

Kandidatnummer: 4032

BBABAC 4 – BACHELOROPPGAVE MED FORSKNINGSMETODE

Introduksjonsprogrammet og integrering



Universitetet
i Stavanger

DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET

Bachelor i Sosialt arbeid

UiS 17. mars 2023

Kandidatnummer: 4032

Antall ord: 9938

Sammendrag

Introduksjonsprogrammet er et viktig mål for flyktninger i Norge. Programmet handler om ulike former for bedre integrering av flyktninger i Norge. Integrering kan forstås på ulike måter og er derfor hovedbegrepet i besvarelsen min. Mitt tema tar for seg introduksjonsprogrammet og integrering av flyktninger i det norske samfunnet. Norsk flyktningpolitikk og integrering dreier seg om å styrke flyktninger til å få en bedre forståelse av det norske samfunnet. Derfor har introduksjonsprogrammet bestått av både opplæring og praksis.

Stikkord: introduksjonsprogrammet, integrering, flyktninger, innvandrere, opplæring, kultur og samfunn

1. Innhold

1	Innledning	5
1.2	Bakgrunn for valg av tema	5
1.3	Presentasjon av problemstilling.....	6
1.4	Oppgavens oppbygning og avgrensning	7
1.5	Definisjon av sentrale begreper	8
1.1.1	Introduksjonsprogrammet	8
1.1.2	Integrering	8
1.1.3	Flyktning	8
1.1.4	Innvandrere	9
1.1.5	Kultur	9
1.1.6	Samfunn	9
1.6	Relevansen for sosialt arbeid – Formål med oppgaven.....	9
2	Metode	10
1.7	Litteraturstudie som metode	10
1.8	Søkeprosess.....	10
1.9	Forskning og studier og deres relevans	11
1.10	Prosess	12
3.	Litteratur og teori.....	12
3.2	Opplevelsen av relasjoner.....	13
3.3	Opplevelsen av arbeidsinkludering i praksis og dugnad	13
3.4	Opplevelsen av flerkulturforskjelligheter	14
3.5	Integreringsloven, introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet	14
3.6	Relevante stønader eller økonomisk støtte	15
3.7	Politikk og forvaltning	15
3.8	Beskrivelse av funn.....	16
3.9	Litteratormatrise artikler	19
4.	Drøfting	20
4.1	Forskningsspørsmål.....	20
4.1.1	I hvilken grad ønsket resultat oppnås når det er samsvar mellom målsetninger og resultater? 20	
4.1.2	Hvorvidt, om mulig det er data som tilser at det er lavere måloppnåelse av integrering når introduksjonsprogrammet ikke brukes/fungerer?.....	21

Kandidatnummer: 4032

4.1.3	Om det er lokale eller regionale forskjeller på hvordan introduksjonsprogrammet utføres i praksis, og om dette også medfører nevneverdige forskjeller i måloppnåelse?	23
4.1.4	Hvordan samarbeider kommunene og andre instanser/organisasjoner for et bedre kvalifiseringsprogram av deltakere?.....	24
4.1.5	Hvem har ansvaret for at introduksjonsprogrammet gi mest mulig effekt for deltakerne? 24	
4.2	Andre relevante funn	26
5.	Oppsummering	27
6.	Referanseliste	28

1 Innledning

Jeg har valgt dette temaet på grunn av min flyktningbakgrunn. Jeg kom til Norge i slutten av 2011 og var på asylmottak frem til slutten av 2015, da jeg fikk oppholdstillatelse og ble bosatt i en kommune. På godt og vondt var det opp- og nedturer hele veien, både i asylmottak og kommunen jeg var bosatt i under introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammet, er interessant og relevant tema i Sosialt Arbeid. Målgruppe som er flyktninger og familiegjenforente er svært forskjellige når det gjelder ressurser og svakheter og de fleste har utrolig mye problemer til å inkludere seg i hverken det norske arbeidslivet eller samfunnslivet, noe som er målsetningen av det norske introduksjonsprogrammetspakke. Det å kunne delta i arbeidslivet, samfunnslivet eller opplæring, ble også definerte med andre ord som å sikre et sted å bo i det nye samfunnet (Haaland, et al., 2021, s. 180).

Introduksjonsprogrammet er en svært viktig politisk målsetning for nyankomne innvandrere og familiegjenforente, og er regulert i introduksjonsloven med to ordninger (fra 2004) introduksjonsprogrammet og (fra 2005) norskopplæring og samfunnskunnskap (Djuve, et al., 2017, s. 6). Ifølge forskning har behovet for en omlegging av bedre integreringspolitikk vokst gradvis utover 1990-tallet med blant reaksjoner og omfattende dokumentasjoner som peker på at ikke-vestlige flyktninger og innvandrere oppnår svak integrering og er ofte avhengige av statlige ytelser over lengre tid (Djuve & Kavli, 2007, s. 41). Programmet er et pålagt kommunalt tilbud til nyankomne flyktninger, familiegjenforente, o.a. som har fått selvstendig oppholdstillatelse i Norge. Tilbudet er for de mellom 18 og 55 år, og har hjemmel i introduksjonsloven av 2003. Den nyeste endring i integreringsloven og innføring av standardiserte elementer kom i kraft den første januar 2021 og skal evalueres av Fafo underveis til ut i 2024 (Kavli, et al., 2022, 7).

1.2 Bakgrunn for valg av tema

I lys av oppgaven min, tema og problemstilling blir det essensielt definere kort hva begrepet integrering innebærer. I tillegg blir det relevant for oppgaven å forstå innholdet av introduksjonsprogrammet.

Integrering handler om å bli en del av en kultur, et miljø og/eller et samfunn. En viktig del av integrering i et nytt samfunn er rett og slett språket fordi språk er også en viktig del av kultur og identitet for mennesker i tillegg til samsfunndeltakelse og arbeidslivet som er målsetning for introduksjonsprogrammet. Noen flyktninger og arbeidsmigranter trekker fram språket som et viktig verktøy for integrering i lokalsamfunnet (Haaland, et al., 2021, s. 188). I St. meld. nr.

Kandidatnummer: 4032

30 (2015-2016) kommer det fram at målet til introduksjonsprogrammet for den enkelte deltaker skal legge til rette for at hans eller hennes tilknytning til arbeidslivet blir stabil. Formålet i introduksjonsprogrammet er todelt og det handler om å få deltakeren rask over til arbeid (inntektsgivende, økonomisk selvstendig) eller videre i utdanning noe som skal bidra i samfunnsdeltakelse (Guribye & Espegren, 2019, s. 20 og St. Meld. 30 (2015–2016), 2016).

Opplæringens oppnåelse er å lære/kvalifisere målgruppen til å bli kjent med det norske samfunnet, arbeidslivet, utdanning, kulturen og ikke minst språket. Kommunene har både et selvstendig ansvar for organisering programmet og stort rom til å bruke skjønn for å tilby for eksempel introduksjonsprogrammet til flyktninger og familiegjenforente som passerer 55 år og er bosatt i kommunen uten å måtte henvise til utlendingsmyndigheten (Djuve, et al., 2017, s. 35). Med andre ord kan man si at introduksjonsprogrammet og integrering er inngangsporten for målgruppen til å komme seg enten i arbeid eller utdanning når de har fullført programmet.

Forskning på integrering trenger ikke bare å dreie seg om etablering av språk- og integreringsklasser for eksempel, men også at bør det tas på alvor de daglige øyeblikkene av «felleskapsbygging» være det å delta i sosiale aktiviteter for seg selv og/eller sine barn, delta på dugnader, prate med naboer osv. Videre kan man se hvordan de forstås både i samfunnet uavhengig av innvandrererfaringer, særlig for eksempel den minoriserte gruppe av flyktninger (Penner, 2021, s. 153). Denne påstanden og mine erfaringer er altså en grunn som gjør at jeg velger å skrive om introduksjonsprogrammet. Mange flyktninger opplever en manglende følelse av inkludering og positiv mottakelse (Barstad, 2021), noe som kan medføre større sannsynlighet for at de faller ut i ulike omsorgsarenaer i samfunnet etter endt introduksjonsprogram. I et sosiologisk perspektiv kan en definere «integreert person» som en person som har deltatt i en helhetlig prosess for å bli mer og mer en del av det hele (Gran & Scoufia, 2018, s. 14). Etter mine erfaringer som flyktning, tidligere deltaker av introduksjonsprogrammet og sosionomstudent pr. i dag, har jeg lært og forstått at mitt tema er svært relevant i Sosialt Arbeid. Rett og slett fordi flyktninger ikke bare opplever diskriminering, stigma og trakassering i møte med andre borgere i samfunnet, men også at de ofte står i køen når det gjelder arbeidsliv, boplass og aktiviteter.

1.3 Presentasjon av problemstilling

I besvarelsen har jeg valgt følgende problemstilling:

Hvor effektiv er den norske integreringsprosessen til å få flyktninger i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram?

1.4 Oppgavens oppbygning og avgrensning

Integrering er et stort og komplekst tema, og et program som skal forsøke å hjelpe til med dette, vil måtte ta stilling til dette. Det vil dermed være mulig å lage en mye større oppgave av dette temaet, samt forskjellige metoder og vinklinger. Denne oppgaven vil være begrenset til en enkel innføring i hva integrering er og i litteraturer jeg søker. Målet mitt er å illustrere noen teorier som viser innholdet av programmet på ulike samfunnsarenaer i Norge. Derfor vil mitt utgangspunkt være å diskutere om det norske integreringsprosessen for flyktingene i Norge.

Ifølge Dalland det er viktigste metode er kanskje den kan gi best mulig data og belyser best problemstillinger en står ovenfor (Dalland, 2020, s. 193). Noen sentrale spørsmål jeg undersøker i litteratursamlingen og relevant forskning i tillegg til min problemstilling har vært blant annet:

- 1) I hvilken grad ønsket resultat oppnås når det er samsvar mellom målsetninger og resultater?
- 2) Hvorvidt, om mulig det er data som tilser at det er lavere måloppnåelse av integrering når introduksjonsprogrammet ikke brukes eller fungerer?
- 3) Om det er lokale eller regionale forskjeller på hvordan introduksjonsprogrammet utføres i praksis, og om dette også medfører nevneverdige forskjeller i måloppnåelse?
- 4) Hvordan samarbeider kommunene og andre instanser/organisasjoner for et bedre kvalifiseringsprogram av deltakere?
- 5) Hvem har ansvaret for at introduksjonsprogrammet gi mest mulig effekt for deltakerne?

Integrering av flyktinger er et stort tema med enormt ulike faser. Tenker derfor å avgrense meg i søkeprosessen. Målet mitt er å ta med noen viktige og relevante studier som illustrerer formålet med introduksjonsprogrammet og integrering for målgruppene både som deltaker i programmet og etter introduksjonsprogrammet. Mitt utgangspunkt vil derfor være nyankomne flyktinger og familiegjenforente og ikke innvandrere generelt. Velger heller ikke å gå dypere i lovverket FNs eller bosetnings-avtale med IMDI etter innvilget oppholdstillatelse av

Utenriksdepartementet (UDI). Jeg begrenset også sammenligning med norske introduksjonsprogrammet med andre land. I tillegg fokuserer jeg på målgruppen voksne, yrkesaktive mellom (18 og 55 år), så ikke flyktingbarn/mindreårige, alene-mødre eller familier,

Kandidatnummer: 4032

heller ikke sosialhjelpsmottakere, kvinner de med psykiske eller fysiske helse utfordringer osv. Poenget med disse begrensningene er at introduksjonsgrammet er en stor sosialpolitisk utfordring som er uten kontroll i mange land. En kan også skrive en bacheloroppgave om kun en av gruppene jeg nevnte som mindreårige, kvinner, alene-mødre, flyktningfamilier eller hensynet bak med lovverket osv. Studier viser at metoder *en* bruker skal ha et mål å innhente ny kunnskap og innsikt uten at det går bekostning av menneskets integritet og velferd (Dalland, 2020, s. 167-168).

Det er et storpolitisk ønske at introduksjonsprogrammet skal gi en bedre livskvalitet til deltakere i Norge. Videre skal jeg redegjøre for ulike former introduksjonsprogrammet tar i praksis og gi en dypere forståelse av hva integrering er, og hva som er god eller dårlig integrering i forhold til introduksjonsprogrammet i praksis. I kapittel 3 redegjør jeg ulike former for innholdet og omfanget av programmet både teoretisk og i praksis, og avslutter kapittel ved beskrivelse og analyser av mine vitenskapelige artikler. I kapittel 4 redegjør jeg for forskningsspørsmålene og noen relevante funn. Til slutt oppsummerer jeg ved en kort redegjørelse av oppgave før konkludering.

1.5 Definisjon av sentrale begreper

1.1.1 Introduksjonsprogrammet

Er et tilbud for flyktninger og familieegjenforente som har fått asyl med rettighet og plikt til bosetning i kommune. Tilbudet handler om forskjellige opplæringer med mål til å få arbeid/utdanning ved endt program. Det viktigste med programmet er at det skal være individuelt og tilpasses enkeltdeltakkerens behov.

1.1.2 Integrering

Kan forklares som en måte å tilpasse seg med andre i et miljø. Integrering av nyankomne flyktninger og familieegjenforente handler om blant inkludering og deltakelse av målgruppe i samfunnslivet og selvstendigjøring i arbeidslivet. Språk og tilknytninger i samfunnet er også viktige deler av integrering.

1.1.3 Flyktning

En flyktning er en person som fyller kravene for å få beskyttelse (asyl). Det er to store grupper av flyktninger (de som kom seg selv til Norge, og de som ble hentet av flyktningleirer i utlandet gjennom FN-avtale). Grunner til at folk flykter kan være mye forskjellige. Det kan være politisk

forfølgelse, krig, menneskerettighetsbrudd mm. En ting flyktninger har til felles er at de er sårbare og har behov for beskyttelse.

1.1.4 Innvandrere

Kan forklares for alle som har opphold i et land de ikke er født i. Det er også ulike grupper av innvandrere som arbeidsinnvandrere, utlendingstudenter, norskfødte med innvandrere-bakgrunn og flyktninger, som regnes som minoritet i denne gruppen.

1.1.5 Kultur

Alle innvandrere uavhengig deres bakgrunn har ulike kulturer og tradisjoner. Kultur er svært viktig for mange flyktninger, som norske. Stolthet over egen kultur, kan ofte sette grenser/barrierer for flyktninger/familiegjenforente til å «tilpasse seg» godt nok i det norske samfunnet. I tillegg til religion, språk kan kultur defineres som identitet og annerkjennelse av normer og roller og regler man tilhører til.

1.1.6 Samfunn

Kan defineres som et miljø, område eller land. Norge er et samfunn med mange lokal-samfunn som bosetter flyktninger og bidrar til bedre integrering av dem.

1.6 Relevansen for sosialt arbeid – Formål med oppgaven

Sosialt arbeid viktigste mål handler om å forebygge all form for utenforskap for borgere i samfunnet. Dette dreier seg om en solidarisk sosialpolitikk for å støtte de svake/utsatte i samfunnet. Sosionomyrke handler blant annet om å styrke menneskets verd. Det kan handle om være solidarisk med dem, vise respekt for den enkelte og ha et helhetssyn for mennesket, og ikke krenke eller diskriminere (Fellesorganisasjonen, 2015). Integrering blir ofte kritisert av både flyktninger/innvandrere og etnisk norske. Begge parter mener ofte at integrering i deres kommune er vanskelig (Haaland, et al., 2021, s. 99-102). Integrering er på mange måter vanskelig i Norge. Forventninger av flyktninger til nordmenn og omvendt er ofte ikke lett å forstå. Forskninger viser at programdeltakere opplever dilemma raskt mellom det arbeidsmarkedsintegrasjonen og langsiktig sosial mobilitet (Kobberstad, 2020, s.92) Derfor skal introduksjonsprogrammet benyttes som den «nøkkelen» flyktninger skal bruke til å

komme både i arbeid og utdanning og ikke minst til å etablere kontakt/nettverk i lokalt samfunnet.

2 Metode

1.7 Litteraturstudie som metode

Mitt litteratursøk ble gjennomført i databaser som Oria og Idunn. Ifølge Dalland metoden en velger for å samle inn data, skal gi nødvendige informasjoner til det man forsker (Dalland, 2020, s. 42). Mine søkeord var derfor blant annet introduksjonsprogram, integrering, flyktning, arbeidslivet, utdanningsbakgrunn, mangfold og samfunn. Jeg har også søkt ordene på engelsk og ekskludere i teoriene siden mitt fokus var det norske introduksjonsprogrammet. Jeg er også overbevist om at litteraturer, teorier og forskning og dokumenter innen introduksjonsprogrammet i Norge er god nok for å dekke min problemstilling, selv om det er bare fordel å trekke inn introduksjonsprogrammet fra andre land hvis jeg hadde plass for det. Jeg er observant og kritisk på det jeg leser. Ifølge forskning er det vanskelig å undersøke effektivitet av introduksjonsprogrammet (Guribye & Espegren, 2019, s. 12). Studier peker også på at det er mange ulike grunner som går at *en* velger den ene studiemetode foran andre. Valget man tar/bruke i sin studie tolkes som en redskap som skal fremme hvordan man bør/kan komme til en kunnskap. Samt er det ikke alltid metoden man velger dekker alt man ønske å etterlyse og er derfor viktig å være observant både på svakheter og resultater som virker i metoden før man tas i bruk (Dalland, 2020, s. 53–56).

Introduksjonsprogrammet og integrering som tema kan løses med både kvalitativ, kvantitativ eller litteraturstudie. Fordelen med intervjuer (kvalitativ) er at jeg kan komme i kontakt med deltakere/rådgivere og stille dem akkurat mitt forskningsspørsmål. Det som gjør at jeg velger vekk intervjumetode er nettopp at det kan ta mye tid til å få tak i nok kandidater, samt tid til samtale med disse, når vi har et relativt kort tidsperspektiv på oppgave. Det kan også hende at intervjuobjekter blir påvirket fordi man kjenner dem, eller har truffet dem før, eller at han/hun ble møtt en plass som ikke passer helt for dem. Kvantitativ metode tar for seg data som foreligger i form av tall, statistikk o.l., i motsetning til kvalitative data som vanlig uttrykkes i form av tekst. En fordel med kvantitativ metode er at man kan hente ut mye data fra mange forskjellige studier, statistikker osv. Men det kan allikevel være at man mister viktig info. Jeg velger vekk de to metodene ovenfor selv om det kan godt løse mitt tema og problemstilling. Grunnen er at jeg har kort tid til å intervju deltakere/rådgiver i introduksjonsprogrammet.

1.8 Søkeprosess

Kandidatnummer: 4032

Mine vitenskapelige artikler er begrenset fra fagfelleverdert tidsskrift på norsk. Artikkene illustrerer på ulike måter effektiviteten av introduksjonsprogrammet. Jeg har systematisk søkt på ordene i første avsnittet overfor på Oria og Idunn og kombinerte dem for å kunne treffe mest relevante og ikke minst nyere vitenskapelige artikler, bøker, dokumenter eller rapporter. De vesentlige artikler jeg valgte er forskningsbasert. Den ene handler om data og kvalifiseringsløp av introduksjonsprogrammet (Guribye, et al., 2019), andre handler om arbeidsinkludering og arbeidsgiverne synspunkter på det å tilby praksis (Fedrehem, et al., 2022) og de to siste dreier seg på ulike måter om statistikk om målingene, deltakelse og resultater av deltakerens etter endt introduksjonsprogram (Lunde et al., 2020 og Kraakenes, 2021). Samt inkluderer artikkene innholdsanalyser av relevante offentlige dokumenter og kvalitative intervjuer. Både artikkene og alt andre stoff jeg prioriterte dekker hovedsakelig ulike mål på effektiviteten av integreringsprosessen for introduksjonsprogrammet.

1.9 Forskning og studier og deres relevans

Jeg vil i oppgaven forsøke å finne ut hva litteraturen/forskning sier om integrering, og hvordan man anser å skape vellykket integrering, og bruke studier/data på området for å se om det er samsvar mellom det forskningen sier om integrering, og utforming, formål og resultater av introduksjonsprogrammet.

Ifølge Gran og Scoufia knyttes begrepet integrasjon ofte til deltakelse. For hver enkel flyktning, måles graden av integrasjon gjerne ut fra hans/hennes deltakelse i arbeidslivet eller deres nettverk (Gran & Scoufia, 2018, s. 15). Utfordringene for å innlemme flyktninger oppleves å være enorme for mange kommuner. I tillegg kommer det fram i forskning at fra 2010 til 2019 har resultatene av flyktninger som kommer i arbeid/utdanning i endt av introduksjonsprogrammet vært generelt stabile i over tid (Guribye & Espegren, 2019, s. 11). For at integrering skal lykkes, kom det fram at samfunnsinstitusjoner har mye å lære av erfaringer om hvordan de bedre kan legge til rette for å lykkes med at mest mulig om hvordan innvandrere integrerer seg i Norge. Det handler ikke om å bli «norsk», men at man skal ha kunnskap om Norge og ikke minst hvordan en kan bo og være aktiv i Norge på lik linje som andre samfunnsborgere (Sætermo et al., 2021, s. 31–32). Både borgere i enkeltsamfunn og innvandrere/flyktninger må være engasjert for at integrering skal skje på en god måte. Kanskje er det flyktninger som må være mest engasjert, men de kommer heller ingen vei hvis borgere ellers i samfunnet ikke ønsker det.

1.10 *Prosess*

I første omgang har jeg gått gjennom forskjellig litteratur for å få en dypere forståelse av hva integrering er, hva er god integrering og hvordan oppnår man dette, og ikke minst, hva er hensikten med (god) integrering. Derneft vil jeg sette dette opp mot ideologien og formålet som ligger til grunn for introduksjonsprogrammet, samt hva resultater som oppnås, og på grunnlag av dette, vil jeg drøfte hvorvidt det er samsvar mellom nevnte forskningsspørsmålene i kapittel 1.4.

3. Litteratur og teori

Ifølge forskning har nordiske land aldri opplevd så mange innvandrere i arbeid som det er pr. i dag, allikevel er arbeidsledigheten høyt blant innvandrere, og deres nivå av yrkesdeltakelse varierende, avhengig av hvor de er fra i verden (Djuve & Kavli, 2007, s. 9). Norge som mange andre land har også behov for arbeidsinnvandring for å styrke arbeidskraften. Det er ikke bare arbeidsinnvandrere som kom til Norge de siste ti årene, men også flyktninger og familiegjenforente. Derfor Norge har blitt et mer flerkulturelt land, noe som kan ha både positiv og negative konsekvenser.

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere relevante teoretiske tema som er knyttet til min problemstilling. Her skal jeg redegjøre for opplevelsen av kulturforskjeller, arbeidsinkludering eller dugnad og relasjonen mellom flyktninger og medarbeidere i involverte bosetningskommuner med hensyn til integrering. En av de viktigste rollene sosialarbeider har i introduksjonsprogrammetsperioden er å gi best mulig råd og veiledning til deltakeren. Rådene gis gjennom ulike former for dialoger, hvor er det viktig at rådgiver er i stand til å formidle de nødvendige informasjonene som kan styrke deltakere til å komme seg bedre ut av programmet (Fafo-rapport:03). Flyktninger og familiegjenforente er avhengig av nyttig informasjon for å bli bedre kjent med Norge. For at de kan bedre tilknytte seg til Norge må de få kunnskapen de trenger om Norge (Moiba, 2019, s. 143). En god relasjon er bygd på tillit, og i Norge har ulike studier vist de siste årene at kulturelt mangfold og verdikonflikter som følger av innvandring, spiller en stor rolle i samarbeidet mellom innvandrere og velferdsforvaltere (Guribye, 2017, s. 16). For at introduksjonsprogrammet skal lykkes må samarbeidet mellom programrådgivere og deltakere «matche» nok. Studier viser både hvor viktig en god relasjon mellom deltakere i samfunnskunnskap, norskkurs og veiledere er, og at dette er svært viktig for et godt kvalifiseringsløp og god gjennomføring. En veileder er altså deltakerens primære kontaktperson og har et ansvar for å ivareta hans/hennes behov innenfor rammene loven setter (Djuve, et al., 2017, s. 68).

3.2 Opplevelsen av relasjoner

Ifølge Varvins bygges relasjoner på ulike områder i livet vårt. Vi bygger og utvikler relasjonene våre både som barn med omsorgspersonene, med gruppe/familier og relasjon med kultur i vid betydning (Varvin, 2015, s. 86–88). Ut fra en kollektiv tilnærming blir møtene mellom innvandrere og saksbehandler borte, og de rettes hovedsakelig mot å gi informasjon om aktuelle regler og alternativer (Gran & Scoufia, 2018, s. 15). Selvsagt er sosialarbeidere og introduksjonsprogrammets deltakere avhengig av en god nok relasjon for å gå videre med introduksjonsprogrammet. Det å utvikle et godt nok læringsmiljø basert på tillit med fremmedfolk, trenger både god kunnskap og ikke minst tålmodighet (Røthe & Risløw, 2017, s. 31). Noen kommuner beskrev «samarbeidsrelasjonen» mellom arbeidsmarkedsetat og flyktninger som god. De hevdet at her fikk en høyere andel av flyktninger tilbud om arbeidspraksis og en høyere andel totalt var i lønnet arbeid (Djuve & Kavli, 2007, s. 64). Det å kunne tilrettelegge praksisplass til deltakere, oppleves ofte utfordrende for både rådgiver og deltaker. Forventningene til deltakerne og programkoordinator kan være forskjellige, noe som gjør det ofte vanskelig for dem å finne en passende arbeidsplass, tiltak, eller blir enige om et felles mål (Kristensen & Sætermo, 2021, s. 121). Forskning trekker fram at saksbehandlers atferd kan øke sjansen for deltakere å komme raskt i arbeid, og er avhengig av hvilke oppgaver som kreves av bosetningskommunen (Djuve & Kavli, 2007, s. 89). I tillegg viser studier at begrensningen i kunnskapsgrunnlaget om hvordan flyktninger kan best få hjelp til å komme inn i norsk arbeidsliv oppleves å være stor (Sveinsdottir et al., 2020, s. 57).

3.3 Opplevelsen av arbeidsinkludering i praksis og dugnad

For politikere og arbeidsgivere er kvalifisering for lønnet arbeid det som skal være fokuset i «integrering». Denne påstanden har noen flyktninger reagert på som en trussel for «suksessintegrering» (Kristensen & Sætermo, 2021, s. 120). I tillegg til sosiale aktiviteter som fysisk dugnad, blir det å bidra til bedre nettverksdanning, å delta i den sosiale dugnaden; f.eks. gjennom å delta i aktiviteter med barn og være en del av dette fellesskapet, ansett som at man er «flinke flyktninger», og blir da bedre tatt imot i lokalsamfunnet (Kristensen & Sætermo, 2021, s. 148). Norske frivillige organisasjoner gjør en viktig innsats både intensjonalt og nasjonalt med det langvarige integreringsarbeid for flyktninger (Aasen et al., 2017, s. 43–45).

Arbeidsgivere i små kommuner beskriver at flyktninger vil ha jobb, de vil ofte jobbe mye, også overtid i arbeidsmarkedet der (Leirvik & Staver, 2019, s. 27). Noen arbeidsinnvandrere påstår at jobb reduserer stress og andre trekker inn at «... arbeid er viktig for å utvikle en følelse av tilhørighet» (Stachowski & Rasmussen, 2021, s. 164). Teorier viser at resultatet av det politiske

ønske handler blant om å gi introduksjonsprogrammetsdeltakere et godt tilbud med god kvalitet. Forventninger for en bedre livsmestring for flyktninger vises også å være høyt mellom arbeidsgivere og deltakere til å komme i arbeid (Kavli, et al, 2022, s. 72-73). Å mobilisere til å styrke nyankomne flyktningers muligheter og for deres deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, samt å bli økonomisk selvstendig er altså hovedmålet i introduksjonsloven av 2003 (Sveinsdottir, et al, 2020, s. 8). Tidligere studier har også antydnet hvordan dugnadstiltak har motivert noen flyktninger til å delta i sivilsamfunnet (Guribye, 2017, s. 18–21).

3.4 Opplevelsen av flerkulturforskjelligheter

Det å ha forståelse/kunnskap om andre kulturer kan hjelpe å samhandle bedre med folk. I Fargespill-ideologien kom det fram at en viktig komponent i møtet med andre kulturelle uttrykk er å se dem som en ressurs (Førde & Magnussen, 2021). Flyktninger og familieforente, samt andre innvandrere, er multikulturelle. Det kommer også fram i forskning at systematisk samhandling mellom programmetsdeltakere og det offentlige var vanskelig. Mye peker på kulturforskjeller mellom deltakere og institusjoner i bosetningskommuner (Førde & Magnussen, 2021, s. 253-261). Det å være leder for flerkulturelle mennesker, (mangfoldsledelse) mente mange arbeidsgivere at var svært vanskelig (Fedreheim et al., 2022, s. 4). Mangfoldet har også positive sider, sa en ordfører i et intervju, han sa at i sin kommune består innbyggerne av både flyktninger og arbeidsinnvandrere, i tillegg til norske og hevdet at det er flere positive enn negative sider med det multikulturelle miljøet (Gullikstad et al., 2021b, s. 51–52). Integrering kommer til inntrykk som «kulturell verdi», og studier peker på at integrering er komplekst og kan forstås på ulike måter (Særtermo, et al., 2021, s. 32-33).

3.5 Integreringsloven, introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet

Loven om introduksjonstilbudet og norskopplæring for nyankomne flyktninger og familiegjenforente ble stiftet i stortinget juni 2003 og ble lovpålagt i 2004 for alle bosetterkommuner av flyktninger. Lovens mål handler om å styrke deltakernes muligheter til å lære seg norsk og komme seg ut i arbeidslivet. Lovens politikksyn handler om blant å innlemme deltakere i samfunnet. Ansvarer ligger altså hos bosetter-kommunen og ikke minst den enkelte rådgiver som skal hjelpe deltakerne å bli bedre integrert. Kommuner og staten har jobbet effektivt de siste årene for at introduksjonsordning skal bli enklere for kommunene. Det handler om å gjøre det mulig for kommuner å tilby individuelt tilpassede kvalifiseringsløp av programmet som holder en jevnt høy kvalitet (Kavli, et al., 2022, s. 90–94). Den største utfordringen i programmet for noen deltakere, handler om at de vet ikke nok om innholdet.

Grunnen til at noen ikke vet om innholdet er også forskjellig, men for de fleste handler det om kulturforskjeller. For at introduksjonsprogrammet skal gi effekt «må» deltakere være med å påvirke tilbudet som blir gitt. Kravet til målgruppen som skal i delta programmet er regulert i integreringsloven kapittel 4. Ifølge § 14 første ledd bokstav a til d *skal* introduksjonsprogrammet inneholde minst: opplæring i norsk og i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer.

3.6 Relevante stønader eller økonomisk støtte

Introduksjonsprogrammet gir introduksjonslønn for deltakere. Mulige stønader/støtte for deltakere er regulert i integreringsloven kapittel 5. Bosetter-kommuner sikrer deltakere med lønn for deres innsats. Programmet regnes som en jobb og kravet for å få lønn handler om å delta. Man skal være aktiv minst fem dager i uka for å kunne få lønn. Det kan være at en må gå på skole/utdanning eller går på arbeidspraksis etter avtale. Konsekvensen ved å ikke delta på tilbudet som avtalt, kan være at lønn blir redusert etter lovens § 21. Deltakere har rett og plikt til inntektssikring ovenfor deres bosetningskommune mens de går i introduksjonsprogrammet. Det er en slags sosialhjelp/behovsprøving og et ønske om å skape sterkere sammenheng mellom deltakernes egen innsats og det de fikk igjen i for av «lønn» økonomisk overføring (Djuve & Kavli, 2007, s. 44).

3.7 Politikk og forvaltning

Den norske utlendingsloven, utlendingsforskriften, rundskriv og instruksjer regulerer all form for og ikke minst gjennomføring av innvandrings- og flyktningpolitikk. Målet med loven er å sikre og/eller kontrollere utlendinger som reiser ut og inn i Norge og de som bor i landet. Loven skal heller ikke være i strid med internasjonale lover Norge har forpliktet seg til. I tillegg skal loven gi mulighet til beskyttelse til de som har krav på dette etter «alminnelig folkerett» eller internasjonale avtaler som Norge forplikter seg til. Innvandringsloven er en særlov. Det vil si at loven alltid kan endre seg for å tilpasse vedkommende og samfunnets behov. Derfor kan prioriteringer og målsetninger av innvandringspolitikken også endres over tid, avhengig av situasjonen (Guribye, 2017, s. 45). Introduksjonsprogrammet har hjemmel i introduksjonsloven og har et formål som dreier seg om å styrke nyankomne innvandreres muligheter for å deltakelse i det norske arbeidslivet og samfunnslivet med ønske til å bli økonomisk selvstendige (Guribye & Espegren, 2019, s. 6). Integreringsarbeidet oppleves ofte å bli påvirket i lokalsamfunn. Et eksempel på dette han dreier seg om rådgiver om beskriver at flykninger ofte blir utsatt for forskjell eller urettferdigbehandling av UDI i forhold til fornyelse av oppholdstillatelse eller statsborgerskap (Gullikstad et al., 2021a, s. 213–215).

3.8 Beskrivelse av funn

I dette kapitel skal jeg beskrive resultatene fra artikler som jeg valgte for min litteraturstudiet. Analysen av dataene tar utgangspunkt de fem forskningsspørsmålene jeg har i metoddelen.

For det første viste det seg at det politiske målet/ønsket om bedre kvalifisering av flyktninger i arbeidslivet er ikke nådd på nasjonalt nivå. Mange kom ikke i arbeid etter slutt av introduksjonsprogrammet. Det er store variasjoner mellom målingene fra 2010 til 2021. Det er også ulike grunner/årsaker for det. Et nasjonalt ønskelig mål siden i 2010 var å få minst 70 % av deltakere i arbeid eller under utdanning innen ett år etter endt introduksjonsprogram. Resultatene går opp og ned hele veien. Ifølge statistikken 2017, 70 %, 2018, 66 % og 2019, 61% i arbeid eller under utdanning noen år etter at de er avsluttet i programmet. I Nasjonale Introduksjonsregister (NIR) kom det fram at målinger var på 55 % på nasjonalt nivå for deltakere som ble målt ved endt introduksjonsprogram. Metode, hvordan og det som blir målt har fått svært kritikk fra noen aktører i lokalsamfunnet (Guribye & Espegren, 2019, Strøm et al., 2020 og kraakenes, 2021).

For det andre kommer det fram at deltakeres alder, kjønn, religion, land og utdanningsbakgrunn har stor betydning for deres deltakelse i arbeidslivet. Med andre ord: flyktninger som er ressurssterke lykkes bedre enn andre. Statistikken viste også fram hvor stor forskjell det blir på målingene, hvis de er rettet mot enkeltgrupper eller alder. Det er også mange variasjoner av store og små ting som er umulig forske på pr. i dag, ifølge forskning. Det kommer også fram i forskning at deltakere blir mest målt på hvor økonomisk selvstendige de har blitt etter programmet og ikke hvor langt de ellers har kommet i samfunnslivet. Kritikken var på at deltakere blir målt på kort sikt, og ikke på lang sikt (Guribye & Espegren, 2019, Strøm, et al., 2020, Kraakenes, 2021 og Fedreheim et al., 2022).

For det tredje viste det seg at de fleste bosetningskommuner gjør det de kan for å innlemme flyktninger i samfunnet. Noen arbeidsgivere beskrev deres bidrag som en samfunnsforpliktelse. Deres ønsker er at flyktninger skal delta på lik linje som andre borgere i samfunnet. Likebehandling kommer også til uttrykk her. Politikere og private aktører ser kulturforskjeller som en fordel, og ønsker å ha flyktninger i ulike samfunnsarenaer slik at de blir synlige. Arbeidsmengde flyktingenes deltakelse blir målt på er definert etter IOLs sysselsettingsdefinisjon som sier 1 time i uka. Dette betyr at deltakere som etter endt introduksjonsprogram, og har enten deltid eller fulltidsarbeid med minst 1 time i uka, defineres

Kandidatnummer: 4032

som arbeidstakere etter endt introduksjonsprogram. Om utdanning kommer det fram at deltakere med grunnskoleopplæring har bedre sysselsettingsresultater på lang sikt selv om de oppnår lavere resultater i programmet på kort sikt (Guribye & Espegren, 2019, Strøm, et al., 2020, Kraakenes, 2021 og Fedreheim et al., 2022).

For det fjerde oppleves samarbeidet mellom kommuner og private aktører å være vanskelig. Mange arbeidsgivere peker på at kommunene selv ikke bidrar nok for å skaffe arbeidsplasser/praksisplasser for flyktninger. Noen få mener at de har et godt samarbeid med kommunene og mente at integreringsprosessen er god nok. Både enkelte politikere og arbeidsgivere har kritisert måten deltakere blir målt på i ulike samfunnsnivåer som makro, mikro og meso (Guribye & Espegren, 2019, Strøm, et al., 2020 og Kraakenes, 2021).

For det femte oppleves ansvarsfordelingen å være krevende. Kommuner jobber med integreringsprosessen ulikt. Nav-arbeidere har en stor rolle i prosessen i noen kommuner mer enn andre. I noen kommuner beskrev arbeidsgivere mangfoldledelse som krevende. Å ansette noen som ikke kan språket, ikke er motivert eller har lyst til å lære om den norske arbeidskulturen kan være svært vanskelig. Noen arbeidsgivere er positive og vil gi en sjans mens andre mener at de skal ikke gi jobb til noen som ikke kan språket (norsk) (Guribye & Espegren, 2019, Strøm, et al., 2020, Kraakenes, 2021 og Fedreheim et al., 2022).

For det sjette kom det fram at programmet lykkes i noen kommuner. De «beste» kommunene har oppnådd bedre kvalifiseringsløp for flyktingene. Kommunene vil bli målt på arbeidet de gjør også på lang sikt fordi det gir bedre resultater mener de. Kommunene foreslår bedre tiltak/tilbud med gode råd, veiledning og oppfølging. Forskere konkluderte at for å få bedre overgang av flyktninger etter introduksjonsprogrammet er det et potensial i å benytte et subsidiert arbeid som tiltak i programmet for en større andel av deltakere i Norge og Danmark, slik Sverige har gjort (Guribye & Espegren, 2019, Strøm, et al., 2020, Kraakenes, 2021 Fedreheim et al., 2022).

Til syvende og sist kommer det fram hvor viktig det er å ansette fagfolk til å holde norskkurs og kompetente flyktingkonsulenter for å nå bedre integrering. Studier trekket fram variasjoner mellom måloppnåelse etter ett år og flere år etter endt program. Uavhengig om programmet skjer på makro-, meso- eller mikronivå, har noen arbeidsgivere og rådgivere krevd et bedre samarbeid mellom partene. De etterspør særlig en bedre prosess i forkant av utplassering, slik at det blir en bedre «jobb-match», og at de mest egnede og motiverte deltakerne blir plassert på korrekt plass. De påpeker også viktigheten av at arbeidsgiver og kommunens ansatte gir god

Kandidatnummer: 4032

og tett oppfølging i tillegg. Videre kommer det fram at alle involverte må være engasjert slik at integrering kan bli bedre. Det gjelder både kommunen sine ansatte, frivillige og private aktører og ikke minst deltakere i programmet. Rollene for hver enkelt ble beskrevet som svært viktig. Den flerkulturelle holdningen og internt og eksternt samarbeid ble også beskrevet som utfordrende. Studier viser også at yngre og enslige deltakere presterer bedre enn f.eks. alenemødre og de med familier. Samt presterte kvinner bedre enn menn (Guribye & Espegren, 2019, Strøm, et al., 2020, Kraakenes, 2021 og Fedreheim et al., 2022).

3.9 Litteraturmatrise artikler

Artiklene er beskrevet i lys av mine fem forskningsspørsmål som står i kapittel 1.4. Svarene som gis i inkluderer både hvor stor eller lite grad er effektiviteten for deltakerens kvalifiseringsløp i praksis.

NAVN OG ÅR	TITTEL	FORMÅL	METODE	RESULTAT /FUNN	ALDER	SØKE-METODE	SANTRALE TEAMAER
Fedreheim, Hansen & Aure, 2022	Arbeidsinkluder- ing av flykninger gjennom praksis – En flernivåstudie av arbeidsgiveres synspunkter på det å tilby praksis	Søkelys på arbeidslivet	Kvalitative	Artikkelens svar på forskningsspør- smålene: 1) Godt 2) Godt 3) Godt 4) Bra 5) Godt	1 år	Oria/Idunn	Opplevelser, roller og erfaringer av arbeidsgivere, Nav, deltakere, programrådgivere og veiledere på alle nivåer i lokalsamfunnet ...
Kraakenes, 2021 og Lunde & Lysen, 2020	Færre i arbeid etter endt introduksprogra- mmet Nær halvparten av overføringsflykt- ningene har vedvarende lavinntekt	Ikke nevnt	Kvantitative	1) Godt 2) Bra 3) Lite 4) Lite 5) Lite	2 år og 3 år	Oria/Idunn	Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Nedgang i sysselsetting, inntekt, kjønn og aldersgruppe, bolig, utdanning og landbakgrunn ovs...
Guribye & Espegren, 2019	Resultat-mål i introduksjons- programmet for flykninger	KS har et ønske om å undersøke om kommunene opplever at dagens resultatmålinge- r i introduksjonsp- rogrammet for nyankomne innvandrere er egnet for kvalitetsutvikli- ng i tjenestene	Kvalitative og kvantitative	1) Godt 2) Godt 3) Bra 4) Godt 5) Godt	3 år	Oria/Idunn	Organiseringen av introduksjonsprogrammet, forventninger, begrensninger og målekriterier osv...

4. Drøfting

Introduksjonsprogrammet er komplekst og består av ulike former for obligatoriske tiltak og oppfølging for deltakere. Det kan oppleves som at kommunene skal både hjelpe og kontrollere blant samfunnskunnskap og språkopplæringen, i tillegg til andre forskjellige former som temaopplæring, praksis, arbeidsmarkedstiltak osv... (Sveinsdottir, et al, 2020, s. 19). Lovverket stiller strenge krav til programmets intensitet og omfang, men ikke når det gjelder programmets innhold, der skal man legge til rette til deltakeres tilpassede behov (Djuve, et al., 2017, s. 90). Forskning viser at landene i Norden har mye til felles angående inntektssikring i arbeidsmarkedet, og at arbeidsledighet er lav i majoritetsbefolkning og høyere i ledighetsnivå iblant ikke-vestlige innvandrere (Djuve & Kavli, 2007, s. 7). Flyktninger oppleves å være den delen av innvandrerne som er mest avhengig av velferdsytelser i Norge. I dette kapittelet skal jeg først drøfte mine forskningsspørsmål, deretter presenterer jeg noen relevante funn. Jeg avslutter oppgaven med en oppsummering hvor jeg drøfter og redegjøre først for introduksjonsprosessen i lys av min problemstilling og konkluderer etterpå.

4.1 *Forskningsspørsmål*

4.1.1 **I hvilken grad ønsket resultat oppnås når det er samsvar mellom målsetninger og resultater?**

Den ordinære utdanningen legges til rette etter deltakeres evne, erfaringer og medvirkning. Noen deltar 2 år på skole og 2 år i arbeidspraksis mens andre tar 3 år på skole og 1 år i praksis for å nå målet etter endt introduksjonsprogram. Slik type utdanning/fagbrev er basert på en realkompetansevurdering av deltakere som står i lovverket, den nye strategien krever bedre kvalifikasjoner gjennom utdanning og i introduksjonsprogrammet. Dette ble altså kalt utdanning og formell kvalifisering i Kunnskapsdepartementets integreringsstrategi for 2019-2022 (Leirvik & Staver, 2019, s. 16-20). Ulike former for virkemidler brukes som metode for å gi mest mulig effekt til dagens integreringsprogram. Studier viser at de fleste deltakere som deltok i dugnad eller frivillige organisasjoner som tilbud i introduksjonsprogrammet, viste seg å være fornøyde. De mener at de utvikler språket deres og har fått mange nye kontakter godt nettverk som de håper bidrar for å komme i arbeidslivet (Særtermo, et al., 2021, s 29-31).

4.1.2 Hvorvidt, om mulig det er data som tilser at det er lavere måloppnåelse av integrering når introduksjonsprogrammet ikke brukes/fungerer?

Teorier trekker fram at arbeidspress eller mengde hos saksbehandleren, har store konsekvenser på deltakerens overgang til arbeidsliv eller utdanning etter endt introduksjonsprogram (Djuve & Kavli, 2007, s. 59). Samt, kom det fram at i noen små kommuner var det utfordringer med å få til et utdanningstilbud og/eller å få deltakere inn i fag- og yrkesopplæring, hvor de mente at utfordringene var en kombinasjon av at tilbudet er svært begrenset lokalt og at geografiske avstander er store i fylke (Leirvik & Staver, 2019, s. 28).

Ifølge Djuve og Kavli er norsk, dansk og svensk arbeidsmarkedet preget av reguleringer som har en sammenpresset lønnsstruktur og lav arbeidsledighet i majoritetsbefolkningen (Djuve & Kavli, 2007, s. 9). Det er kanskje en grunn som gjør at noen i språkopplæringen i introduksjonsprogrammet ikke har positive holdninger til innvandrere og hevder derfor at det er ikke realistisk og tenker at disse gruppene (flyktninger og innvandrere) blir økonomisk uavhengige gjennom deltakelse i arbeidslivet i Norge (Djuve, et al., 2017, s. 139). Flyktninger er forskjellige og har forskjellige ambisjoner og tanker om det de skal eller kan gjøre i Norge. Dessuten er det noen få av dem som er ekstra sårbare og er derfor ikke motivert eller engasjert til å gjøre noe. I siste årene er de nordiske arbeidsmarkedene blitt opptatt av høye krav til formell kompetanse, noe som er svært utfordrende og begrenser muligheten for mange flyktninger og familiegjenforente å engasjere seg til å bli en del av det norske-samfunnet. Barrierene kan oppleves store og hindrer dem til å motivere seg. Pr. i dag har programmets varighet endret seg fra 2 år til 5 år med hensyn til deltakerens individuelle behov med bedre oppfølging og fagfolk og kunnskap (Kavli, et al, 2022, s. 37-40). Det vil si at alle deltakere blir individuelt vurdert som tidligere, med at nå skal tilbudet blir mer effektivt med kortere eller langvarige støtte avhengig av deltakerens behov. I Norge er det NOKUT som har ansvaret for generell godkjenning av utlandske utdanninger (Djuve & Kavli, 2007, s. 35). Slik system kan oppleves hos mange flyktninger som en stor hindring til å delta i arbeidslivet/samfunnslivet. Det handler ikke kun å lære norsk, men at deltakelse skal dreie seg om på å bruke mye tid på skolebenk for å kunne komme seg i arbeidslivet. Forskning viser at det er heller ingen garanti at deltakere som er motivert til å få formalkompetanse kom i drømmejobben deres. Motivasjon påvirker relasjoner og sammenhenger man inngår i. Det vil si forholdene ved introduksjonsordningen kan ha virkning sammen med enkelte tilnærminger og preferanser til å motivere seg til å bidra eller ikke (Djuve, et al., 2017, s. 188).

Integrering i lokalsamfunnet oppleves krevende for mange. Forventninger går begge veier, noen flyktninger sier det er vanskelig «å bli som de lokale» borgerne. På den andre side

Kandidatnummer: 4032

kommer det fram at for at integrering skal gi «suksess» må flyktninger bli som lokalfolk (norskhet). Når det gjelder tolkning om mangfoldets utfordring, generaliserte mange ved å hevde at flyktninger har dårlig syn på kvinner og at de ikke liker/passar inn i det norske samfunnets normer og verdier (Gullikstad & Kristensen, 2021, s. 50-56). Slike tilnærminger begrenser deres kontakt med andre, og de blir derfor mer isolert i samfunnet, noe som ikke hjelper, og kan ha store konsekvenser. I tillegg til misforståelse og fordommer av hverandre, trekkes også fram i noen fortellinger, hvor flyktninger beskrev forskjellbehandling mellom dem og andre innvandrere på grunn av religion og/eller hudfarge. Flere studier trekker også fram at flyktninger kan bli avvist på grunn av landbakgrunn, kjønn og kultur (Gullikstad & Kristensen, 2021, s. 56-58 og Skotnes & Ringrose, 2021, 72-74). Dessuten har noen «integreerte» flyktninger også opplevd at de som er innpasset i det arbeidslivet og samfunnslivet blir fortere akseptert hos borgere enn andre flyktninger som ikke har fått det til av en eller annen grunn (Haaland, et al., 2021, s. 91-92). Flyktninger og andre arbeidsinnvandrere konkurrerer ofte særlig i private bedrifter, der flyktninger ofte opplever at forskjellsbehandlingen er for stor (Kristensen & Særtermo, 2021, s. 113).

En av de største utfordringene som deltakere dessuten ofte opplever mellom enten dem eller mellom programrådgivere, arbeidsgivere og enkeltborgere i lokalsamfunnet, er kanskje forskjellbehandlingen. I tillegg til byråkratiske utfordringer, opplever flyktninger og familiegjenforente ofte direkte/indirekte former for diskriminering, trakassering, rasisme mellom dem eller dem de er avhengige av i introduksjonsprogrammet deres. Dette fører ofte at ambisjoner og motivasjoner blir «knust» hos de mest svake og sårbare og disse vil derfor trenge ekstra tid for å kunne lykkes i introduksperioden (Djuve, et al, 2017, s. 72-74 og Haaland, et al., 2021, 193-199).

Programrådgivere og lærere beskriver noen flyktninger med høyere utdanning bakgrunn urealistisk og utålmodige når det gjelder måloppnåelse av introduksjonsprogrammet (Kobberstad, 2022, s. 97). I norsk flyktningpolitikk har flyktninger også opplevd at de ikke er likeverdige, verken hos UDI, politiet eller IMDi, når det gjelder saksbehandling (oppholdstillatelse) eller bosetning. Slik diskriminering mellom flyktninggrupper har Fafo understreket i sin nye rapport ved å argumentere at det er riktig å hjelpe flyktninger fra Ukraina, men at man må ikke glemme flyktninger som er allerede her, ellers ute i verden, som også trenger hjelp (Kjeøy & Tyldum, 2022). Noen deltakere med høyere utdanning og/eller de med lav/ingen utdanning bakgrunn opplever ofte programmet som både «hardt arbeid» med høye forventninger eller dessverre «tap av tid», noe som gjør at noen av

deltakere føler seg svake og usynlige i egen individuell plan (Kobberstad, 2020, s. 98 og (Haaland, et al., 2021, s. 193–195).

Forventningene må kunne balanseres slik at de ekstra sårbare deltakere ikke føler seg krenket. Det kommer fram at flyktninger har ulik forståelse av introduksjonsprogrammet. Neon forstår det som «langsom prosess og kollektivt arbeid» andre tolker det som «pågående individuelt arbeid» og noen forstår det som «institusjonelt hjelpearbeid for de svake» (Haaland, et al., 2021, s. 187-194). Det er ikke overraskende at flyktninger forstår integreringsprosessen på ulike måter. Det er heller ikke feil av dem å tolke det på disse måtene dersom de er villige og engasjert til å vite eller lære mer. Flyktningers deltakelse og engasjement i samfunnet, pluss borgerne og rådgiverne i samspill med dem, kunne ha vært målet for at programmet skal gi mest mulig effekt.

4.1.3 Om det er lokale eller regionale forskjeller på hvordan introduksjonsprogrammet utføres i praksis, og om dette også medfører nevneverdige forskjeller i måloppnåelse?

Ifølge studier er det ikke noe særlig stor forskjell mellom resultatene fra store og små kommuner. *Individuelt tilrettelagt opplæring* er så pass forskjellige fra kommuner. Deltakere som ønsker rask progresjon blir ikke møtt på det i 40 prosent av kommuner som ikke har slikt tilbud (Djuve, et al., 2017, s.12). Ulike studier viser at mange deltakere bruker mer tid til å kunne forsørge seg selv etter introduksjonsprogrammet. Få velger videregående som tiltak fordi de synes at det tar for lang tid (Leirvik & Staver, 2019, s. 20-23). Forskjellige kommuner, både store og små, opplever at enkeltborgere og innvandrere ofte har problemer med å gi rom for andre. Mangfoldet i lokalsamfunnet kan føre til store avstander mellom grupper av innvandrere og borgere (Gullikstad & Kristensen, 2021, s. 59). Dessverre har noen kvinner som menn kritisert den frivillige deltakelse i samfunnet. De hevdet at det er ikke noe å hente og at det med den geografiske avstanden gjorde det mindre spennende (Haaland, et al., 2021, s. 92). Både små og store kommuner har sine fordeler og ulemper i dagens integreringsprogram. I store byer er det oftere jobb, men gjerne «dårligere jobber» og mange gjenger av andre innvandrere å henge med (community/segregering), mens i små steder kan det bli lettere å komme i kontakt med lokale folk siden alle kjenner hverandre på godt og vondt (Kristensen & Særtermo, 2021, s. 122).

4.1.4 Hvordan samarbeider kommunene og andre instanser/organisasjoner for et bedre kvalifiseringsprogram av deltakere?

Et godt samarbeid hvor *alle* aktørene og programrådgivere i deltakerens programperiode, særlig at han/hun oppleves å bli sett og hørt er avgjørende for resultatet etter endt introduksjonsprogram. Forskere hevder at «i kombinasjon med språkbarrierer» og mulig manglende tillit, hindres de å fange opp erfaringer og forståelser av deltakernes forståelse og erfaringer, og at dette kan medføre at programmet videreutvikles i feil retning basert på dette (Særtermo, Gullikstad & Kristensen, 2021, s. 27). Et intensivt omfattende og obligatoriske introduksjonsprogram legger store føringer på deltakernes hverdag. Individuell tilrettelegging kan heller ikke fungere uten aktiv medvirkning fra deltakeren selv (Djuve & Kavli, 2007, s. 51-52). Tidligere studier viser at det er både enkeltkommunene og deltakernes egenskaper samt sosialarbeidernes holdninger, praksis og deres utdanningsbakgrunn/kompetanse som skal suppleres/sorteres for å få en bedre integreringsinnsats som gir bedre resultater av introduksjonsprogrammet (Djuve, et al., 2017, s. 31). Målet med å få deltakere så «raskt i jobb» som mulig er også styrket i den nye integreringsloven i 2021 og er utgangspunkt i noen kommuner og disse har derfor organisert opplegget annerledes med ekstra tett oppfølging med relevant fagfolk (Kavli, et al, 2022, s. 5 og Sveinsdottir, et al, 2020, s. 10). Et godt individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram med god kontinuitet fordrer samarbeid mellom flere aktører lokalt. Kvaliteten på programmet og muligheten for å legge programmet best mulig til rette for deltakere med ulike forutsetninger og ulike behov handler både om hvem det samarbeides med, hva det det samarbeides om, og ikke minst hvordan (Djuve, et al., 2017, s. 65).

4.1.5 Hvem har ansvaret for at introduksjonsprogrammet gi mest mulig effekt for deltakerne?

Den norske introduksjonspolitikken er delegert til kommunene som ønsker å delta i dugnaden. Kommunene som takker ja til bosetninger av flyktninger, får statlig økonomiske overføringer for introduksjonsordningen hvor sentrale myndigheter legger sterke føringer på introduksjonens utforming og innhold. Kommunene har et koordineringsansvar for at nykommernes program settes i gang og utføres i tråd med de sentralt nedfelte intensjonene for introduksjonsprogrammet (Djuve & Kavli, 2007, s. 9). Det tverrfaglige samarbeidet er svært sentralt for å kunne møte deltakernes helhetlige behov i programmet. Programrådgivere, Nav og andre aktører (bedrifter og frivillige organisasjoner) er avhengige av et samarbeid der deltaker skal være i sentrum (Djuve, et al., 2017, s. 111). Derfor har et ønske bak politikken vært at kommunene skal benytte alle samfunnets nivåer som (makro, meso og mikro) for, knyttet til et godt samarbeid mellom innsatser for å styrke best deltakere kvalifiseringsløp, samt

Kandidatnummer: 4032

med rom for en tett oppfølging og hurtigsporet (Fedreheim, et al, 2022 s. 10-12 og Kavli, et al, 2022, s. 77-80).

Kommunene har makt til å organisere introduksjonsprogrammet som de selv ønsker. Statikken viser at vanligvis er det større kommuner, som bosetter mange flyktninger, som i størst grad organiserer introduksjonsarbeidet innenfor Nav. På nasjonal basis står NAV for 41 prosent, 31 prosent organiserer programmet i flyktningssenheten/flyktningkontor, 10 prosent i voksenopplæring, 5 prosent i introduksjonssenter, 3 i kvalifiseringssenter og 7 i annet (Djuve, et al., 2017, s. 61). Tidligere studier fra både Danmark og Norge viser at arbeidstakere som har hatt tett oppfølging kombinert med rask iverksetting av språk/arbeidspraksis som metode, har høy sannsynlighet for overgang til arbeid, men at privat jobbtrening/arbeidspraksis i ordinære virksomheter, ser ut til å være det kvalifiseringstiltaket som isolert sett øker deltakernes muligheter mest til å komme seg i arbeidslivet (Djuve & Kavli, 2007, s. 88-89). Hovedsakelig skal rådgivere hjelpe og støtte deltakere med råd og veiledning i hele programmet. Noen trenger hjelp med godkjenning av utdanning mens andre trenger tilrettelegging til å komme på skole eller i arbeidspraksis. Kommunene organiserer introduksjonsprogrammet ulikt, og i kommunene som organiserer introduksjonsprogrammet under Nav, oppleve ledere i stor grad at de har oversikt over arbeidsrettede tiltak bedre enn kommuner med andre system (Djuve, et al., 2017, s. 9-10). Det å få deltakere «raskt i jobb» som mulig med tett oppfølging er mest relevant for flyktninger med helseutfordringer, mens i jobb «match» er fokuset for jobbspesialisten å finne rett person til rett jobb (Sveinsdottir, et al, 2020, s. 20).

Et fellestrekk kommunene har angående programarbeidet er at den individuelle planen som *skal* tilbys skal bestå av en tilstrekkelig:

- heldags, helårs individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram
- tilbud innen det er gått tre måneder etter bosetting – (standard bolig avtale etter regelverket)
- som skal utarbeides en individuell plan i samarbeid med enkelte deltaker
- program som skal minimum inneholde norskkurs og tiltak som forbereder for arbeid eller ordinær utdanning
- introduksjonsstønad til deltakere i tråd med regelverket
- norskopplæring til alle som har krav på det (Djuve, et al., 2017, s.162-163).

4.2 Andre relevante funn

Forventninger av flyktninger om det norske sivilsamfunnet oppleves å være like store som forventninger samfunnet og lokale borgere forventer av dem. Det er utrolig mye data og kvalitativ forskning akkurat på dette område med flyktninger i introduksjonsprogrammet og de som er ferdig i programmet. Studier viser at de fleste som har oppnådd norskferdigheter er aktivt i deltidsjobb eller de dekker kravene på 1 time pr. uke etter endt introduksjonsprogram (Djuve, et al., 2017, s. 190-194 og Guribye, & Espegren, 2019, s. 5). Studier viser at det har vært en økning i skoleårene 2017/2018 på deltakere som ønsket seg formalkompetanse (Leirvik & Staver, 2019, s. 14). Flere studier viser at fleksible og reflekterende flyktninger har brukt alt de har som ressurser for å bli en del av norske samfunnet. Noen brukte barna sine til å skape nettverk (samfunnslivet) mens andre brukte bekjente, frivillige organisasjoner, kirker osv. for å komme både i jobb og for å bevare samfunnsdeltakelse (Haaland, et al., 2021, s. 96-99). En del små kommuner viste stolthet over flyktingene de bosetter. Flyktingene blir beskrevet som ressurssterke, og en arbeidsgiver sa at hos dem kan alle som kan «oppgave» få jobb, de bryr ikke seg om hvor folk er fra (Kristensen & Sætermo, 2021, s. 118-119). Økonomi og handlingsfrihet er ikke så forskjellig fra kommune til kommune; allikevel kommer det fram at økonomien henger sammen med tilbudet som treffer deltaker. Noen ledere i kommunene opplever at deltakere med økonomisk handlingsrom har opp mot fire ganger så stor sannsynlighet for å ha deltatt i arbeidspraksis enn deltakere i annen kommuner med mindre økonomisk handlingsrom og de har 70 prosent større sannsynlighet i komme i ordinært arbeid etter endt introduksjonsprogram (Djuve, et al., 2017, s. 9-10).

Forskning viser at deltakere i programmet ofte opplever programmet meget vanskelig. De føler at alt går for fort og de savner litt rom til oppfølging. Dilemma kan handle om blant å være mellom rask integrasjon på arbeidslivet og langsiktig sosial mobilitet (Kobberstad, 2020, s. 93-94). I tillegg er det heller ikke slikt at «alle» deltakere i forskjellige kommuner får like tilbud som er lovpålagte krav til introduksjonsprogrammet (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten 2017, s. 9). Forskning viser også hvordan media kan påvirke integrering mellom borgere i samfunnet (Skotnes & Ringrose, 2021, s. 67–70). Forventningene for en god integrering kan oppleves stor og ikke minst uforståelig for noen flyktninger. I Norge er det også forventninger at flyktninger skal være aktive i noen frivillige aktiviteter (Penner, 2021, s. 135-137). Som vi har lært i Sosialt Arbeid, så er det slik at alt kan påvirke alt. Både flyktninger, andre innvandrere og nordmenn er avhengig av hverandre for å komme videre med en god nok integreringsprosess. Hver enkelt må gjøre en innsats for at det skal være mulig. I tillegg er dårlig lokalmiljø med dårlig stemning ikke bra for noen. Flyktingene og familiegjennforente er avhengige av gode fagfolk i

programmet og ikke minst engasjerte og solidarisk aktører og borgere i samfunnet som kan motivere dem å finne seg igjen det norske samfunnet etter alt de har opplevde før i kom til Norge. Studier viser at flyktninger i Norge har både lavere grad av sysselsettelse og har lavere inntekt i forhold til majoritetsbefolkning (Strøm et al., 2020 og Kobberstad, 2020, 93).

5. Oppsummering

Både integreringspolitikk og sosialhjelp for flyktninger har fått nok kritikk ved formidling av deltakers grunnverdier, det kan handle om at deltakere ikke får tilstrekkelig oppfølging eller timer med opplæring, og noen føler seg utstengt eller ensomme i lokalsamfunnet (Djuve & Kavli, 2007, s. 41). Forventninger og høye ambisjoner mellom deltakere, særlig de med høyere utdanning bakgrunn fra Hjemlandet ditt oppleves ofte uforventet hos programrådgivere (Kobberstad, 2020, s. 92). Introduksjonsprogrammet trengte heller ikke å handle om deltakernes landbakgrunn, kultur eller religion fordi formålet med programmet som er regulert i integreringsloven dreier seg om å lede deltakerne til enten ordinært arbeid og/eller utdanning samt med hensyn til å få dem i det norske felleskapet den samfunnsdeltakelse (Djuve, et al., 2017, 201). Formell og høyere utdanning fra andre land sidestilles ikke alltid på likt med norsk utdanning, noe som kan gjøre enkelte mistet motivasjon, særlig hvis de har gått på skole i lang tid før de kom til Norge (Kobberstad, 2020, s. 97).

Uavhengige av utfordringene som forskjellbehandling, økonomisk forskjeller og/eller store variasjoner mellom kommuner og forskningsresultat hindringer i programmets arbeid, har det alltid vært politikeres ønske at de fleste deltakerne skal ha nådd målet ett år etter endt program, og derfor vært pådrivere for å endre innholdet i integreringsloven slik at det passer for de fleste. Nye studier viser at kommunene bruker hverandres erfaringer og at oppfølging og bedre samarbeid blir lagt til rette slik at det blir lettere for små og store kommuner med mindre kapasitet, å gi en god kvalitet på introduksjonsprogrammet til alle bosetningsflyktninger og familiegjenforente (Kavli, et al, 2022, 47-51). Et fellestrekk som ulike studier understreker, handler om et behov for bedre samarbeid mellom partene med kompetanse, fagfolk som kan motivere deltakere og ikke minst finne et tilstrekkelig tilbud som passer deltakeren best (Leivik & Staver, 2019, s. 63 og Særtermo, 2021, s. 217-220). Funnene mine viser at introduksjonsprogrammet foreløpig ikke er godt nok og må derfor bli

bedre, slik at de fleste deltakerne kan komme i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogrammet.

Bortsett fra det helhetlige politiske målet som handler om at minst 70 prosent av deltakerne skal nå målet ett år etter endt introduksjonsprogram, er det noen enkelte grupper som passer det målet. Jeg konkluder derfor ved å si at effektiviteten av introduksjonsprogrammet til å få deltakere i arbeid eller utdanning etter endt programmet er avhengig av både deres og rådgivernes innsats og tilbudet som gis av enkelt bosettingskommune. Både introduksjonsloven og integreringsintegreringsloven ble endret flere ganger de siste årene slik at de kan best treffe deltakernes behov, men dessuten er det ennå mange deltakere som ikke kommer i mål etter endt introduksjonsprogrammet.

6. Referanseliste

- Barstad A. (2021). *Er innvandrere utsatt for ensomhet og sosial eksklusjon?* Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/blir-vi-stadig-mer-ensomme>.
- Dalland, O. (2020). *Metode og oppgaveskriving*. (s. 40-195). Gyldendal.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer - like løsninger?* Nordisk ministerråd.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker - for dem?* Hentet fra <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/introduksjonsprogram-og-norskopplaering>
- Fedreheim, G. E., Hansen, T., & Aure, M. (2022). *Arbeidsinkludering av flyktninger gjennom praksis – En flernivåstudie av arbeidsgiveres synspunkter på det å tilby praksis*. (s. 1-12). Hentet fra <https://doi.org/10.18261/spa.39.2.1>
- Fellesorganisasjonen (FO). (2015) Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Hentet fra <https://www.fo.no/getfile.php/1311735->

1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf

Førde, A., & Magnussen, T. (2021). Flere Farger Bodø – om å skape nye krysskulturelle fellesskap. I B. Gullikstad, G. K. Kristensen, & T. F. Sætermo (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn*. (s. 246–263). Universitetsforlaget.

Gran, N., & Scoufia, L. (2018). *Introduksjonsprogrammet—I teori og praksis*. (s. 3-170). Kommuneforlaget. Hentet fra <https://www.kf.no/faglitteratur/arkiverte-utgivelser/introduksjonsprogrammet---i-teori-og-praksis/>

Gullikstad, B., & Kristensen, G. K.(2021). «Vi er jo et mangfoldssamfunn.» Mangfold som offentlig integreringsfortelling: (re)produksjon av likhet og ulikhet? I B. Gullikstad, G. K. Kristensen, & T. F. Sætermo (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn*. (s. 40-48). Universitetsforlaget.

Guribye, E. (2017). *Folk møter folk: Sosial nettverksbygging i introduksjonsprogrammet for flyktninger*. Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/3028611>

Guribye, E., & Espegren, A. (2019). *Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger*. Norge Samfunnsforskning. (s. 2-38). Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2622204>

Haaland, H., Magnussen, M.L., & Wallevik, H. (2021). Å bruke erfaringene til nyankomne mannlige syriske flyktninger til å utfordre den store norske integreringsfortellingen. I B. Gullikstad, G. K. Kristensen, & T. F. Sætermo, (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn*. (s. 86-104). Universitetsforlaget.

Haaland, H., Magnussen, M.-L., Wallevik, H., & Frykman, M. P. (2021). Ulike måter å «sikre sted»: Flyktingers fortellinger om integrering inn i et lokalsamfunn i Sør-Norge. I B. Gullikstad, G. K. Kristensen, & T. F. Sætermo (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (s. 180–201). Universitetsforlaget.

Kavli, H. C., Lillevik, R., & Volckmar-Eeg, M. (2022). *En hånd på rattet*. Hentet fra <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/en-hand-pa-rattet>

- Kjeøy, I., & Tyldum, G. (2022). *Assessing future migration among Ukrainian refugees in Poland and Norway*. Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-publikasjoner/assessing-future-migration-among-ukrainian-refugees-in-poland-and-norway>
- Kobberstad, J. H. (2020). Høyt utdanna flyktningers tilnærminger til kvalifisering og arbeid. *Søkelys på arbeidslivet*. Hentet fra <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-06>
- Kristensen, G. K., & Sætermo, T. F. (2021). Hvordan lykkes med integrering? Stedsproduserende fortellinger om integreringsarbeid i to rurale kommuner. I B. Gullikstad, G. K. Kristensen, & T. F. Sætermo (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (s. 109.131). Universitetsforlaget.
- Kraakenes, K. (2021). *Færre i arbeid etter endt introduksjonsprogram*. SSB. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/statistikk/introduksjonsordningen-for-nyankomne-innvandrere/artikler/faerre-i-arbeid-etter-endt-introduksjonsprogram>
- Leirvik, M. S., & Staver, A. B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige-Hvordan inkludere flere flykninger fra introduksjonsprogrammet?* Lov fra <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2020-11-06-127?searchResultContext=1323&rowNumber=1&totalHits=162>
- Meld. St. 30 (2015–2016). (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. regjeringen.no. hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>
- Moiba, M. (2019). *Norgesguide—Innvandrere deler sine erfaringer*. (159 sider)
- Penner, A. (2021). «Den gode borgeren» og «den flinke flyktingen»: Fortellinger om dugnad, ideer om homogenitet og rasialisering. I B. Gullikstad, G. K. Kristensen, & T. F. Sætermo (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (s. 134–153). Universitetsforlaget.
- Røthe, R. H., & Risløw, T. (2017). *Utvikling av læringsmiljø med fokus på relasjonsbygging*.

- Skotnes, C. E., & Ringrose, P. (2021). Problematisk integrering i en norsk småby: Fortellinger om konflikt og samfunnsbygging. I B. Gullikstad, C. E. Skotnes, & P. Ringrose (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (s. 64–84). Universitetsforlaget.
- Stachowski, J., & Rasmussen, B. (2021). Når hjemme er borte og borte er hjemme: Fortellinger om lokalintegreringens komplekse dynamikk. I B. Gullikstad, G. K. Kristensen, & T. F. Sætermo (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (s. 156–175). Universitetsforlaget.
- Strøm, F., Lunde, H., & Lysen, J. G. (2020, november 24). *Nær halvparten av overføringsflyktingene har vedvarende lavinntekt*.
<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/naer-halvparten-av-overforingsflyktingene-har-vedvarende-lavinntekt>
- Sveinsdottir, V., Fyhn, T., Frangakis, M., & Opsahl, J. (2020). *Effektevaluering av Raskt i jobb for flyktinger*. Norge Helse. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2673611>
- Sætermo, T. F., Gullikstad, B., & Kristensen, G. K. (2021). Å studere fortellinger om integrering i en lokalsamfunnskontekst: En introduksjon til et komplekst forskningsfelt. I B. Gullikstad, G. K. Kristensen, & T. F. Sætermo (Red.), *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (s. 9–33). Universitetsforlaget.
- Varvin, S. (2015). *Flukt og eksil* (2. utg). Universitetsforlaget.
- Aasen, B., Haug, M., & Lynnebakke, B. (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden*.

Kandidatnummer: 4032