2018b). Når en kommune vedtar å bosette en flyktning, har de forpliktet seg til å tilby et introduksjonsprogram som er i tråd med introduksjonsloven.

For dette arbeidet får kommunen økonomisk tilskudd fra staten⁴ (Ibid.). I følge rundskriv G-01/2016 har NAV i kommunene en plikt til å samarbeide med de andre aktørene om å nå introduksjonslovens formål og intensjon om rask overgang til arbeid, ved å tilby tjenester for kvalifisering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 177). IMDi har også ansvaret for å veilede kommunene i arbeidet, mens fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter med introduksjonsprogrammet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 87).

Introduksjonsloven hjemler to separate ordninger, nemlig introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Det er disse ordningene som gir rammene for at innvandrere med fluktbakgrunn kan kvalifisere seg til arbeid eller utdanning, og at de får en fast tilknytning til arbeidslivet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 10; NOU 2017:2, 2017 s. 71). Ifølge introduksjonslovens formålsparagraf er formålet med loven «å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (2003, §1). Dette skal ordinært gjøres i løpet av to år. I loven er det fastslått at introduksjonsprogrammet skal tilrettelegges for den personen som har behov for grunnleggende kvalifisering, hvor det skal tas sikte på å gi (1) grunnleggende ferdigheter i norsk, (2) grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og (3) forberede for deltakelse i yrkeslivet (Introduksjonsloven, 2003, §4). Det er også krav om at introduksjonsprogrammet skal tilbys helårlig og på fulltid for de personer som har rett og plikt til å delta (Introduksjonsloven, 2003, §§2 og 4).

Sett bort ifra de punktene nevnt over, er det ingen andre føringer på hva kommunen skal tilby av innhold i introduksjonsprogrammet. Det er heller ingen særlige føringer på hvilke aktører som skal implementere ordningen i kommunen. Dette henger sammen med prinsippet om kommunalt selvstyre, som gjør at andre aktører enn de statlige integreringsmyndighetene bestemmer virkemidler og oppsett (Brochmann og Hagelund, 2018, s. 288).

Den 4. juni 2018 vedtok Stortinget flere endringer i introduksjonsloven, som trådte i kraft 1. september 2018. Blant annet pliktes kommunene å tilby opplæring i norsk for asylsøkere, og målgruppen for introduksjonsprogram og norskopplæring utvides med medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse (IMDi, 2018f). I tillegg er det flere retningslinjer og endringer i hva kommunene skal tilby i introduksjonsprogrammet (Ibid.). Dette faller dog utenfor tidsrammen til min oppgave, og

⁴ Bosetting og introduksjonsprogram er tett vevd sammen gjennom økonomiske virkemidler, men jeg skal ikke diskutere bosetting i denne oppgaven.

blir dermed ikke inkludert i min oppgave. Jeg forholder meg til at kommunene skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente mellom 18 og 55 år som er bosatt etter avtale med IMDi, jf. Introduksjonsloven § 2 (IMDi, 2018c, s. 37).

3 Tidligere forskning – hva vet vi?

I dette kapitlet belyser jeg tidligere forskning av introduksjonsprogrammet for flyktninger. Før jeg går inn på introduksjonsprogrammet, oppsummerer jeg kort hvilke forhold det er som gjør at flyktninger og flyktningkvinner har sysselsettingsutfordringer. Deretter går jeg inn på styringsutfordringer ved introduksjonsprogrammet, og til slutt hvilken kunnskap vi allerede har om kvinners situasjon og resultater i introduksjonsprogrammet.

3.1 Utfordringer for flykningers sysselsetting

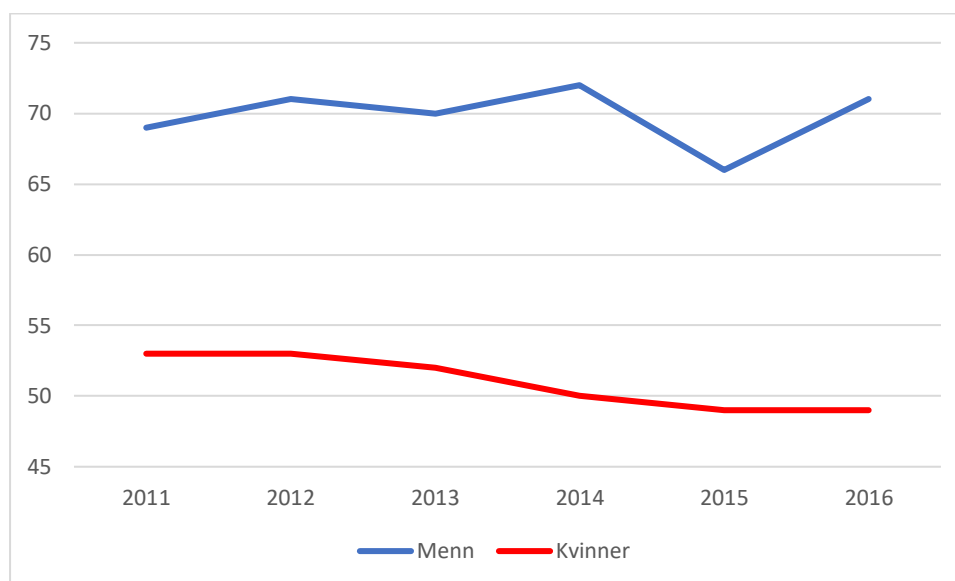
Ser en til litteraturen om innvandrernes deltakelse i arbeidsmarkedet, peker den med stor sikkerhet på flere faktorer som gjør at flyktninger har dårligere forutsetninger for tilknytning til arbeidsmarkedet enn andre grupper. Først og fremst er det strukturelle forhold som gjør at flyktninger generelt har lavere tilknytning til arbeidslivet, slik som botid, systematisk diskriminering i ansettelsesprosesser, lokal arbeidsledighet, økonomiske nedgangstider, samt mangel på formelle kvalifikasjoner (Kjeldstadli, 2008, s. 111-114). Hvilke typer kvalifikasjoner og kompetanse flyktningene har, henger også sammen med deres landbakgrunn, og hvilke muligheter for kvalifisering de har hatt i hjemlandet (Ibid.). Med andre ord er det forhold som ikke kan styres av flyktningene selv.

Ser en på flyktningkvinner spesifikt, kan det være kulturelle sperrer som gjør at kvinner ikke aktivt søker seg inn i den formelle økonomien (Kjeldstadli, 2008, s. 110; Vrålstad og Wiggen, 2017, s. 184). På grunn av manglende kvalifikasjoner, får kvinnene oftere deltidsjobber eller lavt lønnede jobber, som gjør at det ikke nødvendigvis lønner seg å gå bort fra sosialhjelp (Kjeldstadli, 2008, s. 110; Vrålstad og Wiggen, 2017, s. 105). I en nylig utgitt rapport fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD heretter), ser de på flyktningkvinnens integrasjon i ulike europeiske land. De finner at flyktningkvinner møter på flere hinder i en integreringsprosess, som de kaller for «triple disadvantage». Det vil si at denne gruppen opplever en tredelt ulempe ved integrasjon ved at de er (1) innvandrere, (2) flyktninger, og (3) kvinner (Liebig og Tronstad, 2018, s. 8). Disse tre kategoriene – som alle har en eller annen form for integreringsutfordring – vil kunne forsterke hverandre, slik at denne gruppen kvinner kommer i en særegen dårlig situasjon (Liebig og Tronstad, 2018, s. 10).

3.2 Styringsutfordringer i introduksjonsprogrammet

I takt med økende ankomst av flyktninger, har deltakertallet i introduksjonsprogrammet også vokst. Etter omlag 14 år med introduksjonsprogram, har det blitt gjennomført flere evalueringer av introduksjonsprogrammet og dets iverksetting og resultat. Det statlige resultatmålet for introduksjonsprogrammet er fastsatt i tildelingsbrevet til IMDi, og er satt til at 70 prosent av alle deltakere skal være i arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 10). Den faktiske overgangen har holdt seg stabilt på rundt 60 prosent de seneste årene. I 2015 var 61 prosent av alle deltakerne som avsluttet programmet i arbeid eller utdanning ett år etter fullføring (IMDi, 2018c, s. 47). Fordelt på kjønnene, var 49 prosent av kvinner og 71 prosent av menn i arbeid eller utdanning ett år etter å ha fullført programmet (Ibid.). Figur 5 viser at kvinner gjennom årene har hatt dårligere resultater enn menn, og den blir stadig dårligere. Det er dermed et kontinuerlig stort gap mellom ønskede resultater og faktisk oppnådde mål.

Figur 5: Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere. Status på arbeidsmarkedet/utdanning, etter kjønn, 2011-2016 (prosent).



Kilde: SSB statistikkbanken tabell 10824

En annen sentral styringsutfordring er knyttet til de store lokale variasjonene i resultatoppnåelse (IMDi, 2018c, s. 51). Noe av denne variasjonen kan tilskrives kjennetegn ved deltakerne i introduksjonsprogrammet, og strukturelle og sosioøkonomiske faktorer. Blant annet finnes det grunnlag for å hevde at unge flyktninger får bedre resultater enn eldre,

og at utdanningsnivå og alder ved bosetting har mye å si for sysselsettingsnivået senere (Olsen, 2018, s. 8). Tallene viser også at personer med kun grunnskole har lavest sysselsetting, uavhengig av flyktningbakgrunn (Ibid.). Dette henger sammen med at det norske arbeidsmarkedet har få jobber for ufaglærte (IMDi, 2018, s. 52). I likhet med funn fra arbeidslivsforskningen, er det forskjeller i resultater ut fra landbakgrunnen til deltakerne i introduksjonsprogrammet. For eksempel gjør flyktninger fra Iran, Etiopia og Eritrea det bedre enn flyktninger fra Palestina, Somalia, Irak og Russland (Djuve og Kavli 2015, s. 21; Tronstad, 2015, s. 6; IMDi, 2018c). Den kommunale friheten for hvordan hver kommune velger å iverksette introduksjonsordningen, kommunale rammebetingelser og lokalt arbeidsmarked er også med på å påvirke måloppnåelse (Tronstad, 2015; Djuve et. al., 2017). Samtidig viser forløpsanalyser at lite av variasjonen av resultatoppnåelse mellom kommunene i Norge kan forklares av lokale arbeidsmarkedsforhold eller innvandrernes sammensetning i kommunene (Lillegård og Seierstad, 2013, s. 4). Disse faktorene forklarer kun 12 prosent av variasjonen mellom kommunene, mot 70 prosent i Danmark (Lillegård og Seierstad, 2013, s. 22). Dette ble også bekreftet i Fagforskningsstiftelsen Fafo (Fafo heretter) sin seneste evaluering av introduksjonsprogrammet, som fant store variasjoner i måloppnåelse og arbeidsmetoder mellom kommuner med tilsynelatende like rammebetingelser (Djuve et al, 2017, s. 20).

En tredje styringsutfordring er knyttet til samordning av aktører, og oppfyllelse av lovens formelle krav. En ser at noen kommuner sliter med å tilby et program som er i tråd med de lovpålagte kravene om et heldags- og helårs tilbud (Djuve og Kavli, 2015, s. 36; Djuve et al, 2017, s. 9). Tendensene er at de kommunene som bosetter et lavere antall flyktninger, også er de kommunene som er mest vellykkede i å oppfylle kravene (Djuve et al, 2017, s. 9). Når det gjelder tilpassing for programdeltakerne, er det særlig vanskelig å tilby praksis for deltakere med lite skoleerfaring og svake norskferdigheter (Ibid.).

Det har tidligere vært to masteroppgaver ved universitetet i Oslo som har sett på iverksettingen av introduksjonsprogrammet i kommunene, men uten et kjønnsperspektiv. I den ene oppgaven fant studenten at hvorvidt organiseringen av introduksjonsprogrammet er forankret i eller utenfor NAV, ikke fremstår som den viktigste forklaringen for vellykket iverksetting av introduksjonsprogrammet (Dahle, 2016, s. 89). Den andre oppgaven fant at medarbeidernes syn på bruk av grunnskole som en del av opplæringen hadde stor betydning for hva deltakerne gjør etter endt introduksjonsprogram, samt at klare mål og formalisering av introduksjonsprogrammet i kommunen er viktig (Taranrød, 2016, s. V).

3.3 Kunnskap om kvinnelige deltakere i introduksjonsprogrammet

Utfordringene beskrevet i de to delkapitlene over, gjenspeiles også i kvinners resultater i introduksjonsprogrammet. Vi vet allerede at kvinner utgjør omtrent halvparten av flyktingene i Norge, som betyr at de også utgjør omtrent halvparten av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Hovedskillene mellom de to kjønnene i programmet, er at kvinner sjeldnere fullfører programmet, de bruker lenger tid på å gjennomføre programmet, og de har helt klart dårligere resultater på overgang til arbeid eller utdanning (Djuve et. al. 2011, s. 10; IMDI, 2018c, s. 52).

Kunnskapen om hvorfor det er slik har blitt begrunnet med at kvinner i introduksjonsprogrammet samlet sett har lavere utdanning og mindre arbeidserfaring med seg når de kommer til Norge enn hva menn har, og at flere er analfabeter (Lönnroos og Gustafsson, 2018, s. 90). Disse påstandene bekreftes av figurene fra *delkapittel 2.2 Kjennetegn ved flyktingkvinner i Norge*. Med andre ord er flyktingkvinner i en posisjon som gjør at de har en lenger vei å gå for å nå introduksjonslovens formål. Det faktum at en større del av kvinnene i introduksjonsprogrammet mangler formell kompetanse, reflekteres også i at flertallet av deltakerne på «spor-1»⁵ er kvinner (IMDi, 2018c, s. 52). I tillegg viser det seg at de kvinnelige deltakerne i introduksjonsprogrammet i større grad trekkes mellom omsorgsforpliktelser enn det som er tilfellet for menn (Djuve et. al. 2011, s. 7). Tall fra IMDi sin årsrapport viser at det i 2017 ble innvilget permisjon til 20 prosent kvinner, og til kun 8 prosent menn (2018c, s. 48). Dette indikerer at kvinnene i programmet får et mer oppdelt løp, som vil kunne slå ut negativt for hvor mye kunnskap de kan akkumulere.

Selv om kvinner ikke oppnår gode resultater i forhold til den nasjonale målsettingen, viser analyser fra Sverige at introduksjonsprogrammet og dets aktiviteter og tiltak, har en positiv effekt på sysselsetting overfor kvinner (Liebig og Tronstad, 2018, s. 10). Blant de tiltakene som brukes i introduksjonsprogrammet, har det vist seg at kvinner drar nytte av å være i arbeidspraksis og språkpraksis (Djuve et al, 2017, s. 20). Samtidig har det blitt avdekket at kvinner sitt program inneholder mindre arbeidsrettede tiltak og praksis, til tross for den potensielle positive effekten det vil ha på deres resultater (Kavli og Bråthen, 2007; Hernes og Tronstad, 2014; Djuve et. al., 2017).

⁵ Introduksjonsprogrammet og norskopplæring er delt opp i spor med ulik tilrettelegging og fremdrift. Spor 1 er for deltakere som har liten eller ingen skolegang. Her finnes også en alfabetiseringsmodul for personer som er helt uten lese- og skriveerfaring. Spor 2 er for deltakere med noe skolebakgrunn. Spor 3 er for deltakere med god allmennutdanning, påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå (IMDi, 2018d).

4 Teoretisk rammeverk og modell

I dette kapitlet presenterer jeg det teoretiske rammeverket jeg benytter for å besvare andre del av problemstillingen i denne oppgaven. Jeg anvender et rammeverk som er knyttet opp mot iverksettingsstudier, også kalt implementeringsstudier. Iverksettingsteori har blitt en etablert del av offentlig politisk forskning, og fokuserer på ulike stadier av en politikkprosess. Jeg velger å bruke en implementeringsmodell utformet av Winter, og tilpasser modellen til denne oppgaven. Kapitlet starter med en utredning om iverksettingsteoriens dannelse og en skissering av de to hoved-tilnærmingene innenfor feltet. Deretter beskriver jeg hva iverksetting betyr i denne oppgaven, Lipsky sin teori om bakkebyråkratene og Winter sin integrerende implementeringsmodell.

4.1 Iverksettingsteori

Iverksettingsteorien vokste frem på 1970-tallet, og har utviklet seg til å bli et teoretisk rammeverk for å studere gjennomføringen av offentlig politikk. Bakgrunnen for denne fremveksten var at tidligere metoder ikke ble ansett som gode analyseverktøy for å undersøke effekten av politiske tiltak (Peters og Pierre, 2012, s. 255). Pressman og Wildavsky sin studie «*Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*» fra 1973 ansees å være en av grunnsteinene i studiet av iverksetting, hvor de konkluderte med at den overveiende delen av offentlige tiltak egentlig var mislykket (Kjellberg og Reitan, 1995, s. 131). I løpet av 1970-tallet kom det en rekke studier på feltet, som ble med på å nyansere forestillingene, samt bidra til en nærhet til praktiske problemer ved iverksetting (Ibid.). Denne veksten førte til utviklingen av to hovedtilnærminger innenfor teorien, nemlig «*Top-down*» (ovenfra-og-ned) og «*Bottom-up*» (nedenfra-og-opp). Disse to tilnærmingene bygger på ulike forutsetninger av hva iverksetting er, og har ulike analytiske metoder (Kjellberg og Reitan, 1995, s. 132). Det er verdt å merke seg at det ikke er én generell iverksettingsteori, men at teori-feltet er karakterisert av mange ulike tilnærminger. Disse representerer ulike forskningsstrategier, evalueringsstandarder, metodikker, konsepter og fagområder for forskning (Winter, 2012, s. 257). Forskere har diskutert hva iverksetting innebærer som begrep, hvor iverksettingsprosessen starter og slutter, samt hvordan man skal skille mellom iverksettingsstudier og evalueringsstudier (Kjellberg og Reitan, 1995, s. 134). For å avklare hvor iverksetting starter og slutter, identifiserer Kjellberg og Reitan sju faser i gjennomføring av tiltak (1995, s. 134);

«Fase 1: Politikutforming – utredning offentlige utvalg eller arbeidsgruppe; utarbeidelse proposisjon eller tilsvarende

Fase 2: Beslutning om tiltaket – lovvedtak eller lignende

Fase 3: Spesifisering på sentralt nivå – rettingslinjer/forskrifter

Fase 4: Spesifisering på lokalt nivå – retningslinjer/instrukser

Fase 5: Realisering lokalt – aktivitet i lokale organer

Fase 6: Gjennomføringspraksis – resultater av tiltaket

Fase 7: Tilbakeføring av erfaringer»

*Fasene som er uthevet er de fasene denne oppgaven går nærmere inn på.

Hvor mange og hvilke av disse sju fasene som skal inkluderes i en iverksettingsstudie er utgangspunktet for skillet mellom hovedtilnærmingene «ovenfra-og-ned» og «nedenfra-og-opp».

4.2 «Ovenfra-og-ned» og «nedenfra-og-opp»

De første iverksettingsstudiene anses å tilhøre tilnærmingen som går ovenfra og ned. Sentrale studier og analytiske rammeverk innen denne tilnærmingen tilhører Pressman og Wildavsky (1973, i Kjellberg og Reitan, 1995, s. 139-152), Van Meter og Van Horn (1975, i Kjellberg og Reitan, 1995, s. 139-152) og Mazmanians og Sabatiers (1980, i Kjellberg og Reitan, 1995, s. 139-152). Disse studiene bygger videre på hverandre, og de legger vekt på viktigheten av sentral styring i implementeringsprosessen. Denne tilnærmingen er beslutningsorientert, der fokuset ligger på en politisk beslutning, som oftest gjennom en lov (Ibid.). Tilnærmingen har også et kontrollperspektiv ved at den fokuserer på kontrollmekanismer gjennom iverksettingsprosessen, slik at formålet med den politiske beslutningen (eller loven) ikke blir påvirket av lokale forhold og beslutningstakere (Winter, 2012, s. 266). Her legges det altså vekt på viktigheten av å ha en klar og tydelig politikk, og god rådgivning av iverksettingen fra sentrale hold (Ibid.). Praktisk talt betyr det at politiske beslutninger og vedtak som kommer fra sentralt hold skal iverksettes av en kommune, uten at de i førstelinjen påvirker selve iverksettingen i stor grad. Om iverksettingen virkelig gjøres i tråd med rammene gitt fra sentralt hold, er iverksettingen vellykket.

Den andre hovedtilnærmingen, som går nedenfra og opp, ble utviklet som en reaksjon mot det analytiske perspektivet i ovenfra-og-ned-tilnærmingen. Dette fordi lokale aktører og

byråkrater i realiteten påvirker utfallet gjennom deres forskjellige arbeidsmetoder (Winter, 2012, s. 273). De sentrale personene innen denne tilnærmingen sies å være Elmore (1980, i Kjellberg og Reitan, 1995, s. 153-160), Hanf, Hjern og Porter (1978, i Kjellberg og Reitan, 1995, s. 153-160) og Barrett og Hill (1984, i Kjellberg og Reitan, 1995, s. 153-160). Innen denne tilnærmingen er essensen at iverksettingen er prosessorientert. Det vil si at en implementeringsprosess blir påvirket av mange faktorer, som lokale forhold, skjønn, prioriteringer, og andre aktører og/eller politiske vedtak (Winters, 2012, s. 268). I motsetning til ovenfra-og-ned, handler vellykket iverksetting her om det spesifikke tiltaket har vært med å påvirke problemet positivt (Kjellberg og Reitan, 1995, s. 163). Med andre ord kan en si at det ikke er like viktig med rigid måloppnåelse.

4.3 Lipskys teori om bakkebyråkratene

Fra et nedenfra-og-opp perspektiv, utviklet Lipsky en teori om «*Street-Level Bureaucrats*», også kalt bakkebyråkratene. Med bakkebyråkrater mener Lipsky alle typer offentlige ansatte på lavere nivå (Lipsky, 2010, s. 3). Ifølge Lipsky er det atferdene til nettopp bakkebyråkratene som er avgjørende for gjennomføringen av en politikk. Grunnen til at bakkebyråkratene blir ansett som så viktige, er fordi de tar viktige skjønnsmessige beslutninger i sin direkte kontakt med målgruppen av en politikk. På den måten har de makten til å definere offentlige retningslinjer, da det nettopp er de som *leverer* politikken (Peters og Pierre, 2012, s. 260). Det Lipsky mener er viktig å merke seg, er at bakkebyråkratene arbeider i situasjoner som er preget av mange krav og begrensede ressurser. De takler denne situasjonen ved å prioritere visse tjenester, saker og klienter (Ibid.). Ifølge Lipsky gjør det at bakkebyråkratene systematisk, og partisk, påvirker hvordan politiske beslutninger blir levert (Lipsky, 2010, s. 13). Selv om de prøver å gjøre sitt beste, opplever bakkebyråkratene et gap mellom kravene de har fra lovgivningsmyndigheter, ledere og borgere på den ene side, og deres begrensede ressurser på den annen side. I denne situasjonen bruker de en rekke håndteringsmekanismer som systematisk forvrenger arbeidet i forhold til lovens intensjoner (Ibid.). For eksempel kan de utvikle egne mekanismer for effektivisering, og tommelfingerregler for behandling av oppgaver og saker (Lipsky, 2010, s. 27-30). Hvilken praksis bakkebyråkratene anvender vil derfor avhenge av deres personlige ekspertise, kompetanse, motivasjon og oppfatninger (Ibid.). En fallgrube kan være at de ressursvake i målgruppen blir nedprioritert overfor de som er ressurssterke og krever sin sak (Winter, 2012, s. 268). Lipsky påpeker at ettersom bakkebyråkratenes arbeid krever at de viser en viss grad

av skjønn, vil det være mot sin hensikt å prøve å kontrollere bakkebyråkratene gjennom økt styring fra ledere. Økt styring vil kunne bidra til at oppgavene faktisk ikke blir gjennomført på grunn av ressursmangel (Lipsky, 2010, s. 29-39; Meyers og Nielsen, 2012, s. 311).

4.4 Iverksettingsbegrepet i denne oppgaven

For å avgrense iverksettingsbegrepet i tråd med omfanget av denne oppgaven, vil jeg i hovedsak fokusere på fase fire til seks av Kjellberg og Reitan sine sju faser for gjennomføring av tiltak. Det vil si at iverksettingsbegrepet i denne oppgaven omhandler gjennomføringen av offentlige tiltak på lokalt nivå. Fase en til tre er allerede fastsatt, ettersom politikktutforming, vedtak og sentral spesifisering er beskrevet med bakgrunn i introduksjonsloven. Fase fire til seks omhandler spesifisering på sentralt nivå og lokalt nivå, lokal realisering samt resultater, og vil derfor være mest relevant for den komparative undersøkelsen i denne oppgaven.

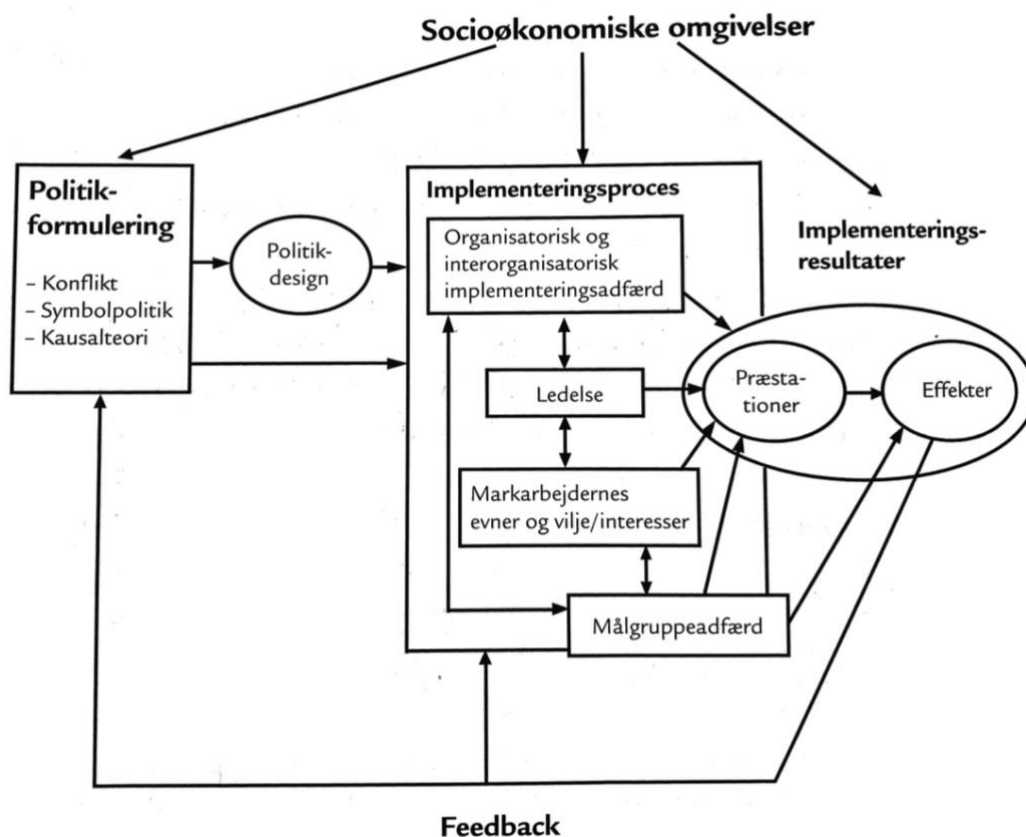
Ifølge Kjellberg og Reitan (1995, s. 165) er den beste strategien når en skal gjøre en iverksettingsstudie å velge ut forskjellige elementer fra begge tilnærmingene, samt å unngå en rigid tilnærming til verken eller. De peker på at det er viktig å finne en kombinasjon som egner seg godt til den spesifikke empiriske prosessen en skal undersøke (Ibid.). For å svare på problemstillingen vil jeg ta i bruk en teori som blander elementer fra begge tilnærmingene. I tillegg mener jeg det i oppgavens kontekst er relevant å inkludere bakkebyråkratenes rolle, da implementeringen av introduksjonsprogrammet skjer av lokalt ansatte i kommunene. Det er nettopp hva Winters integrerende implementeringsmodell gjør. Winter argumenterer for at det er et utopisk mål å se etter én eneste iverksettingsteori. I sin implementeringsmodell integrerer Winter flere viktige variabler fra iverksettingsforskning inn i et analyserammeverk, og trekker på teoretiske elementer fra begge tilnærmingene (Winter, 2012, s. 270).

4.5 Winters integrerende implementeringsmodell

Winters integrerende implementeringsmodell inkluderer flere vesentlige elementer ved begge tilnærmingene (ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp) i sin analysemodell. Vellykket iverksetting, som også er modellens avhengige variabel, karakteriseres ved (1) prestasjoner i form av forvaltningsapparatets adferd og (2) effekter på målgruppens adferd (Winter og Nielsen, 2008, s. 17). Konkrete tall eller mål for beskrivelsen av vellykket iverksetting utledes av politiske føringer.

Winter sin modell baserer seg på spørsmålet om hvorfor iverksettingen lykkes noen steder, men ikke alle. For å best kunne svare på dette tar Winters implementeringsmodell utgangspunkt i seks faktorer som det er interessant å studere i en iverksettingsprosess: (1) Politikformulering og politikkdesign, (2) organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, (3) medarbeidernes evner og vilje/interesser, (4) ledelse, (5) målgruppeatferd, samt (6) sosioøkonomiske omgivelser. Se figur 6 for en illustrasjon. Disse uavhengige variablene kan tenkes å forklare variasjon i iverksettingsresultater (Winter og Nielsen 2008, s. 19). Etter at iverksettingsprosessen er over, er neste steg knyttet opp mot tilbakemelding, kalt feedback i figur 6. Nå som implementeringen er over, skal en evaluere resultater og metoder som brukes i en eventuell revidering av opplegget (Ibid.). En kan si at Winters prosess går begge veier, ettersom feedback kommer tilbake i systemet og påvirker de øvrige leddene. En gjennomgang av hva variablene innebærer følger i kapittel 6. *Operasjonalisering av variabler.*

Figur 6: Winters integrerende implementeringsmodell.



Kilde: Winter og Nielsen, 2008, s. 18

5 Metode

I dette kapitlet redegjør jeg for oppgavens forskningsdesign og metodiske tilnærming. Forskningsdesignet er av komparativ natur. Jeg bruker to strategisk utvalgte caser for å gjennomføre et «*most similar system design*» studie, med bruk av semi-strukturerte dybdeintervjuer som metode. Jeg diskuterer hvorfor det valgte forskningsdesignet er ideelt, og eventuelle styrker og svakheter. Deretter redegjør jeg for valget av de to casene som oppgaven bygger på, og hvilke begrensninger valgene legger på forskningen. I andre del av kapitlet, beskriver jeg det empiriske grunnlaget til oppgaven, og hvordan utvalget av informanter har skjedd. Til slutt gjør jeg en kvalitetsvurdering ved å vurdere oppgavens validitet og reliabilitet.

5.1 Forskningsdesign

5.1.1 Komparativ case-studie

Et solid forskningsdesign er nødvendig for å kunne samle og analysere passende data (Yin, 2018, s. 26). Forskningsdesignet er det verktøyet som benyttes for å kunne koble det empiriske materialet og forskningsspørsmålet sammen på en logisk måte (Ibid.). I denne oppgaven skal jeg undersøke om den lokale implementeringen av introduksjonsprogrammet kan forklare resultatforskjellene for kvinnelige deltakere i introduksjonsprogrammet. For å kunne svare på forskningsspørsmålet på best mulig måte, har jeg valgt ut to strategiske caser til å gjennomføre en komparativ case-studie. En case er et avgrenset fenomen eller enhet som observeres på ett bestemt tidspunkt eller over tid (Gerring, 2007, s. 19). Case-studier er en empirisk metode for å undersøke fenomenet i dybden, og i sammenheng med virkeligheten, ved å forstå og forklare handlinger og prosesser (Yin, 2018, s. 15). Ettersom formålet til denne oppgaven er å gå i dybden på implementeringen av introduksjonsprogrammet, vil case-studie være en ideell metode å bruke for å forstå mekanismene innenfor et tema med stor variasjon.

En case-studie kan gjøres på flere måter, oftest ved en intensiv studie av en enkelt case, eller ved å inkludere flere caser (Gerring, 2007, s. 20). Det er sistnevnte jeg gjør, da jeg har valgt ut to kommuner som mine caser, nemlig Haugesund og Fredrikstad kommune. Mine to caser er strategisk valgt ut som et «*most similar systems design*». Denne metoden innebærer å velge to caser som har ulikt utfall på avhengig variabel, og en del likheter på andre uavhengige variabler og forhold (Levy, 2008, s. 10). Ved å se på hvilke av de

uavhengige variablene casene er ulike, har man potensielle forklaringsfaktorer for utfallet (Ibid.).

Det å analysere få caser og mange variabler, er en svakhet ved denne typen studier (Lijphart, 1975, s. 172). Dette fordi ved de mange variablene kan føre til kausal overdeterminering mellom variabler (Ibid.). I denne oppgaven har jeg få caser og mange variabler, og står dermed overfor en utfordring når jeg skal se etter likheter og forskjeller som forklaringsfaktorer. For å løse deler av dette problemet, følger jeg to anbefalinger gitt av Lijphart (1975, s. 163-165). For det første benytter jeg «*most similar systems design*» som metode, da Lijphart anbefaler å fokusere på sammenlignbare caser. For det andre fokuserer jeg på nøkkelvariabler, gjennom å benytte et teoretisk rammeverk til å utlede hypoteser. På den andre siden åpner dette opp for å utelatte sentrale variabler. Det å kontrollere for alle variabler, er alltid en utfordring ved denne typen forskning. Fordi jeg ikke gjennomfører et isolert eksperiment, kan jeg ikke utelukke at andre, eventuelt ikke målbare variabler påvirker resultatene. Jeg forsøker å minske denne faren ved at jeg under intervjuene spør informantene om hva de anser som viktige faktorer eller om de vil tilføye noe til intervjuet.

5.1.2 Valg av case

I Fafo sin omfattende evaluering av introduksjonsordningen skulle de opprinnelig besøke de kommunene som registeranalysen pekte ut som effektive for ulike grupper deltakere (Djuve et al., 2017, s. 21). Registeranalysen ble gjort gjennom å følge tre kohorter av deltakere i introduksjonsordningen (2007, 2009 og 2011) og deres deltakelse i norskopplæring, i introduksjonsprogrammet og overgang til arbeid og utdanning (Djuve et al., 2017, s. 7). På grunn av forsinkelser og feil i datasettet, ble ikke Fafo sin undersøkelse gjennomført som planlagt. Derfor har Fafo anbefalt flere kommuner som det kan være interessant å gjøre videre studier på, basert på deres funn. En av disse kommunene er Haugesund. Ut ifra Fafo sine tall (se tabell 3) viste det seg at Haugesund hadde svært gode resultater for kvinner på spor 1, til tross for at de verken så ut til å ha en særlig enkel deltakergruppe, lav gjennomsnittsalder på deltakerne eller lav lokal arbeidsledighet (Djuve et al., 2017, s. 21). I samme tabell ligger Fredrikstad i bunn. Ifølge tallene til Fafo var 55 prosent av de kvinnelige spor 1-deltakere fra kohortene 2007, 2009 eller 2011 i Haugesund i jobb eller utdanning i 2015. Ser en på prosenten til Fredrikstad for denne gruppen, ligger den på 17 prosent (Djuve et al., 2017, s. 292). I likhet med Haugesund, har ikke Fredrikstad hatt en særlig vanskelig deltakergruppe, gjennomsnittsalder eller arbeidsledighet (Djuve et al., 2017, 293). Med andre

ord, har kommunene ulikt utfall på avhengig variabel, her operasjonalisert som resultatoppnåelse for kvinner. For å dobbeltsjekke at resultatene mellom Haugesund og Fredrikstad er ulike, ser jeg direkte til statistikk fra SSB. Også her ser en de samme tendensene som Fafo peker ut. En dypere gjennomgang av resultatene følger i *kapittel 7. Empiri*. Ytterligere sosioøkonomiske faktorer av mulig betydning er presentert i tabell 2. Tabellen viser at det ikke er merkbare forskjeller mellom kommunene på disse faktorene, sett bort fra innbyggertall.

Tabell 2: Sammenligning av nøkkeltall mellom Fredrikstad og Haugesund.

	Fredrikstad	Haugesund
Fylke	Østfold	Rogaland
Innbyggertall	81 278	37 197
Areal	287 km ²	73 km ²
Innvandrere som % av befolkningen (2017)	13.5 %	15,2 %
Ordførers tilhørighet	FrP (2007-2011) AP (2011-)	Høyre (2001-2015) AP (2015-)
Arbeidsledighet, gjennomsnitt 2014-2017	3.3 %	4.1 %
Kommunens driftsinntekter pr. innbygger (2017)	77 009 kr	78 222 kr
Antall deltakere i introduksjonsprogram gjennomsnitt 2011-2016	148	135
% over i arbeid/utdanning året etter endt program (siste tilgjengelige tall), begge kjønn.	37 % (2015)	82 % (2016)
% over i arbeid/utdanning etter endt program, kvinner, aggregert 2011-2016	32 %	56 %
Bosatte flyktninger per innbygger i ‰ (2016)	1.5 ‰	2.7 ‰

Kilde: SSB Kommunefakta og IMDi tall og statistikk K1106 og K0106.

5.1.3 Begrensninger ved valg av case

Det er et naturlig problem å finne to ultimate caser som oppfyller alle krav for et godt case-utvalg. Dette fordi det i realiteten ikke finnes kommuner som enten er helt identiske eller komplett ulike på alle uavhengige variabler (Levy, 2008, s. 10). Når jeg gjorde forundersøkelser for hvilke kommuner jeg skulle bruke som case, hadde jeg flere alternativ. Etter forespørsler til flere kommuner, ble Haugesund og Fredrikstad de to reelle mulighetene.

Når det gjelder avhengig variabel i denne oppgaven, nemlig resultatene av introduksjonsprogrammet for kvinner, er det noen begrensninger. Dataene om deltakere som registreres i Nasjonalt introduksjonsregister og SSB er ikke alltid fullkomne. Noen kommuner registrerer resultatene for kvinner og menn hver for seg, og andre ikke. Visse kommuner har dårlige rutiner, som gjør at det mangler data. I tillegg til disse problemene, gjør personvern hensyn det vanskelig å få tak i kjønns spesifikke tall. Når en deler opp resultatene mellom kjønnene, kan det i noen kommuner bli så små grupper at deltakerne kan identifiseres. Av den grunn er de tallene for måloppnåelse jeg har fått tilgang til fra SSB aggregert for årene 2011-2016 for kvinner, slik at det ikke strider med personvern. Det samme gjelder tallene Fafo bruker, som viser effekten over tid. Jeg anser ikke disse aggregerte dataene som et reelt problem i utgangspunktet, da det viser at det er en klar resultatforskjell mellom kommunene for kvinnelige deltakere. Slik som Winter påpeker, kan data som viser resultater over tid være en fordel, ved at det er med på å kontrollere for at andre faktorer ikke drar resultatene opp eller ned (Winter og Nielsen, 2008, s. 25-30).

Et siste element som må tas i betraktning, er at Østfold er et fylke som tradisjonelt har hatt dårligere resultater enn landsgjennomsnittet ved andre typer undersøkelser. Østfold var i 2017 det fylket som hadde høyest utbetaling av trygd per innbygger (Stensrud, 2018), fylket har arbeidsledighet over landsgjennomsnittet (men med positiv utvikling) (NAV, 2018), fylket har noen av de fattigste kommunene (Pedersen, 2018), og høyere frafall fra videregående opplæring enn nabofylkene (SSB, 2018b). Dette gjør at Fredrikstad kan ha et dårligere utgangspunkt for å oppnå gode resultater også for introduksjonsprogrammet.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Skriftlige kilder

Ettersom oppgavens mål er å undersøke om lokal iverksetting av introduksjonsprogrammet kan påvirke resultatoppnåelsen for kvinnene i programmet, har jeg behov for innsikt i hvordan introduksjonsordningen faktisk implementeres i de utvalgte kommunene. En

kartlegging av den lokale organiseringen og måloppnåelsen er derfor nødvendig. For å kunne gjøre dette har jeg valgt å bruke to typer kildemateriale, nemlig skriftlige kilder og intervjuer. Slik metodetriangulering vil være nyttig i arbeidet med å få et nyansert og helhetlig bilde av implementeringen (Bryman, 2012, s. 392). Trianguleringen er nyttig for å kryssjekke informasjon mellom ulike kilder (Ibid.).

De skriftlige kildene jeg har benyttet meg av, er dokumenter kommunene selv har gjort tilgjengelige for meg, statistikk fra SSB og IMDi, kommuneplaner, og andre offentlige kommunale dokumenter. De skriftlige kildene har vært sentrale i arbeidet med å kartlegge organiseringen, samt forarbeidet med å planlegge intervjuguidene. På den måten ble det mulig for meg å bruke intervjuene til å få nødvendig tilleggsinformasjon. I tillegg var disse kildene nyttig i arbeidet med å utvikle hypotesene, ved å se om jeg hadde nok materiale til å kunne analysere forventningene mine i akkurat denne oppgaven.

5.2.2 Intervjuer

Semi-strukturerte dybdeintervjuer egner seg godt der man vil studere meninger, holdninger og erfaringer (Tjora, 2010, s. 91). I tillegg vil slike intervjuer gi tilgang til informasjon som ellers ikke er lett tilgjengelig eller allment kjent (Ibid.). Intervjuer egner seg for å kunne besvare denne oppgavens forskningsspørsmål, da det vil gi meg innsikt i hva de relevante aktørene anser som viktig i implementeringen av introduksjonsordningen. Spørsmålene i intervjuene var relativt åpne, og både generelle og spesifikke. Ved å stille slike spørsmål hadde jeg mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål, samt unngå å utelukke at relevante faktorer kunne dukke opp gjennom intervjuene. Det er viktig å understreke at informantenes forklaringer i intervjuene er subjektive svar på mine spørsmål. Dette er likevel en del av poenget ved å gjennomføre intervjuer, da jeg kan få tilgang til informasjon om implementeringen av introduksjonsprogrammet som ikke er tilgjengelig på papiret. Ved å gjennomføre intervjuene med nøkkelinformanter vil jeg få utdypende informasjon om hvilke vurderinger som har blitt, og blir, tatt i arbeidet med introduksjonsprogrammet, og hvorfor. I tillegg vil jeg få informasjon om hvordan samarbeidet mellom de ulike aktørene og medarbeiderne er, og hva de anser som viktige faktorer for en vellykket iverksetting overfor kvinnelige deltakere i introduksjonsprogrammet. Intervjuene er også nyttig for å samle inn spesifikk informasjon som jeg, med utgangspunkt i teori, er ute etter. I tillegg gir det meg mulighet til å stille spørsmålsteget ved funn fra andre analyser og evalueringer, for å se om funnene også er gjeldene i min studie.

5.2.3 Utvalg av informanter og gjennomføring av intervjuer

Jeg har gjennomført fjorten semi-strukturerte dybdeintervjuer med nøkkelinformanter. Det vil si personer som antas å være særlig kunnskapsrike, og som har et refleksivt forhold til forskningstemaet (Tjora, 2010, s. 199). Avhengig av informantenes posisjon og mulighet, varte intervjuene fra 30 minutter til en time. I likhet med utvalget av casene, er utvalget av informanter gjort strategisk. Utvalget er basert på ikke-sannsynlighetsutvelging, ved at jeg har valgt ut mine informanter gjennom målrettet utvelging og snøball-metoden. Målrettet utvelging gjøres når en har nok kunnskap til å vite hvilke typer informanter en trenger å prate med, og dermed intervjuer de spesifikt (Tansey, 2007, s. 770). Dette hadde jeg, da jeg med bakgrunn i teorien visste hvilke typer informanter som var nødvendige å intervjuer. Nemlig noen fra den kommunale ledelsen, fra ledelsen hos den aktøren som har ansvaret for implementeringen av introduksjonsprogrammet, fra voksenopplæringen, programrådgivere, og evt. andre relevante aktører (ut ifra lokal organisering). Snøball-metoden innebærer å identifisere et første sett av relevante informanter, og deretter be de foreslå andre potensielle informanter som kan ha en relevans for studiet (Ibid.). Dette er også noe jeg benyttet meg av, da jeg ba avdelingslederen ved Flyktingtjenesten i Haugesund og NAV Fredrikstad om å anbefale meg hvilke andre aktører det kunne være relevant å prate med i deres kommune. En ulempe med denne snøball-metoden er at den potensielt kan begrense variasjon i informantenes ståsted (Ibid.). For å løse noe av det problemet, har jeg i intervjuene prøvd å avdekke eventuelle uenigheter innad og mellom aktørene.

I Haugesund intervjuet jeg totalt åtte personer, deriblant Rådmann, sentrale personer ved Flyktingtjenesten, Breidablikk læringssenter, og praksisplassen Språkverket. Jeg tok kontakt med avdelingslederen ved Flyktingtjenesten, og fortalte om oppgavens tema og hvorfor jeg ønsket å undersøke introduksjonsprogrammet i Haugesund. Avdelingslederen var svært positiv til oppgavens formål, og organiserte en hel intervjudag der jeg reiste til Haugesund for å gjennomføre intervjuene. Avdelingslederen valgte ut informantene ut ifra den informasjonen jeg ga henne om hvilke typer aktører jeg hadde behov for å prate med. Da anbefalte avdelingslederen meg å prate med en praksisveileder og avdelingslederen ved Språkverket. Jeg tok selv kontakt med Rådmann, og avtalte et telefonintervju. For en liste over alle informantene fra Haugesund, se vedlegg 1.

I Fredrikstad intervjuet jeg totalt seks personer, deriblant sentrale personer ved NAV Fredrikstad og Fredrikstad internasjonale skole (FRIS heretter). Etersom organiseringen av introduksjonsprogrammet i Fredrikstad ser annerledes enn i Haugesund, er det naturlig at

utvalget blir annerledes. Jeg tok kontakt med teamlederen for det aktuelle teamet som jobber med introduksjonsprogrammet i NAV Fredrikstad, og fortalte om oppgaven på samme måte som i Haugesund. Teamlederen hadde ikke mulighet til å avtale tidspunkt for alle intervjuene, noe som resulterte i at jeg selv avtalte intervju med de andre aktuelle informantene hos NAV Fredrikstad og FRIS. Jeg foretok intervjuene i person over to dager. Jeg tok også kontakt med Rådmann for å avtale et intervju, men ble henvist til kommunalsjefen for Helse, Omsorg og Velferd. Kommunalsjefen hadde ikke mulighet til å stille, men jeg har hatt e-post utveksling med den aktuelle avdelingen for å få svar på noen av mine spørsmål. Ettersom det ikke er samarbeid med andre aktører om implementeringen av introduksjonsprogrammet i Fredrikstad, ble jeg ikke anbefalt å snakke med andre mulige aktører. For en liste over alle informantene fra Fredrikstad, se vedlegg 1.

5.2.4 Etske hensyn

Oppgaven er meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og er godkjent. Informantenes navn og kjønn er anonymisert i oppgaven, men det er fortsatt mulig å identifisere informantene gjennom stillingstittel og arbeidssted. Samtlige intervju ble tatt opp med lydopptaker og transkribert. Informantene ble informert om dette, og samtykket til dette i et samtykkedokument. I samme dokument ble de også opplyst om sine rettigheter.

Selv om en stor del av oppgavens empiri er basert på informasjon gitt av informantene, er det ikke en ren speiling av virkeligheten (Tjora, 2010, s. 189). Informasjonen fra informantene er subjektiv, og potensielt preget av mine tolkninger. I likhet med annen forskning, finnes det en risiko for at jeg tilpasser empirien til mine teoretiske antagelser. Dette er noe jeg har prøvd å være klar over i prosessen med å bearbeide materialet, og kommer nærmere inn på i diksjonen rundt materialets reliabilitet.

5.3 Indre og ytre validitet (generalisering)

Validitet i kvalitativ forskning omhandler gyldighet. Det vil si hvorvidt dataene og funnene faktisk besvarer problemstillingen (Tjora, 2010, s. 179). Det trekkes gjerne et skille mellom indre og ytre validitet (Gerring, 2007, s. 43). Indre validitet omhandler hvorvidt årsakssammenhengen er holdbar (Ibid.). Ettersom case-studier gir god innsikt i enkelthendelser, ansees den indre validiteten som god, da innsikten bidrar til økt forståelse av kausalmekanismer (Ibid.). I denne oppgaven kan samspill mellom variabler være en utfordring, siden implementeringen påvirkes av mange faktorer, både kommunalt og statlig.

Dette kan skape usikkerhet rundt årsakssammenhenger. Noen av de viktigste kildene til høy indre validitet er at forskningen foregår innenfor rammer av faglighet, er forankret i annen relevant forskning, samt at det redegjøres for valg som er tatt (Tjora, 2010, s. 179). Dette har jeg forsøkt å etterstrebe på flere måter. For det første har jeg basert mine forventninger på tidligere funn fra etablerte forskningsinstitutter og med bakgrunn i anerkjent teori. For det andre har jeg brukt flere kilder til å samle inn data, slik at datagrunnlaget og empirien er tilstrekkelig og gjensidig bekreftende. For det tredje har jeg vært bevisst på de valgene jeg har tatt, er klar over potensielle fallgruver, og skjuler ikke svakhetene i materialet som oppgaven bygger på. For det fjerde var jeg godt forberedt til intervju, men lot informantene snakke relativt fritt, slik at de kunne skissere eventuelle årsakssammenhenger uten min påvirkning.

God begrepsvaliditet gjelder om de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene (Lund, 2002, s. 106). For å sikre god begrepsvaliditet har jeg gjennom oppgaven siktet på å definere sentrale begreper. Hva gjelder avhengig variabel og uavhengig variabel, så har jeg operasjonalisert disse i et eget kapittel, kapittel 6. *Operasjonalisering av variabler*. Tallene som avhengig variabel baserer seg på, er tall registrert i SSB sin statistikkbank. Det er verdt å påpeke at tallene fra Fafo sin rapport og SSB sine tall jeg har fått tilsendt, er aggregerte for forskjellige år, som betyr at personene bak tallene kan være forskjellige. Jeg anser ikke dette som et problem i seg selv, ettersom jeg mener operasjonaliseringen måler de relevante variablene likevel (Lund, 2002, s. 107). Hva gjelder de uavhengige variablene, har jeg her basert meg på teori og tidligere forskning, for å presisere hva variablene innebærer.

Ytre validitet omhandler hvorvidt utvalget gjenspeiler populasjonen, og henger tett sammen med generalisering (Gerring, 2007, s. 43). Case-studier har generelt en utfordring knyttet til ytre validitet, fordi en implikasjon av begrepet case-studie at det ofte er få enheter som skal studeres, som ikke nødvendigvis er representative for en befolkning, et system, eller lignende (Gerring, 2007, s. 20). Med andre ord er det ikke noe garanti for at populasjonen er så homogent at det kan generaliseres gjennom et lite utvalg. Svak ytre validitet er noe som preger denne oppgaven, da jeg kun sammenligner to caser. Jeg har valgt ut to kommuner for å undersøke om den lokale implementeringen påvirker kvinners resultater i introduksjonsprogrammet. Konsekvensene av lav ytre validitet er at funnene ikke nødvendigvis er direkte overførbare til andre kommuner. Målet med denne oppgaven er å bidra til å identifisere potensiell *good/bad practice* overfor implementeringen av introduksjonsprogrammet og dets effekt på kvinnelige deltakere. Til tross for at funnene ikke er generaliserbare, kan de forhåpentligvis bidra til en sannsynlighetsgjøring av forhold, og

eventuell bekreftelse eller avkreftelse av tidligere funn. Det kan heller ikke sees bort ifra at funnene kan brukes som en pekepinn for hva som kan være gjeldene i andre kommuner.

5.4 Reliabilitet

Reliabilitet omhandler hvorvidt en studie kan gjentas med de samme resultatene (Keohane et. al., 1997, s. 25). Målet med reliabilitet er å minimere feil og skjevhet i en studie (Yin, 2018, s. 46). Dette er viktig fordi forskning i stor grad er avhengig av forskeren selv, og utfordringer som skjevhet og fortolkning enkelt kan påvirke datainnsamling og analyse. I tillegg er innsamlingen av litteratur ofte styrt av teoretiske forventninger. For å minimere feil og skjevhet i denne oppgaven, tok jeg opptak av intervjuene og transkriberte de, slik at jeg hadde nøyaktig informasjon fra informantene tilgjengelig, som ikke var preget av mine tolkninger under intervjuet. Der det oppsto uklarheter, ba jeg informantene forklare på nytt eller utdype seg. I tillegg har jeg i oppgaven benyttet direkte sitater fra informantene, slik at mine tolkninger kan vurderes direkte av andre. I realiteten etterprøves case-studier sjeldent (Yin, 2018, s. 46). Det vil heller ikke være mulig å etterprøve denne oppgaven med eksakt mine data, ettersom dataene skal slettes etter forskningens sluttdato, i tråd med personvern. En annen måte å høyne reliabiliteten på, er ved å være transparent i forskningsarbeidet. Dette har jeg etterstrebet i dette metode-kapittelet, ved å utrede om mine valg.

5.5 Kapittelsammendrag

Denne oppgaven er en komparativ case-studie, som sammenligner kommunene Haugesund og Fredrikstad. Datainnsamlingen og det empiriske grunnlaget er basert på semi-strukturerte dybdeintervjuer med nøkkelinformanter, og relevante skriftlige kilder. Intervju som metode er ideelt i oppgavens kontekst, da jeg behøver innsikt i prosesser rundt lokal implementering og aktørenes syn, for å kunne besvare oppgavens problemstilling. For sikre kvalitet i arbeidet, har jeg tatt grep for å etterstrebe god validitet og reliabilitet. Generalisering er ikke et mål med denne oppgaven – målet er å finne forklaringsfaktorer for utfallet i mine to caser, men som potensielt kan brukes til å forklare utfall i andre kommuner også.

6 Operasjonalisering av variabler

I dette kapitlet utdyper jeg Winters integrerende implementeringsmodell. I prosessen med å forklare variablene i Winter sin modell, operasjonaliserer jeg variablene i lys av min oppgave. Dette gjør jeg ved å basere meg på tidligere forskning, og utleder hypoteser. For noen variabler vil det være logisk å ha en hypotese som omhandler implementeringen av introduksjonsprogrammet som helhet, kjønnsespesifikke hypoteser, eller begge deler. Dette fordi en grunnleggende god iverksetting av introduksjonsprogrammet naturlig nok påvirker begge kjønn.

6.1 Avhengig variabel: Kommunale introduksjonsresultater for kvinner

I Winter sin modell er avhengig variabel iverksettingsresultater. I modellen består resultatene av (1) prestasjoner i form av forvaltningsapparatets adferd (output) og (2) effekter på målgruppens adferd (outcome) (Winter og Nielsen, 2008, s. 17). Ifølge Winter bruker de fleste analyser enten output eller outcome som evalueringsstandard, noe han mener blir for snevert (Winter og Nielsen, 2008, s. 29). Et fokus som inkluderer både output og outcome tillater at en ser sammenhengen mellom variablene på en bedre måte. Dette fordi selve resultatmålet påvirkes av naturlige årsaker, som skaper svingninger i resultater. Blant slike årsaker nevnes (1) oppstartsproblemer og (2) læring over tid (Winter og Nielsen, 2008, s. 25-30). Winter fremhever også viktigheten av å se på lovens formål, og vurdere hvorvidt formålet bør brukes som en målestokk (Ibid.). Denne typen evalueringsstandard er et typisk «ovenfra-og-ned» perspektiv på måloppnåelse. En «nedenfra-og-opp» variant er å bruke bakkebyråkratenes problemløsningsevne som evalueringsgrunnlag (Winter og Nielsen, 2008, s. 34).

Med Winter sine råd som bakteppe velger jeg å bruke en evalueringsstandard som inkluderer både output og outcome. Jeg velger derfor å se på resultatene mine caser har hatt over tid. Dette fordi det kan være faktorer som strukturelle endringer av introduksjonsprogrammet over tid, eller store flyktningstrømmer, som har påvirket resultatene i perioder. Den offisielle statlige målsetting er at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 10; IMDi, 2018c, s.49). IMDi har også satt en måloppnåelse på 55 prosent for overgang direkte etter introduksjonsprogrammets slutt, men

dette brukes ikke i denne oppgaven. Det er altså ingen differensierte mål basert på kjønn. Ut ifra tilgjengelig statistikk vil jeg bruke kommunenes resultater for kvinner som målestokk for sammenligningen.

For å kunne evaluere målsettingen er det nødvendig å operasjonalisere arbeid og utdanning. SSB og IMDi definerer sysselsatte som *«personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende»* (SSB, 2017). Som utdanning regner IMDi ordinær utdanning utover grunnskole (Enes og Wiggen, 2016, s. 12). Det har vært liten diskusjon om indikatorenes brede definisjon for arbeid er problematisk for resultatmåling (Mølland, Guribye og Salomonsen, 2018, s. iii). På den andre siden, har det vært flere diskusjoner om grunnskole bør gi uttelling som utdanning. Dette fordi evalueringer viser at opparbeidelse av grunnskoleferdigheter kan være nøkkelen til at flere kvinner kommer i arbeid eller utdanning (IMDi, 2018c, s. 51). Blant annet finner en evaluering av introduksjonsprogrammet i Agder og Telemark at dersom en sammenligner flyktninger som har fullført grunnskolen med flyktninger som ikke har gjort dette, ser en at gruppen som fullfører grunnskole i Norge får en større andel sysselsatte på sikt (Mølland, Guribye og Salomonsen, 2018, s. vi). Funnene tilsier at grunnskoleutdanning i Norge er viktig for tilknytningen til det norske arbeidslivet (Mølland, Guribye og Salomonsen, 2018, s. vii). Med bakgrunn i dette velger jeg å inkludere bruken av grunnskole i min analyse, ettersom det argumenteres for at det kan ha stor innvirkning på potensielle resultater.

6.2 Uavhengig variabel: Politikformulering og politikkdesign

Politikkformulering og politikkdesign handler om hvilken politisk beslutning som skal iverksettes, og hvordan. Kort oppsummert er politikkformulering derivert av symbolpolitikk og kausalteori (Winter og Nielsen, 2008, s. 41). Ut ifra standpunktene i politikkformuleringen formes det et egnet politikkdesign. Formulering og design er ofte avgjørende for implementeringen, da det viser seg at mangel på sammenheng mellom mål på den ene siden og midler på den andre, hindrer god implementering og resultatoppgåelse (Winter og Nielsen, 2008, s. 71). Typiske elementer som inkluderes her er vedtakets mål, instrumenter og ressurser for å kunne nå målene, informasjon om hvilke myndigheter eller lignende som er ansvarlige for iverksettingen, samt rammer for finansiering og økonomiske bevilgninger

(Winter og Nielsen, 2008, s. 41). Klare og entydige mål er viktig ettersom det kan få betydning for blant annet prestasjoner og effektivitet (Winter og Nielsen, 2008, s. 47).

I denne oppgaven er politikk og deler av organisering allerede definert. Introduksjonsordningen er hjemlet i introduksjonsloven, og loven beskriver rammene for hvem som har rett og krav på hva. Det overordnede statlige målet for introduksjonsresultatene er satt til at 70 prosent av programdeltakerne skal være i enten arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Som utredet i *kapittel 2.5. Introduksjonsloven og aktører*, ligger det overordnede sektoransvaret for integrering og forvaltning av introduksjonsloven hos Kunnskapsdepartementet. Kommunene som bosetter flyktninger, velger organiseringen av programmet selv, i tråd med prinsippet om kommunal råderett (Kjellberg og Reitan, 1995, s. 145). Det som dog er relevant å legge til her, er hvorvidt kommunen har integreringsarbeidet forankret i sin kommuneplan. Ifølge en analyse av resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet gjort av Rambøll, er forankring i kommunen en viktig faktor for en vellykket implementering (2011, s. 57). Dette støttes av Fafos evaluering av introduksjonsprogrammet, som finner at politisk prioritering av introduksjonsprogrammet ofte er et suksesskriterium for integreringsarbeidet (Djuve et al., 2017, s. 10). Dette er også noe IMDi har hatt fokus på i sine årlige kommuneundersøkelser, hvor de ber rådmann om å «svare på spørsmål om hvorvidt kommunen har resultatmål, hva målet er, og om kommuneledelsen etterspør resultater» (IMDi, 2018g, s. 18). Ifølge IMDi kan det være et uttrykk for prioritering i administrativ ledelse (Ibid.).

Når det kommer til økonomiske insentiver og bevilgninger, finnes det flere typer økonomiske instrumenter. På kommunalt nivå får kommunen tilskudd fra staten for å bosette, holde introduksjonsprogram og utbetale introduksjonsstønad til programdeltakerne (IMDi, 2018e). Tilskuddet er ikke øremerket, og kommunene står fritt til å disponere midlene også til andre oppgaver i kommunen (Djuve et al., s. 35). At integreringstilskuddet ikke er øremerket, gjør at disponeringen av tilskuddet kan variere mellom kommunene. I Fafos evaluering av introduksjonsprogrammet, finner de indikasjoner på at økonomisk handlefrihet påvirker kvaliteten på innholdet i programmet og tiltaksviften⁶, selv når det kontrolleres for sentrale variabler som kjønn, opplæringsspor, kommunens sentralitet og arbeidsledighet (Djuve et al., 2017, s. 10). Det vil si at de kommunene der implementeringsaktøren disponerer det statlige tilskuddet selv, har en bedre tiltaksvifte enn de kommunene hvor tilskuddet blir disponert og fordelt gjennom for eksempel Rådhuset.

⁶ Tiltaksvifte vil si bredden og kvaliteten på de lokale tiltakene (Djuve og Kavli, 2015, s. 25).

Denne variabelen omhandler implementeringen av introduksjonsordningen som helhet. Det er derfor hensiktsmessig å inkludere en hypotese som går på selve politikktutformingen og politikkkdesignet i kommunen, og en mer kjønnsespesifikk hypotese. Dette leder til følgende hypoteser;

H1a: I en kommune hvor integreringsarbeidet er godt forankret og prioritert i den kommunale ledelsen, ser en også bedre resultater av introduksjonsprogrammet. Med forankring menes for eksempel spesifisering av kommuneplaner som fremhever integreringsarbeidet, egne integreringsplaner, samt annerkjennelse/oppfølging av arbeid fra kommunale sjefer.

H1b: Økonomisk handlingsrom vil ha positiv effekt på resultatene av introduksjonsprogrammet. Dette fordi handlingsrommet gjør det mulig å tilby gode og skreddersydde tiltak, som vil gagne kvinner.

6.3 Uavhengig variabel: Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd

Så og si ingen former for politiske beslutninger er selvimplementerende. Med andre ord kan iverksettingen kreve at flere aktører og organisasjoner involveres, inklusiv offentlige og private (Winter og Nielsen, 2008, s. 73; O'Toole, 2012, s. 302). Winter fremhever aktørens substansielle, institusjonelle og individuelle interesser som svært viktig, da interessene kan enten være hemmende eller bidragende for iverksettingen. Denne oppgaven går ikke i dybden på disse forskjellige interessene, men poenget er at det kan være lurt å vurdere hva de innblandede aktørene får ut av å delta i iverksettingsprosessen. Dette fordi det kan gjøre iverksettingen mer kompleks. O'Toole poengterer at samspillet mellom de forskjellige aktørene ikke nødvendigvis medfører implementeringsproblemer, da det hele avhenger av relasjonene dem imellom (2012, s. 296).

Som tidligere beskrevet, er det slik at kommunene selv velger hvordan de vil organisere tilbudet deres, men at det må være et samarbeid med NAV (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 177). Ofte organiseres programmet enten gjennom voksenopplæringen i kommunen, gjennom flyktningtjenesten i kommunen, NAV, eller andre etater og godkjente tilbydere (IMDi, 2018c, s. 47). Det er dermed variasjon mellom kommunene i hvordan de er organisert. Tronstad finner at organisering gjennom NAV er mest utbredt i de små og mellomstore kommunene, samt at interkommunalt samarbeid er å

finne i mindre sentrale og mest perifere kommuner (2015, s. 26). Flere evalueringer finner at det ikke med sikkerhet kan hevdes at *hvor* introduksjonsprogrammet er organisatorisk forankret, har en entydig og målbar effekt på deltakernes resultater (Rambøll, 2011; Tronstad 2015). På den andre siden er geografisk nærhet og lav terskel for å ta kontakt med hverandre en forutsetning for et velfungerende samarbeid (Rambøll, 2011, s. 12). Kommuner som har prioritert samarbeid med frivillig sektor, kan vise til noe bedre resultater for deltakerne når det gjelder utvikling av sosialt nettverk (Djuve et al., 2017, 25). Et annet viktig aspekt er godt samarbeid med lokale arbeidsgivere. Dette kan gi kommunen mulighet til å i større grad tilby en arbeidsrettet opplæring, tilpasset lokalt arbeidskraftsbehov (IMDi, 2018, s. 26). Flere studier finner også at ledernes arbeid og prioritet rundt organiseringen ofte er viktigere enn selve organiseringen (Rambøll 2011; Tronstad 2015; Djuve et al., 2017).

Med bakgrunn i dette, antar jeg at det ikke er selve typen organisering som har mye å si for vellykket implementering, men heller at tydelig og god oppgavefordeling mellom flere aktører er av betydning. Dette leder til en generell hypotese, og en kjønns spesifikk hypotese;

H2a: God arbeidsdeling mellom de organisatoriske og interorganisatoriske aktørene fører til vellykket helhetlig iverksetting. Dette fordi det åpner opp for en bedre arbeidsfordeling mellom aktører som vil gagne tidsbruken hos bakkebyråkratene.

H2b: Godt samarbeid med lokale arbeidsgivere og frivilligheten har en positiv effekt på iverksettingsresultatene for kvinner fordi det åpner opp for bedre og bredere tilbud og nettverk.

6.4 Uavhengig variabel: Medarbeidernes evner og vilje/interesser

I Winters modell er det to viktige antakelser; nemlig at implementeringen i høy grad er avhengig av aktørens insitament og kapasitet for å lykkes. Denne variabelen henger tett sammen med Lipskys teori om bakkebyråkratene (også kaldt medarbeiderne). En kort oppsummering av bakkebyråkratenes posisjon og makt over implementeringen er som følger; til tross for nasjonale lover og lokale retningslinjer, utøver medarbeiderne skjønn og prioriteringer i deres arbeid, på grunn av begrensede ressurser, og påvirker dermed iverksettingen. I tråd med Lipsky, anerkjenner Winter hvor avgjørende medarbeiderne er for den faktiske gjennomføringen og resultatoppnåelsen av implementeringen (Winter og Nielsen, 2008, s. 104). De faktorene Winter anser som avgjørende for implementeringens

suksess er medarbeidernes evner og vilje/interesser. Med evne menes det at medarbeiderne har nødvendige ressursene for å kunne løse sine oppgaver (iverksette introduksjonsprogrammet), gjennom for eksempel nok tid, økonomiske ressurser, kompetanse, personlige egenskaper, og nettverk (Winter og Nielsen, 2008, s. 128-133). Evner er også knyttet til hvordan de håndterer tidspress og usikkerhet. Med vilje/interesser menes deres holdninger til målsettinger og arbeidsmetoder, i tillegg til deres ønske og motivasjon for at iverksettingen skal lykkes (Ibid.).

I konteksten til denne oppgaven er det programrådgiverne og lærerne som i hovedsak utgjør medarbeiderne, eller bakkebyråkratene. Tidligere evalueringer støtter opp om viktigheten rundt disse personene. I en evaluering gjennomført av Fafo, kartla de programrådgivernes og lærernes holdninger til introduksjonsprogrammets formål og virkemidler. De fant at medarbeiderne i stor grad var positive til introduksjonsloven, men at lærerne var mer skeptiske til programmets arbeidsmetoder, som sannsynligvis henger sammen med deres pedagogiske perspektiver (Djuve et al, 2017, s. 13). Videre fant de at utarbeidelsen av en god individuell plan er tidskrevende arbeid og at de medarbeiderne med lengre fartstid håndterer vanskelige situasjoner bedre og mer effektivt (Djuve et al., 2017, s. 14). Selv om retten til en individuell plan er lovpålagt gjennom introduksjonsloven, er det et område hvor medarbeiderne utøver relativt mye skjønn (Djuve et al., 2017, s. 30). Videre finner Fafo-rapporten at programrådgivernes personlige holdninger til målgruppen, som for eksempel mottak av flyktninger, påvirker skjønnsmessige vurderinger (Djuve et al., 2017, s. 14). Andre studier finner at det å jobbe som programrådgiver krever solid kompetanse om det norske samfunnet, den lokale tiltaksvifta, deltakernes rettigheter, og godkjenningsordninger (Djuve og Kavli, 2015, s. 33). Det viser seg også at et høyt antall deltakere per programrådgiver gir negative konsekvenser for resultatoppnåelse og oppfølging (Rambøll, 2011, s. 11).

I tråd med dette vil det være relevant å undersøke medarbeidernes grad av evne og vilje/interesser. Også her er det hensiktsmessig å utlede hypoteser i et helhetlig og kjønns spesifikt perspektiv;

H3a: Medarbeidernes grad av vilje/interesse for iverksettingen påvirker hvor vellykket den er. Jo mer dedikerte de er overfor arbeidet sitt, jo bedre resultater ser en.

H3b: Jo bedre evner medarbeiderne har, jo bedre resultater vil en se overfor kvinner i programmet. Dette fordi kvinner kan behøve en annen type oppfølging enn menn, som forutsetter at medarbeiderne har evner til å tilby det.

6.5 Uavhengig variabel: Ledelse

Nå som bakkebyråkratenes rolle er beskrevet, kan jeg lettere beskrive rollen til ledelsen. Det å skulle lede medarbeiderne på integreringsfeltet er ikke nødvendigvis en enkel oppgave. Lederne sin oppgave er kompleks, blant annet fordi medarbeidere opererer med mye skjønn i arbeidet (Winter og Nielsen, 2008, s. 163). Lederne har en viss innflytelse over medarbeiderne gjennom deres engasjement, holdninger og arbeidskultur. Lederne er spesielt viktig der det er flere aktører som samspiller i iverksettingen, da de må sørge for et godt samarbeid mellom partene (Ibid.).

I evalueringer av introduksjonsprogrammet og ledernes rolle, har det vist seg at lederen for introduksjonsprogrammet er vesentlig for gjennomføring av arbeidet (Rambøll, 2011, s.14). Mangel på forankring kan lede til uklar forventningsavklaring mellom ulike aktører i arbeidet (Rambøll, 2011, s. 13), og det er derfor sentralt å skape klarhet og aksept for resultatmål i egen organisasjon og hos samarbeidspartnere i kommunen (Rambøll, 2011, s. 14). Videre viser det seg at ledernes økonomiske handlefrihet påvirker tiltaksviften i programmet (Djuve et al., 2017, s. 10). Med andre ord har ledelsen er viktig overordnet rolle i å styre medarbeiderne i riktig retning, slik at de kan ta de beste skjønnsmessige vurderingene i sitt arbeid.

I introduksjonsprogrammets kontekst er lederne blant annet rådmenn, kommunalsjefer og ledere ved de organer som organiserer introduksjonsprogrammet - måtte det være voksenopplæring, NAV eller flyktningtjeneste. Med bakgrunn i dette, vil det være interessant å undersøke om ledelsen hos de aktuelle aktørene samarbeider godt seg i mellom, og om det er samsvar mellom deres prioriteringer og bakkebyråkratenes syn. Dette fører til følgende hypoteser;

H4a: Hvorvidt den kommunale ledelsen og ledelsen hos de aktørene som implementerer introduksjonsprogrammet samarbeider godt, vil påvirke resultatene i så måte.

H4b: Hvorvidt ledelsen fremmer engasjement, holdninger og arbeidskultur som er i tråd med bakkebyråkratenes syn, vil være positivt for implementeringen av introduksjonsprogrammet.

6.6 Uavhengig variabel: Målgruppeatferd

Målgruppen spiller en viktig rolle i den integrerende implementeringsmodellen, da den kan påvirke virkningen av politikken og atferden til medarbeiderne (Winter og Nielsen, 2008). Målgruppen for introduksjonsprogrammet er de som har rett og plikt til å delta jf. introduksjonsloven. Det er riktig at målgruppen ikke direkte påvirker iverksettingen som sådan, men at de indirekte påvirker iverksettingsmulighetene på grunn av deres ulike forutsetninger og motivasjoner. Dette støttes av tidligere evalueringer og multivariate analyser. Blant annet ser en at individkjenntegn som alder, kjønn og familiesituasjon har betydning for overgangen til arbeid, hvor unge barnløse menn kommer best ut (Djuve et al., 2017, s. 18). I en rapport fra Forskningsrådet pekes det på at det er for lite kunnskap om denne typen interseksjonalitet⁷ mellom variabler (Orupabo og Drange, 2015, s. 30). Slik interseksjonalitet er trolig med på å forsterke forskjeller mellom ulike grupper kvinner i omsorgsintensive faser (Ibid.). Effekten av interseksjonalitet blir også diskutert i en OECD-rapport om kvinners integrering (Liebig og Tronstad, 2018), som jeg refererer til i *kapitel 3.1 Utfordringer for flyktingers sysselsetting*. Der pekes det på at kvinner har spesielle utfordringer knyttet til integrering. Dette fordi de rammes av hindringer knyttet til det å være kvinne, det å være en innvandrers, og det å være en flyktning. På den andre siden viser Lillegård og Seierstad at flyktingenes kjennetegn kun forklarer en liten del av variasjonen i måloppnåelse (2013, s. 4).

Det er gjennomført svært få studier med mål om å fange opp brukererfaringer, som gjør at vi vet lite om hvordan deltakerne opplever introduksjonsprogrammet (Djuve og Kavli, 2015). Det finnes enda mindre informasjon om hvordan kvinner opplever introduksjonsprogrammet spesifikt. I slutten av oktober 2018 kom Fafo ut med en rapport basert på en kvalitativ brukerundersøkelse av programdeltakere i fire kommuner. De fant store variasjoner i oppfattelsen av introduksjonsprogrammets kvalitet (Lillevik og Tyldum, 2018). Selv om et brukerperspektiv er viktig, velger jeg å unnlate å ta med et brukerperspektiv i denne oppgaven på grunn av begrenset med tid og ressurser. I tillegg til å unnlate et brukerperspektiv, velger jeg å ikke gjennomføre en analyse av deltakersammensetningen i de respektive kommunene. Målgruppen i denne oppgaven er kvinner.

⁷ I den internasjonale litteraturen viser begrepet interseksjonalitet til hvordan sosiale kategorier som kjønn, rase, etnisitet, religion, sosialklasse, seksuell orientering og funksjonsevne kan samvirke og påvirke personers leve- og livsvilkår (Thun, 2018).

6.7 Uavhengig variabel: Sosioøkonomiske omgivelser

Ifølge Winter påvirker sosioøkonomiske omgivelser alle stegene i en implementeringsmodell. Han anser det som en viktig uavhengig variabel ettersom en ikke kan styre eller isolere omgivelsene i praksis. Med andre ord er det ikke nødvendigvis god politikk som alltid fører til mindre arbeidsledighetstall, men faktorer som konjunkturer i økonomien som stimulerer til arbeid (Winter og Nielsen, 2008, s. 210). På samme måte kan det være kommunale forskjeller innenfor arbeidsmarkedet, økonomi, eller sosial situasjon som påvirker mulighetene for vellykket implementering (Ibid.). I en undersøkelse om hvilken betydning lokale forhold ved innvandringstidspunkt har for senere utfall for flyktningene, finner de at mulighetene på det lokale arbeidsmarkedet i kombinasjon med begrenset geografisk mobilitet påvirker mulighetene for sysselsetting for flyktninger (Godøy, 2017). I tillegg har tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammet pekt på at elementer som utdanningstilbud, arbeidsledighet og næringsstruktur har betydning for hvor lett det er å lage gode introduksjonsprogram, og hvor lett det er å komme over i arbeid eller utdanning etterpå (Djuve et al., 2017, s. 50). Samtidig viser tall at avstanden i sysselsettingsnivået mellom innvandrere og resten av befolkningen har blitt mindre med årene (Olsen, 2017). Også de absolutte tallene for antallet flyktninger på arbeidsmarkedet har økt (Ibid.). Det viser at arbeidsmarkedet ikke er lukket overfor denne gruppen, og at det finnes muligheter for å bli sysselsatt. Når det gjelder kommunestørrelse, finner Steen at kommunenes størrelse ikke har betydning for kommunenes mulighet til å bosette flyktninger, fordi norske kommuner stort sett er etablerte bysamfunn med kommunale tilbud og ytelser (Steen, 2008).

Steen sin antagelse tar jeg med meg i denne oppgaven, og tror ikke selve kommunestørrelsen påvirker implementeringen i stor grad. I tillegg viser bakgrunns materialet at det ikke er store forskjeller i arbeidsledighet mellom Haugesund og Fredrikstad. Med bakgrunn i dette velger jeg å utelukke en videre analyse av sosioøkonomiske betingelser i denne oppgaven. Hvis det skulle bli nødvendig, vil jeg kommentere eventuelle viktige empiriske funn som er tett relatert til sosioøkonomiske betingelser.

6.8 Betinget uavhengig variabel: Programinnhold

Winters implementeringsmodell er en generell forklaringsramme, det vil si at ikke alle iverksettingsprosesser passer perfekt i modellen, men alle iverksettingsprosesser kan potensielt forklares ut ifra modellen. Winter mener det derfor er nødvendig å tilpasse modellen med bakgrunn i det som skal analyseres (Winter og Nielsen, 2008, s. 22). I dette

tilfellet anser jeg det som nødvendig å legge til en variabel som dekker programinnhold. Dette fordi programinnholdet, gjennom en rekke studier og evalueringer, har vist seg å være essensielt for resultatoppnåelse.

Introduksjonsprogrammet skal være individuelt tilpasset hver deltaker, og det skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder for yrkesdeltakelse eller videre opplæring (Introduksjonsloven, 2003, §4; IMDi, 2018c, s. 47). Tiltakene kan grovt deles i arbeidsrettede tiltak, utdanningsrettede tiltak og tiltak rettet mot å bedre deltakernes forutsetninger for å delta i det øvrige samfunnslivet (Djuve et al., 2017, s. 73). Som nevnt i *kapittel 3.2 Styringsutfordringer i introduksjonsprogrammet*, vet vi at flyktninger ikke får et likeverdig tilbud om norskopplæring og introduksjonsprogram på tvers av kommuner (Djuve et al., 2017). Kommunene har spesielt utfordringer med å tilby tiltak som er tilpasset deltakere med lite skoleerfaring og svake norskerferdigheter, som oftest er kvinner. Andre studier finner at kvinner får tilbud som er mindre arbeidsrettet enn menn (Hernes og Tronstad, 2014), og at kvinner får langt mindre språkpraksis enn menn (Kavli et al., 2007). Fafo finner tilstrekkelig kommunal variasjon i måloppnåelse som kan knyttes til programinnhold i kommunene, til at de med stor sikkerhet kan si at flere av tiltakene i programmet har positiv effekt på overgangen til arbeid, slik som arbeidsrettede tiltak under opplæringen (Djuve et al., 2017, s. 21).

På en annen side viser det seg at bredden og kvaliteten på de lokale tiltakene også påvirkes av de andre variablene over, knyttet opp mot samarbeidsrelasjoner, ressurser og kompetanse (Djuve og Kavli, 2015, s. 35). Flere av lederne i introduksjonsprogrammet sier at det er stor mangel på både statlige og kommunale tiltak som passer til deltakernes ulike behov, og peker på at det ikke er tilstrekkelig med midler til å kjøpe eller lage tiltak (Rambøll 2011). Videre viser det seg at deltakere i program der ledere opplever å ha økonomisk handlingsrom, har opp mot fire ganger så stor sannsynlighet for å ha deltatt i arbeidspraksis enn deltakere i kommuner med mindre økonomisk handlingsrom (Djuve et al., 2017, s. 10). De har også 70 prosent større sannsynlighet for å ha deltatt i språkpraksis om kjønn, spor, kommunens sentralitet og ledighet holdes konstant (Ibid.). Generelt så viser det seg at norskopplæring gitt av kvalifiserte lærere, arbeidsretta tiltak, brukermedvirkning og at deltakerne får heldags- og helårlig introduksjonsprogram, har positiv innvirkning på iverksettingen og resultatene (IMDi, 2018c, s. 51).

Tronstad hevder at mer informasjon om selve innholdet i introduksjonsprogrammet, hva slags tiltak som settes i verk og hvordan, vil trolig også kunne bidra til å forstå forskjeller i resultatoppnåelse bedre (2015, s. 49). Med bakgrunn i informasjonen over, hevder jeg at

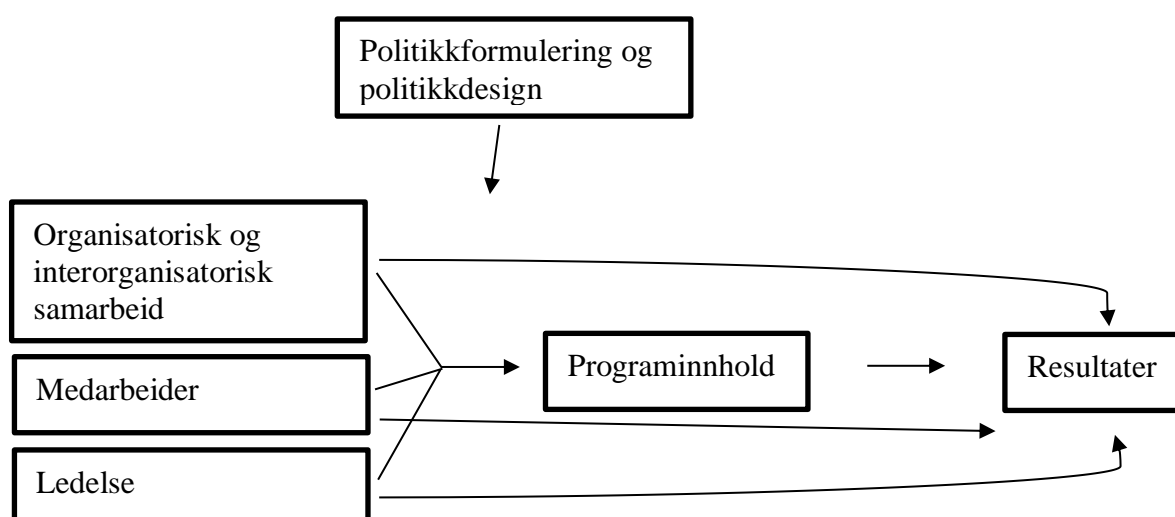
programinnhold er en uavhengig variabel som er betinget av de andre uavhengige variablene. Se figur 7 for en illustrasjon. Hypotesen lyder derfor som følger;

H5: Et programinnhold som er godt tilrettelagt for den individuelle kvinnelige deltakeren vil føre til høyere resultatoppnåelse. For å kunne tilby et slikt programinnhold, er det en forutsetning at ledelsen har økonomisk handlingsrom, medarbeiderne har nok kunnskap og ressurser til å tilrettelegge, samt at det er et godt interorganisatorisk samarbeid som åpner opp for bedre tilrettelegging.

6.9 Oppsummering av variabler

I videre analyse i denne oppgaven, anser jeg det som relevante å gå videre med sentrale elementer innenfor variablene (1) politikkformulering og politikkdesign, (2) organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, (3) medarbeidernes evner og vilje/interesser, samt (4) ledelse. Variablene som tar for seg målgruppen og sosioøkonomiske betingelser, vil ikke analyseres i så måte. Istedet har jeg valgt å inkludere en betinget uavhengig variabel, (5) programinnhold. Jeg velger å inkludere denne variabelen ettersom innholdet i introduksjonsprogrammet er essensielt å vurdere i dette tilfellet. En tilpasset implementeringsmodell, i tråd med Winter sine anbefalinger, illustreres i Figur 7.

Figur 7: Tilpasset implementeringsmodell.



7 Empiri

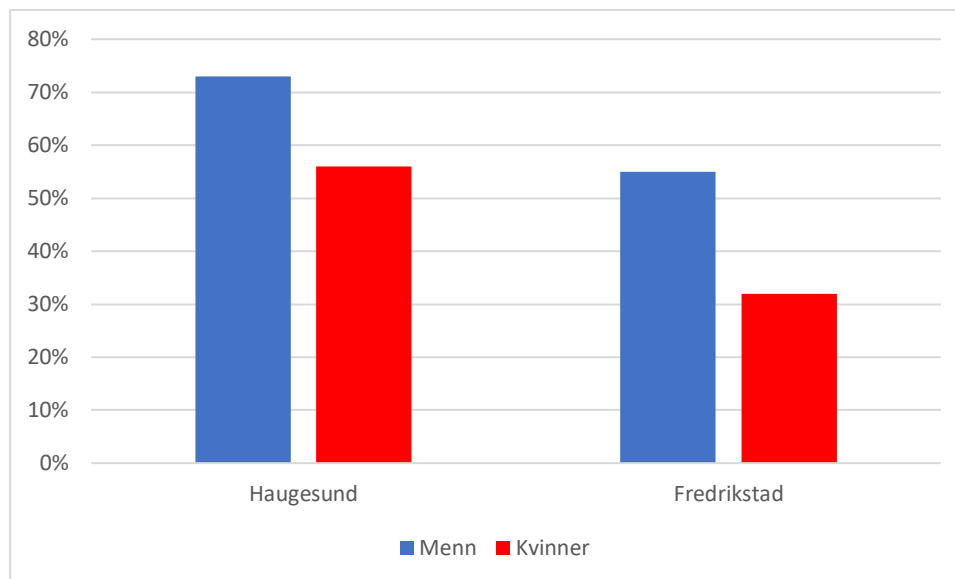
I dette kapitlet kartlegges organiseringen av introduksjonsprogrammet først hos Haugesund, og deretter Fredrikstad. Empirien jeg fremlegger er basert på intervjuene, dokumentene de har gjort tilgjengelig for meg, og andre offentlige dokumenter. De elementene som blir kartlagt er i hovedsak (1) resultater, (2) politikkformulering og politikkdesign, (3) organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, (4) medarbeidernes evner og vilje/interesser, (5) ledelse, og (6) programinnhold. Jeg vil også beskrive visse trekk ved målgruppen og sosioøkonomiske betingelser for å belyse noen sentrale elementer, og for å være transparent overfor hvilken informasjon jeg ikke velger å ta med videre i analysen. I slutten av kapitlet følger en tabell med oppsummering av hovedtrekkene.

7.1 Resultater

Oppgavens avhengige variabel er kommunens resultater for kvinner målt i prosent. Som nevnt i operasjonaliseringen, sier Winter at et rigid syn på måloppnåelse ikke nødvendigvis er den beste måten å se resultatene på. Dette fordi faktorer sentrale faktorer påvirker resultatene på visse tidspunkt. Derfor anser jeg det som hensiktsmessig å legge frem de kommunale resultatene fra flere perspektiver.

Figur 8 viser kvinners overgang til arbeid/utdanning ett år etter introduksjonsprogrammets slutt, aggregert for alle årene 2011-2016. De aggregerte tallene viser at resultater for kvinner i Fredrikstad ligger på 32 prosent, mens det i Haugesund ligger på 56 prosent. Grunnen til at jeg har bruker aggregerte data fra SSB, er fordi en oppdeling mellom kjønn for hvert år, gjør at utvalget blir for lite, og kommer i strid med personvern. Derfor er ikke alle kjønnsspesifikke tall over tid tilgjengelig i SSB sin statistikkbank. Ser en på resultatene i Haugesund og Fredrikstad for hvert år, sammenlagt for kvinner og menn, er det like tydelig at Haugesund har bedre resultater enn Fredrikstad. Begge kommunene følger samme svingningsløp, men Haugesund ligger på et nivå som er minst 20 prosentpoeng over Fredrikstad. I 2016 hadde Haugesund til og med en måloppnåelse over den nasjonale målsettingen. For en illustrasjon av dette se vedlegg 5, figur II.

Figur 8: Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere, arbeidsmarkedsstatus året etter avsluttet program, aggregert for 2011-2016.



Kilde: Tilsendt fra SSB.

Denne «trenden» i resultater vi ser for Haugesund og Fredrikstad, viser at deres nivå av måloppnåelse ikke er et engangstilfelle. I SSB sin seneste monitor for introduksjonsprogrammet (for perioden 2009-2013) finner Enes og Wiggen at Fredrikstad er blant de kommunene med lavest andel i arbeid eller utdanning (2016, s. 46). Haugesund ligger på over 60 prosent (Ibid.). I en annen resultatstudie av introduksjonsprogrammet (for perioden 2007-2011) finner Blom og Enes lignende resultater for henholdsvis Fredrikstad og Haugesund (2015, s. 81). Dette bygger opp under den totale måloppnåelsen, hvor Haugesund gjør det betraktelig bedre enn Fredrikstad.

I Fafos rapport fra 2017, har de analysert kjønnsesifikke tall over tid, for kvinne på spor-1. I tabell 3 har jeg samlet de mest relevante variablene fra en større tabell. Jeg har tatt ut verdiene for Haugesund, Fredrikstad og totalen (gjennomsnittet av det originale utvalget). Tallene under variabelen Arbutd 2015 i tabell 3 viser hvor mange prosent av kvinnelige spor-1 deltakere fra kohortene 2007, 2009 eller 2011 som er i jobb eller utdanning i 2015. En kan se at Haugesund har hatt svært gode resultater for kvinner på spor 1, med 55 prosent. Fredrikstads resultater er 17 prosent.

Tabell 3: Utvalg av resultater, tiltaksbruk, kommunekjennetegn og deltakerkjennetegn, etter bosettingskommune. Spor 1-deltakere med oppstart i introduksjonsprogrammet i 2007, 2009 eller 2011, kvinner.

	Arbutd 2015	Arbeid 2015	Utdanning 2015	Arbeids- og/eller språkpraksis	Grunnskole	Eritrea	Lokal ledighet	N
Haugesund	55%	38%	17%	93%	38%	10%	3.2	29
Fredrikstad	17%	13%	4%	43%	37%	3%	4.3	30
Totalt	36%	27%	9%	55%	15%	15%	3	56

Kilde: Djuve et al, 2017, s. 292-293.

Ved å se mer nøye på hva tabellen inneholder, kan en se noen interessante forskjeller. Variabelen Arbeid 2015, viser at 38 prosent av de tidligere kvinnelige deltakerne enten har heltids- eller deltidsarbeid i 2015 i Haugesund, mot 13 prosent i Fredrikstad. Variabelen Utdanning 2015, viser at det er langt flere prosentpoeng av deltakerne som har gått videre med utdanning i Haugesund enn i Fredrikstad. Denne forskjellen i overgang til utdanning, ser en til tross for at begge kommunene tilbyr grunnskole til omtrent like mange av deltakerne, jf. variabelen Grunnskole. Ser en på den variable som tar for seg praksis i tabellen, er det helt tydelig at Haugesund har hatt mange deltakere i enten språk- eller arbeidspraksis. Fredrikstad ligger under gjennomsnittet for andel som er i en form for praksis i denne perioden. Selv om Fredrikstad har noe høyere arbeidsledighet og færre deltakere fra Eritrea, er ikke forskjellene så store til at de er av enorm betydning. Med andre ord ser det ikke ut til at Haugesund har hatt spesielt lav arbeidsledighet eller «enkel» deltakergruppe i forhold til Fredrikstad (Djuve et al., 2016, s. 21). Disse tallene representerer omtrent like mange deltakere, jf. N.

Disse resultatene viser at Haugesund har en klart bedre resultatoppnåelse for kvinner, både ett år etter avsluttet program, men også over tid. Denne systematiske forskjellen åpner opp for at det kan være konkrete elementer ved implementeringen som gjør at Haugesund har bedre resultater jevnt over årene.

7.2 Haugesund

7.2.1 Politikformulering og politikkdesign

Mye av politikformulering og politikkdesign er allerede konkretisert på høyere politisk nivå. Det vil si at den nasjonale målsettingen for resultatoppnåelse og minimumskrav til organisering og innhold er satt. Når det gjelder lokale mål i Haugesund, har de ikke satt seg noe annet mål enn den nasjonale målsettingen. I Flyktingtjenesten sine arbeidsdokumenter, har de skrevet at deres mål er at 70 prosent av deltakerne skal ut i enten arbeid eller utdanning året etter endt introduksjonsprogram. De har ingen differensierte mål for kjønnene.

Haugesund kommune har ingen egen planstrategi for integrering. Deres strategi er derimot å *«ha integrering som gjennomgående tema i lokale planer og i samhandling regionalt»* (Haugesund kommune, 2015, s. 36). Dette gjenspeiles faktisk i kommunens delplaner. Også Rådmann påpeker at *«kommuneplanen er på det generelle, hvor vi skal bygge et kraftfullt sentrum mellom bukken og bjørnen for alle. Også er det delplaner, temaplaner, som plukker opp de spesifikke spørsmålene [om integrering]»* (2018, [intervju]). For Rådmann virker det ikke nødvendig å ha en egen integreringsdel, ettersom intensjonen om god integrering er forankret i kommuneplanen. Rådmann tydeliggjør at *«det [Haugesund] skal være en god by å bo i for alle. Og alle betyr alle. Så da synes jeg svaret er ja, helt klart [at integrering er forankret i kommuneplanen]»* (2018, [intervju]). Å ha en egen integreringsplan var heller ikke noe tema som ble tatt opp av de andre informantene. På spørsmål om de følte at integreringsarbeidet var forankret hos kommunen, og om det var politisk vilje, sa samtlige informanter på leder- og medarbeidernivå, ja.

Flyktingtjenesten disponerer hele det statlige integreringstilskuddet selv. Det er leder for Flyktingtjenesten som fordeler pengene på de aktuelle enhetene som jobber med integrering. De har blant annet overføringer til ett årsverk i pedagogisk-psykologisk tjeneste, og et og et halvt årsverk innenfor helse. Dette gjør at deltakerne kan kartlegges raskere, slik at Flyktingtjenesten raskere kan tilrettelegge for anpassede og gode løp for deltakerne (Leder flyktingtjenesten, 2018, [intervju]). Videre har de to årsverk til en enhet som heter Språkverket, en intern språkpraksis, samt en overføring til biblioteket, slik at biblioteket kan kjøpe materiale som har fokus på det multikulturelle og flerspråklige (Ibid.). Videre har de en overføring til Røde Kors for deres arbeid med Flyktingguide, og overføring av et årsverk til barnevernet. Flyktingtjenesten overfører også midler til Breidablikk læringscenter. Læringscenteret mottar per capita tilskuddet direkte, som de administrerer selv. Selv når

introduksjonsordningen var organisert i NAV, disponerte deres avdeling hele tilskuddet selv (Avdelingsleder Flyktingtjenesten, 2018, [intervju]).

7.2.2 Organisatorisk og interorganisasjonsimplementeringsatferd

I Haugesund er det Flyktingtjenesten som har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet. Læringscenteret Breidablikk har ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Frem til 2016 var Flyktingtjenesten en intern del av NAV, men valgte å gå ut av NAV fordi de ville være mer tilgjengelig overfor deltakerne (Fagleder Flyktingtjenesten, 2018, [intervju]). Per idag er NAV sin rolle knyttet opp mot rundskrivet om samarbeid mellom kommunen og NAV, hvor NAV tilbyr tiltak som arbeidstrening, lønnstilskudd og arbeidsmarkedsopplæringskurs (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015; Avdelingsleder Flyktingtjenesten, 2018, [intervju]).

Figur 9: Organisasjonskart Haugesund Flyktingtjeneste.



Flyktingtjenesten er oppdelt i to team. Hvert av teamene har en fagleder, som har et overordnet ansvar overfor medarbeiderne, i tillegg til at de har en programrådgiverrolle overfor et antall deltakere selv. Det ene teamet, bosettingsteamet, har ansvar for bosetting og oppfølgingsarbeid knyttet til flyktingenes fritid, bolig og familieoppfølging. Bosettingsteamet samarbeider tett med frivilligheten om å finne aktiviteter til å supplere deltakernes introduksjonsprogram med fritidsaktiviteter. Det andre teamet, introduksjonsteamet, har ansvaret for gjennomføring og implementering av introduksjonsprogrammet som helhet. Det er de som jobber med å oppfylle de formelle kravene til introduksjonsordningen. Det vil si, føre inn vedtak, følge opp deltakernes progresjon, legge til rette for individuelle planer, samt samarbeide med deltakernes lærere.

Hver deltaker har en spesifikk bosettingsveileder og programrådgiver. Fra og med 2018 har de innført egne arbeidere som jobber tett opp imot praksis. Tidligere har Flyktningtjenesten hatt ulik organisering, hvor programrådgiverne har hatt ansvar for praksis. Organiseringen rundt praksis har endret seg ut ifra hvilke typer prosjekter og midler de har hatt tilgjengelig. En gjennomgang av arbeidet til praksisveilederne følger i delkapittelet om programinnhold.

Flyktningtjenesten har et samarbeid med Språkverket, en arena innenfor Kulturetaten, som fungerer som en intern språkpraksis for de introduksjonsdeltakerne med minst formell kompetanse og kvalifisering (Avdelingsleder Språkverket, 2018, [intervju]). Det er Flyktningtjenesten som styrer Språkverket, og som overfører midler til deres 2.4 årsverk. Språkverket har vært et tilbud i introduksjonsprogrammet i Haugesund i alle år, men har vært organisert på ulike måter. Flyktningtjenesten samarbeid også tett med frivilligheten og næringslivet for å kunne tilby et godt programinnhold, og for å sikre seg at deltakerne bruker fritiden sin godt. Blant annet har de et systematisk samarbeid med Flyktningguiden i regi av Røde Kors. Avdelingsleder ved Flyktningtjenesten forteller at:

«Vi må ha samarbeid med andre når man jobber med flyktninger. Jeg har hele tiden sagt at vår Flyktningtjenesten er ikke en separat tjeneste, men våre tjenester skal være utadvendte, så vi må ha samarbeid med barnehage, skole, næringslivet, andre enheter i kommunen for å få det til. Og dette er veldig forankret på politisk nivå. Vi har hatt masse informasjonsmøter. Hvordan er det på flykningsfronten. Vi prøver å kommunisere ting til resten av kommunen» (2018, [intervju]).

7.2.3 Medarbeidernes evner og vilje/interesser

Flyktningtjenesten har medarbeidere med bred fagbakgrunn, og med ulik fartstid i arbeidet med flyktninger. Informantene forteller at de ikke skiller på kvinner og menn i programmet, eller at de har et spesielt ønske eller mål om at kvinner skal lykkes. Det alle har til felles, er synet på at et familiefokus i introduksjonsprogrammet er viktig for at kvinnen skal lykkes. Avdelingslederen ved Flyktningtjenesten forteller at *«i Haugesund tenker man helhetlig, og oppfølging. De [kvinnene] må ivareta seg selv og sin familie, til å kunne være i en posisjon hvor de drar nytte av læring» (2018, [intervju]).* Dette gjenspeiles hos flere av informantene på medarbeidernivå, som påpeker at *«vi er en flyktningtjeneste, vi skal jobbe helhetlig med deltakeren» (Programrådgiver Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]).* Programrådgiverne har et stort fokus på deltakerne, og bruker mye tid på kartlegging for å finne ut hva slags tiltak

som kan passe den individuelle deltakeren best. For kvinner uten formell kompetanse eller kvalifisering, prøver de å kartlegge annen type erfaring og interesser. Programrådgiveren understreker at «vi prøver virkelig å finne løsninger. Vi henger oss ikke så mye opp i det som ikke fungerer, vi prøver å finne nye veier» (Ibid.). Det er ikke noe tak på hvor mange deltakere hver programrådgiver har ansvaret for, men:

«smerteterskelen ligger på rundt 30 [deltakere]. Som et resultat av den store flyktningstrømmen i 2015, og påfølgende bosetting av de som fikk opphold, har antallet deltakere per programrådgiver blitt høyere enn smerteterskelen på 30 personer. Dette gjør at tiden ikke alltid strekker til, og visse arbeidsoppgaver må prioriteres». (Ibid.).

Ifølge programrådgiveren er det «må-oppgavene [som prioriteres], at de skal ha en individuell plan, møtene vi har oss i mellom, at det [programmet] skal være heltid og fulltid» (Ibid.). Dette presset blir sett på som problematisk fordi Flyktningtjenesten ønsker å jobbe helhetlig. Programrådgiveren forteller at tilbud til kvinner som er hjemme i fødselspermisjon er blant ting som kan bli nedprioritert, som er negativt for kvinnenes opprettholdelse av kunnskap i den perioden (Ibid.). Også det å jobbe helhetlig med familien kan bli nedprioritert. Det anses som negativt fordi «om ikke det er på plass, så vil ikke intro [introduksjonsprogrammet] fungere heller. Veldig ofte» (Ibid.).

Medarbeiderne ønsker mer ressurser for å kunne tilby fler tiltak. Til tross for at en ønsker mer, forteller de at de opplever at ledelsen har et godt økonomisk handlingsrom (Fagleder Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]; Programrådgiver Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]; Praksisrådgiver Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]). Når det gjelder medarbeidernes egne ressurser, evner og nettverk, forteller de at slike faktorer spiller inn på kvaliteten på arbeidet (Ibid.) Dette er også Avdelingsleder ved Flyktningtjenesten enig i, og forteller at «Det er veldig viktig. At de [medarbeiderne] er motiverte, at de har selgeregenskaper, at de har kontakter, er proaktiv. Det har en innvirkning. Klarer man å være en relasjonsbygger med deltakerne. Dette er ting som jeg tror har innvirkning på resultatene» (2018, [intervju]).

Fagleder og Programrådgiver ved Flyktningtjenesten forteller at de er nøye med å gi deltakerne informasjon om fravær, og hvordan dette påvirker den økonomiske stønaden deres. Fagleder forteller at det i visse perioder kan være skyhøye fraværstall, og at det er en vanskelig problemstilling spesielt for de med store omsorgsoppgaver. I tilfeller der fraværet skjer en sjelden gang, eller det viser seg at de har en god grunn, så har ikke stønaden blir

trukket hver gang (Fagleder Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]). De forsøker likevel å være strenge når det gjelder fravær, fordi det finnes rom for tilrettelegning i lovverket, om det skulle være behov for det. De ønsker å være strenge fordi det er slik det er i arbeidslivet, og de vil lære deltakeren at de må ta ut feriedager hvis de ikke har fler sykedager igjen. Fagleder peker på at det er et paradoks, fordi «*så er det ikke sikkert vi gjør de noe godt når hvis vi trekker stønad, for det [situasjonen] blir kanskje vanskeligere*» (Ibid.).

7.2.4 Ledelse

Ifølge de informantene som er på ledernivå, er det godt samarbeid mellom lederne. Lederen for Breidablikk læringscenter sier blant annet at:

«Ja, vi samarbeider veldig godt i ledelsen. Det er inspirerende. Vi kan være uenige, men vi inspirerer hverandre. I hvert fall blir jeg det. Jeg synes det er kjekt. Også er det en annen yrkesgruppe, her jobber jeg stort sett med pedagoger, og jeg tror det er viktig at vi spiller på hverandre. Vi gjør hverandre bedre når vi har et tett samarbeid» (2018, [intervju]).

Til tross for det gode samarbeidet lederne har seg imellom, påpeker både avdelingsleder ved Flyktningtjenesten og Breidablikk læringscenter at det ikke alltid har vært lett å samarbeide. Samarbeidet har blitt bedre etter at enhetene ble enige om at de skal jobbe mer i fellesskap, som er grunnen til at de nå opererer med ukentlige ledermøter. Hva gjelder samarbeid med kommunal ledelse, forteller avdelingsleder ved Flyktningtjenesten at «*kommunen anerkjenner den jobben som vi gjør, gir ganske mye skryt. De er proaktive. De får oppdatering en gang i måneden*» (2018, [intervju]). Også Rådmannen opplever at det er en politisk vilje for at introduksjonsprogrammet skal være vellykket, og at det har vært en «*gjennomgående politisk enighet om å bosette*» (2018, [intervju]). Flyktningtjenesten og NAV rapporterer resultatene gjennom hierarkiet, opp til Rådmann, som forteller at «*det er jevnlig rapportering for bosetting og resultater. Så det etterspørres. Jeg opplever at det etterspørres, og at det skapes interesse og engasjement*» (Ibid.).

Lederfigurene har en innflytelse over medarbeiderne gjennom deres standpunkt, noe som bli bekreftet av programrådgiveren. Hun forteller at:

«Ledelsen er superviktig, det å ha en ledelse som har kjennskap til de utfordringene vi har. Vi har jo fagledere som har deltakere selv. Det tror jeg er kjempeviktig, for da jobber vi med de samme utfordringene. Så de har en fot innen begge områdene, både det praktiske og det administrative. Man må kjenne utfordringene litt på kroppen for å finne gode løsninger. Uten en ledelse som har tydelig innblikk i hva som foregår, så kan de ikke legge de rette rammene. Hvis de er utenfor så mister man kanskje litt mer av perspektivet, da tenker man mer rammer og økonomi, og ikke deltakernes beste» (2018, [intervju]).

Det er Flyktningsjenesten som administrerer integreringstilskuddet, og avdelingslederen forteller at *«det skal være et nullbudsjett i forhold til flyktning, men det gjør også at vi har enormt stort handlingsrom i forhold til hvordan vi kan bruke midlene»* (2018, [intervju]). Selv om de har et økonomisk handlingsrom og en del ressurser tilgjengelig, har de alltid et ønske om å få mer midler. Ut ifra de dokumentene jeg har fått tilgjengelig fra Flyktningsjenesten, ser det ut til at de har formalisert arbeidet sitt. Flyktningsjenesten har klare rutiner og sjekklister for hva som skal gjøres i forskjellige situasjoner og i avvikstilfeller.

7.2.5 Målgruppeatferd

Dybdeinformasjon om akkurat målgruppeatferd faller utenfor oppgavens rammer, men det er et par poenger jeg vil ta med for å underbygge videre argumenter. Det erkjennes både av avdelingsleder ved Breidablikk læringscenter og fagleder ved Flyktningsjenesten at flyktninger fra visse landgrupper, eller med krevende familiesituasjoner, påvirker hvorvidt de har mulighet til å gå over til utdanning eller arbeid etter at de er ferdig med programmet (Avdelingsleder Breidablikk 2018, [intervju]; Fagleder Flyktningsjenesten 2018, [intervju]). Begge forteller at det likevel med riktig type tilrettelegging og oppfølging, vil være mulig for kvinnene å få gode resultater (Ibid.). Fagleder ved Flyktningsjenesten forteller at *«vi vet jo at det går an å lykkes med de som ikke har så gode forutsetninger, som mange tror kommer til å mislykkes. Men det krever en helt annet arbeid, og sjansen for å ikke lykkes er større»* (2018, [intervju]).

7.2.6 Sosioøkonomiske omgivelser

Også her faller en dyp utredelse utenfor oppgavens rammer, men det er noen elementer jeg vil belyse. Haugesund er en mellomstor kommune, med i underkant av 40.000 innbyggere.

De som jobber med introduksjonsprogrammet anser ikke Haugesunds størrelse som noe særlig problem. Praksisveileder ved Flyktingtjenesten forteller at *«det er en stor nok kommune. Det er ikke vanskelig å finne nye steder [for praksis]. Det er mange bedrifter her, som vi ikke har vært i kontakt med. Sammenligner vi med nabokommunen Tysvær, så har vi nok mer å spille på. Både kommunalt og privat»* (2018, [intervju]). Avdelingslederen ved Språkverket mener at kommunestørrelsen har noe å si for hvor annerledes man kan være, fordi Haugesund er en kommune hvor mange kjenner hverandre. Dermed er det å *«passe inn»* en fordel. Hun forteller at *«Haugesund er traust. Da er det viktig å bli kjent med hverandre, og å hjelpe de [flyktningene] med å passe inn på sin måte»* (2018, [intervju]). Når det gjelder kommunens nivå av arbeidsledighet, forteller avdelingsleder ved Flyktingtjenesten at *«det som er viktig å ta med er vi er en kommune som har hatt høy arbeidsledighet over tid. Vi må hele tiden streve etter å oppnå resultatene i et vanskelig arbeidsmarked, og det er ikke bare i oljekrisen, men over tid»* (2018, [intervju]).

7.2.7 Programinnhold

Flyktingtjenesten skiller på utdannings- og arbeidsrettet løp. I samarbeid med deltakerne, blir de enige om hva målet til den enkelte er i programmet, og hvilket løp de vil ta. Med andre ord er det et stort fokus på individuelle planer, hvor deltakeren også medvirker. Fagleder ved Flyktingtjenesten forteller at *«vi har egentlig ikke noe fokus på kvinner og menn, men vi har fokus på individet. Når vi starter semesteret, så går alle veilederne gjennom sine deltakere og ser hva man har behov for, og kartlegger det for å få en oversikt over hva vi har behov for av kursing»* (2018, [intervju]). I følge avdelingsleder ved Flyktingtjenesten, hadde de tradisjonelle opplæringsmetoder tidligere, slik som «systuen» for kvinnelige deltakere, og «snekkerverkstedet» for de mannlige deltakerne. Med årene har de spisset tiltakene mer etter hva slags forventninger det er til deltakernes måloppnåelse, og introduksjonsprogrammets målsettinger (2018, [intervju]). Helt generelt om programinnholdet, forteller Avdelingsleder ved Flyktingtjenesten at *«vi har veldig arbeidsretta fokus, og det tror jeg at vi har med fra oss fra NAV. Mye av tilbudet skal dreie seg om jobb»* (2018, [intervju]). Etter den grundige kartleggingen introduksjonsteamet de gjør av deltakerne og potensielle tiltak, setter de i gang med bestilling og utvikling av passende tiltak (Ibid.).

A) Norskopplæring og samfunnskunnskap

Programdeltakerne har 16 timer med norskopplæring i uka, og resten av timeplanen blir fylt opp med andre tiltak. Breidablikk Læringscenter tilbyr norskkurs på både dag- og kveldstid, spissa kurs som skal forberede deltakerne til norskprøver, samt kurs med arbeidsrettet norskopplæring. Læringscenteret opererer med spor-inndeling. Spor-1 er for de svakeste. For denne gruppen har de norskopplæring med bakgrunn i alfabetiseringsmodulen, en læringsmetode for de som ikke kan skrive eller lese. De som eventuelt kan lese og skrive på sitt morsmål, må lære seg det latinske alfabetet. For disse to gruppene, har de av den grunn mye muntlig opplæring. Spor-2/3 er for deltakere som har litt mer formell kompetanse. Hvis en deltaker har rask progresjon i språklæringen, er det fullt mulig å hoppe mellom sporene. Dette gjøres enten ved faste tidspunkt i løpet av semesteret, eller ved å søke om å bytte spor utenom de fastsatte datoene.

Undervisning i samfunnskunnskap er lagt til en annen avdeling hos læringscenteret, avdeling for tospråklige lærere. Mye av undervisningen er lagt opp på kveldstid, men tilrettelegging på dagtid er også mulig. Ved å bruke tospråklige lærere har de, ved behov, god mulighet til å gi undervisningen på deltakernes eget morsmål (Avdelingsleder Breidablikk, 2018, [intervju]).

B) Programtiltak og praksis

Flyktningtjenesten i Haugesund ser ut til å ha en bred tiltaksvifte, men skiller ikke mellom arbeidspraksis og språkpraksis (Praksisveileder Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]). Dersom deltakerne er på et språknivå á A2⁸, kan de igangsette NAV-tiltak som arbeidstrening, lønnstilskudd eller mentor. Bredden på tiltakene de selv tilbyr har variert med antall bosatte og programdeltakerne. Ifølge fagleder ved Flyktningtjenesten, har de mulighet til å tilby et mye mer tilpasset programinnhold for deltakerne når de har mange deltakere i programmet (2018, [intervju]). Et av tiltakene som blir trukket frem som spesielt positive overfor kvinner, er et arbeidsrettet kurs innen helse- og omsorg. Dette kurset startet i 2005 med bakgrunn i at det var behov for fler arbeidere innen helse og omsorg i kommunen. Avdelingslederen forteller at de har «samarbeid med omsorgssenteret i forhold til utplassering, hvor mange av kvinnene går. Dette har også en innvirkning på de resultatene vi har. At de faktisk har prøvd seg ute i jobb» (Ibid.). For de deltakerne det er relevant for, er det mulig å få bistand til å ta et fagbrev gjennom Studieforbundet AOF. Dette gjøres med midler kommunens

⁸ For en forklaring av kriteriene for språknivå, se Kompetanse Norge (2015).

personalavdeling administrerer fra Fylkeskommunen. Dette fagbrevstilbudet er dog ikke satt ordentlig i system (Ibid.). Avdelingslederen ved Flyktningtjenesten mener en fordel med et slikt samarbeid med kommunen er at personalavdelingen får en enorm kompetanse innen oppfølging av minoritetsspråklige. For å kunne tilby et bredt spekter av tiltak benytter Flyktningtjenesten seg av *«de ferdighetene vi har på avdelingen her og de ansatte»* (Ibid.). Det har gjort at de blant annet har hatt turgrupper og spinninggrupper. Avdelingsleder ved Flyktningtjenesten sier at *«det som er fordelen med det, er at du knytter en kontakt med gruppa. Da blir de veldig tillitsfulle. Også trenger jo kvinner med flyktningbakgrunn et fokus på fysisk aktivitet. Så det var veldig effektivt»* (Ibid.).

Av helt spesifikke prosjekter overfor kvinnelige deltakere nevnes flere. Flyktningtjenesten hadde opprinnelig et tiltak for enslige menn som het Ung Intro, som de utvidet til å inkludere enslige kvinner. Dette prosjektet har hatt en stor innvirkning på de unge deltakernes evne til å beherske det norske samfunnet (Avdelingsleder Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]). I tillegg til dette, er det to spesifikke tiltak som samtlige informanter peker på som vellykkede tiltak overfor de kvinnene med svakest kvalifiseringsnivå. Det ene er den interne språkpraksisen Språkverket og det andre er prosjektet På Vei.

Språkverket fungerer som språkpraksis for de på spor 1, og har en rekke type aktiviteter. Bortsett fra å ha et kjøkken hvor deltakerne jobber, drar de på ekskursjoner til institusjoner som sykehjem, skole og barnehage. Grunnen til at de gjør dette, er for å vise og lære deltakerne om sentrale institusjoner i Norge. Avdelingsleder ved Språkverket mener dette er med på å *«gjøre deltakerne tryggere på det samfunnet de har kommet til, og kanskje ikke synes det er så dårlig å sende barna i barnehagen lenger»* (2018, [intervju]) Avdelingslederen mener det viktigste en gjør med denne gruppen, er å tenke på grunnstrukturer. Derfor bruker de ansatte på Språkverket mye tid på noe de kaller for *«snakkepakker»*, hvor de snakker med deltakerne om dagligdagse emner. Dette kan være samtaler om hvordan en feirer barnebursdager, hvorfor barn går i barnehagen og hvorfor fritidsaktiviteter er viktig. Metoden går ut på at deltakeren forteller hvordan de gjør det i deres kultur, så forteller den ansatte hva som er vanlig i Norge. På den måten prøver de å skape en dialog og forståelse, samt trygghet hos deltakeren. Hos Språkverket har de med andre ord kombinert samtaler som samfunnsliv og samfunnsdeltakelse med språkqualifisering. Et annet spesifikt tiltak som blir trukket frem ved Språkverket som svært positivt, er Program for foreldreveiledning (ICDP heretter). Dette kursets mål er å styrke deltakernes omsorgskompetanse i en norsk kontekst. Dette tiltaket er noe de prøver å tilby så mange foreldre som mulig, av de som går i introduksjonsprogrammet. Avdelingslederen ved

Språkverket håper at ICDP skal bli obligatorisk for alle flyktninger med barn som blir bosatt i Haugesund.

På vei er et prosjekt Flyktningtjenesten har hatt i en rekke år, også under NAV. Tiltaket var for de deltakerne med svakest norskerdigheter og liten eller ingen skolebakgrunn. I dette prosjektet ble deltakerne utplassert i bedrifter, og prosjektlederen (som var en programrådgiver) fulgte både deltakerne og bedriftene tett opp. I tillegg ga prosjektlederen spisset undervisning ut ifra deltakernes behov for kursing, og deltakerne fikk arbeidsrettet norskopplæring. Ifølge avdelingslederen ved Flyktningtjenesten så de svært gode resultater i overgang til arbeid og utdanning for disse deltakerne etter endt program (2018, [intervju]). De har også hatt et lignende program for mer kvalifiserte kvinner, kalt Snart Ansatt. På Vei ble avsluttet i fjor, som en konsekvens av at bosettingstallet økte. For å kunne fortsette med samme type oppfølgingsarbeid, så seg nødt til å tenke på andre løsninger. Det resulterte i at Flyktningtjenesten nå har egne praksisveiledere, som skal ivareta grunntanken og arbeidsmetoden som var brukt i disse prosjektene.

I Haugesund jobber de målrettet med lokale aktører til praksis. De har blant annet et samarbeid med Kristelig Forening for Unge Kvinner og -Menn, gjennom et prosjekt som heter Forandringshuset. Deltakerne går i praksis på kjøkkenet ved Forandringshusets kafe. Flyktningtjenesten kjøper også tiltak fra Scandic-kjeden. Hotell-kjeden tar inn 15 personer til språkpraksis. En ansatt i Scandic har blitt frikjøpt, og jobber med å følge opp og tilrettelegge for deltakerne. Her har Flyktningtjenesten profitert ved at flere av deltakerne har fått jobb, til tross for at det ikke er en del av avtalen deres.

Ifølge Praksisveilederen ved Flyktningtjenesten er det ikke spesielt vanskelig å finne praksisplasser for kvinner, men det kan være vanskeligere å finne relevant praksis for de med helt konkrete ønsker (2018, [intervju]). Avdelingsleder ved Språkverket mener en utfordring er å få kvinner med liten eller ingen kvalifisering til å bli såpass trygge på seg selv at de tør å gå i en praksisplass (2018, [intervju]). Praksisordninger hvor det er tett oppfølging, har derfor vært svært positivt for denne gruppen deltakere (Ibid.).

C) Utdanningsretta løp og grunnskole

Når det gjelder utdanningsrettede løp, har de ikke forskjellig tilbud mellom kjønnene. Akkurat nå går det mange deltakere fra Syria i introduksjonsprogrammet i Haugesund. Ettersom flere av disse har gått på skole i hjemlandet, har flere deltakere gode forutsetninger for å ta et utdanningsretta løp. Av den grunn har Flyktningtjenesten mer fokus på utdanningstiltak nå enn før. Flyktningtjenesten har fått kommunale utviklingsmidler for å

kunne tilby forberedende kurs til videregående opplæring. Flyktningtjenesten har et godt samarbeid med Karmsund videregående skole, som har en innføringsklasse. Avdelingslederen ved Flyktningtjenesten forteller at «*vi har alltid hatt fokus på formell kompetanse, derfor har vi mer fokus på videregående nå, og tidligere hatt fokus på grunnskole*» (2018, [intervju]).

Samtlige informanter svarer ja på spørsmål om grunnskole burde regnes i måloppnåelsen. Avdelingslederen ved Flyktningtjenesten forteller at «*som kommune så tenker vi hva er den beste overgangen til jobb. Jo, det er gjennom god kvalifisering. Og det er gjennom et eksamensretta grunnskoleløp*» (2018, [intervju]). Dette er avdelingsleder ved Breidablikk læringssenter enig i. Læringssenteret har fulgt opp de som har gått grunnskole over tid, og det viser seg at det går «*knallbra*» på sikt (Avdelingsleder Breidablikk læringssenter, 2018, [intervju]).

7.2.8 Oppsummering Haugesund kommune

Når det gjelder politikkdesign og politikkformulering, har ikke Haugesund noen egen handlingsplan eller lignende for integrering i kommunen. De har valgt å inkorporere integreringsmålene i de andre kommunedelplanene. Dette ser ut til å ha fungert bra i Haugesund, da det hos Flyktningtjenesten oppleves at det er politisk og administrativ vilje og interesse overfor integreringsarbeidet. Flyktningtjenesten disponerer integreringstilskuddet selv, og mener dette gir de et større handlingsrom til å tilrettelegge arbeidet, og gir de rom for rask omstilling basert på behov. På ledernivå er det godt samarbeid vertikalt og horisontalt i hierarkiet. Bakkebyråkratenes arbeid kan karakteriseres ved at de er gode på å tilrettelegge etter behovene programdeltakerne har, at de har tilgang til en bred tiltaksvifte, er kreative i utformingen av tiltakene, og tenker helhetlig. Når det gjelder arbeidet med kvinner spesifikt, er tett oppfølging, tilrettelegging, opparbeidelse av tillit, og fokus på familien noen hovedkarakteristikker i arbeidet. Bakkebyråkratene ønsker at kvinnene skal føle seg trygge, og at de skal ha en «*solid grunnstruktur*» for å kunne dra nytte av annen kvalifisering. Dette får de, ifølge dem, gjennom å snakke om familiære utfordringer og løse eventuelle problemer sammen. I tillegg har de et nært samarbeid med frivillige organisasjoner og næringslivsaktører i kommunen. I Haugesund anser de formell kompetanse gjennom skolegang som viktig, men har likevel en god balansegang når det gjelder bruken av grunnskole. For et eksempel på en timeplan for en deltaker i Haugesund, se vedlegg 7.

7.3 Fredrikstad

7.3.1 Politikformulering og politikkdesign

I Fredrikstad har de satt sitt lokale mål til at 60 prosent av introduksjonsdeltakerne skal gå over til arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, og har ingen differensierte mål overfor kjønnene. Avdelingsleder ved NAV forteller at de også er kjent med statens mål om at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Dette er noe de arbeider mot, men som de ikke måler selv.

Ifølge kommunens planer som ligger ute på deres hjemmesider, skal det finnes en egen «*Plan for mangfold og integrering for perioden 2011 til 2018*» (Fredrikstad kommune, 2017). Samtlige informanter ved NAV og Fredrikstad Internasjonale Skole (FRIS heretter) er usikre på om kommunen har en aktiv integreringsplan. Det vil si at planen for mangfold og integrering som ligger ute på kommunens sider ikke aktivt tas i bruk i arbeidet som gjøres ved NAV eller FRIS. Ifølge den kommunale enheten for helse, omsorg og velferd, er det nå under utarbeidelse en ny plan, «*Plan for bosetting og integrering i Fredrikstad kommune 2019-2026*»⁹. I Fredrikstads kommuneplan mot 2030 er visjonen at kommunen skal være «den lille verdensbyen». Karakteristikkene er at Fredrikstad skal være en internasjonal, mangfoldig og inkluderende by, men integrering nevnes ikke eksplisitt (Fredrikstad kommune, 2018). Til tross for usikkerheten rundt formell forankring i kommuneplanene, mener informantene på ledernivå ved NAV og FRIS at det er en klar kommunal vilje og forankring når det gjelder integreringsarbeid. Tidligere Fagleder forteller at det har blitt et større fokus på integreringsarbeidet og introduksjonsprogrammet hos de ulike kommunalsjefene etter et tilsyn fra Fylkesmannen i 2015 (2018, [intervju]). Samtlige av disse informantene forteller at kommunens vedtak om at kommunale enheter må tilby praksisplasser viser prioritet og vilje. På den andre siden, spør programrådgiveren seg selv om den lave måloppnåelsen i Fredrikstad gjør at de kanskje ikke får så mye annerkjennelse for arbeidet (2018, [intervju]). Dette indikerer at forankringen ikke oppleves like sterkt på bakkebyråkratens nivå.

NAV disponerer ikke det statlige integreringstilskuddet selv. Fordelingen av tilskuddet skjer gjennom Rådhuset, der tilskuddet fordeles på de aktørene som jobber med flyktninger og integrering. Integreringstilskuddet benyttes til å drifte tiltak for flyktninger, deriblant til lønn av personell i bosettings- og helseteam, ekstra tiltak/personell i skole og barnehage, programveiledere/introduksjonsprogrammet, introduksjonsstønning, og supplerende

⁹ Ettersom intervjuet med kommunalsjefen ble avlyst, har jeg ikke fått anledning til å forhøre meg om deres syn.

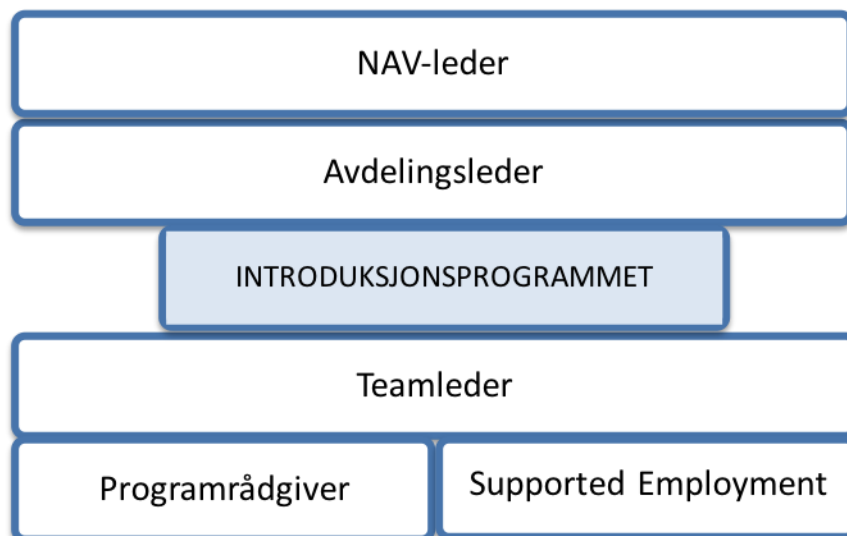
sosialhjelp. Ett konkret eksempel er Intro-barnehagen, et tiltak som skal sørge for at introduksjonsdeltakerne har tilgang på barnehageplass utenom barnehagenes hovedopptak, slik at deltakerne ikke behøver å bli hjemme med barnet lengre enn nødvendig (Tidligere Fagleder, 2018, [intervju]). FRIS får per capita tilskuddet direkte selv, og ingen av informantene gir uttrykk for at de er misfornøyde med hvordan tilskuddet fordeles.

7.3.2 Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd

I Fredrikstad er det per idag NAV som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Det er FRIS som har ansvaret for norskopplæringen og samfunnskunnskap, i tillegg til språkpraksis. Flyktningtjenesten gikk inn i NAV i 2014. Grunnen til endringen i strukturen, var fordi kommunen ønsket å legge like tjenester til like virksomheter. Det ble ansett som logisk å legge introduksjonsprogrammet, som er et kvalifiseringsløp, til NAV. Det som blir pekt på som positivt med å være en intern del av NAV er at medarbeiderne har tilgang til fler tiltak enn hva de hadde før. Før NAV hadde ikke Flyktningtjenesten nok midler til å tilby nok kurs, og de fikk heller ikke tilgang til NAV-kurs før deltakerne var ferdig i introduksjonsprogrammet (Tidligere Fagleder NAV, 2018, [intervju]).

Hierarkiet i NAV Fredrikstad er lagt opp slik at det er tre avdelinger med tilhørende team som jobber med brukerne av NAV-tjenester. Under avdeling 3, finner vi team 9 som jobber med introduksjonsdeltakerne. Teamleder for team 9 har personalansvaret for programrådgiverne i team 9, men har ingen programrådgiverrolle selv. Det vil si at teamlederen ikke har ansvar for oppfølging av et antall deltakere. Avdelingslederen i avdeling 3 har personalansvaret overfor teamlederen, og har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet i Fredrikstad. Inntil nylig hadde de en fagleder, men den stillingen har de nå tatt bort. Bakgrunnen for dette var at fagleder-stillingen var noe som hang igjen fra den tiden introduksjonsordningen var underlagt en egen Flyktningtjeneste, og som nå ble ansett som overflødig (Avdelingsleder NAV, 2018, [intervju]).

Figur 10: Organisasjonskart Fredrikstad NAV Team 9.



Når en flyktning blir bosatt i Fredrikstad, er det bosettingsteamet som tar de imot. Bosettingsteamet er organisert utenfor NAV. De bosatte får da en veileder som hjelper de med å finne seg til rette i sin nye bolig, og hjelper de med boligpraktiske saker og spørsmål. Det er bosettingsteamet som tar kontakt med FRIS, og avtaler en kartleggingsamtale for å finne hvilket spor deltakeren skal gå på i opplæringen. Etter tre måneder blir ansvaret overført til NAV, og de blir tildelt en programrådgiver. Selv om ansvaret ikke overføres til NAV før etter tre måneder, begynner programrådgiverne likevel kartleggingsarbeidet av innholdet i introduksjonsprogrammet for den enkelte deltaker tidligere. Når NAV tar over ansvaret for flyktningen er det tenkt at bosettingsteamet skal begynne å jobbe med nye bosatte, og kontakten med de som er «ferdig-bosatt» blir dermed redusert. Programrådgiverne har ansvaret for å lage de individuelle planene, og å finne arbeidspraksisplasser for de deltakerne de har ansvaret for. I tillegg til dette, er de også ansvarlige for deltakernes sosialhjelps-saker, og den stønaden de får gjennom NAV. Selv om programrådgiverne har ansvaret for å finne arbeidspraksis, har team 9 siden 2017 hatt to ansatte som jobber med «Supported Employment»¹⁰. Arbeidet til Supported Employment kommer jeg tilbake til i delkapittelet om programinnhold. NAV Fredrikstad har flere rammeavtaler på plass for å kunne tilby arbeids- og kompetansenerettede kurs. Det er dog

¹⁰ Supported Employment er et prøveprosjekt NAV har hatt siden 2014, som går ut på at en ansatt jobber fokusert på å finne arbeids- og praksisplasser for brukere hos NAV, og følger både brukerne og arbeidsgiverne tett opp (NAV, 2016).

ingen avtaler med aktører som kun er forbeholdt introduksjonsdeltakerne, og det er heller ikke noe formelt samarbeid med frivillige aktører eller aktører i næringslivet.

7.3.3 Medarbeidernes evner og vilje/interesser

Medarbeiderne som jobber med introduksjonsdeltakerne i Fredrikstad har ulike og brede fagbakgrunner. Noen har jobbet med flyktninger i mange år, mens andre er nye på feltet. Informantene forteller at de ikke skiller mellom kvinner og menn i programmet, og at de har et helhetlig ønske om at alle som deltar i programmet skal lykkes og bli selvforsørgende. Etter at programrådgiverne blir tildelt sine introduksjonsdeltakere gjennomfører de en kartlegging. Kartleggingen varer i ca. 1.5 timer, og gjennomføres som en samtale hvor programrådgiveren prøver å finne ut hvilken type kompetanse deltakeren har fra før, og hvilke ønsker og mål deltakeren har overfor introduksjonsprogrammet. Kartleggingen består av rundt åtte spørsmål, og «*anses som enkel og grei*» (Teamleder, 2018, [intervju]). Hvis det viser seg at det er behov for en videre kartlegging, kobles det inn en person med spesialkompetanse (Ibid.). I utformingen av programmet settes det vekt på brukermedvirkning, slik at programdeltakeren skal få et større eierskap til programmets innhold og mål (Programrådgiver NAV, 2018, [intervju]). Både tidligere fagleder og programrådgiveren forteller at en del tid går med til samtaler om det sosiale og familielivet, som de kaller en type «*miljøarbeid*». Det påpekes at det er viktig å rydde unna problemer som preger deltakerens tanker, og at det er viktig å ta hensyn til om deltakeren har barn eller ikke, for å legge til rette for god kvalifisering. Til tross for at dette er noe som anses som viktig, forteller tidligere fagleder at «*man får stadig mindre og mindre tid til oppfølging, og det er mer fokus på jobb. Og det skal jo være fokus på jobb, men man får flere og flere brukere, så da blir det liten tid til oppfølging. Så det er jeg bekymret for som fagperson, at de deltakernes familie får mindre støtte rundt seg*» (2018, [intervju]). Fokuset på arbeid og kvalifisering istedet for sosial oppfølging bekreftes av ledelsen. Avdelingsleder ved NAV forteller at de opplever at for mye tid går til sosial oppfølging, og sier:

«Jeg mener det å gi personer grunnleggende kvalifisering, da må vi snakke om økonomi, om arbeid, om utdanning. Da må vi legge noen baller dø så fort som mulig. Boligsituasjon er for eksempel et tema som går igjen, som tar mye fokus bort fra skole og jobb. [...] Så jeg tror fokus på overgang til arbeid og utdanning er lavt, i hvert fall her på kontoret» (2018, [intervju]).

Det er ikke noe tak på hvor mange deltakere hver programrådgiver har ansvar for. Den høye bosettingen i 2015 har ført til at programrådgiverne nå har ansvaret for ca. 30-35 deltakere hver, noe som blir ansett som for mange (Programrådgiver NAV, 2018, [intervju]). Det blir spesielt vanskelig å ha tett oppfølging av deltakerne når en har ansvar for så mange. På spørsmål om hvilke arbeidsprioriteringer som gjøres når arbeidet blir for mye, forteller programrådgiveren at:

«for min del så blir det registreringer som blir nedprioritert, mye formelt arbeid. Eller så er det jo sånn at de som tar initiativ selv, det er jo vanskeligere å si nei til dem. Så sånn sett så blir de som ikke tar så mye initiativ selv nedprioritert. Kvinnene er mer beskjedne enn mennene generelt» (2018, [intervju]).

Når det gjelder medarbeidernes evner, er det manglende samsvar mellom hva medarbeiderne føler de trenger og hva lederne anser som nødvendig. Programrådgiver tror dette er en effekt av at teamleder ikke har en programrådgiverrolle, som skaper en avstand mellom medarbeiderne og ledelsens syn på utfordringer (Programrådgiver; 2018, [intervju]; Tidligere Fagleder, 2018, [intervju]). Medarbeidernes egne ressurser, evner og nettverk, blir pekt på som svært viktig og avgjørende. Selv om team 9 har to personer som jobber med Supported Employment, har også hver og en programrådgiver ansvaret for å finne plasser til arbeidstrening. Søken etter arbeidsplasser blir pekt på som en utfordring ettersom det krever god oversikt og kjennskap til næringslivet i kommunene (Programrådgiver NAV, 2018, [intervju]). Det er utfordrende fordi det forutsetter at programrådgiveren har tid, ressurser og potensielt et personlig nettverk overfor næringslivet (Ibid.).

Hvordan fravær og økonomiske sanksjoner blir registrert og gjennomført varierer. Programrådgiver forteller at de forsøker å være strenge på det feltet, fordi det er slik det er i arbeidslivet. Likevel prøver de å ha en balanse i arbeidet ved å snakke med den aktuelle deltakeren om fraværet. Programrådgiver forteller at *«hvis jeg har tid, så sender jeg en melding om at de er oppført med fravær og hører om det er riktig. Og hvis de har vært syke, så må de komme med legeerklæring. Så vi prøver å være strenge der, for det er slik det er i arbeidslivet»* (2018, [intervju]).

7.3.4 Ledelse

Ifølge informantene på ledernivå, oppleves samarbeidet dem i mellom som godt. Det er mye kontakt mellom NAV og FRIS, med jevnlig møter og mailutveksling. Ifølge teamleder ved NAV oppleves det som enkelt å få kontakt med hverandre, og at terskelen for å ta kontakt er lav. Både fagansvarlig ved FRIS og teamleder ved NAV forteller at de gjennom forskjellige forum prøver å finne gode løsninger på utfordringer de møter på (Fagansvarlig FRIS, 2018, [intervju]; Teamleder NAV, 2018, [intervju]). Blant annet har FRIS og NAV et arbeidsforum hver måned. I det forumet stiller inspektøren ved FRIS, teamleder for team 9 fra NAV, en programrådgiver, fagansvarlig ved FRIS, en representant fra bosettingsteamet og iblant en representant fra helseteamet. Der diskuterer de aktuelle utfordringer, og kommer til enighet om eventuelle løsninger. Hva gjelder samarbeid med den kommunale ledelsen, forteller avdelingsleder ved NAV at de rapporterer resultater til enhet for helse, omsorg og velferd hver måned, og at de med interesse følger med på hvordan det går med måloppnåelsen (2018, [intervju]).

Som nevnt tidligere, har lederne en viss innflytelse over medarbeiderne gjennom deres engasjement, holdninger og arbeidskultur. Lederne ved NAV er helt klare på at «NAV sitt samfunnsoppdrag er kompetanseheving og arbeid, og at det er det Team 9 skal tenke på i arbeidet med introduksjonsprogrammet» (Teamleder NAV, 2018, [intervju]). Teamleder ved NAV forteller at «sosiale ting skal vi ikke fokusere på. Det skal ikke være relevant for oss. Det er lojalt, og da sier ledelsen det de skal si, for det er lojaliteten til NAV. Og det er det jeg også gjentar med mine. Det er slik det skal være» (Ibid.). Dette går også igjen hos Avdelingsleder ved NAV som forteller at:

«Det er mye [utfordringer] av sosial art, der det ansvaret ikke i utgangspunktet ligger i NAV. Og det er viktig å si, at NAV jobber med arbeid. Formidling til arbeid og kvalifisering. NAV jobber ikke med miljøarbeid. NAV jobber ikke med de sosiale utfordringene som kommer, og der kan jeg se at det er et manglende sikkerhetsnett og tilbud. Det later til å være behov for det. Så det er noe vi tar opp og ser på. Også har vi et ansvar fordi læring fordrer trygghet, så noe må vi foreta oss. For det er vi som er nærmest på introduksjonsdeltakerne. Så det er noen reelle utfordringer som jeg adresserer og som jeg er usikker på hvordan andre jobber godt med. Det hadde vært spennende å finne ut mer av» (2018, [intervju]).

Dette sterke fokuset gjør at medarbeiderne må nedprioritere slikt arbeid, selv om de selv gir uttrykk for at det er en viktig del av deres arbeid for å kunne legge til rette for kvalifisering.

Ledelsen i NAV føler de har et godt økonomisk handlingsrom. Avdelingsleder ved NAV forteller at:

«handlingsrommet er jo der, det er det ikke tvil om. Størrelsen er statens satser, så det er det. Så blir det delt ut til de som jobber med flyktninger fra kommunen. Men det har ikke satt noen stopper, det er ikke midlene det står på. Jeg har aldri opplevd at det er penger som har stoppet noe her altså. Og handlingsrommet er stort for hver veileder, veileder har enorme muligheter til å lage programmer til hver enkelt deltaker. Man trenger ikke tenke mainstreaming, her kan veileder gå inn for et godt samarbeid med deltakeren og lage gode programmer som faktisk er med å utgjør en forskjell» (2018, [intervju]).

Teamlederen deler samme syn som avdelingslederen om handlingsrommet. Teamlederen forteller at det er rom for å snakke med tiltaksavdelingen i NAV om mulige løsninger der NAV kan betale for kompetanseheving hos deltakere, der hvor det ikke dekkes av vanlige tiltak (2018, [intervju]). Det fremstår som om NAV har klare rutiner og sjekklister for hva som skal gjøres i forskjellige situasjoner og i avvikstilfeller.

7.3.5 Målgruppeatferd

Som nevnt i delkapittelet om Haugesund, faller en diskusjon rundt målgruppen utenfor oppgavens rammer. Tiltross for det, velger jeg å peke på et par sentrale elementer. Flere av informantene i Fredrikstad erkjenner at ulike grupper har sine fordeler og ulemper i forhold til kvalifisering i programmet. Familiesituasjon og gnisninger mellom ulike grupperinger blir dratt frem som påvirkende faktorer (Tidligere Fagleder, 2018, [intervju]). Til tross for målgruppens utfordringer, er man også i Fredrikstad klare på at det er fullt mulig å hjelpe de svakeste til å komme ut i arbeid eller utdanning, og at det finnes mange gode historier som illustrerer det (Programrådgiver NAV, 2018, [intervju]; Teamleder NAV, 2018, [intervju]). Dette har de spesielt merket gjennom Supported Employment, hvor også de svakeste deltakerne finner arbeid.

7.3.6 Sosioøkonomiske omgivelser

Fredrikstad er en stor kommune med omtrent 80.000 innbyggere. Programrådgiver forteller at størrelsen til Fredrikstad er en fordel, fordi det er mange aktører og arbeidsplasser man kan ta kontakt med (2018, [intervju]). Til tross for at det finnes en del aktører å kontakte, peker programrådgiver på at det kan ta tid å finne arbeidsgivere som er villige til å tilby praksisplass (Ibid.). utfordringer på arbeidsmarkedet fremheves også av avdelingslederen ved NAV, som forteller at:

«det er faktorer som arbeidsmarkedet her, klart at det er mye industri i Fredrikstad, men der hvor det er ufaglært er det ofte en forutsetning for språkkompetanse med tanke på HMS. Vi har ikke så mye restaurant og service som for eksempel Oslo. Så det er mye potensiale, men det er kanskje sånn lukka arbeidsmarked selv om Fredrikstad tilsynelatende er en storby i den forstand, i forhold til mindre kommuner» (2018, [intervju]).

7.3.7 Programinnhold

I arbeidet med introduksjonsprogrammet i Fredrikstad, skiller de mellom utdannings- og arbeidsrettet løp. I kartleggingsfasen blir programrådgiveren og deltakeren enig om hva som er målet med introduksjonsprogrammet for den enkelte. Når partene har blitt enige om målet til deltakeren, settes det i gang med å finne passende tiltak. I Fredrikstad har de en fastsatt rekkefølge på kvalifiseringsløpet. I første omgang skjer kompetansehevingen primært hos FRIS gjennom plikttimene, og gjennom språkpraksis. Etter at deltakerne har vært i språkpraksis og fått hevet språknivået sitt til et visst nivå, tar NAV over arbeidet med arbeidstrening. Ifølge teamleder er arbeidet lagt opp slik fordi:

«Først må man gi kompetanseheving de til et nivå hvor de kan nyttiggjøre seg ved å komme ut [i arbeidstrening], og så fortsetter man det [kompetanseheving]. Også er det viktig å vurdere videre progresjon, er det arbeid eller er det utdanning som er det riktige videre. Så det er vel sånn det fungerer, i veldig udetaljert sikt. Så er det mye som skjer mellom der, som veilederne som primært har ansvaret for å sørge for et fulltidsprogram, og hva det skal fylles med» (2018, [intervju]).

A) Norskopplæring og samfunnskunnskap

Ut ifra hva den enkelte har behov for, er det lagt opp til mellom 12 og 18 timer norskopplæring i uken. De som er i arbeidstrening har muligheten til å bytte ut noen av de ordinære norsktimene med bransjenorsk, som er arbeidsrettet norskopplæring. For de deltakerne som har et mål om høyere utdanning, tilbys det intensive norskkurs og engelskkurs, for å kunne komme opp på et høyere språknivå.

FRIS opererer med sporinndeling. De deltakerne som er analfabeter, eller som ikke kan det latinske alfabetet, går i et spor som kalles for «Alfa». Alfa har tre forskjellige nivåer ut ifra graden av analfabetisme. På de laveste nivåene bruker de læremetoden suggestopedi, som stort sett består av muntlig trening for å lære seg språk. Spor 1 er tilrettelagt for de deltakerne som har litt formell utdanning fra før. Spor 2 er tilrettelagt for de med mer formell kompetanse, helt opp til et nivå tilsvarende videregående opplæring. Spor 3 er for de som har tatt høyere utdanning. Sporinndelingen er ikke rigid, og det finnes deltakere som ligger på et nivå mellom spor 2 og 3 (Fagansvarlig, 2018, [intervju]). Av den grunn finnes det flere klasser innenfor hvert spor, som har forskjellig intensivitet i opplæringen. FRIS ønsker ikke at deltakerne skal hoppe mellom sporene. Undervisningen i samfunnskunnskap er lagt opp som et intensiv kurs som går to ganger i året, hvor alle plikttime blir dekket.

B) Programtiltak og praksis

NAV tilbyr ikke spesifikke kurs eller tiltak for introduksjonsdeltakerne. De tiltakene som er tilgjengelig for deltakerne i introduksjonsprogrammet er de tiltakene som NAV også tilbyr sine andre brukere. Ifølge avdelingslederen i NAV, har de en del brukere som er fremmedspråklige, men som ikke er introduksjonsdeltakere, som gjør at NAV tilbyr en del kurs som passer personer med forskjellig språknivå (2018, [intervju]). NAV tilbyr ikke tiltak som spesifikt er rettet mot hvert av kjønnene, men teamleder forteller at det finnes visse tiltak som fler menn drar nytte av, slik som truckfører- eller lastebilførerkurs (Teamleder NAV, 2018, [intervju]). Generelt anser informantene tiltaksviften som bred, men at det kan være problematisk at en del av NAV sine tiltak har språknivåkrav på B1, som rammer de svakeste deltakerne (Tidligere Fagleder, 2018, [intervju]; Programrådgiver, 2018, [intervju]).

Flere av tiltakene i NAV blir dratt frem som gode overfor introduksjonsdeltakerne. Et tiltak er arbeidsforberedende trening, hvor deltakerne får informasjon om hva arbeidslivet innebærer. Andre tiltak som nevnes er oppfølgingstiltaket og Jobbklubb (Teamleder NAV, 2018, [intervju]). Det disse tiltakene har til felles er at deltakerne blir fulgt tett opp i arbeidet. Teamleder forteller at de har god dialog med NAV sin tiltaksavdeling for å snakke om

løsninger, eventuelle nye tiltak, eller ekstra midler til å tilby noe som ikke dekkes av vanlige tiltak. Et eksempel er å finansiere førerkort hvis en ser at det vil være nyttig. Det er med andre ord mulig å få på plass tiltak etter behov. Det som kan være utfordrende, er at det kan ta tid å få på plass eventuelle nye tiltak, fordi NAV må forhandle frem avtaler med aktuelle aktører (Ibid.).

Det finnes noen spesielle og differensierte tiltak hos NAV Fredrikstad. De deltakerne som har høyt utdanningsnivå eller stødige jobberfaring, kan gå et annet løp som henter «*Hurtigsporet*». Målet er at de mest kvalifiserte deltakerne skal komme ut i arbeid eller utdanning raskere. Også i Fredrikstad tilbyr de ICDP som tiltak for de deltakerne som kan dra nytte av det. De tilbyr kurset på både norsk, somalisk og arabisk.

Hva gjelder kjønnsesifikke prosjekter forteller avdelingsleder ved NAV at «*vi differensierer ikke tilbudet på den måten, på tiltak med egne kvinnegrupper, så vi har ikke det altså*» (2018, [intervju]). Tidligere fagleder forteller «*vi ser ofte at resultatene er lavere [for kvinner], det er ofte kvinnene som tar på seg omsorgsoppgaver, er hjemme med barn, har mye permisjon fra programmet og sånne ting. Så vi har hatt noen prosjekter opp gjennom årene, men ikke noe som vi har nå*» (2018, [intervju]). De har prøvd ut forskjellige prosjekter som IMDi har lagt opp, deriblant «*Jobbsjansen*»¹¹ for innvandrerkvinner. Gjennom dette prosjektet opplevde de positive resultater, da flere av kvinnene fikk jobb etter endt deltakelse. Under Jobbsjansen ble veilederne og deltakerne godt kjent, og deltakerne ble fulgt opp tett. De hadde også mulighet til å tilby en rekke egenproduserte tiltak, slik som fysisk aktivitet.

Team 9 har to personer som kun jobber med å finne praksisplasser til arbeidstrening, såkalt Supported Employment, og har kapasitet til å veilede rundt 15 deltakere. For å kunne få hjelp av de Supported Employment-ansatte må deltakerne være motiverte, og ikke ha vært i introduksjonsprogrammet i mer enn et år. Teamleder forteller at de har hatt gode resultater som en effekt av dette, og programrådgiver forteller at de som jobber i Supported Employment har bedre resultater enn hva programrådgiverne har når det gjelder å finne praksisplasser, samt deltakernes overgang til arbeid etter endt program (Teamleder NAV, 2018, [intervju]; Programrådgiver NAV, 2018, [intervju]).

Språkpraksis er det FRIS som jobber med. Det er fagansvarlig og lærer som har ansvaret for å finne passende språkpraksisplass til deltakerne. I dette arbeidet tar de utgangspunkt i målet og planen til deltakeren, og prøver å finne en praksisplass som kan

¹¹ Jobbsjansen er et tiltak for hjemmeværende innvandrerkvinner som kvalifiserer til arbeid eller utdanning. I tillegg kan deltakere i introduksjonsprogram få et ekstra år i programmet, og innvandrerungdom kan få tilbud om mer grunnskoleopplæring (IMDi, 2017).

bidra til at deltakeren når målet sitt – om det er jobb innen helse, skole, industri osv. I tillegg legger FRIS til rette for at deltakernes norskopplæring spisses etter den bransjen de har språkpraksis i. FRIS disponerer omtrent 300 plasser som kommunen har stilt til rådighet ved de forskjellige kommunale tjenestene og institusjonene. Fagleder synes det er positivt å ha så mange plasser tilgjengelig, men at ulempen er at det er liten sjanse for fremtidig jobb i kommunen (2018, [intervju]). Det oppleves ikke som noe vanskeligere å finne praksisplasser for kvinner enn for menn, men at omsorgsoppgaver gjør at de ikke er like fleksible når det gjelder arbeidstid (Ibid.). Når en deltaker anses å ha gode nok norskkunnskaper og kompetanse, tar NAV over arbeidet for oppfølging av praksis. Da går deltakerne over til arbeidstrening istedet for språkpraksis.

C) Utdanningsretta løp og grunnskole

Når det gjelder utdanningsrettede løp, er det ikke forskjellig tilbud for kjønnene. Deltakerne mellom 16 og 18 år som tar grunnskole, går i en klasse på en videregående skole, slik at de er i et passende aldersmiljø. For de deltakerne som har et ønske om å gjennomføre videregående opplæring og fortsette med videre utdanning, er det mulig å ta forbedrende fag til videregående. For å kunne tilby et bredt spekter av fag samarbeider Fredrikstad med en videregående skole i nabokommunen, Halden. I tillegg tilbyr NAV noen utdanningsretta tiltak, slik som tømmerkurs, hvor det også er lagt opp til mulighet for å ta fagbrev. Teamleder forteller at *«utdanning som tiltak er noe som vi aktivt bruker, og vurderer hvordan vi kan kompetanseheve gjennom FRIS eller gjennom NAV for å få folk ut i arbeid. Så jeg vil si at det er mye vi kan bruke»* (2018, [intervju]).

Samtlige informanter mener det er leit at overgang til grunnskole ikke regnes som en del av måloppnåelse. Teamleder ved NAV poengterer at *«jeg tenker at vi ser et skifte i jobbmarkedet, der arbeid hvor du kan ha lite utdannelse går bort, sånn sett synes jeg det uheldig å ikke anse at grunnskole har noe for seg»* (2018, [intervju]). I tillegg anses det som synd at medarbeiderne som har gjort en innsats for at deltakerne skal kvalifisere seg til videre utdanning ikke får uttelling for det arbeidet de gjør (Ibid.). Selv om grunnskole ikke regnes som måloppnåelse, forteller fagansvarlig ved FRIS og programrådgiver i NAV at det ikke påvirker deres valg i arbeidet. Om de anser det som riktig at en deltaker avsluttes til grunnskole, så blir de det. Dette får de støtte av teamleder på, som forteller:

«det er jo så veldig mye bedre å bli avsluttet til grunnskole enn til ingenting – eller til sosialhjelp. Så vi avslutter heller til grunnskole, hvis vi på sikt ser at det er noen muligheter,

det er en mye mer ærefull ting å gjøre. Så jeg skulle gjerne sett det som en form for måloppnåelse, for jeg synes ikke det er der vi feiler. Og det tror jeg veilederne også tenker. Men vi forholder oss bare til det, så vi vurderer det nøye når det er grunnskole inn i bildet. Men skal du tenke samfunnsøkonomisk, så må du tenke at grunnskole er et ledd i det å få kompetanse» (2018, [intervju]).

7.3.8 Oppsummering Fredrikstad kommune

Når det gjelder politikkdesign og politikkformulering, er det satt egne mål for resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammet. De jobber for at 60 prosent av introduksjonsdeltakerne skal gå over til enten arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program. Hvorvidt integreringsarbeidet er prioritert på kommunalt nivå er det delte meninger om, men samtlige informanter anser det som positivt at kommunen har satt av plasser til praksis. Ifølge informantene oppleves tiltaksviften i NAV som bred, og ledelsen føler de har et handlingsrom. Til tross for dette, oppleves det blant bakkebyråkratene at det ikke alltid er like lett å finne passende tiltak for programdeltakerne, og at det ikke er så lett å omstille tiltakene raskt. Det ser også ut til å være et gap mellom hva bakkebyråkratene og ledelsen anser som viktig, og hvor mye «miljøarbeid» og sosial oppfølging som er nødvendig. Fredrikstad har ikke hatt noen kjønnsesifikke tiltak eller prosjekter over en lengre tidsperiode, men det pekes på at spissede arbeidsoppgaver, slik som Supported Employment sin arbeidsmetode, fungerer godt. Synet på formell kompetanse og grunnskole blir ansett som viktig for videre utvikling hos programdeltakerne, og de anbefaler dette for deltakerne som kan dra nytte av mer formell skolegang. For et eksempel på en timeplan for en deltaker i Fredrikstad, se vedlegg 6.

7.4 Kapitteloppsummering

Tabell 4 inneholder en oppsummering av empirien beskrevet i dette kapittelet. Tabellen inkluderer variablene fra den tilpassede implementeringsmodellen, og nøkkelinformasjon knyttet til hver av variablene. Det er disse variablene som skal brukes i *kapittel 8. Analyse*.

Tabell 4: Oppsummering av empiri.

	Haugesund	Fredrikstad
Resultater	<ul style="list-style-type: none"> - SSB data aggregert for 2011-2016, kvinner: 56% - SSBs siste offentlige tall, begge kjønn: 82% - 	<ul style="list-style-type: none"> - SSB data aggregert for 2011-2016, kvinner: 32% - SSBs siste offentlige tall, begge kjønn: 37%
Politikkutforming og politikkdesign	<ul style="list-style-type: none"> - Klare lokale mål - Klar lokal forankring - Ingen egen integreringsplan - Flyktingtjenesten forvalter integreringstilskudd - 	<ul style="list-style-type: none"> - Klare lokale mål - Splittet følelse av lokal forankring - Egen integreringsplan - NAV Fredrikstad forvalter ikke integreringstilskuddet
Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd	<ul style="list-style-type: none"> - Organisert i Flyktingtjeneste, men i NAV før - Tett samarbeid med Breidablikk læringscenter - Tett samarbeid med frivilligheten og næringslivet - Egne praksisveiledere for alle deltakerne - Intern språkpraksis 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisert i NAV, men i Flyktingtjeneste før - Tett samarbeid med FRIS - Ikke tett samarbeid med frivilligheten og næringslivet - Egne praksisveiledere for kun et antall deltakere - Kommunen stiller med språkpraksisplasser
Medarbeidernes evner og vilje/interesser	<ul style="list-style-type: none"> - God kompetanse og bred fagbakgrunn - God relasjon mellom medarbeiderne og ledelsen - Mener tett oppfølging og sosialt arbeid er viktig 	<ul style="list-style-type: none"> - God kompetanse og bred fagbakgrunn - Større avstand mellom medarbeiderne og ledelsen - Mener tett oppfølging og sosialt arbeid er viktig
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> - Nærhet til medarbeiderne 	<ul style="list-style-type: none"> - Avstand fra medarbeiderne

	<ul style="list-style-type: none"> - Godt samarbeid på tvers av ledere - Enighet om målet til introduksjonsprogram met mellom medarbeidere og ledelse 	<ul style="list-style-type: none"> - Godt samarbeid på tvers av ledere - Større avstand om målet til introduksjonsprogram met mellom medarbeiderne og ledelse -
Programinnhold	<ul style="list-style-type: none"> - Sporinndeling - Bred tiltaksvifte - God omstillingsevne ut ifra målgruppe - Gode praksisordninger - Mulighet til å kjøpe praksisplasser - Kjønnsesifikke prosjekter 	<ul style="list-style-type: none"> - Sporinndeling - Bred tiltaksvifte, men ofte forutsetning om språknivå B1 - Omstilling tidskrevende - Gode praksisordninger - Kjøper ikke praksisplasser - Ingen kjønnsesifikke prosjekter

* *Tekst er uthevet flere steder for å fremheve forskjeller*

8 Analyse

I kapittelet over har jeg skissert organiseringen i Haugesund og Fredrikstad, og beskrevet kjennetegn ved deres måte å implementere introduksjonsordningen på. I dette kapittelet skal jeg analysere empirien. Som følge av at utvalgsmetoden for oppgaven er basert på most similar systems design, er jeg interessert i å undersøke på hvilken måte Fredrikstad og Haugesund skiller seg fra hverandre. Fokuset her vil være å argumentere for faktorer som kan bekrefte eller avkrefte hypotesene mine, og vil brukes for å svare på oppgavens forskningsspørsmål. Jeg velger å gå systematisk til verks, hvor jeg har egne delkapitler for de aktuelle variablene (1) politikkformulering og politikkdesign, (2) organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, (3) medarbeidernes evner og vilje/interesse, (4) Ledelse, og (5) Programinnhold. Innenfor hvert delkapittel starter jeg med en oppsummering hypotesene, for så å gå gjennom likheter og ulikheter i. Jeg vil bruke tidligere forskning og resultater fra andre kommuner til å underbygge argumentene mine.

8.1 Politikkformulering og politikkdesign

I *kapittel 6. Operasjonalisering av variabler* utledet jeg en forventning om at lokal forankring og prioritet av integreringsarbeidet hos den kommunale ledelsen ville være positivt for implementeringen (H1a), samt at økonomisk handlingsrom ville ha en positiv effekt på tiltaksviften overfor kvinner i programmet (H1b). Hvorvidt dette kan forklare resultatene i Haugesund og Fredrikstad er hva jeg skal analysere videre i dette delkapittelet.

Intervjuene avdekket sentrale forskjeller og ulikheter. I både Haugesund og Fredrikstad kommune er det satt interne mål for resultatoppnåelse. Målene er noe ulike, men begge er i tråd med de nasjonale målsettingene. De er holistiske, og det er ikke satt differensierte mål basert på kjønn. Informantene i begge kommunene mente at en slik målsetting har sine fordeler og ulemper. Hvorfor en intern målsetting er positivt, illustreres godt av fagleder ved Flyktningtjenesten i Haugesund, som forteller at:

«jeg synes det er bra å ha mål. Dette med mål gir oss et fokus. Hvis vi ikke har dette, så blir vi mer dillete. Vi lager mat, og koser oss, og snakker om ting. Så det er kanskje litt tunnelsyn, men det hjelper deltakerne med å kunne jobbe med å etablere yrkeslivet sitt så snart som mulig» (2018, [intervju]).

Det negative med en intern målsetting, er at det til tider kan føles ut som om «*målsettingen henger over en, jeg tror veilederne føler at den prosentten er veldig høy å oppnå etter to år*» (Teamleder NAV, 2018, [intervju]). I begge kommunene var det enighet om at det er utfordrende å nå målsettingen på to år – spesielt for de med lav formell kompetanse. Dette rammer en del kvinner, ettersom de utgjør en stor del av den gruppen med lavt nivå av formell kompetanse. Denne problematikken er ikke ny, og et mer differensiert løp har blitt anbefalt av andre (Tronstad og Hernes, 2017, s. 130). En bevissthet rundt behovet for differensierte løp har ført til løpet «*Hurtigsporet*», som skal legge til rette for at flyktninger med høy formell kompetanse raskere skal komme ut i arbeid eller utdanning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 67). Med andre ord er det ikke slik at introduksjonsarbeidet i den ene kommunen oppleves som noe særlig enklere enn i den andre, og de peker på en del av de samme utfordringene.

Den første ulikheten intervjuene avdekket, var hvorvidt integreringsarbeidet er godt forankret i den kommunale ledelsen i de respektive kommunene. Med årene har det vært en økning i andel kommuner som har mål og resultatstyring i kommunene (Ibid.), men hva innebærer det egentlig, og hvilken effekt har konkrete kommuneplaner i dette tilfellet? I Fredrikstad har de en egen kommuneplan for integrering og mangfold, som i teorien skal være positivt. Intervjuene avdekker at ingen av de som jobber med introduksjonsprogrammet, hverken i NAV eller ved FRIS, vet om denne integreringsplanen gjelder per dags dato eller ikke. Det betyr at kommuneplanen i praksis ikke har noen innvirkning på arbeidet de gjør, og at den kommunale ledelsen ikke fremhever kommuneplanen i samtaler med aktørene. I Haugesund har de ingen egen kommuneplan for integrering, men Rådmann konstaterer at integreringsarbeidet er bakt inn i de øvrige tematiske kommuneplanene (Rådmann, 2018, [intervju]). Dette kommer også til syne i kommuneplanens samfunnsdel, hvor det tydelig står at en av hovedstrategiene i kommunen er å «*ha integrering som gjennomgående tema i lokale planer og i samhandling regionalt*» (Haugesund kommune, 2015, s. 36). I et tilsvarende dokument for Fredrikstad, står det ikke noe eksplisitt om integrering, men at Fredrikstad skal være en mangfoldig og inkluderende by (Fredrikstad kommune, 2018). Det kan argumenteres for at disse forskjellene ikke nødvendigvis er veldig store, ettersom teamet omkring integrering på en eller annen måte blir dekket i de lokale planene. Det som dog kan være interessant å se nærmere på er hvorvidt den subjektive følelsen av prioritering av integreringsarbeidet er likt i begge kommunene. I Haugesund forteller samtlige informanter, i Flyktningtjenesten, ved Breidablikk læringscenter og Språkverkstedet at de føler det er en politisk forankring og prioritering av integreringsarbeidet. Informantene forteller at de ofte

får positive tilbakemeldinger og ros for arbeidet de gjør. Rådmann forteller også at det er bred politisk enighet om at kommunen skal bosette flyktninger, og det ansvaret som følger med bosetting skal prioriteres. I Fredrikstad forteller informantene at kommunens initiativ til å tilby praksisplasser viser en politisk vilje. NAV ledelsen meddeler at deres kommunalsjef viser interesse i arbeidet som gjøres. Når det gjelder bakkebyråkratene i Fredrikstad, ser det ut til at de ikke har samme oppfattelse – det føles ikke ut som om de blir sett like godt. Dette misforholdet i oppfattelsen av prioritering, kan henge sammen med at Fredrikstad er organisert slik at det er flere ledd mellom bakkebyråkratene og den kommunale ledelsen. Rambøll finner at organisering i NAV kan innebære at man får et ekstra ledelsesnivå i organiseringen av introduksjonsprogrammet, som fører til at avstanden mellom kommunens ledelse og de som arbeider med introduksjonsprogrammet øker (Rambøll, 2011, s. 58).

Den andre ulikheten intervjuene avdekker er knyttet til økonomisk handlefrihet. I Fafos evaluering finner de indikasjoner på at økonomisk handlefrihet påvirker bredden på tiltaksviften i introduksjonsprogrammet (Djuve et al., 2017, s. 10). De finner at i kommuner hvor handlingsrommet anses som lavt, er det også færre tiltak. Det statlige tilskuddet kommunene får, er ikke øremerket til introduksjonsprogrammet. Dette betyr at hvem som disponerer tilskuddet, og hvordan, påvirker implementeringen av introduksjonsprogrammet direkte. Denne effekten kommer til syne i Haugesund og Fredrikstad. I Haugesund er det Flyktningtjenesten selv som disponerer tilskuddet, og fordeler det på de aktørene de anser som nødvendige for å kunne tilby et godt program. Dette gjør det også mulig å få et tettere samarbeid med frivilligheten og næringslivet, fordi Flyktningtjenesten kan kjøpe praksisplasser og tjenester. Haugesund har for eksempel kjøpt 15 praksisplasser hos Scandic-kjeden, som gjør at de kan tilby praksisplasser med tett oppfølging, som på sikt kan føre til jobb. Avdelingslederen ved Flyktningtjenesten forteller at hun opplever å ha et økonomisk handlingsrom, som gjør at de enklere kan tilpasse programmet til deltakerne gjennom nødvendige tiltak. Dette har blant annet gitt utslag i de spesifikke prosjektene de har tilbudt til kvinner i introduksjonsprogrammet i Haugesund. I tillegg har de muligheten til å omstille introduksjonsprogrammets innhold etter hvilken landgruppe de bosetter, og hva slags type tiltak de behøver. I Fredrikstad gir de ikke direkte uttrykk for mangel på handlingsrom. Informantene mener at NAV sin tiltaksvifte er mangfoldig og bred, men at det er problematisk at flere av tiltakene har krav til språknivå. En annen hake i Fredrikstad, er at de ikke har like stor mulighet til å endre tiltak, fordi dette må gjennom tiltaksavdelingen til NAV. De har heller ikke mulighet til å endre samarbeidsaktører, eller omstille seg rask, da tilskuddet fordeles fra Rådhuset.

8.1.1 Oppsummering

Begge kommunene har satt seg lokale mål for resultatoppnåelse, og det er ikke slik at introduksjonsarbeidet i den ene kommunen oppleves som noe særlig enklere enn i den andre. Hva gjelder kommunal forankring av integreringsarbeidet og introduksjonsarbeidet, er det i Haugesund bred enighet om at arbeidet blir prioritert. I Fredrikstad er det mer uklart hvordan prioriteringen oppleves, jo lenger ned i hierarkiet en ser. Det finnes elementer som peker mot høy prioritering – slik som tilbud om praksisplasser og en egen kommuneplan for integrering og mangfold – men avstanden mellom lederne i kommunen og bakkebyråkratene som jobber med introduksjonsprogrammet kan se ut til å bli for lang. Det ser ut til at det økonomiske handlingsrommet i Haugesund er større enn det i Fredrikstad. Haugesund disponerer hele det statlige integreringstilskuddet selv, som gjør at de opplever det som enklere å omstille programinnholdet ved å endre tiltaksviften, samt overføre midler de de aktørene de selv ønsker å samarbeide med. Dette gir de også muligheten til å føre kjønnsespesifikke prosjekter. I Fredrikstad har de ikke like stor mulighet til å gjøre dette.

8.2 Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd

I operasjonaliseringskapittelet utledet jeg hypoteser om at god arbeidsdeling mellom de organisatoriske og interorganisatoriske aktørene ville være positivt for implementeringen (H2a), og at et bredt samarbeid med lokale aktører ville gagne kvinner i programmet ved at et slikt samarbeid åpner opp for et bredere tilbud (H2b).

Også her avdekket intervjuene interessante forskjeller og likheter. Haugesund gikk fra å ha introduksjonsprogrammet organisatorisk forankret i NAV til å bli en flyktingtjeneste, og Fredrikstad gikk fra å ha programmet forankret i en flyktingtjeneste til NAV. Om selve organisering i eller utenfor NAV påvirker måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet automatisk, er en diskusjon jeg velger å utelukke fra oppgavens omfang. Dette fordi det ifølge tidligere forskning ikke er noe entydig svar på hvilken effekt en organisering i NAV har (Djuve og Kavli, 2015, s. 8). Det finnes eksempler på kommuner som oppnår gode resultater innenfor begge typene av organisering, slik som NAV Asker og NAV Grünerløkka (IMDi, 2018h). Haugesund hadde selv gode resultater når de var en intern del av NAV. Ettersom organiseringen av introduksjonsprogrammet varierer fra kommune til kommune,

anser jeg det som mer nyttig å undersøke hvordan lokale muligheter blir utnyttet i denne analysen.

Fafo sin evaluering av introduksjonsprogrammet finner at kommuner som har sterk politisk forankring, god økonomisk handlefrihet og tydelig lederforankring, har en noe bredere og sterkere samarbeidsprofil (Djuve et al., 2017, s. 72). Dette er noe som gjenspeiler seg i Haugesund. I Haugesund har de i en årrekke hatt et tett samarbeid med frivillige aktører i kommunen. Spesielt har de jobbet tett med Røde Kors gjennom Flyktningguiden. Hvilken betydning et slikt samarbeid har for introduksjonsprogrammet er ifølge programrådgiveren ved Flyktningtjenesten i Haugesund positiv. Hun forteller at:

«Det føles godt å ha mye samarbeid, hvis man har oversikt over alt da. Det er godt å kunne ringe ned til for eksempel Språkverket og si at dette og dette har skjedd, kan du følge det opp. Eller at Røde Kors bidrar til aktiviteter på fritiden, som er veldig viktig for integrering. For vi rekker ikke over alt. Vi er nødt til å ha frivilligheten til å spille på. Det er lett å glemme fritiden når vi tenker mye på kvalifisering. Så for meg oppleves det godt. Men det er klart at det også er mye arbeid, og at ting må prioriteres. Men vi har delt det sånn at de som jobber med bosetting kan ha et ekstra blikk på hvilke tilbud som finnes, og fange det opp» (Programrådgiver Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]).

I tillegg til samarbeid med frivilligheten har Haugesund et nært forhold til næringslivet. De spesifikke prosjektene som På Vei og Snart Ansatt, egne ansatte som kun jobber med praksis, og mulighet til å kjøpe tjenester og praksisplasser, har ført til at de har fått et godt forhold med aktører i næringslivet. Dette forholdet har vært med på å gjøre potensielle arbeidsgivere trygge på at deres interesser blir ivaretatt av Flyktningtjenesten (Fagleder Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]; Avdelingsleder Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]). Denne typen relasjon med næringslivet har vist seg å komme svakerestilte kvinner til gode, ved at arbeidsgiver stoler på at Flyktningtjenesten kan gå god for at en deltaker med lav formell kompetanse likevel kan gjøre en god jobb. Den positive effekten av dette gjenspeiles i at resultatene for deltakerne i På Vei var svært gode (Avdelingsleder Flyktningtjenesten, 2018, [intervju]). Både i Haugesund og Fredrikstad har de medarbeidere som kun jobber med å finne praksisplasser, men bare i Haugesund har praksisveilederne dette ansvaret overfor alle deltakerne.

I Fredrikstad har de ikke et samarbeid med frivilligheten på samme måte. Det finnes en kommunal frivillighetskoordinator, men denne personen samarbeider ikke NAV systematisk

med (Avdelingsleder NAV, 2018, [intervju]). I tillegg er arbeidsoppgavene i NAV organisert slik at programrådgiverne også skal jobbe med deltakernes sosialhjelp. Med andre ord har de mange arbeidsoppgaver å dekke, og ingen frivillige aktører som systematisk avlaster arbeidet. En informant som tidligere har jobbet som programrådgiver i NAV og gamle flyktningtjenesten, forteller at denne arbeidsmengden er noe de ser på som negativt. Dette fordi det tar mye fokus bort fra introduksjonsprogrammet og kvalifisering – både hos programrådgiveren og deltakeren – ettersom penger alltid er det trumfende samtaleemnet (Veileder Svakeste NAV, 2018, [intervju]). At arbeidsoppgavene til programrådgiveren er så omfattende anser jeg som pussig når informantene i NAV, inkludert ledelsen, forteller at de har hatt gode resultater gjennom Supported Employment som jobber fokusert med praksis. Teamleder ved NAV forteller at *«de jobber ikke med noe økonomi, eller noe sosialt, og det gir åpenbare resultater»* (2018, [intervju]). Ettersom programrådgiver i NAV også forteller at de svakest stilte, deriblant kvinner, er de som kan bli nedprioritert når arbeidsmengden blir for mye, er det rimelig å anta at en mer avgrenset og klar arbeidsfordeling er til fordel for de kvinnelige deltakerne i introduksjonsprogrammet. Programrådgiveren forteller også at de som jobber i Supported Employment får bedre kontakt og kjennskap til næringslivet, som også gir bedre resultater. Dette er i tråd med effekten en ser i Haugesund.

8.2.1 Oppsummering

Haugesund har et mye mer utstrakt samarbeid med frivillige aktører og næringslivet i kommunen. Dette gir deltakerne tilgang til en rekke aktiviteter å supplere introduksjonsprogrammet innhold og fritiden med, på en enklere måte. Spesielt overfor de kvinnelige deltakerne, åpner det opp for flere muligheter til praksis, fordi næringslivet har tillit til Flyktningtjenesten. Samtidig avlaster det brede samarbeidet arbeidet til programrådgiverne. I Fredrikstad har de ikke et slikt utstrakt samarbeid. En tett oppfølging av både deltaker og praksisplass/arbeidsgiver har vært en prioritet hos ledelsen i Haugesund, og gjenspeiles i organiseringen og arbeidsdelingen. Til tross for at det viser seg at en fordeling av arbeidsoppgaver har en positiv effekt, også i Fredrikstad, har programrådgiverne et bredt ansvarsområde som inkluderer NAV sine sosiale tjenester. Alt i alt ser det ut til at Haugesund er flinkere på å utnytte det lokale mulighetsrommet for å tilby et godt organisert introduksjonsprogram.

8.3 Medarbeidernes evner og vilje/interesser

Med bakgrunn i Lipsky sin teori om at bakkebyråkratene spiller en sentral rolle i implementeringen, utledet jeg hypoteser om at medarbeidernes grad av vilje/interesser for en vellykket implementering av introduksjonsprogrammet ville ha en positiv effekt på implementeringen som helhet (H3a). Videre hevdet jeg at medarbeidernes evner ville påvirke kvinnene i programmet. Dette fordi jeg antar at hva slags type oppfølging og tiltak kvinner og menn behøver, varierer (H3b).

Hva gjelder likheter, har medarbeiderne i begge kommunene ulik fagbakgrunn og fartstid. Alle informantene viser også en stor interesse for arbeidet de gjør, og anser jobben sin som viktig. Med andre ord ser jeg ingen sentrale forskjeller i medarbeidernes vilje/interesser for en vellykket implementering. Intervjuene avdekket at medarbeiderne i begge kommunene anser det som viktig å følge opp deltakerne på et sosialt plan. Det innebærer blant annet å snakke med kvinnene om fysisk aktivitet, bruk av prevensjon, om viktigheten av å være økonomisk selvstendig, samt familieutfordringer.

Av hvilke forskjeller som ble avdekket, viser det seg at bakkebyråkratene i Haugesund har mer rom til å faktisk ha en tett sosial oppfølging. De har en organisering som tillater det, og en ledelse som oppmuntrer til det. Dette henger sammen med det overordnende synet på at de i Haugesund anser det som viktig å *«rydde vekk alt det andre som står i veien for å fokusere på å kvalifisere. Sånn som vanskelig familiesituasjon for en kvinne på spor-1»* (Fagleder Flyktningtjeneste, 2018, [intervju]). I Fredrikstad er bakkebyråkratene i en annen situasjon, hvor det etterspørres mer tid til oppfølging (Programrådgiver NAV, 2018, [intervju]). Slikt arbeid har vært nedprioritert hos ledelsen, fordi NAV-ledelsen mener deres arbeidsoppgave først og fremst handler om å kvalifisere folk til arbeid, og ikke jobbe med miljøarbeid (Leder NAV, 2018, [intervju]; Teamleder NAV, 2018, [intervju]).

Intervjuene viste også en sentral forskjell i medarbeidernes evner. I Haugesund er arbeidsoppgavene mellom medarbeiderne avklart på en god måte. Basert på deres erfaringer gjennom årene, har de valgt å skille arbeidet med å finne praksisplasser fra programrådgiverrollen. En slik arbeidsdeling har ført til bedre spisskompetanse innenfor hver stilling, en bedre fordeling mellom medarbeidernes kompetanse, og en bedre oversikt over eget arbeid. Selv om det alltid ikke føles ut som om tiden strekker til, åpner denne strukturen for at medarbeiderne kan bruke tiden sin godt, samt spille på sine kollegaer på en mer effektiv måte. I Fredrikstad har medarbeiderne en annen rolle som påvirker deres evner i

implementeringsarbeidet. Hver programrådgiver har ansvaret for deltakerens program, oppfølging og praksis, med mindre noen av deltakere får hjelp av Supported Employment. I tillegg har programrådgiverne ansvar for å behandle deltakeres sosialhjelpssaker hos NAV. Dette brede ansvarsområdet kan gjøre at medarbeidernes tid ikke strekker til, og at de ikke kan sette seg inn i oppgavene sine godt nok til å tilby en god tjeneste. Som Lipsky advarer er en fallgrube at de ressursvake i målgruppen blir nedprioritert (Winter, 2012, s. 268). Denne problemstillingen bekreftes av programrådgiveren i NAV. I tillegg gjør ressursmangelen at medarbeiderne får mindre tid til å følge opp deltakerne sin progresjon i programmet, og til å bygge relasjoner til næringslivet/praksissteder. Denne utfordringen med nettverk i næringslivet er noe programrådgiver forteller at de merker godt:

«vi ser jo det at de [Supported Employment] har bedre resultater på å få folk i jobb, enn det jeg har. Men det handler jo om at de som er motiverte går i prosjektet, og at de som jobber med Supported Employment bare har ett fokus, og blir at de liksom blir bedre kjent med næringslivet» (2018, [intervju]).

8.3.1 Oppsummering

Det ser ikke ut til å være noen særlig forskjell i bakkebyråkratenes egenvilje/interesser. I begge kommuner har medarbeiderne bred bakgrunn og fartstid i arbeidet. De er motiverte, og mener arbeidet de gjør er viktig. En sentral forskjell er at medarbeidernes interesse og syn på oppfølging blir tilrettelagt for i Haugesund, mens ledelsen i Fredrikstad mener dette er noe som bør nedprioriteres hos programrådgiverne. Den andre sentrale forskjellen er knyttet til medarbeidernes evner. I Haugesund har de et system som tilrettelegger for at medarbeidernes kompetanse og tid skal strekke til på best mulig måte ved å ha en klar arbeidsdeling. Medarbeiderne i Fredrikstad har en bredere rolle, og står overfor et større prioriteringsarbeid enn det som er i Haugesund. Programrådgiverne i Fredrikstad har mange baller i luften, og oppfølgingsarbeid blir nedprioritert. Dette kan ha en negativ effekt på resultatene til kvinner, ettersom det vil bli vanskeligere å tilrettelegge for individuell oppfølging og deres behov.

8.4 Ledelse

I operasjonaliseringskapittelet utledet jeg hypoteser om at godt samarbeid på ledelsesnivå (H4a), samt ledelsens engasjement og samarbeid med bakkebyråkratene (H4b), ville ha en positiv effekt på resultatene i introduksjonsprogrammet. Intervjuene avdekket en sentral forskjell ved sistnevnte faktor.

Etter samtalene jeg hadde med de aktuelle lederne i Haugesund, viste det seg at Breidablikk læringscenter og Flyktingtjenesten samarbeider godt på ledelsesnivå. De har ukentlige møter hvor de tar opp saker, og har lav tersker for å ta kontakt med hverandre ellers. Informantene forteller at de har litt forskjellige prioriteringer, der læringscenteret er mer opptatt av norskopplæringen, mens Flyktingtjenesten er opptatt av introduksjonsprogrammet som helhet, og legger ikke skjul på at det til tider har vært uenigheter. Likevel fremstår de som en samlet enhet på ledelsesnivå. Dette inkluderer også lederne i kommunen. Informantene påpeker at de har et godt samarbeid med kommunalsjefene og Rådmann, og at de oppdateres på hverandres arbeid jevnlig. Det gode samarbeidet på ledernivå finner jeg også i Fredrikstad. De aktuelle aktørene har jevnlig møter seg i mellom, og har ikke noe å utsette på samarbeidet med kommunens ledere og deres interesse i arbeidet de gjør. Hva gjelder ledernes økonomiske handlingsrom, gir ingen direkte uttrykk for mangel.

Den sentrale forskjellen mellom Fredrikstad og Haugesund, omhandler lederrollen ved NAV og Flyktingtjenesten. Hos Flyktingtjenesten i Haugesund har avdelingslederen et overordnet ansvar, hvor hun ser til at bosetting og gjennomføring av introduksjonsprogrammet gjøres på en forsvarlig og lovmessig måte. Videre har hun fullt driftsansvar, personalansvar, samt økonomiansvar. Dette gir lederen en god oversikt over organisering av introduksjonsprogrammet, og det økonomiske mulighetsrommet. I tillegg har de en fagleder ved Flyktingtjenesten. Denne personen har et overordnet ansvar for introduksjonsprogrammet som helhet, i tillegg til å være programrådgiver for en gruppe programdeltakere. Faglederen fungerer også som et bindeledd mellom programrådgiverne og lederne. Ved å ha et antall deltakere som personen veileder selv, blir fagleder kjent med problemstillingene bakkebyråkratene står overfor i arbeidet med implementering av introduksjonsprogrammet. Denne innsikten har vært nyttig i veiledningen av bakkebyråkratene, slik at de kan ta gode skjønnsmessige vurderinger i arbeidet sitt. I Fredrikstad har de en annen struktur på ledernivå. Avdelingslederen ved NAV har et overordnet ansvar for introduksjonsprogrammet gjennom et rapporteringsansvar, og har

personalansvaret overfor teamlederne. Teamlederen for team 9 jobber med organisering av ressurser, problemløsning, og måloppnåelse, og har personalansvaret overfor sine programrådgivere. Teamlederen veileder ingen programdeltakere selv. At ledelsen har avstand fra programrådgivernes arbeid ser ut til å skape uenigheter overfor hvilke arbeidsoppgaver og prioriteringer ledelsen og programrådgiverne mener de skal ha. Programrådgiveren ved NAV forteller at:

«Ledelsen gir oss oppgaver som jeg mener vi ikke burde hatt. For eksempel skal vi saksbehandle økonomisk sosialhjelp. Det har vi ikke gjort før. Vi som er programrådgivere mener at dette vil ta fokus vekk fra oppfølgingen rundt jobb og utdanning, fordi økonomien kommer først, og når den ikke er i orden, nytter det ikke å snakke om andre ting. Og når da programrådgiver blir ansvarlig for dette feltet – vil deltakerne i større grad ta opp ting rundt sin økonomi og det blir en annen samtale når vi har ansvar for det, i stedet for at vi kan avslutte det [samtaleemnet] ganske tidlig ved å si «dette blir ivaretatt av andre saksbehandlere» og vi kan også si «sosial mener og vurderer» i stedet for at vi må stå til ansvar for det selv. Så dette er en veldig uheldig endring fra ledelsens side» (2018, [intervju]).

Jeg opplever at NAV-ledelsens prioriteringer ikke reflekterer hva de får faktiske resultater av, og heller ikke medarbeidernes ønsker. En slik uenighet er ikke like tydelig i Haugesund. Der er ledelsen og bakkebyråkratene mer enige om arbeidsoppgaver og metoder for implementering av introduksjonsprogrammet.

8.4.1 Oppsummering

I begge kommunene er samarbeidet på ledelsesnivå godt. De aktuelle enhetene som samarbeider om introduksjonsprogrammets implementering, holder jevnlige møter på hvor de diskuterer relevante saker. Samarbeidet er også godt med kommunens ledelse. Forskjellene mellom kommunene ligger i ledernes rolle overfor bakkebyråkratene. I Fredrikstad veileder ingen av lederne egne programdeltakere. Det faktumet at programrådgiverne og ledelsen har ulikt syn på hvordan arbeidsoppgavene skal fordeles, og hvilket fokus programrådgiverne skal ha i det arbeidet de gjør, kan være et uttrykk for at ledelsen ikke er kjent med bakkebyråkratenes utfordringer i implementeringen av introduksjonsprogrammet. I Haugesund fremstår samarbeidet bedre mellom disse nivåene.

8.5 Programinnhold

I operasjonaliseringskapittelet utledet jeg en hypotese om at et godt tilrettelagt program for den individuelle kvinnelige deltakeren ville ha en positiv effekt på resultatene (H5). I tillegg hevdet jeg at et slikt program forutsetter at ledelsen har økonomisk handlingsrom, at medarbeiderne har nok kunnskap og ressurser til å tilrettelegge, samt at det er et godt interorganisatorisk samarbeid.

Ifølge introduksjonsloven §4 må introduksjonsprogrammet minimum inneholde norskopplæring, opplæring i samfunnskunnskap og tiltak som forbereder for yrkesdeltakelse eller videre opplæring. Programmet skal være individuelt tilrettelagt, og tilbudet skal være helårlig og på fulltid. Men hvilke tiltak som tilbys, hvordan de tilbys, og hva de egentlig inneholder, varierer kommunalt. I dette delkapittelet skal jeg gå inn på hvilke likheter og forskjeller en ser på dette feltet i Haugesund og Fredrikstad.

I begge kommunene tilbys det et program som er fulltid og helårlig. Norskopplæringen som tilbys er delt opp i spor basert på deltakernes tidligere kompetanse, i tillegg gis det opplæring i samfunnskunnskap i tråd med lovkravet. Denne delen av programmet er obligatorisk, og en videre analyse av funksjonen til denne delen av programmet velger jeg å ikke fortsette med. Dette fordi jeg ikke finner store forskjeller, og heller ikke noe belegg for at det er her skoen trykker. Hva gjelder andre tiltak i programmet, avdekket intervjuene merkbare forskjeller.

Først og fremst avdekket intervjuene forskjeller i de grunnleggende prinsippene om hva programmet skal inneholde. I Haugesund er det godt forankret at en del av introduksjonsprogrammet er å tilby veiledning. I Haugesund anser de veiledning overfor kvinnene i programmet som særdeles viktig, og erkjenner at kvinnens rolle varierer kulturelt. Derfor legger de en del tid og ressurser til å hjelpe kvinnene i programmet til å ivareta seg selv og sin familie, slik at de kan dra nytte av læringen på sikt. Ifølge Kommunesektorens Organisasjon sin håndbok om implementeringen av introduksjonsprogrammet, er kvaliteten på veiledningen programrådgiverne gir, en grunnleggende forutsetning for at alt det andre innholdet i programmet fungerer etter intensjonen (Gran og Schoufia, 2018, s. 107). Dette betyr at god veiledningen har stor betydning for deltakerens måloppnåelse, og at den direkte kontakten mellom deltakerne legger grunnlaget for at kommunen kan gi den enkelte et differensiert program (Ibid.). Jeg mener det nettopp er det som er tilfellet i Haugesund. Programrådgiverne får mulighet til å følge deltakerne tett opp, som gjør at de også kan tilrettelegge programinnholdet på en mer personlig måte. I så måte er en solid leder og

kompetent medarbeider viktig. I Fredrikstad har det blitt lagt opp til en annen tone. Der anser ledelsen tett oppfølging av deltakeren i sosiale spørsmål som noe som faller utenfor deres arbeid. Det erkjennes at de sosiale utfordringene henger tett sammen med potensialet for læring, men de velger likevel å skyve det ned på prioriteringslisten.

Dette «*prinsippet*» de har i Haugesund gjenspeiles i det arbeidet som gjøres i praksisplassene. I språkpraksis ved Språkverket blir det ansett som viktig å gjøre deltakerne trygge på det samfunnet de har kommet til. Avdelingslederen forteller at de tar med deltakerne ut, og lærer de grunnleggende ting. De viser deltakerne å ta bussen, hvor det er fint å gå turer og hvor nabokommunene ligger. Ifølge avdelingslederen er dette med på å hjelpe de med å bli integrert og trygge (Avdelingsleder Språkverket, 2018, [intervju]). Med andre ord, tar de det ikke for gitt at deltakerne vet dette fra før. De tar det heller ikke som en selvfølge at kvinnene i programmet føler seg komfortable med å gjøre slikt, da det kanskje ikke er sosialt akseptert der de opprinnelig kommer fra (Ibid.). Ved å besøke forskjellige bedrifter, og institusjoner som barnehage og politistasjon, gjør de deltakerne kjent med det norske samfunnet. Denne typen oppfølging og tiltak har vist seg å være effektivt også andre steder. For eksempel har Rælingen kommune en slik helhetlig tilnærming til deltakerne sine, og har fått gode resultater gjennom det (Gran og Scoufia, 2018, s. 108). Der har de blant annet et helsekurs som skal gjøre deltakerne bevisst på sine traumer fra flukten (Gran og Scoufia, 2018, s. 109). Også den svenske kommunen Söderköping bruker samme prinsipper i sitt kurs «Å bytte land». Der reflekterer flyktingene over livssituasjonen sin, og bearbeider utfordringer de har.

I tillegg til dette har Haugesund hatt kjønns spesifikke arbeidspraksisprosjekter. I disse prosjektene fikk programrådgiveren rom og mulighet til å støtte deltakerne på en nær og tilstedeværende måte. Ettersom veilederen var nært på, ble potensielle utfordringer løst på en god måte. Slike skreddersydde program har vist seg å fungere også i Levanger kommune. Der har de prosjektet «*Ressurstrappa*», et kvalifiseringsløp for kvinner med lav formell kompetanse, som tilbyr skreddersydd og tett oppfølging i arbeidspraksis (IMDi, 2018i). I Lindesnes kommune har de hatt suksess med å tilby sosiale aktiviteter, praksisplass med oppfølging og tilpasset språkundervisning for kvinner (Lönroos og Gustafsson, 2018, s. 112). Til og med i Danmark, med et lignende prosjekt kalt «*44 poeng*», har de hatt positive resultater for kvinner (Lönroos og Gustafsson, 2018, s. 96). Der fikk alle deltakerne i jobb etter endt opplæring (Ibid.). I Trondheim har de hatt suksess overfor kvinnelige deltakere gjennom «*grundig individuell kartlegging, samt nok oppfølging både underveis og i etterfasen*» (IMDi, 2018i). Denne grundige kartleggingen er også noe gjør i Haugesund, men

ikke like nøye i Fredrikstad. Viktigheten av kartlegging blir også påpekt av Gran og Scoufia (2018, s. 121).

I Sverige har de hatt suksessprosjektet «*Mirjam*» i flere kommuner. I dette prosjektet fikk kvinner med lav formell kompetanse et program som inneholdt veiledning, studiebesøk og en egen personlig yrkesmentor (Lönnsroos og Gustafsson, 2018, s. 120). Dette ligner et tiltak som Flyktningsjenesten i Haugesund har kjøpt, ved navn yrkesorientering, hvor deltakerne drar på bedriftsbesøk (Programrådgiver Flyktningsjenesten, 2018, [intervju]).

Med andre ord finnes det betydelig belegg for at nok oppfølging og tilrettelegging i programmet bidrar til å få kvinner, spesielt de med lav formell kompetanse, i arbeidslivet. Ulempen er at det er ressurskrevende, som også er en av grunnene for at disse tiltakene er prosjektbaserte. I Fredrikstad har de ikke hatt slike prosjekter med kjønns spesifikk målsetting, med unntak av en gang. De hadde IMDi prosjektet Jobbsjansen løpende i noen år, og informanten som jobbet med prosjektet fortalte at de så den tette oppfølgingen og lavterskeltilbudene hadde positiv effekt på resultatene (Veileder Svakeste NAV, 2018, [intervju]). Programrådgiveren i NAV etterspør flere reelle muligheter, og vet det finnes kommuner som har hatt vellykkede prosjekter som de kan lære av (2018, [intervju]). Programrådgiveren forteller at:

«jeg savner at det hadde vært jobbet mer mot arbeidsmarkedet med å skape og legge til rette for arbeidsmuligheter for dem som ikke snakker nok norsk til å få de ordinære tilbudene. For eksempel noen fra Syria som sannsynligvis aldri kommer til å bli gode nok i norsk til å tilfredsstille de ordinære kravene i arbeidsmarkedet og derfor ikke får en mulighet til å jobbe. Men kunne det ikke vært tilrettelagt på noen måte? Bruk av tolk... Svært grundig opplæring... Hjelpemidler... Jeg vet ikke» (Ibid.).

En innholdsmessig differensiering, hvor programinnholdet er fylt med målrettede, virkningsfulle og individuelt tilpassede tiltak, er ifølge Gran og Schoufia helt essensielt (2018, s. 115). Det finnes så klart flere forhold som legger begrensinger for et slikt arbeid, og det er urealistisk å tilby et program som er helt differensiert mellom alle deltakerne. Poenget er å finne ut hvordan en kan utnytte tilgjengelige ressurser og handlingsrom (Ibid.). I Haugesund har de vært gode på å bruke medarbeidernes interesser og kompetanse i utformingen av tiltak, slik som spinning-timene. Ettersom de samarbeider mye med frivilligheten, har mulighet til å kjøpe passende tiltak, samt bruke de tilgjengelige NAV-tiltakene, har Haugesund bedre forhold for å differensiere programinnholdet. I Fredrikstad er

det motsatt. Programrådgiveren synes de har god tilgang på diverse kurs hos NAV, men at det i større grad burde være tiltak med lavere inngangskrav for språk. Mulighetene for individuelt passende program er dermed dårligere for de med lav formell kompetanse og språkferdigheter (2018).

Til slutt, når det gjelder utdanningsrettede tiltak og bruken av grunnskole, avdekket intervjuene ingen slående forskjeller. Hos både FRIS og Breidablikk læringscenter har de forberedende kurs for videregående, og differensierte løp for de som har mål om å avsluttes til utdanning etter endt program. Ingen av kommunene har en overdreven prosent av deltakerne som avsluttes inn i grunnskole, som eventuelt kunne påvirket resultatene av måloppnåelse. I begge kommunene velger de likevel å avslutte en deltaker inn i grunnskole hvis de ser at det er hensiktsmessig for personen. Med andre ord lar de ikke seg stoppe av at det teller negativt på kommunens måloppnåelse.

8.5.1 Oppsummering

Begge kommunene tilbyr, i tråd med Introduksjonsloven, et fulltids- og helårlig program som inneholder norskopplæring og samfunnskunnskap. Deltakernes planer er individuelt lagt opp, og det finnes arbeidsretta- og utdanningsretta løp. Forskjellene mellom kommunene er mer tydelig når en ser dypere inn i hva programmet og tiltakene inneholder. I Haugesund har de et stort fokus på å hjelpe kvinnene med å lære seg å leve i det norske samfunnet. De har mulighet til å gjøre dette gjennom aktiviteter i en intern språkpraksis og andre praksisplasser. I tillegg har Haugesund kjønnsespesifikke prosjekter som tar hensyn til kvinnes behov. Ved at de i Haugesund utnytter medarbeidernes egen kompetanse, frivilligheten og næringslivet i utformingen av tiltak, blir det enklere å differensiere løpene til den enkelte deltaker. Dette er elementer som mangler i Fredrikstad.

8.6 Diskusjon av funn

Hvilke hovedtendenser kan trekkes ut fra analysene over? Først og fremst viser det at integrering av flyktningskvinner og implementering av introduksjonsprogrammet er svært komplekst. Det er mange faktorer som kan spille inn på hvilke resultater en kommune oppnår og hvilke muligheter en kommune har for å oppnå gode resultater. Flere variabler henger tett sammen, og det kan være vanskelig å hevde kausalitet. For å systematisere denne kompleksiteten, har jeg forsøkt å identifisere noen sentrale variabler, og utlede forventninger. Støtten jeg har fått for flere av mine hypoteser kan være forklaringsfaktorer for hvorfor Haugesund og Fredrikstad har fått ulike resultater.

Så hva betyr dette – påvirkes de kjønns spesifikke resultatene av den lokale iverksettingen i Haugesund og Fredrikstad? Samlet sett indikerer funnene i denne oppgaven, at det er tilfellet. I oppgavens kontekst ser det ut til at godt programinnholdet er nøkkelen for at flyktningskvinnene lykkes bedre i Haugesund. Helt spesifikt viser analysen av empirien tre forklaringsfaktorer som kan tilskrives programinnhold. Det første er tett oppfølging av sosiale utfordringer som en del av veiledningen. Ifølge informantene i Haugesund har de nytt godt av å eliminere den enkeltes bekymringer, i arbeidet med videre kvalifisering. Det andre er grunnleggende opplæring gjennom differensierte prosjekter. Istedet for å dra alle deltakerne over samme kam, har de i Haugesund hatt målrettete prosjekter hvor personlig tilrettelegging har vært sentral. Det tredje er opparbeidelsen av trygghet og kompetanseheving i praksis. På denne måten blir kvinnene trygge i arbeidet, og arbeidsgiver blir trygg på at jobben blir gjort på en tilstrekkelig god måte. Dette har åpnet opp for en mer solid tilknytning til arbeidslivet for de aktuelle kvinnene.

Dette må likevel sees i sammenheng med flere av de andre variablene. Et introduksjonsprogram som kan tilby differensierte tiltak forutsetter at implementeringen som helhet fungerer godt. En godt integrert iverksettingsstruktur, hvor en samarbeider med lokale aktører (både frivilligheten og næringslivet), og hvor det er god relasjon mellom ledelse og bakkebyråkrater, er en forutsetning for å kunne ha nok tid og ressurser til å kunne tilby tett oppfølging i introduksjonsprogrammet. Videre opplever jeg at Haugesund har vært flinkere til å lære av tidligere erfaringer, og omstille seg deretter. I tillegg ser det ut til at de, ved å disponere integreringstilskuddet selv, spesialisere tilbudet sitt bedre og har et større mulighetsrom. På den måten har de i Haugesund klart å organisere et introduksjonsprogram som virker mer stødig, til tross for organisatoriske endringer. I Fredrikstad, på den andre siden, ser det ut til at de har latt organisatorisk støy og ulik prioritering mellom ledelse og

medarbeidere komme i veien for å finne en god måte å implementere introduksjonsprogrammet på. Med andre ord har Haugesund funnet en metode som utnytter den lokale iverksettingsstrukturen bedre. En slik bevisst og effektiv bruk av den lokale muligheter, har vist seg å være nøkkelen til god integrering i andre vestlige OECD-land også (OECD, 2018, s. 24).

8.7 Hva betyr dette for integrering av flyktningkvinner og implementeringen av introduksjonsprogrammet på et overordnet nivå?

Funnene i oppgaven viser at implementeringen av introduksjonsprogrammet i to kommuner kan være svært forskjellig, og at det kan påvirke deltakernes måloppnåelse. Denne studiens funn kan som følge av den benyttede utvalgsmetoden ikke generaliseres til å gjelde alle kommuner. Studien kan likevel bidra til innsikt i implementeringen av introduksjonsprogrammet, og hvordan flyktningkvinner i programmet påvirkes av den lokale implementeringen. Funnene som belyses er antageligvis ikke unikt for kun disse to casene, og flere av faktorene vil en også kunne finne i andre kommuner. Eksemplene jeg henviser til i analysen kan til dels bekrefte dette.

Med bakgrunn i variasjonene som er avdekket her, og i tidligere studier, kan det stilles spørsmålstegn rundt dagens ordning. Bør det være mer statlig styring rundt kravene til innhold i introduksjonsprogrammet, slik som det har blitt i Sverige og Danmark (Hernes og Tronstad, 2014)? Vil det være bedre for integrering av flyktningkvinner på sikt? Resultatene i Sverige tyder på at en sterkere sentral styring av programmet (gjennom Etableringsreformen) har hatt en liten positiv og statistisk signifikant effekt på sannsynligheten for flyktninger til å komme i arbeid i løpet av ett år etter endt introduksjonsprogram (Joona, Lanninger og Sundström, 2016). En rapport fra OECD som ser på integreringsmetoder i 72 byer, fremhever effektiv koordinering mellom statlig administrasjon og et aktivt lokalsamfunn som viktig for integrering (Ibid.). Det betyr at lokale myndigheter må involvere ulike aktører fra lokalsamfunnet, slik som ikke-statlige organisasjoner, næringslivet, innvandrersamfunn og sivilsamfunnsforeninger i arbeidet (OECD, 2018, s. 30). Ut ifra et perspektiv om at integrering er et wicked problem, er det logisk at samordning er viktig. Kompetansen og samordningen av ulike aktører med god relasjon til lokale myndigheter kan være til stor nytte, noe som har vist seg å være sant i Haugesund. Hvorvidt en burde øremerke det statlige

tilskuddet, lovfeste arbeidsrettede tiltak, lovfeste samarbeid med næringslivet og frivillige aktører på lik linje som NAV har vært diskutert før (Hernes og Tronstad, 2014; OECD, 2018), og er noe som kanskje bør heves i debatten igjen.

Den samme rapporten fra OECD finner at integreringstiltak må ta hensyn til lokale forutsetninger og flyktingenes utgangspunkt (2018, s. 24). Rapporten fremhever at integrasjon må skje der folk er; på arbeidsplassen, i nabolagene, deres barns skoler, i de lokale butikkene hvor de handler, og i de offentlige rom hvor de tilbringer fritiden (Ibid.). Dette er elementer som er viktig for generell integrering av flyktinger, men jeg argumenterer for at det er spesielt viktig overfor kvinner. Statistikken som ble presentert i bakgrunnskapitlet viser at flyktingkvinner samlet sett har et helt annet utgangspunkt hva gjelder integrering og kvalifisering, enn hva flyktingmenn har. Fordi de har et lavere kompetansenivå og mindre formell arbeidserfaring, er det rimelig å anta at de har behov for grunnleggende opplæring på en måte som passer deres bakgrunn. Både i Haugesund og i de andre eksempelkommunene ser en at differensiert og individuelt målrettet opplæring, utenom de tradisjonelle læringsmetodemetodene, har vært positivt.

9 Konklusjon

Denne oppgaven har hatt introduksjonsprogrammets implementering og flyktningkvinnens resultater i introduksjonsprogrammet som tema. I takt med økt innvandring har integreringspolitikken utviklet seg, og det har blitt et større fokus på økonomisk integrasjon. Det var først i 2003, da introduksjonsloven ble innført, at integreringen fikk klarere rammer, og en sammenheng mellom rettigheter og plikter ble tydelig (Djuve, 2011; Djuve et. al., 2017, s. 35). Med loven kom også introduksjonsprogrammet, et toårig kvalifiseringsløp for nyankomne. Siden 2010 har det vært en uttalt målsetting om at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i lønnet arbeid og/eller utdanning året etter avsluttet program (IMDi, 2018c, s. 49.). Introduksjonsprogrammets effekt har blitt evaluert jevnlig, og flere styringsutfordringer har blitt identifisert. To sentrale utfordringer er at det er stor kommunal variasjon i resultatoppnåelse, og at kvinner får betraktelig dårligere resultater enn menn (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 10; Lönnroos og Gustafsson, 2018, s. 89; IMDi, 2018c, s. 47). Å jobbe mot bedre resultater for kvinnene som deltar i introduksjonsprogrammet er viktig, da de utgjør omtrent halvparten av deltakerne.

Målet til denne oppgaven har vært å bidra til en økt forståelse av utfordringer og muligheter overfor kvinners resultater i introduksjonsprogrammet, som kan være nyttige i prosessen med å endre introduksjonsprogrammet til det bedre. Ved å sammenligne resultatoppnåelsen og implementeringen av introduksjonsprogrammet i Haugesund og Fredrikstad kommune, har jeg forsøkt å identifisere om de kjønnsespesifikke resultatene kan forklares av den lokale implementeringen. For å kunne identifisere mulige forklaringsfaktorer har jeg brukt en variant av Winters integrerende implementeringsmodell. På denne måten har jeg valgt ut mulige variabler, og undersøkt disse empirisk.

9.1 Hva ble svaret?

Hvorfor færre kvinner enn menn er i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram har flere årsaker, deriblant strukturelle og kulturelle. Statistikk om målgruppen og tidligere forskning viser at flyktningkvinner møter på en del utfordringer i forhold til økonomisk integrering. Blant mange faktorer viser det seg at kvinnene har mindre formell kompetanse og formell arbeidserfaring, som gjør at deres utgangspunkt for å komme inn på et arbeidsmarked med få ufaglærte jobber er vanskeligere (Lönnroos og Gustafsson, 2018, s. 90; IMDi, 2018, s. 52). Flere kvinner trekkes mellom omsorgsoppgaver (Djuve et. al. 2011, s. 7),

og kulturelle forskjeller i kvinners rolle og synet på likestilling påvirker prioriteringer (Kjeldstadli, 2008, s. 110). Samtidig opplever flyktningkvinner utfordringer overfor integrering på grunn av interseksjonalitet (Orupabo og Drange, 2015, s. 30; Liebig og Tronstad, 2018, s. 10). Disse elementene peker i en retning av at differensierte løp er nødvendig. Flyktningkvinner og menn har ulike utfordringer for kvalifisering som krever ulik tilnærming i oppgaveløsningen. Derfor vil det være fornuftig å spørre seg om introduksjonsprogrammets innhold bør differensieres i en større grad, men som samtidig beholder et likestillingsaspekt. Former for positiv diskriminering har vært effektivt i arbeidet med andre samfunnsutfordringer.

Hva gjelder introduksjonsprogrammet, er den overordnede tendensen at kvinner har dårlige resultater i forhold til introduksjonsprogrammets målsetting. Likevel oppnår noen kommuner mye bedre resultater enn andre overfor målgruppen. En slik kommune er Haugesund. Så påvirkes de kjønns spesifikke resultatene av lokal iverksetting av introduksjonsprogrammet? For å kunne svare på dette spørsmålet har jeg kartlagt implementeringen av introduksjonsprogrammet i Haugesund og Fredrikstad kommune. Datamaterialet og empirien viser at Haugesund har hatt bedre resultater enn Fredrikstad overfor målgruppen, og at det finnes sentrale forskjeller ved implementeringen av introduksjonsordningen hos de aktuelle aktørene.

Funnene kan deles inn i to kategorier. Den ene kategorien innebærer målrettet arbeid med kvinnene i programmet, og den andre kategorien handler om implementeringen som helhet. Hva gjelder det målrettede arbeidet er et sentralt aspekt ved implementeringen i Haugesund er at de prioriterer (1) veiledning og oppfølging. De har et helhetlig fokus på deltakerne, og snakker med de om forskjellige problemstillinger. Ifølge informantene har de hatt en langsiktig positiv effekt av å rydde unna sosiale utfordringer for kvinner. Ettersom kvinnene i programmet kommer fra kulturer ulik den norske, der deres rolle som kvinner er annerledes, og potensielt har vært gjennom traumatiske opplevelser under flukten, er det logisk at det er et behov for å jobbe med tilpassing inn i det norske samfunnet. (2) I tillegg har de i Haugesund hatt kjønns spesifikke kvalifiseringsprosjekter. I disse prosjektene har de hatt muligheten til å følge opp deltaker og arbeidsplass tett, og til å tilrettelegge for den enkelte kvinne ut ifra deres behov. Den positive effekten av slike prosjekter og arbeidsmetode har en sett en håndfull av andre steder. Dette tyder på at det å være i praksis ikke nødvendigvis er positivt i seg selv, men hva praksisen faktisk inneholder er vel så viktig. Disse to elementene tilsammen tyder på at større tilrettelegging og skreddersydde program har en effekt på flyktningkvinners resultater. Samtidig som dette er sentrale

forklaringsvariabler, er dette variabler som er tett sammenvevd andre faktorer og som må sees i lys av hverandre. Det er den andre delen, nemlig implementeringen som helhet.

Haugesund har (3) en klar kommunal prioritering av integreringsarbeidet, og Flyktningtjenesten forvalter integreringstilskuddet selv. Ved å forvalte tilskuddet selv, har de hatt mulighet til å tilby tiltak i tråd med lokale behov. Dette tyder på at økonomisk frihet ser ut til å være positivt for mulighetsrommet i tiltaksutformingen, som åpner opp for muligheten for differensiering av tiltak. (4) I Haugesund har de et tett og bredt samarbeid med lokale frivillige aktører og næringslivet, som bidrar til god tid- og arbeidsfordeling og utnyttelse av lokale muligheter. Dette tyder på at et bredere samarbeid mellom ulike aktører vil slå ut positivt for en vellykket implementering. (5) Haugesunds Flyktningtjeneste er organisert slik at noen arbeidsoppgaver er spesialiserte. Ifølge informantene har de hatt positive effekter av dette, ved at kompetansenivået heves. Fredrikstad har også hatt positive erfaringer med å innføre spesialiserte arbeidsoppgaver. Dette tyder på at slik arbeidsdeling kan være positivt for implementeringen av introduksjonsprogrammet. (6) I tillegg til dette, fremstår ledelsen og medarbeiderne mer samkjørte i Haugesund. Det er enighet mellom partene om hvilke tjenester Flyktningtjenesten skal tilby, og lederne er kjent med hvordan det er å være programrådgiver. Med andre ord ser det ut til at bakkebyråkratens rolle i introduksjonsprogrammets suksess er reell, og at ledelsen nærhet til arbeidet som gjøres er viktig for riktig tilrettelegging.

Dette er elementer som mangler i Fredrikstad, og som utgjør forklaringen for hvilke deler av implementeringen som kan forklare resultatforskjellene mellom Haugesund og Fredrikstad. Hvorvidt funnene er fasit på vellykket implementeringen er vanskelig å hevde, men det som kommer tydelig frem er at Haugesund utnytter kommunale muligheter og strukturer. Etersom kommuner varierer, vil også suksessfaktorer kunne variere kommunalt. Med det sagt, må jeg påpeke at også Fredrikstad gjør en god jobb hva gjelder introduksjonsprogrammet, og at de kontinuerlig jobber med å forbedre seg.

9.2 Teorien og funnenes fruktbarhet i å belyse det

overordnede temaet

Funnene i oppgaven viser at det er store variasjoner i implementeringen av introduksjonsordningen i to kommuner, og at dette trolig kan påvirke resultatene. I et forsøk på å systematisere et komplekst spørsmål, har jeg benyttet en implementeringsmodell fra iverksettingsteoriens fagfelt. På den måten har jeg valgt ut sentrale variabler i søken med å

finne mulige forklaringsfaktorer. Modellen har bidratt til at jeg har identifisert sentrale ulikheter i implementeringen av introduksjonsprogrammet i Haugesund og Fredrikstad på ulike nivåer. For meg er det tydelig at differensieringen i Haugesund er sentral i deres resultatoppnåelse, men det må sees i sammenheng med mye annet. Det er nettopp på grunn av denne kompleksiteten jeg ikke har valgt å gi variablene særlig ulik forklaringskraft. Det å bruke en slik modell vil også være nyttig for videre studier, ved at en kan undersøke andre kommuners resultater ved å vurdere de samme variablene.

Som en konsekvens av utvalgsmetoden, kan ikke funnene i denne oppgaven generaliseres. Likevel vil jeg påstå at funnene i denne oppgaven sammenfaller med funn fra tidligere forskning, som gjør de mer pålitelige. På den måten kan de sentrale forskjellene mellom Haugesund og Fredrikstad bidra til innsikt i vurderinger av implementeringen og resultater andre steder. Studien viser tross alt at kommunenes autonomi i hvordan de velger å implementere introduksjonsordningen gir utslag i programinnholdet og tiltaksviften, som kan gi videre utslag på resultatene.

9.3 Veien videre

Som nevnt innledningsvis, er dagens regjering i gang med et integreringsløft. De vil gjennomføre en reform av integreringsfeltet slik at flere innvandrere deltar i arbeids- og samfunnsnivå (Kunnskapsdepartementet, 2018, s. 82). Ikke ser det ut til at temaet omkring integrering blir mindre aktuell fremover, og en diskusjon rundt dagens ordning er på høy tid. Som denne oppgaven har vist, tyder det på at et helhetlig fokus må til for å kunne integrere flyktningkvinner inn i den formelle økonomien. Om dette kan gjøres ved mer statlig styring av innhold (OECD, 2018, s. 25), ved flere differensierte løp (Tronstad og Hernes, 2017, s. 137), ved å formalisere samarbeidet med frivillige organisasjoner og næringslivet (slik som dagens ordning med NAV), eller sikre tilgang til og effektiv bruk av økonomiske ressurser tilpasset lokalt behov, er saker som bør undersøkes videre. Som denne oppgaven også illustrerer, kan praksis med tilhørende tett oppfølging, være noe å satse på. Et argument mot å ha prosjekter som krever mye oppfølging er at det er kostbart. Det vil derfor være interessant å undersøke om de kortsiktige kostnadene er verdt de langsiktige samfunnsøkonomiske effektene. Etersom kvinnenens integrasjon har vist seg å påvirke deres barns integrasjon (Liebig og Tronstad, 2018), kan det være aktuelt å spørre seg om fokuset på integrering bør skiftes fra et rent økonomisk perspektiv, til å inkludere flere samfunnsaspekter.

Litteraturliste

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. (Q-27/2015).
Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-omintroduksjonsordning-for-nyankomne-innvandrere/id2410809/>
(Hentet 11. september)
- Blom, S. & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie* (SSB-rapport 2015/36).
- Brochmann (2002) ‘Velferdsstat, Integrasjon og Majoritetens legitimitet’ I Brochmann, G., Borchgrevink, T., & Rogstad, J. (2002) *Sand i maskineriet: Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. (Vol. 2002:004, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003). Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 27-55.
- Borchmann, G. (2004). Velferdsstatlig utålmodighet i det flerkulturelle Norge. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3(4), s. 348-360.
- Brochmann, G., & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2011). Migrants in the Scandinavian Welfare State. *Nordic Journal of Migration Research*, 1(1), s. 13-24.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4. Utg.). Oxford: Oxford university press.
- Castles, Miller, De Haas, & Miller, Mark J. (2014). *The age of migration: International population movements in the modern world* (5. Utg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dahle, D. A. (2016). *Introduksjonsprogrammets lokale gjennomføring: Introduksjonsprogrammet i Songdalen- og Kristiansand kommune*. (Masteroppgave, UiO).
Tilgjengelig: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/51792>
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* (Fafo-rapport 2011:19).
- Djuve, A. B., Kvali, H. C., Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver* (Fafo-rapport 2011:02).
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer: En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere* (Fafo-rapport 2015:26).
- Djuve, A. B. (2016). *Flyktninger – en krise for den nordiske modellen?* (Fafo-notat 2016:02).
- Djuve, A. B., Kvali, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 2017:31).

Døving, C. (2009). *Integrering: Teori og empiri*. Oslo: Pax.

Enes, A. W. & Wiggen, K. S. (2016). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009-2013* (SSB-rapport 2016/24).

Flyktninghjelpen (2018). Global statistikk over mennesker på flukt.

Tilgjengelig: <https://www.flyktninghjelpen.no/global/statistikk/statistikk/#static-host-countries-with-most-refugees-in-ratio-to-population>

(Hentet 9. oktober 2018)

FN-sambandet (2018). Likestilling - Indeks for skjevfordeling mellom kjønnene.

Tilgjengelig: <https://www.fn.no/Statistikk/GII-Likestilling>

(Hentet 14. oktober 2018)

Fredrikstad Kommune (2017). Plan for mangfold og integrering i Fredrikstad 2011-2018.

Tilgjengelig: <https://www.fredrikstad.kommune.no/kontakt-oss/organisasjon/om-kommunen/planer/temaplaner/helse-omsorg-og-velferd/>

Og

<https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/helse-velferd/plan-for-mangfold-og-integrering-i-fredrikstad-2011-2018.pdf>

(Hentet 24. september 2018).

Fredrikstad Kommune (2018). Fredrikstad mot 2030.

Tilgjengelig:

<https://www.fredrikstad.kommune.no/kontakt-oss/organisasjon/om-kommunen/planer/kommuneplanen/samfunnsdel/#heading-h3-1>

(Hentet 25. september 2018)

Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk: Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. (Fafo-rapport 2016:43)

Tilgjengelig: <https://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/assimilering-pa-norsk>

(Hentet 1. oktober 2018)

Gran, N., & Scoufia, L. (2018). *Inntroduksjonsprogrammet - i teori og praksis : En håndbok for deg som arbeider med flyktninger*. Oslo: Kommuneforlaget.

Godøy, A. (2017). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*, 52(1), s. 31-58.

Haagensen, E., Kvisler, L. & Birkeland, T. G. (1991). *Innvandrere - gjester eller bofaste? En innføring i norsk innvandringspolitikk*. Oslo: Gyldendal.

Haugesund Kommune (2015). Kommuneplanens samfunnsdel for Haugesund kommune 2014-2030.

Tilgjengelig:

<https://www.haugesund.kommune.no/om-kommunen/beredskap/beredskapsplan/lokaldemokrati/kommuneplan/1343-kommuneplanens-samfunnsdel-for-haugesund-kommune-2014-2030>

(Hentet 10. september 2018)

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), s. 711–739.

Heinesen, E., Husted, L., & Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Discussion Paper Series*, Discussion Paper No. 5632.

Hernes, V. & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark* (NIBR-rapport 2014:19).

IMDi (2016). Introduksjonsstønad.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/introduksjonsstonad/>

(Hentet 19. juli 2018)

IMDi (2017). Jobbsjansen.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/sysselsetting-og-arbeidsliv/jobbsjansen/>

(Hentet 28. september 2018)

IMDi (2018). Innvandrerbefolkningen i Norge.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/innvandrere-og-integrering/innvandrerbefolkningen-i-norge/>

(Hentet 14. Juni 2018)

IMDi (2018b). IMDis anmodning om bosetting.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>

(Hentet 4. juli 2018)

IMDi (2018c). Årsrapport.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2018/arsrapport-for-imdi-2017/>

(Hentet 9. juli 2018)

IMDi (2018d). Organisering og innholdet i opplæringen.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/norskopplaring/organisering-og-innholdet-i-opplaringen/>

Hentet 9. juli 2018)

IMDi (2018e). Tilskudd.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/tilskudd/>

(Hentet 19. juli 2018)

IMDi (2018f). Nye endringer i introduksjonsloven.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/nye-endringer-i-introduksjonsloven/>

(Hentet 24. juli 2018)

IMDi (2018g). IMDis kommuneundersøkelse 2017.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2018/kommuneundersokelsen-2017/>

(Hentet 26. juli 2018)

IMDi (2018h). Tall og Statistikk.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk>

(Hentet 5. oktober 2018)

IMDi (2018i). Fagverksted 2018: Kvalifisering – døråpner til arbeid

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/fagverksted/>

(Hentet 1. september 2018).

Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80).

Tilgjengelig: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>

(Hentet 13. juni 2018)

Joona, P. A., Lanninger, A. W., & Sundström, M. (2016). *Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända. Sluttrapport*. Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS). 2016:2

Jumbert, M. G. (2018). Flyktningkrisen i Middelhavet.

Tilgjengelig: https://snl.no/Flyktningkrisen_i_Middelhavet

(Hentet 14. oktober 2018)

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

Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/sec1>

(Hentet 15. juni 2018)

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (G-01/2016).

Tilgjengelig:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>

(Hentet 4. juli 2018)

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Tildelingsbrev 2018: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*.

Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/om-imdi/dette-gjor-imdi/>

(Hentet 13. oktober 2018)

Kavli, H., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere* (Faforapport 2007:34).

Keohane, R. O., Verba, S. & King, G. (1997). 'Ch. 1: The Science in Social Science', I *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Walitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kjeldstadli, K. (2008). *Sammensatte samfunn: Innvandring og inkludering*. Oslo: Pax.

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

Kommunal Rapport (2018). Få kvinner kommer i arbeid eller studier etter introduksjonsprogram. *Kommunal Rapport*.

Tilgjengelig: <https://kommunal-rapport.no/2018/10/fa-kvinner-kommer-i-arbeid-eller-studier-etter-introduksjonsprogram>

(Hentet 24. oktober 2018)

Kommunal- og regionaldepartementet (2003). *Rundskriv til Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (H-20/03).

Tilgjengelig: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-2003/id109317/?q=introduksjonsordning&t_dtq=true

(Hentet 13. oktober 2018)

Kompetanse Norge (2015). Vurderingsskjema for muntlig norskprøve.

Tilgjengelig:

https://www.kompetansenorge.no/contentassets/3e8bccee0dad40a3ab69a8b122f89d46/vurderingsskjema_muntlig_bm.pdf

(Hentet 28. september 2018)

Kunnskapsdepartementet (2018). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. (Prop. 1 S (2018-2019)).

Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613484/sec1>

Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), s. 1–18.

Liebig, T. & Tronstad, K. R. (2018). Tripple Disadvantage?: A first overview of the integration of refugee women, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 2016, Paris: OECD Publishing.

Lijphart, Arend (1975). The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research, *Comparative Political Studies* 8(2), s. 158-177

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lillegård, M., & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater* (SSB-rapport 55/2013).

Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering: Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. (Fafø-rapport 2018:35).

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

Lönnsroos, L. T & Gustafsson, A. (2018). *Nyanlända kvinnors etablering: En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*. Nordic Council of Ministers, Nordic Council of Ministers Secretariat, TemaNord 2018:520.

Meyers, M. K. & Nielsen, V. L. (2012). 'Street-level bureaucrats and the implementation of public policy'. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE handbook of public administration*. London: SAGE Publications Ltd, s. 305-318.

Mølland, E., Guribye E., & Salomonsen, J. (2018). *Hastverk er lastverk? En revurdering av målinger av resultater for introduksjons- programmet for flyktninger i Agder og Telemark*. Agderforskning (FoU-rapport nr. 1/2018).
Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2018/hastverk-er-lastverk/>
(Hentet 25. August 2018)

NAV (2016). Supported Employment.
Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Forsok+i+regi+av+NAV/forsok-med-supported-employment>
(Hentet 24. september 2018)

NAV (2018). Færre arbeidsledige i Østfold.
Tilgjengelig: <https://www.nav.no/no/Lokalt/Ostfold/Pressemeldinger/farre-arbeidsledige-i-ostfold--538213>
(Hentet 9. oktober 2018)

NOU 2011:14. (2011). *Bedre integrering— Mål, strategier, tiltak*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit: langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

OECD (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, Paris: OECD Publishing.

Olsen, B. (2017). Innvandrere I og utenfor arbeidsmarkedet.
Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-i-og-utenfor-arbeidsmarkedet>
(Hentet 20. oktober 2018)

Olsen, B (2018). *Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2016* (SSB-rapport 2018/1).

Orupabo, J. & Drange, I. (2015). Kvinner med innvandringsbakgrunn i arbeidsmarkedet: Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilknytning. Oslo: 07 Gruppen/Forskningsrådet.

O'Toole, L. J. (2012). 'Interorganizational relations and policy implementation'. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE handbook of public administration*. London: SAGE Publications, s. 292-304.

Papadetriou, D. G & O'Neil, K. (2004). Concepts for the Better Management of Migration to Norway. *Migration Policy Institute*.
Tilgjengelig: https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/arbeid-og-opphold/concepts-for-the-better-management-of-migration-to-norway.pdf
(Hentet 14 Juni 2018)

Pedersen, O. P. (2018). Her er de rikeste og fattigste kommunene. *Kommunal rapport*. Tilgjengelig: <https://kommunal-rapport.no/okonomi/2018/05/her-er-de-rikeste-og-fattigste-kommunene>

(Hentet 9. oktober 2018).

Peters, B. G. & Pierre, J. (2012). 'Implementation'. I *The SAGE handbook of public administration*. London: SAGE Publications Ltd, s. 255-264.

Pyrhönen, N., Leinonen, J., & Martikainen, T. (2017). Nordic migration and integration research: Overview and future prospects. *Nordforsk Policy Paper 3/2017*.

Sosialtjenesteloven. (1991). Lov om sosiale tjenester m.v (LOV-1991-12-13-81).

Tilgjengelig: <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1991-12-13-81>

(Hentet 13. juni 2018).

SSB (2017). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.

Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv>

(Hentet 22. juli)

SSB (2018). Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef>

(Hentet 15. juni 2018)

SSB (2018b). Gjennomføring i videregående opplæring.

Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/vgogjen>

(Hentet 9. oktober 2018).

SSB (2018c). Personer med flyktningbakgrunn.

<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flyktninger>

(Hentet 12. oktober 2018)

Steen, A. (2008). 'Bosetting av flyktninger – mellom statlig styring og lokal politikk', i *Hvordan går det med integreringen? Årsrapport for 2008*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Tilgjengelig: <http://www.nyinorge.no/no/Arsrapporter/Aarsrapport2008/Bosetting-2/Test1/>

(Hentet 7. august 2018)

Stensrud, K. (2018). Østfold: Landets største trygdefylke. *Dagsavisen*.

Tilgjengelig: <https://www.dagsavisen.no/moss/lokalt/ostfold-landets-storste-trygdefylke-1.1157590>

(Hentet 9. oktober 2018)

Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *Political Science and Politics*, 40(4), s. 765-772.

Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.

Rambøll (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. Oslo: Rambøll.

Regjeringen.no (u.d). Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk.

Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>
(Hentet 9. november 2018).

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), s. 155-169.

Taranrød, G. (2016). *Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger: En komparativ casestudie av iverksettingen av introduksjonsprogrammet i Stange og Bamble kommune*. (Masteroppgave, UiO).

Tilgjengelig: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/51784/Ferdig-masteroppgave--Gro-Taran-d.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Thun, Cecilie. (2018). 'Interseksjonalitet'. I *Store norske leksikon*.

Tilgjengelig: <https://snl.no/interseksjonalitet>
(Hentet 20. august 2018)

Tronstad, K. R., (2015) *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR-rapport 2015:2)

Tronstad, K. R., & Hernes, V. (2017). Integrering av flyktninger. I J. Askim, K. Kolltveit, & P. G. Røe (Red.), *En smartere stat: veier til bedre politikk og styring*. Oslo: Universitetsforlaget.

UNHCR (2017) States Parties to the Convention and the Protocol.

Tilgjengelig: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>

(Hentet: 21. juni 2018)

UDI (u.d.) Dublin-samarbeidet.

Tilgjengelig: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/dublin-samarbeidet/>
Hentet (4. juli 2018)

UDI (u.d. a) Relokalisering av asylsøkere fra Hellas og Italia til Norge.

Tilgjengelig: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/relokalisering-av-asyloskere-fra-hellas-og-italia-til-norge/>

(Hentet 4. juli 2018)

UDI (u.d.b) Statistikk om innvandring.

<https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/?year=0&filter=39&page=2>
(Hentet 14. oktober 2018)

Vrålstad, S. & Wiggen, K. S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13).

Winter, S. & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Hans Reitzels Forlag.

Winter, S. C. (2012). 'Implementation perspectives: status and reconsideration'. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE handbook of public administration*. London: SAGE Publications Ltd, s. 265-278.

Østby, L. (2015). Flyktninger i Norge.

Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flyktninger-i-norge>

(Hentet 12. oktober 2018).

Vedlegg 1 – Informanter som er intervjuet

Haugesund:

Rådmann

Avdelingsleder Flyktningtjenesten

Fagleder Flyktningtjenesten

Programrådgiver Flyktningtjenesten

Praksisveileder Flyktningtjenesten

Avdelingsleder Språkverket

Lærer Breidablikk læringscenter

Avdelingsleder Breidablikk læringscenter

Fredrikstad:

Avdelingsleder NAV

Teamleder NAV Team 9

Tidligere Fagleder NAV Team 9

Programrådgiver NAV Team 9

Veileder for en gruppe tjenestemottakerne i NAV med langs fartstid (Veileder Svakeste)

Fagansvarlig for introduksjonsprogrammet Fredrikstad internasjonale skole

Vedlegg 2 – Intervjuguide ledernivå

Kort bakgrunn

- Fortell litt om deg selv, og den stillingen du har.
 - o Hvor lenge har du jobbet med flyktninger/innvandrere?

Introduksjonsprogrammet

- Hvordan er introduksjonsprogrammet organisert i kommunen?
 - o Er det spesialisert enhet eller er det mer «mainstreaming» - at det er en tjeneste som blir tilbudt på lik linje med andre tjenester?
- Hva er den største utfordringen dere har når det gjelder organisering i denne kommunen?
- Hvordan brukes det statlige tilskuddet dere får?
 - o Får dere alle pengene direkte, for så å fordele det på nødvendige utgifter?
 - Går pengene til Rådmann først/brukes det i andre sektorer?
 - Brukes det ekstra penger på aktiviteter til kvinner?
- Opplever dere mangel på ressurser? Dette inkluderer økonomiske aspekter, fagfolk, lokaler, praksisplasser, osv.

Mål og resultat

- Hvilke refleksjoner gjør du rundt de resultatene dere har hatt her i kommunen for kvinner?
 - o Hva tror du bidrar mest til gode resultater i deres kommune?
- Hva er deres største utfordring når det gjelder kvinnelige deltakere?
 - o Hva skal til for å kunne løse denne utfordringen?
- Hva synes du egentlig om de nasjonale målene (tenk på kvinners situasjon)?
 - o Er de for rigide/kortsiktige/urealistiske?
 - o Er det heller viktigere å jobbe mot å nå *formålet* med introduksjonsloven?
- Mener du kvinnen selv har hovedansvar for lykkes?
- Har dere egne lokale mål for introduksjonsarbeidet overfor kvinner?
 - o Har dere spesifikke mål knyttet opp mot kvinners resultater?
- I hvilken grad føler du at dere har formalisert mål og retningslinjer?
 - o Er det klarhet i disse?
- På hvilken måte reviderer dere planene deres etterhvert med kullene, dvs. om dere snakker om erfaringer og endrer tilbudet deretter?

Programinnhold

- Hvor lett tilgjengelig er arbeidspraksis, språkpraksis eller andre arbeidsrettede tiltak i din kommune for kvinner?
 - o Hvis ja/nei, hvordan jobber dere med dette?
- Hvordan er en typisk praksis for en kvinne?
 - o Hva inneholder den egentlig?
- Hvilke tiltak mener du er med på å øke overgang til arbeid eller utdanning for kvinner?
 - o Følger dere opp deltakerne i praksis?
- Har programmet tiltak rettet mot samfunnsdeltagelse utover deltagelse i arbeid/utdanning?
 - o Fysisk aktivitet, foreldreveiledning, kulturaktiviteter, helserelevante tilbud
- Tror du et program med arbeidspraksis, arbeidsretting og språkpraksis er med på å gi gode resultater?

Målgruppe

- Hvordan er sammensetningen av kvinnelige deltakere her i kommunen?
 - o Fordelingen mellom alder, kjønn, landbakgrunn?
 - o Er det en dominant innvandrergruppe?
- Hvor avgjørende tror du deltakerne er for at programmet skal være vellykket for?

- Hva er i så fall viktige faktorer?
- Hva er det som gjør at kvinner er en gruppe som generelt sett har dårligere resultater enn menn?
 - Hvordan tilrettelegger dere for kvinner i programmet?
- Gjør dere noen spesielle tilpassinger for kvinner som har spesielle utfordringer?
 - Slik som omsorgsoppgaver?
 - Liten språkkompetanse etc.

Sosioøkonomiske og politiske forhold

- I hvilken grad tenker du at de lokale forholdene her i kommunen (tilgjengelige arbeidsplasser, ledige boliger osv.) spiller en avgjørende rolle for hvorvidt introprogrammet lykkes med målet om integrering?
- Opplever du at politikerne i kommunen er positivt innstilt til introduksjonsprogrammet?
 - Blir introduksjonsprogrammet prioritert når det behøves?
- Har kommunen en handlingsplan for integrering av flyktninger?
- Blir resultatene etterspurt av politisk ledelse?

Medarbeidere

- Hvor mange ansatte er det?
- Hvordan er arbeidsoppgavene fordelt?
 - Er dere spesialiserte eller arbeider alle med alt? (spesialist/generalist)
- Har programmet ansatte med et spesielt ansvar for å etablere og utvikle kontakt med lokale arbeidsgivere?
- Har dere grenser på hvor mange deltakere en programrådgiver skal ha ansvar for?

Samarbeid

- Hvilke andre aktører innenfor arbeidsliv/frivillighet samarbeider dere med?
 - Hvordan er oppgavene og ansvaret fordelt mellom aktører?
 - Har dere samarbeid med konkrete bedrifter/organisasjoner?
- Mener du det er lurt å samarbeide, og fungerer det?
- Hvor ofte har dere samlede ledermøter i kommunen?

Ledelse

- Hvilken rolle mener du ledelsen bør ha?

Grunnskole

- Hvor viktig mener du grunnskolekvalifisering er for å oppnå gode resultater, dvs. komme ut i arbeid eller utdanning?
- Burde overgang til grunnskole regnes med i den statlige målsettingen?

Til slutt

- Er det noe du vil legge til? Føler du at jeg har glemt å spørre om noe viktig?

Takk for din tid!

Vedlegg 3 – Intervjuguide medarbeidernivå

Kort bakgrunn

- Fortell litt om deg selv, og den stillingen du har.
 - o Hvor lenge har du jobbet med flyktninger/innvandrere?
- Hvor mange deltakere i introduksjonsprogrammet har du vanligvis ansvar for?

Arbeidsoppgaver

- Hvilke arbeidsoppgaver inngår vanligvis i din jobb?
- Har du mye oppfølgingsarbeid?
- Har du andre oppgaver som ikke er knyttet spesifikt til jobben som programrådgiver?
- Hvis du må prioritere arbeidsoppgaver, hvilke oppgaver blir nedprioritert?
- Er det andre ansatte som avlaster deg med spesialiserte oppgaver innenfor programmet, eller har du ansvar for alle arbeidsoppgavene?
 - o Hvis ja, føler du fordelingen er godt avklart?

Mål og resultat

- Hvilke refleksjoner gjør du rundt de resultatene dere har hatt her i kommunen for kvinner?
 - o Hva tror du bidrar mest til gode resultater i deres kommune?
- Hva er deres største utfordring når det gjelder kvinnelige deltakere?
 - o Hva skal til for å kunne løse denne utfordringen?

Programinnhold

- Hvordan vurderer du bredden i tiltakene som dere benytter overfor kvinner?
 - o Hva fungerer godt/dårlig? Hvorfor?
 - o Hva inneholder tiltakene?
- Hvilke tiltak mener du er mest effektive for å kunne få de kvinnelige deltakerne ut i arbeid eller utdanning?
- Hva slags tilbud har dere for arbeids- og språkpraksis for kvinner?
- Hva tror du er viktig for å kunne tilby et program med godt innhold for kvinner?
 - o Er ledelsen viktig for innholdet i programmet?
 - o Er din motivasjon viktig for å kunne tilby et godt program til deltakerne?
 - o Er samarbeid viktig for innholdet i programmet?
- Tror du et program med arbeidspraksis, språkpraksis eller andre arbeidsrettede tiltak er med på å gi gode resultater for kvinner?
- Føler du mye av resultatene for kvinners måloppnåelse er avhengig av ditt eget nettverk og kompetanse?
- Hvor viktig er kontinuerlig oppfølging av kvinnene?

Sanksjoner

- Hva gjør du når en kvinnelig deltaker har fravær uten gyldig grunn?
 - o Hva er gyldig grunn?
- Viser dere fleksibilitet for kvinner som blir borte fra programmet pga. omsorgsforpliktelser?
- Ifølge Introduksjonsloven skal man trekke introduksjonsstønning ved ugyldig fravær. Hvordan mener du dette påvirker kvinners måloppnåelse spesifikt?

Formelle krav

- Hvordan går du frem for å legge en plan for en kvinnelig deltaker?
 - o Hvor ofte revideres planen?
- Føler du kvinnene har et eierforhold til planen/et ønske om å gjøre det som står i planen?

- Samarbeider du med deltakeren om å utforme den individuelle planen, og hvor viktig er medvirkning?
- Hva er den største utfordringen med å inkludere deltakeren i utformingen av planen?
- På hvilken måte tilbyr du et program som rustet kvinnene til samfunnsdeltakelse?
- Er det viktig for deg at man legger opp til at kvinnene lærer om norske samfunn og verdier?

Til lærer spesielt:

- I hvilken grad makter dere å tilby en norskundervisning som er tilpasset den enkelte kvinnes behov?
 - o Hva hemmer/fremmer en slik tilrettelegging?
- Legger voksenopplæringen til rette for norskopplæring på arbeidsplassen?

Samarbeid

- Hvilke aktører mener du det er nødvendig å samarbeide med for å oppnå gode resultater for kvinner spesielt?
- Har du ofte kontakt med norsklæreren, eller andre ansatte, som underviser «dine» deltakere?
 - o Hvis ja/nei, hvorfor?
- Er det faste møter mellom programrådgiverne? Evt. hvor ofte?

Sosioøkonomiske og politiske forhold

- I hvilken grad tenker du at de lokale forholdene her i kommunen (tilgjengelige arbeidsplasser, ledige boliger osv.) spiller en avgjørende rolle for hvorvidt introprogrammet lykkes med målet om integrering?
- Opplevs kommunens størrelse som en fordel/utfordring?
- Føler du at du har tilstrekkelig tilgang på ressursene du trenger for å gjøre ditt arbeid?

Ledelse

- Dette er ikke en evaluering av ledelsen. Hvor viktig er lederen for å kunne ha et vellykket program?
 - o Tilrettelegger ledelsen for godt samarbeid?
- I hvilken grad diskuteres resultatoppnåelse mellom dere og ledelsen?
- Føler du at ledelsen har økonomisk handlingsrom?

Målgruppe

- Hvor avgjørende tror du kvinnene er for at programmet skal være vellykket?
- Hva er det som gjør at kvinner er en gruppe som generelt sett har dårligere resultater enn menn?

Grunnskole

- Hvor viktig mener du grunnskolekvalifisering er for å oppnå gode resultater for kvinner, dvs. komme ut i arbeid eller utdanning?
 - o Burde det vært mer fokus på grunnskole som en del av programmet for kvinner?
- Burde overgang til grunnskole regnes med i den statlige målsettingen, som helhet?

Til slutt

- Hvordan vil du beskrive din motivasjon?
 - o Har du et spesielt ønske om at kvinner skal lykkes?
- Mener du kravene som er satt for deltakerne i programmet for høye/urimelige?
- Er det noe du vil legge til? Føler du at jeg har glemt å spørre om noe viktig?

Takk for din tid!

Vedlegg 4 – Intervjuguide kommunal ledelse

Kort bakgrunn

- Hva slags rolle tar du ift. introduksjonsprogrammet i kommunen?
 - o Har du noe kontakt med fylkesmannen om introduksjonsprogrammet

Resultat

- Hvilke refleksjoner gjør du deg rundt årsaken til de resultatene dere har hatt overfor kvinnelige deltakere de siste åra?
- Hvilke faktorer mener du har størst betydning for resultatene i introduksjonsprogrammet i deres kommune, spesielt overfor kvinner?
- Hva forventer dere i kommuneledelsen av introduksjonsordningen lokalt?
- Eterspør du resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet?

Mål for introduksjonsarbeidet

- Hvordan er introduksjonsprogrammet forankret/prioritert på ledernivå i kommunen?
- Gis det konkrete føringer fra administrativt og politisk nivå? Hvilke?
- I hvilken grad er introduksjonsordningen integrert i kommunens planarbeid?
- Har kommunen en politisk vedtatt plan for integrering og/eller introduksjonsprogrammet?
- Har kommunen satt seg konkrete og realistiske målsettinger eller resultatmål for resultater i introduksjonsprogrammet?
 - o Finnes det spesielt overfor kvinner?

Samarbeid

- Hva er begrunnelsen for organiseringen av flyktningarbeidet i kommunen?
- Hvordan disponeres integreringstilskuddet?
 - o Hva er begrunnelsen for at det er slik
- Hvordan vil du si at viljen hos befolkningen er for bosetting av flyktninger?

Programinnhold

- Har dere noen konkrete avtaler med NAV/Voksenopplæring/Flyktingtjeneste om kommunale praksisplasser?
- Hva anser du som de viktigste tiltakene i arbeidet med introduksjonsprogrammet i deres kommune, og hvorfor?
- Men har dere noen praksisplasser som dere har satt av til introduksjonsprogrammet?
- Er det noen dere gjerne skulle ha tilbudt, som dere ikke tilbyr?

Målgruppe

- Hvordan fungerer samarbeidet og kommunikasjonen med IMDi?
- Har kommunen en preferanse om hvilke grupper som skal bosettes av IMDi?

Sosioøkonomiske betingelser

- Bidrar hele kommunen i integreringsarbeidet (sektoransvarsprinsippet)?
- Hvordan vurderer du de økonomiske rammene kommunen har for å gjennomføre introduksjonsordningen?

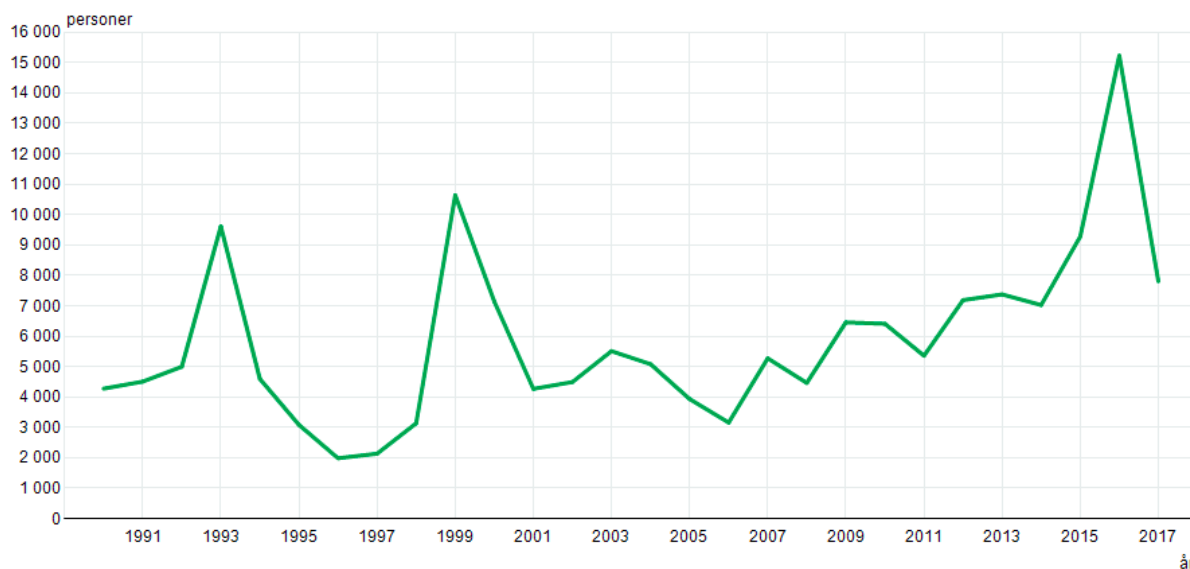
Til slutt

- Er det noe du vil legge til? Føler du at jeg har glemt å spørre om noe viktig?

Takk for din tid!

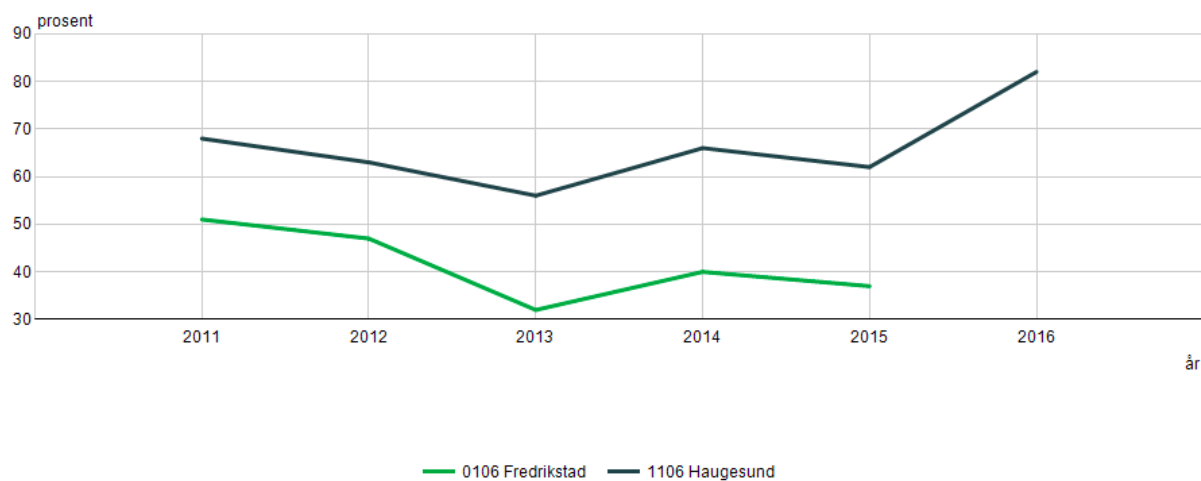
Vedlegg 5 – Tilleggsfigurer

Figur I: Innvandringer, etter innvandringsgrunn og år.



Kilde: SSB statistikkbanken tabell 07113

Figur II: Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere, sysselsatt og/eller under utdanning i alt, etter kjønn, 2011 – 2016.



Kilde: SSB statistikkbanken tabell 10824

Vedlegg 6 – Timeplan Fredrikstad

Norsk 8.30-14.00	Norsk 8.30-12.00	Intronorsk eller praksis (språk- eller arbeidspraksis) Kl.8.30-14.00	Intronorsk eller praksis (språk- eller arbeidspraksis)	Norsk 8.30-12.00
	Bransjenorsk 12.30.-14-00			Bransjenorsk 12.30.-14-00
Tiltak	Tiltak	Har de praksis, er de der 7.5 timer, ved intronorsk er det 6 timer pluss lekser	Intronorsk eller praksis (språk- eller arbeidspraksis)	Tiltak

* Denne type timeplan kjøres også for de på spor 2. I visse perioder er de mer ute i praksis.

* De deltakerne som er ferdige med norsk, kan ha praksis hele uken i lengre perioder. De går da over i en arbeidspraksis og følges opp av veilederne i Nav.

Vedlegg 7 – Timeplan Haugesund

		Timeplan spor 1, 2 og 3 (14 grupper)																																
Kl	Mandag	Tirsdag	Onsdag			Torsdag			Fredag																									
	08.30-11.00	Norsk	Norsk	Studietid	Datakurs nybegynner	Språkverket	Norsk				Norsk																							
11.00-11.30	Lunsj	Lunsj	Lunsj			Lunsj			Lunsj																									
11.30-14.00	Språkverket	Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV																				
															Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV										
																									Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV
	Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV																			
																Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV						
																													Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe
	Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV																			
																Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV				
	Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV																			
																Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV				
	Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV																			
																Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV				
	Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV																			
Norsk/BLS																FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV					
Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV																				
															Norsk/BLS	FOV	Forandringshuset språkpraksis	Språkverket	FOV	Refleksjonsgruppe	Språkverket	Engelsk B1	Engelsk A1-A2	Studietid	FOV	Studietid	FOV	Studietid	FOV					

Veien til kompetanse – ICDP – grunnleggende matematikk – Engelsk – Praksisforberedende krus – Karriereveiledning – arbeidslivskurs – teori kl B – yrkesorientering?

Timeplan alfabetiseringsgruppe, en spor 1 gruppe + nybegynnergruppene. (5 grupper)					
	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
08.30-11.00	Språk verket Introstart	Språkverket	Språkverket Norsk gr 10-11	Bra-mat kurs Språkverket	Språkverket Vedlikeholds kurs
	Lunsj	Lunsj	Lunsj	Lunsj	Lunsj

11.30-14.00	Norsk	Norsk	Forandringshuset integring	Språkverket	Forandringshuset språkpraksis	Fam.veil	Praksisforberedende kurs	Botrening	Norsk	Norsk
-------------	-------	-------	-------------------------------	-------------	----------------------------------	----------	--------------------------	-----------	-------	-------

ANDRE TILTAK SOM KAN INNGÅ I TIMEPLANENE:

- Språkpraksis.
- Arbeidspraksis.
- Frivillige organisasjoner
- Nettkurs, 3 timer i uken. I regi av Breidablik.
- «Vi bygger»
- Ung Intro, onsdager kl. 15.00-20.00
- Forandringshuset, tirsdag og onsdag
- Studiet

