



NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og
teknologi ledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Lillian Hansen

Introdusere = integrere?

En kvalitativ iverksettingsstudie av
introduksjonsprogrammet for innvandrere

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, August 2011

Lillian Hansen

Introdusere = integrere?

En kvalitativ iverksettingsstudie av introduksjonsprogrammet for innvandrere

Masteroppgave i statsvitenskap
Fakultet for samfunnskunnskap og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
August 2011

Forord

Dette arbeidet er en prosessuell iverksettingsstudie av Introduksjonsprogrammet for innvandrere med utgangspunkt i målene til introduksjonsloven. Hovedproblemstillingen er hvordan iverksettingen av programmet blir påvirket av teoriene om struktur- og aktørbetingelser og teorier rundt bakkebyråkratene. Jeg har avgrenset problemstillingen rundt programrådgiveres, læreres og deltakeres erfaringer og holdninger i to kommuner.

For en utrolig positiv ånd, gode tilbakemeldinger og råd, vil jeg rette en stor takk til min veileder Arild Blekesaune. Jeg vil også rette en takk til alle mine informanter, flyktningsjenesten og voksenopplæringen i kommunene jeg har jobbet med. Og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.. Dette hadde ikke vært mulig uten dere. Videre vil jeg si en stor takk til min døråpner, som jeg på grunn av anonymisering av kommuner, ikke kan navngi. Så vil jeg gi en takk til Aksel Tjora og Ola Listhaug for metodisk hjelp og veiledning. I tillegg vil jeg takke venner og familie for all støtte gjennom skriveprosessen. Og ikke minst en uendelig takk til min venninne, medstudent og kollega Hanne Seter for gode tips og hjelp i til tider svært stressede stunder. Til sist vil jeg gi en takk til Tobias Stein for hans tålmodighet og tro på meg.

Alle analyser, tolkninger og konklusjoner i dette er arbeidet er utført av undertegnede, og ingen av de nevnt ovenfor kan lastes for eventuelle feil eller utilstrekkeligheter.

Trondheim, 15. august 2011

Lillian Hansen

Innholdsliste

1. Introduksjon	7
1.1 Politiske mål: Innvandringspolitikk og integreringspolitikk.....	7
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Mitt bidrag.....	9
1.4 Policy analyse: En apolitisk forvaltning eksisterer ikke	10
1.5 Oppbygning av oppgaven.....	12
2. Teorikapittel	15
2.1 Påvirkningsfaktorer for iverksettingen.....	15
2.2 Introduksjonsordningen.....	15
2.2.1 Introduksjonsprogrammets oppbygning	16
2.2.2 De ulike aktørene.....	18
2.2.3 Programmets måloppnåelse	19
2.2.4 Programmets endringer.....	19
2.3 Struktur og aktør.....	20
2.3.1 Strukturbetingelser	21
2.3.2 Aktørbetingelser.....	22
2.4 Bakkebyråkratene.....	22
2.4.1 Bakkebyråkratenes ressursproblem	23
2.4.2 Bakkebyråkratenes mestringsstrategier	24
2.5 Iverksettingsstudiet.....	25
2.5.1 Prosessanalyse	26
2.6 Tidligere forskning	27
2.7 Hypotesene	29
2.7.1 Strukturbetingelser: Ressurser	29
2.7.2 Arbeids- og autoritetsfordeling.....	30
2.7.3 Bakkebyråkratiets størrelse	30
2.7.4 Kommunikasjonsstrukturen.....	30
2.7.5 Aktørbetingelser: Kunnskap, motivasjon og holdninger	31
2.7.6 Bakkebyråkratenes dilemma.....	31
3. Metodekapittel	32
3.1 Et kvalitativt utgangspunkt.....	32
3.2 Dybdeintervjuet.....	34
3.2.1 Utvalg	34
3.2.2 Spørsmål og struktur til dybdeintervjuene	38
3.2.3 Gjennomføring av intervjuene.....	38
3.2.4 Bearbeiding av intervjuene.....	39
3.2.5 Presentasjon av resultatene.....	40
3.3 Dokumentanalyse	40
3.4 Observasjon.....	41
3.5 Ethiske vurderinger	41
3.6 Avgrensninger	42
3.7 Kvalitet i analysen.....	42
4. Analysekapittel.....	46
4.1 Tanker og erfaringer	46
4.1.1 Lærernes synspunkt på introduksjonsprogrammet.....	46
4.1.2 Programrådgiveres synspunkt på introduksjonsprogrammet	48

4.1.3 Deltakeres synspunkt på introduksjonsprogrammet.....	50
4.2 Faktorer som påvirker iverksettingen av programmet	51
4.2.1 Ressurser.....	52
4.2.2 Nettverk	54
4.2.3 Praksis.....	54
4.2.4 Samarbeid	56
4.2.5 NAV	57
4.2.6 Motivasjon	59
4.2.7 Klassestørrelse	60
4.2.8 Arbeidsmetoder.....	60
4.3 Diskusjon: Struktur- og aktørbetingelser ut fra bakkebyråkrater og deltakeres synspunkt....	62
4.3.1 Ressurser.....	62
4.3.2 Arbeids- og autoritetsfordeling	64
4.3.3 Bakkebyråkratiets størrelse	64
4.3.4 Kommunikasjonsstrukturen.....	65
4.3.5 Kunnskap, motivasjon og holdninger	67
4.3.6 Bakkebyråkratenes dilemma.....	68
4.4 Prosesser og prestasjoner	69
4.5 Introduksjonsprogrammets utvikling	71
5. Avslutning	77
5.1 Oppsummering av funnene	77
5.2 Verdifull kunnskap fra «felten»	80
5.3 Andre påvirkningsfaktorer, design og kvalitet	80
6. Litteraturliste.....	83
7. Vedlegg.....	89

Figur- og tabelliste

Figur 1 Strukturer og aktører, Bakliens modell.....	20
Figur 2 Modell for iverksetting med fokus på prestasjoner og prosesser	71
Tabell 1 Antall deltakere samlet i programmet, og gått ut av programmet i 2010.....	35
Tabell 2 Måloppnåelse for 2010, i prosent.....	36
Tabell 3 Personkarakteristikker for deltakerne	37
Tabell 4 Informasjon om lærerne	37
Tabell 5 Informasjon om programrådgiverne	37
Tabell 6 Tabell som viser bekrefting og forkastning av hypotesene	79

1. Introduksjon

1.1 Politiske mål: Innvandringspolitikk og integreringspolitikk

Det har vært en enorm økning av innvandring generelt til Norge de siste 30 årene (Statistisk sentralbyrå 2011). Det er både en følge av et behov for asyl, og Norges behov for arbeidskraft (Østby 2001). Deltakelse i arbeidslivet sikrer den enkeltes finansielle situasjon, i tillegg til å gi verdiskaping og en bedre fordeling av ressurser i samfunnet. Arbeid er slik en bærebjelke til hele velferdsstaten (Stortingsmelding nr. 9: 2006-2007: 2.1). Økt yrkesdeltakelse fra innvandrere, er innvandrings- og integreringspolitikkenes fremste mål (Stortingsmelding nr. 9: 2006-2007: 2.8). Dette viser hvordan norsk politikk overfor innvandrere kan deles i to. Innvandringspolitikken regulerer hvem og hvor mange som får komme til landet. Og så er det integreringspolitikken. Denne politikken er fokus i denne analysen. Én begrepsavklaring av «integrering» er:

at det ikke er forskjeller mellom mennesker i flertallet og mindretallene når det gjelder fordeling av goder og at alle mennesker deltar på ulike arenaer i så stor grad som de selv ønsker, og at de deltar i tilstrekkelig grad, slik at det finnes relasjoner mellom dem som innebærer at samfunn eksisterer og gjenskapes (Kjeldstadli 2008: 106).

De politiske forklaringene av og målene for «integrering» er mer spesifikke. Her betyr «integrering» at innvandrere skal delta i alle deler av samfunnslivet. Det vil si deltakelse i arbeids- og boligmarked, utdanning, politikk og sosiale arenaer på lik linje med resten av befolkningen. Men at det samtidig er rom for at de skal kunne beholde deres kulturelle særtrekk og gruppeidentitet (Djuve og Friberg 2004: 22). Norsk politikk har flere mål for inkludering og deltakelse. Det innebærer å ha arbeid og være økonomisk selvhjulpen, lære norsk og inn ta en aktiv og åpen holdning til samfunnet. Andre mål er å sette seg inn i grunnlaget for norsk samfunnsliv, legge forholdene til rette for barn og unges samfunnsdeltakelse, og å oppleve aksept for den man er (Stortingsmelding nr. 17 2004-2005: 6.6.2). At voksne innvandrere blir inkludert i arbeids- og samfunnsliv, er helt avgjørende for levekårene til både voksne og barn. Integrering av innvandrere er også med på å sikre velferdsstaten. Dette er fordi sysselsetting av personer som ellers vanligvis ville vært forsørget av offentlige stønader, bidrar både til lavere stønadsutgifter og høyere

skatteinntekter. Tiltak som kan bidra til å opprettholde yrkesfrekvensen, altså andel som er yrkesaktive, vil være den beste garantien for at velferdssamfunnet kan videreutvikles og forbedres (Stortingsmelding nr. 9: 2006-2007: 2.1). Kjell Magne Bondeviks andre regjering fikk tilslutning til en ny lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven 2003), et program som skal bidra til at nyankomne innvandrere kommer raskt over i arbeid eller videre utdanning. Men fungerer denne introduksjonsordningen etter målene?

1.2 Problemstillinger

Introduksjonsprogrammet er altså et tiltak som skal imøtekomme integrering, og styrke sysselsettingen. Jeg ser da et behov for å gjøre en evaluering av dette tiltaket og hvordan det fungerer. Min overordnede problemstilling er som følger: Hvordan påvirkes iverksettingen av introduksjonsprogrammet? Jeg vil ta utgangspunkt i synspunktene til programrådgivere, lærere og deltakere i programmet, i to kommuner. Jeg skal evaluere tiltaket ved å ta i bruk Bergljot Bakliens (2000) struktur- og aktørmodell, og Michael Lipskys (1980) teori og begrep om brukere¹ og bakkebyråkrater.

Her må det gjøres en klargjøring. Som Jon Arve Nervik og Bjørn Vik-Mo bemerker i sin studie, «Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp» (1999), er ordet «iverksetting» i policy analyse² preget av ganske stor tvetydighet, da det kan bety både «gjennomføring» og «virkeliggjøring». Om jeg studerer «virkeliggjøring av introduksjonsprogrammet» kan det virke som om jeg studerer hovedsaklig måloppnåelse. I dette studiet skal jeg bruke ordet i betydningen «gjennomføring»: Altså hvordan gjennomføringen av introduksjonsprogrammet påvirkes.

Min problemstilling er da som følger: Hvordan påvirkes introduksjonsprogrammets iverksetting sett i lys av struktur- og aktørbetingelser og begrepet om bakkebyråkrater? Underproblemstillinger blir da: hva er avgjørende i iverksettingen for at introduksjonsprogrammet skal fungere optimalt? Og hvordan er introduksjonsprogrammet med på å oppnå introduksjonslovens målsetting om integrering? Jeg skal dermed også se på hvordan organiseringen av og holdningene rundt

1 Jeg har oversatt Lipskys (1980) begrep «client» til «bruker», slik det brukes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011).

2 Fagtradisjon i Statsvitenskap som omhandler studiet av offentlig politikk

introduksjonsprogrammet i iverksettingen kan påvirke selve integreringsprosessen til deltakerne i det lengre løp, og hvordan holdningene til deltakerne og ansatte rundt introduksjonsprogrammet samsvarer med hverandre og til introduksjonsloven i iverksettingen.

Ut fra mine problemstillinger har jeg utledet hypoteser med basis i teorien, som blir presentert i slutten av teorikapitlet.

1.3 Mitt bidrag

Det jeg i praksis skal gjøre, og som er mitt bidrag, er en studie hvor jeg analyserer og evaluerer dette programmet og ser på både de som iverksetter vedtaket, som programrådgivere og lærere, og sammenligner deres oppfatning med de som deltar i programmet – flyktningene. Live Ryen (2004) tok for seg elever, lærere og administrativ ledelse innen enheten for norskopplæring(en). Det jeg bidrar med er 1) å gå mer spesifikt inn på bakkebyråkratene – bare de som står i direkte kontakt med deltakerne, og deltakerne selv. Jeg skal altså studere enhetene innen introduksjonsprogrammet på tvers for å se hva de som omfattes av programmet selv ser fungerer og eventuelt ikke fungerer ved programmet. 2) I tillegg er et annet interessant poeng å se på forskjellen mellom en større og en mindre kommune. Silje Vatne Pettersen viser i sin analyse for Statistisk sentralbyrå (Pettersen 2009: 360) at det er høyere sysselsetting for innvandrere fra «ikke-vestlige land» i små kommuner, lite sentrale kommuner, kommuner med få innvandrere og i kommuner hvor innvandrere utgjør en liten andel av befolkningen. Hun kommer med flere spekulasjoner rundt årsakene, som kan være mange. Men det ene argumentet er at det i små kommuner kan være lettere å få tettere oppfølging, bli kjent med lokalsamfunnet og å orientere seg i arbeidsmarkedet.

Analysene mine viser at det er mange faktorer som påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet og dermed kan være med på påvirke målene til introduksjonsloven. Jeg fant at både ressurser, kommunikasjon, autoritets- og arbeidsfordeling er betingelser som påvirker iverksettingen innenfor strukturer. Jeg fant også en forskjell i arbeidsmetode blant programrådgiverne i de to kommunene som kan være et resultat av størrelsen på bakkebyråkratiet, og dermed andel innvandrere til kommunen. Om dette er direkte positivt eller negativt for måloppnåelsen, er vanskelig å si med denne analysen. Kunnskap, motivasjon og holdninger fant jeg var viktige betingelser hos aktørene. Bakkebyråkratene er i tillegg påvirket av et press som ligger i

introduksjonsloven, om hvor mange de skal få ut i utdanning eller jobb, men samtidig holde programmet individuelt tilpasset. Dette gjør at de tar i bruk mestringsstrategier for å takle dette.

Jeg har altså gjort en studie av det som skjer etter at et vedtak er gjort, og et tiltak satt i verk ved å ta i bruk hovedsaklig dybdeintervju, men også dokumentanalyse og noe observasjon. Dette bringer meg over på forklaringen av iverksettingsstudiet og hvorfor det er viktig.

1.4 Policy analyse: En apolitisk forvaltning eksisterer ikke

Politikk stopper ikke etter vedtaket. Forvaltningen skal forvalte de lovene som er vedtatt. Ideologien om den parlamentariske styringskjede (Olsen 1978) setter et likhetstegn mellom å treffe et vedtak, og å få det iverksatt. Men som Olsen forklarer, har flere studier vist at dette ikke er tilfelle. Den parlamentariske styringskjede forutsetter at det suverene folk utgjør grunnlaget for politikken og dens maktutøvelse gjennom deres valg av representanter til parlamentet og gjennom den frie meningsdannelse. Parlamentet, eller Stortinget i Norge, vedtar lovene og fører kontroll med regjeringen og forvaltningen. Forvaltningen har ansvar for å forvalte lovgivningen og føre den ut i livet. Forvaltningen forventes også å være lojal overfor lovgiverne og regjeringen med å føre direktiver og tiltak ut i livet for brukerne. Ifølge denne ideologien, er brukerne passive mottakere, som senere kan klage ved neste valg eller fri meningsdannelse hvis de ikke er fornøyde.

Virkeligheten er litt annerledes, da det har vist seg at både forvaltningen og interesseorganisasjoner har en større rolle enn Olsens modell tilsier (Winter 1994). Men det som fortsatt stemmer med modellen, er en oppfatning blant folk flest om at lovgivning lojalt blir ført ut i livet, slik at forventede resultat oppnås. Det mangler altså, eller har manglet en interesse blant folket for om forvaltningen jobber effektivt og økonomisk nok. Desto viktigere blir evaluering av tiltak og politiske vedtak. Folkestyre forutsetter med andre ord, at de folkevalgte disponerer administrative staber med nødvendig kapasitet, kvalitet og lojalitet. Samtidig er det et mulig demokratisk dilemma at de administrative stabene, og i forlengelse de frontlinjeansatte, kan ta i bruk en stor grad av skjønn for å utføre jobben sin (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid og Roness 2002). Denne skjønnsutøvelsen er altså en annen god grunn til å drive evalueringer av offentlig politikk. Max Weber forklarer i ett av sine verker:

In the face of the levelling, inescapable rule of bureaucracy, which first brought the modern concept of the "citizen of the state" into being, the ballot slip is the *only* instrument which is at all *capable* of giving the people who

are subject to bureaucratic rule a minimal right of co-determination in the affairs of the community for which they are obliged to give their lives (Weber, Lassman og Speirs red. 1994: 105-106).

Weber stadfester her hvor mye makt byråkratene har, og at den kan være vanskelig å kontrollere. Nok en gang viser dette nødvendigheten av iverksettingsstudier, kanskje spesielt av byråkrater.

«Implementeringsforskningen fokuserer på de prosesser, hvorved lovgivningen føres ut i livet og forsøker at forklare graden af målutfylling ved det offentliges præstationer eller effekter ved hjælp af disse implementeringsprosesser» (Winter 1994: 55). Iverksettingsstudier er ofte kalt implementeringsevalueringer, av det engelske begrepet «implementation» slik bl.a. Winter (2006) bruker det. I artikkelen med samme navn, presenterer Winter utviklingen innen iverksettingsstudier, som jeg fra nå av skal kalle det. Han viser til hvordan evalueringer har gått fra å være «ovenfra-ned-orientert», også kalt beslutningsorientert, til «nedenfra-opp» orientert eller prosessorientert, men også til en blanding og til tider en konfrontasjon mellom disse to. ovenfra-ned vil si et fokus på politiske avgjørelser og studiet av disse nedover i systemet, men med mest fokus på de som tar avgjørelsene på et øvre nivå. De som har evaluert med et nedenfra-opp perspektiv, har kritisert denne metoden med at frontlinjeansatte har mye innflytelse på avleveringen av tjenester og tiltak til brukerne, og slik fremheves det at kontrollen til politikere og administrativ ledelse kan være begrenset i sammenligning. Ergo er også mitt fokus fra nedenfra-opp og på frontlinjeansatte, eller «bakkebyråkrater» slik Lipsky navngir de, og slik jeg vil referere til de i resten av analysen. Lipsky (1980) har utviklet en teori om «bakkebyråkrati», som jeg forøvrig skal forklare mer utdypende i teorikapitlet. Men den fokuserer på hvordan de ulike avgjørelsene som en bakkebyråkrat må ta i møtet med brukere påvirker selve forvaltningen av lovene. Han mener bakkebyråkratene er de sanne policy skaperne. Winter presenterer i sin artikkel en kritikk mot Lipsky (Winter 2006): Lipskys fokus på hver bakkebyråkrats individuelle og innflytelsesrike rolle når de iverksetter et tiltak forsvinner noe i det han argumenterer for hvordan deres like arbeidsforhold gjør at alle bakkebyråkrater tilegner seg en nesten universell adferd. Dermed ligger det i dette at deres individuelle holdninger dermed ikke vil ha så mye å si for selve iverksettingen, fordi adferden altså er veldig lik. Jeg vil likevel gå nærmere inn på Lipskys teori og se på nettopp hva det er som påvirker holdningene og adferden til bakkebyråkratene, som er lærere og programrådgivere i min analyse. Og se på dem i forhold til brukerne, her deltakere i introduksjonsprogrammet.

Det er også likheter mellom ovenfra-ned- og nedenfra-opp-evalueringer. Nedenfra-opp-evaluatører har ofte også, som ovenfra-ned, et utgangspunkt i målene fra den gjeldende loven (Winter 2006).

Dette er også noe jeg skal gjøre i denne analysen som hovedsaklig er en nedenfra-opp studie. Min analyse blir slik delvis en kombinasjon av ovenfra-ned og nedenfra-opp perspektiv, men med mest fokus på prosesser. Denne «tredje» kombinasjonen mellom perspektiver kommer jeg tilbake til i teorikapitlet.

Der hvor lovgivning overføres til brukerne gjennom forvaltning, skjer det en prosess. En prosess hvor lovgivningen blir omformulert, og som til tider avviker en del fra det forventede. Dette gjør dermed at den offentlige sektors produktivitet og effektivitet blir særlig viktig (Winter 1994). Denne analysen er dermed en prosessanalyse. Jeg skal analysere hvordan introduksjonsloven gis til brukerne og forholdene rundt dette og mellom de ulike bakkebyråkratene (Lipsky 1980). Struktur og aktør er dermed et sentralt utgangspunkt når en studerer prosesser (Baklien 2000). Etter at loven er «gitt» til brukerne, så oppnås et resultat, en effekt. Og før lovene gis til brukerne, kan prosessene føres tilbake til aktørene som vedtok og bestemte lovene (Winter 1994: 14-17). Men jeg er hovedsaklig interessert i prosessene, fordi en politisk beslutning er avhengig av hva som skjer under selve iverksettingen (Lipsky 1980). Winter (1994) bruker ordet prestasjoner for å referere til der hvor politikken gis til brukerne. Jeg vil bruke både prestasjoner og prosesser når jeg skriver om denne fasen i iverksettingen.

1.5 Oppbygning av oppgaven

Jeg har bygd opp oppgaven med først å komme med en generell forklaring av hva introduksjonsprogrammet går ut på, for så å gi en utgreiing av målene bak introduksjonsprogrammet og dets utvikling. Deretter begynner jeg selve teorikapitlet mitt med en fordypning av teoriene jeg skal ha mest fokus på: Lipskys teorier rundt «bakkebyråkrater» (1980) og Bakliens aktør- og strukturmodell (2000). Neste del av kapitlet omhandler iverksettingsteori, «nedenfra-opp»-perspektiv og prosessanalyse som er utgangspunktet for metoden min. Til slutt i teorikapitlet presenteres hypotesene basert på teorien.

Neste kapittel omhandler metodene jeg har brukt. Her forklarer jeg fordelene ved en kvalitativ studie før jeg går inn på dybdeintervjuet, hovedverktøyet for analysen min. Så kommer jeg inn på begrunnelsen for utvalget mitt og presentasjon av dette. Deretter kommer jeg inn på selve gjennomføringen av intervjuene og forklarer kort hvordan jeg har tatt i bruk dokumentanalyse og

observasjon som supplement til analysen min. Til slutt tar jeg en diskusjon av kvaliteten på evalueringen.

Analysedelen starter med en utførlig gjennomgang av de ulike informantgruppernes formening rundt programmet. Deretter begynner selve analyseringen hvor jeg går mer tematisk frem med både programrådgiveres, læreres og deltakeres syn på hvert tema om hva som påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet. Deretter smelter jeg sammen empiri og teori og tar i bruk aktør- og strukturbetingelser og bakkebyråkratenes betingelser for å besvare hypotesene. Til slutt vil jeg presentere min egen modell for iverksetting. Som en avslutning på analysen, presenterer jeg andre aspekter som informantene har nevnt og deres synspunkter på programmets utvikling og måloppnåelse. Til sist kommer en konklusjon som inneholder oppsummering av funnene mine med vurdering av hypotesene, og hva som er viktig i iverksettingen. Jeg vil også diskutere kort validiteten til analysen, og hva som kunne vært gjort annerledes.

2. Teorikapittel

2.1 Påvirkningsfaktorer for iverksettingen

I dette kapitlet skal jeg gå nærmere inn på de ulike teoriene jeg har tatt i bruk i analysen. Teorien består av ulike betingelser som kan sies å påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og kan sies å være todelt. Den første er struktur- og aktørbetingelser slik Baklien (2000) bruker dem, og den andre er Lipskys (1980) teori om bakkebyråkratiet. Som forklart i innledningen, ligger fokuset for denne analysen ligger særlig på hvordan aktørene blir påvirket av programmet: programrådgivere, lærere og deltakere. De to første kommer under det som Lipsky betegner «bakkebyråkratene». De er også iverksetterne, de som gjennomfører politikken. Og deltakerne går under «brukere» (Lipsky 1980). Ifølge Lipsky, er iverksetterne, eller bakkebyråkratene de primære aktørene innenfor en politisk prosess. Bakkebyråkratene former velferdsstatens politikk fordi bakkebyråkratene er de som møter brukerne til daglig, og dermed blir ansvarlige for iverksettingen av vedtak. Det er bakkebyråkratene som slik kan sies å kjenne best til målgruppens behov, og slik daglig gjennom kunnskap og skjønn utformer politikken (Lipsky 1980). Dette gjør at det er de som er i regelmessig kontakt med deltakerne og selve deltakerne som er utgangspunkt for min analyse. De er aktører med holdninger, kunnskap og meninger, slik Baklien (2000) forklarer. I tillegg til å se på aktører, skal jeg se på strukturer (Baklien 2000). Dette gjør jeg for å avdekke hvilke faktorer som påvirker introduksjonsprogrammet, og hvordan strukturene i ulike former påvirker aktørene. Strukturbetingelser kan blant annet være ressurser, arbeidsdeling, autoritetsfordeling og kommunikasjonsstruktur. Selv om Lipskys og Bakliens teorier skal behandles separat, kan en likevel se en sammenheng mellom Bakliens teori om struktur- og aktørbetingelser og Lipskys teori om bakkebyråkratene, som jeg hver for seg skal gå nærmere inn på nedenfor. Men først skal jeg gå gjennom en forklaring av introduksjonsprogrammet, introduksjonsloven, aktørene i programmet, programmets mål og utvikling.

2.2 Introduksjonsordningen

1. september 2004 ble den obligatoriske ordningen Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere satt i verk. Dette programmet har grunnlag i Introduksjonsloven fra 2003 som har et

formål om «å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (Introduksjonsloven 2003: § 1). Dette er mer utdypet i paragraf 4 som viser til at målet er at introduksjonsloven skal gi «a) grunnleggende ferdigheter i norsk, b) gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og c) forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programmet skal være helårig og på fulltid i 2 år, og det skal gis en introduksjonsstønad for deltakelse (lik to ganger folketrygdens grunnbeløp)» (Introduksjonsloven 2003: § 4, 5 og 8). Oppsummert skal Introduksjonsloven gi integrering. Motsatsen til integrering er marginalisering. Innvandrere blir sett på som marginaliserte, noe som er en overhengende årsak til ønsket om integrering. Halvorsen (1999: 7-16), refererer marginalisering hovedsaklig til «personer med forankring i to kulturer og som befinner seg mellom to klart definerte posisjoner». Marginalisering kan derfor sies å passe til personer som befinner seg i en mellomposisjon mellom integrert og ekskludert. Videre betyr begrepet også «mangel på deltakelse fra individer og grupper i områder som de ifølge bestemte normative kriterier kunne forventes å delta i». Dette vil da si at marginalisering er et bredt begrep som kan deles inn i visse underkategorier; arbeidsmarginalisering, kulturell marginalisering, sosial marginalisering, politisk marginalisering og levekårs marginalisering. Arbeidsmarginalisering er kanskje den alvorligste siden problemer her kan gi marginalisering innen de andre kategoriene. Arbeidsintegrering kan slik ses på som en forutsetning for et verdig liv som samfunnsborger for innvandrere (Ryen 2004). Introduksjonsordningen kan derfor sies å være et program for å forhindre marginalisering, og kanskje spesielt arbeidsmarginalisering.

2.2.1 Introduksjonsprogrammets oppbygning

Paragraf 2 (Introduksjonsloven 2003) sier videre at introduksjonsloven viser til både en rett og en plikt. Dette betyr at kommunene er pliktig til å tilby programmet. Mens nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år er pliktig til å delta. I praksis vil dette si at de mister retten til stønad fra staten og programmet hvis de uten en legitim grunn ikke deltar. Dette forklares mer utdypende slik: «I slike tilfeller vil man normalt ikke ha rett til sosialhjelp ettersom man ikke nyttiggjør seg av andre muligheter til inntektssikring som deltakelse i programmet gir» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011a). Alle kommuner skulle ha tilbud om denne introduksjonsordning fra 1. september 2005 (Stortingsmelding. nr. 17 2004-2005: 6.7).

For å gå videre trengs en begrepsavklaring av hva jeg mener med «innvandrere» i introduksjonsordningen. Paragraf 2 i lov nr.80 (Introduksjonsloven 2003) sier:

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått

- a) Asyl, ⁱ jf. utlendingsloven § 28,*
- b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 35 tredje leddⁱⁱ*
- c) fornybar oppholdstillatelse ⁱⁱⁱ etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. Utlendingsloven § 34^{iv}, eller*
- d) oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav fotnote om familiegjening a, b og c^v, jf. utlendingsloven kapittel 6. For å være omfattet av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som nevnt i bokstav a, b og c ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjening.³*

Alle voksne innvandrere må ha gjennomført 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap undervist på et språk deltakeren kan, eller kunne dokumentere tilstrekkelige ferdigheter, for å få innvilget bosettingstillatelse eller statsborgerskap i Norge. De har da to år på å ta disse timene, eller inntil 3 år hvis spesielle behov skulle tilsi det. I tillegg har kommunene nå plikt til å gi opplæring opp til totalt 2700 timer for dem som trenger ekstra opplæring utover de samlede 300 timene, men da er det ikke en individuell rett (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011a). Introduksjonsprogrammet skal også tilby yrkesrettede tiltak. Dette kan være praksisplass fem dager i uken, arbeid med lønnstilskudd, eller ulike kurs (Tromsø kommune 2010).

Videre forklart skal Introduksjonsprogrammet være individuelt tilpasset. En annen del av loven som skal bidra til integrering er retten til individuell plan i paragraf 6 (Introduksjonsloven 2003). Den sier at:

Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende. Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon (Introduksjonsloven 2003: § 6).

3 I vedleggene finnes også tabell 1 for personkretsen til introduksjonsprogrammet.

Videre beskrives det: «Det skal i tillegg utvikles en tilsvarende individuell plan for norsk- og samfunnsfagundervisningen» (Introduksjonsloven 2003: § 19).

Disse planene skal lages i samarbeid med deltakeren og skal følge deltakernes utvikling i forhold til norsklæring og arbeidspraksis. Når deltakeren starter i programmet skal han eller hun bli kartlagt for å avgjøre hvilket av tre spor deltakeren skal følge.

Deltakere med liten eller ingen skolegang blir plassert i spor 1 hvor opplæringen primært er muntlig og det gis grunnleggende lese- og skrive opplæring. Det er langsom progresjon i spor 1. I spor 2 er det middels progresjon og er for deltakere med en viss skolegang. Spor 3 er forbeholdt deltakere med god allmenn utdanning, og har høyere utdanning. Progresjonen er rask (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011a).

Det finnes også to avsluttende prøver for norskopplæringen, norskprøve 2 og 3. Norskprøve 1 er en prøve som bare brukes internt for underveisevaluering. Disse er foreløpig ikke obligatoriske å ta.

2.2.2 De ulike aktørene

Ifølge introduksjonsloven har den enkelte kommune hovedansvaret for etableringen av introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven 2003: § 3). Dette vil si at hver enkelt kommune har et ansvar for organisering og igangsetting av programmet, og ansvar for oppfølging og samordning av tiltak i samarbeid med andre instanser, slik som NAV. I de fleste kommuner er dette samordnet gjennom ulike navn alt etter hvilken kommune det er. Jeg skal holde meg til «Flyktningtjenesten» for resten av oppgaven, da dette er et begrep som brukes i flere kommuner.

I rundskrivet «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere» (Bakken og Pedersen 2007) forklares det at

det er viktig å få til et velfungerende samarbeid mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten [NAV] lokalt for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. Dette kan enten gjøres gjennom en særskilt samarbeidsavtale som regulert i dette rundskrivet eller ved at tilsvarende innarbeides i samarbeidsavtalen om NAV-kontoret (Bakken og Pedersen 2007: 1).

Viktigheten av et velfungerende samarbeid mellom enheter framheves her.

Mens lærerne har ansvar for selve undervisningen og oppfølging av deltakere i forhold til den faglige utviklingen, så er det programrådgiverne som er ansvarlig for den øvrige progresjonen i programmet. Programrådgiveren har primært tre ulike roller (Introsidene 2011). En veilednings- og oppfølgingsrolle som går ut på kartlegging og samarbeid med deltakeren om den individuelle planen. En koordineringsrolle som hovedsaklig går ut på å samordne kontakten med de enhetene og aktørene som til enhver tid inngår i veiledningsansvaret. Og til slutt har de en saksbehandlingsrolle som blant annet går ut på kartlegging, fattning av vedtak og håndtering av klager.

2.2.3 Programmets måloppnåelse

For 2011 har regjeringen satt et resultatkrav om at 55 prosent av de som avslutter introduksjonsprogrammet skal gå direkte over i arbeid eller utdanning etter fullført program (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011a: 14). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi, peker på at det er mange faktorer som kan påvirke lavere måloppnåelse enn dette. Økningen i arbeidsledigheten fram til inngangen av 2011 kan ha bidratt til redusert måloppnåelse for både 2009 og 2010. Svakere resultater kan også ha sammenheng med begrenset kapasitet i NAV. Organisering, kvalitet, individuell tilpasning, og arbeidsretting av programmet har også stor betydning for resultatoppnåelse. I tillegg har økt bosetting de siste årene ført til et økt trykk på introduksjonsprogrammet, med økt fokus på kvantitet på bekostning av kvalitet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2010a). Interessante aspekter som er utgangspunkt for min analyse er organisering, kvalitet, individuell tilpasning og arbeidsretting. Andre faktorer jeg vil se på er kontakten mellom programrådgivere og deltakere, og lærere og deltakere, og hvordan den kan være avgjørende for den oppfølgingen som gis. Få deltakere per programrådgiver gir bedre forutsetninger for tett, individuell oppfølging (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011a: 14).

2.2.4 Programmets endringer

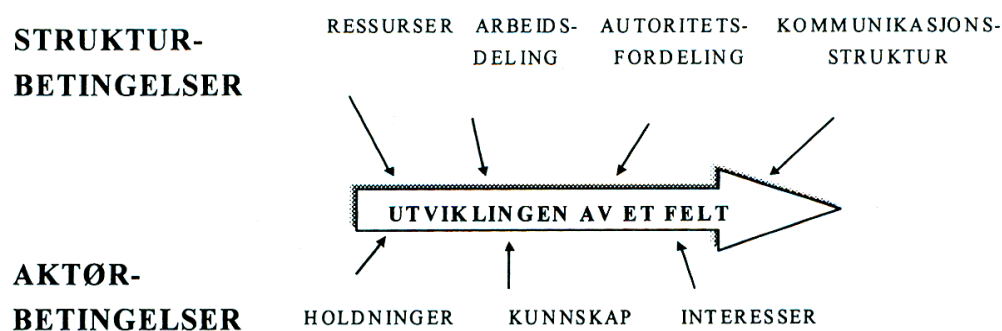
Introduksjonsprogrammet er også en ordning som allerede har gjennomgått og stadig gjennomgår endringer. Etter programmet ble innført i 2004 har det blitt utført flere prosjekter, f.eks. i 2005- ble det utført et prosjekt kalt «Integreringstiltak ved etablering av arbeids- og opplæringsplasser». Bakgrunnen for prosjektet var et behov for å etablere språktreningsplasser for deltakere i introduksjonsprogrammet. Den første måten dette skulle skje på var å etablere en kommunal tiltaksbedrift, hvor deltakerne skulle få arbeidstrening som ett ledd i kvalifisering til ordinært

arbeidsliv. Og den andre måten det skulle skje på var å inngå et samarbeid med private virksomheter med tanke på videre kvalifisering av flyktninger. Prosjektet var vellykket i Orkdal kommune (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2011). Prosjektet «Videreutvikling av individuelle planer og tilpassing til ny læreplan i introduksjonsprogrammet» tok sikte på å utvikle en opplæring tilpasset den enkelte elevs behov. Dette prosjektet ble utført i Moss kommune, og bakgrunnen for prosjektet var et behov for å systematisere arbeidet med individuelle planer og for å tilpasse norskopplæringen etter ny læreplan. Resultatene var at det ble én mal for den individuelle planen til hver deltaker i introduksjonsprogrammet og én for norskopplæringen. Disse ble sammenstilt til en helhetlig plan og arbeidet med individuell plan ble mer systematisert. Individuelle plansamtaler ble gjennomført for alle deltakere oftere enn tidligere. Det skjedde også en viktig endring i denne kommunen ved at samfunnsfagopplæringen skulle begynne å foregå på andre språk enn norsk, i språkgrupper (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2007a). Dette er bare noen av pilotprosjektene som er blitt videreført til andre kommuner i Norge. Jeg vil kalle dette en "Diffusion of Innovations" slik Jack Walker beskriver (1969). Han har utviklet en teori, ikke om resultatene til et tiltak i en by, men hvorfor tiltaket ble startet, og hvordan og hvor fort tiltaket har spredt seg til andre byer og stater. Noe som bringer meg over på neste del av teorikapitlet: en forklaring av de ulike teoriene jeg har brukt som utgangspunkt for analysen.

2.3 Struktur og aktør

Baklien deler faktorene som påvirker et tiltak inn i struktur- og aktør betingelser, slik modellen hennes nedenfor viser (Baklien 2000: 63). Hun beskriver strukturbetingelser som ressurser, arbeidsdeling, autoritetsfordeling og kommunikasjonsstruktur. Og aktørbetingelser som holdninger, kunnskap og interesser.

Figur 1: Strukturer og aktører, Bakliens modell (2000: 63).



Her kan en også se en sammenheng med Willy Martinussens (1985: 218) inndeling av samfunnet i ulike nivå. Denne teorien er basert på idéen om at det systemet som studeres, er et resultat av bestemte kombinasjoner av trekk ved samfunnsstrukturen og utviklingen i samfunnet. De ulike «nivåene» er påvirket av hverandre i et system. Med «nivå» menes her den overordnede samfunnsstrukturen, organiseringen mellom sosiale institusjoner, gruppestrukturer og nederst: samhandling mellom individer. Påvirkningen av samfunnsstrukturen på gruppeprosesser og samhandling er dermed delvis direkte, og delvis skapt gjennom bestemte karakteristikk til institusjoner og organisasjoner. Det er altså påvirkning mellom de ulike nivåene av strukturer og aktører. Dette bringer meg inn på en mer utførlig beskrivelse av hva strukturbetingelser og aktørbetingelser er.

2.3.1 Strukturbetingelser

Strukturbetingelser er ulike betingelser som har med organisering å gjøre og som kan befinne seg på de ulike nivåene som Martinussen (1985) nevner. De kan påvirke iverksettingen av et tiltak og aktørene rundt et tiltak. Strukturbetingelser kan inkludere ressurser (Baklien 2000). Og ressurser kan være de rammer som settes av en materiell og teknisk infrastruktur, budsjetter, medier for samhandling o.l. (Martinussen 1985). Ressurser har altså blant annet med økonomi å gjøre. Det kan være at det skyldes på for små bevilgninger til introduksjonsprogrammet for å forklare forskjellen mellom iverksetting mellom kommuner, eller det kan forklare eventuelt negative holdninger mellom ulike instanser av programmet hvis den ene har et mer romslig budsjett enn den andre (Baklien 2000). Arbeidsdeling er en annen del av strukturen det kan være verdt å se nærmere på. Spørsmål eller utydelighet rundt hvem som skal gjøre hva, når og hvordan kan påvirke etableringen av introduksjonsordningen. Er det uklart hvem som har makten til å ta beslutninger og gjennomføre tiltak, kan det også gå utover kvaliteten i undervisningen. Hvis aktørene ikke føler hvor autoriteten sitter, kan dette skape usikkerhet. Kommunikasjonsstrukturen henger sammen med dette igjen. Er det utydelig kommunikasjon om hva som er tiltakets mål og virksomhet, kan det skapes problemer både for iverksettingen og tiltakets legitimitet (Baklien 2000). Dette kan f.eks. skje hvis deltakere ikke forstår hensikten med at de må være med i programmet, hvorfor det er obligatorisk osv. Men også forholdet og samarbeidet mellom de ulike instansene, programrådgivere og lærere, er essensielt. Alle de ulike instansene må ha lik oppfatning av og mål og virksomhet rundt tiltaket,

ellers kan det påvirke undervisningen negativt. Djuve og Kavli (2005) deler samarbeid inn tre ulike former: arbeidsdeling eller serielt samarbeid, koordinering eller koordinert serielt samarbeid, og samarbeid eller parallelt samarbeid. Arbeidsdeling eller serielt samarbeid: her blir etatene enige eller noen blir enig for dem om hvem som skal ha hvilke arbeidsoppgaver. Utover dette har etatene lite eller ingenting med hverandre å gjøre. Koordinering eller koordinert serielt samarbeid: i tillegg til arbeidsdeling blir etatene enige om at arbeidsoppgavene i de ulike etatene må skje i en viss rekkefølge og innenfor visse tidsrom, slik at de f.eks. sikres en viss kontinuitet. Koordinering krever noe informasjonsutveksling mellom etatene. Samarbeid eller parallelt samarbeid: etatene forholder seg til de samme personene samtidig og trekker på kompetanse i begge etater for å løse oppgavene på best mulig måte. Sistnevnte er kanskje den formen for samarbeid som er mest optimal for dette tiltaket hvis en sammenligner med målene beskrevet i introduksjonsloven.

2.3.2 Aktørbetingelser

Aktørbetingelser kan være personbetingelser som er med på å påvirke iverksettingen av et tiltak. Aktørbetingelser henger sammen med strukturbetingelser, fordi det som skjer i det mindre systemet av gruppeprosesser, ofte er bestemt av et større system slik som samfunnsstrukturen eller organisasjonsstrukturen (Martinussen 1985). Nøkkelbegrepene her er holdninger, interesser og kunnskap. Og her er vi interessert i både de som driver tiltaket og de som deltar. Det er ikke sikkert at deltakernes holdninger samsvarer med de som driver tiltaket, og omvendt. Hvis det er lite motivasjon eller interesse blant innvandrerne og lærerne, eller programrådgiverne f.eks. ikke tar arbeidet alvorlig nok, for å sette det på spissen, så kan dette gå utover iverksettingen av introduksjonsordningen. I forhold til motivasjon er også kunnskap viktig. Har en kunnskap om ordningen, kan dette bidra til større forståelse for ordningen. Som igjen kan føre til større interesse for de som deltar – det smitter over. Kunnskap kan gi innvandrere forståelse av ordningen som en døråpner til arbeidslivet senere (Baklien 2000: 65). En annen faktor som Martinussen nevner er det faktum at individer velger miljø og samhandlingspartnere som passer overens med ens egne preferanser, slik at møtet med denne aktøren blir så komfortabelt som mulig (Martinussen 1985). En kan her se en likhet med Lipskys beskrivelse av bakkebyråkratens takling av ressursproblemet, noe jeg skal gå nærmere inn på nå.

2.4 Bakkebyråkratene

Lipsky tar i bruk begrepet «street-level bureaucrats», altså bakkebyråkrater om de som jobber direkte med brukerne, og som må utføre stor grad av diskresjon i sitt arbeid (1980). Dette er f.eks. politi, lærere, sosialarbeidere, dommere og helsearbeidere. Programrådgivere i introduksjonsprogrammet for innvandrere er slike bakkebyråkrater. Lærerne som driver norsk og samfunnsfagopplæringen er også det. Bakkebyråkratene i Lipskys teori, kan her sammenlignes med Bakliens teori om aktører. Hvordan disse bakkebyråkratene utfører jobben sin med å tildele fordeler eller sanksjoner kan strukturere og begrense menneskers liv og muligheter. Viktigheten av bakkebyråkrater kommer blant annet til syne gjennom mengden penger satt av i nasjonalbudsjettet til å betale dem. Det gis service gjennom mennesker, og operasjonskostnadene av slike byråer reflekterer avhengigheten til betalte arbeidere. Så det meste som brukes av staten på å betale for introduksjonsprogrammet for innvandrere, går direkte til å betale de som jobber med programmet (Lipsky 1980: 5-7). Dette er nok en gang en bekreftelse av at det er viktig å studere de som jobber i felten og direkte med programmet.

2.4.1 Bakkebyråkratenes ressursproblem

Lipsky forklarer i sin teori (1980) at bakkebyråkratene har et dilemma når det kommer til ressurser. Byråkratiske avgjørelser finner sted under både tids- og informasjonsbegrensninger. De påvirkes ofte av kostnadene for å skaffe informasjonen i forhold til ressursene, kapasiteten til å absorbere informasjon, og av utilgjengeligheten av informasjon (Downs 1967: 6). Men bakkebyråkratene jobber med relativt høy grad av usikkerhet fordi de jobber med mennesker, og selv om det ikke nødvendigvis gjelder alle bakkebyråkrater, så kan det grunnet hyppigheten på avgjørelser de må ta, tvinge dem til å handle uten en gang å ha mulighet til å vurdere om en investering i å lete etter mer informasjon vil være lønnsomt. Dette kalles ressursproblemet (Lipsky 1980: 29). Bakkebyråkratene er hele tiden revet mellom kravet fra de som mottar service om å øke effektiviteten og gi raske svar, og kravet fra staten om å øke effektiviteten til offentlige tjenester. (Lipsky 1980: 3-4). Altså, f.eks. å oppnå målene i lovene som er gitt. Ressursproblemet handler også om praksis. To av de viktigste grunnene til at det blir færre ressurser for arbeidere er ratioen av arbeidere i forhold til brukere eller antall brukere i forhold til tid (Lipsky 1980: 29-33).

En vanlig karakteristikk blant arbeidssettingen til bakkebyråkratene er at etterspørselen etter tjenester tenderer å øke for å møte tilbudet. Hvis det f.eks. skapes en ekstra tjeneste, så vil etterspørselen konsumere den. Og hvis enda flere ressurser gjøres tilgjengelig, så vil presset om ekstra tjenester for å utnytte disse ressursene komme fortløpende. Så ressurser er vanligvis ikke nok i bakkebyråkratiene likevel (Lipsky 1980: 33-39). Bakkebyråkrater jobber ofte med motstridende og tvetydige mål i tillegg. Er målet for de som jobber med introduksjonsprogrammet å gi en inntektsstøtte eller begrense avhengighet? Offentlige tjenester har ofte en idealisert dimensjon også, noe som gjør målene vanskelig å nå og komplisert å tilnærme seg. F.eks. så skal programmet gi individuell tilpasning. Noe som i praksis kanskje ikke er så lett å gjennomføre.

2.4.2 Bakkebyråkratenes mestringsstrategier

For å takle ressursproblemet, tar bakkebyråkratene i bruk ulike mestringsstrategier. Disse er «skumming av fløten», «rasjonering» og «rutinisering». Lipsky hevder at bakkebyråkratene ønsker å konsentrere sin ressursbruk rundt den gruppen av brukere hvor ressursene utnyttes mest effektivt. Problemer blir da at det skjønner som her programrådgiverne og lærerne benytter i sitt arbeid, ikke er tilstrekkelig for å skille mellom brukere basert på ressursnytte, fordi det kan være vanskelig å forutse akkurat hva som er mest effektivt. Hvis disse bakkebyråkratene da er mer opptatte av å løse egne, arbeidsrelaterte problemer, enn av optimal ressursfordeling, så kan dette gjøre at det skjer en differensiering mellom deltakerne på bakgrunn av bakkebyråkratenes premisser, og ikke deltakernes egne behov. «Creaming» eller «skumming av fløten» er en kjent strategi blant sosialarbeidere. Når det blir for stor pågang, så tenderer sosialarbeiderne til å prioritere deltakere som gir inntrykk av å ha størst sjanse for å lykkes etter byråkratiske suksesskriterier (Lipsky 1980: 106). Men dette er noe som er svært vanskelig å måle, noe som kan gjøre at sosialarbeideren vurderer deltakere uten grunnlag i offisielle retningslinjer. Og slik kan det hende at bakkebyråkraten prioriterer de han/hun personlig foretrekker, grunnet enten sympati, kjønn, fordommer eller lignende. En annen mestringsstrategi er «rasjonering», eller prioritering av visse typer arbeid. Dette vil si at bestemte former for lovgivning, bestemte aspekter ved sakens problem eller bestemte løsninger prioriteres framfor andre (Lipsky 1980). Winter (2001) supplerer denne teorien med «Greshams lov» (March og Simon 1958: 206). Denne forklarer at programmerte rutineoppgaver har en tendens til å bli prioritert fremfor kompliserte, uprogrammerte og tidskrevende oppgaver (1958: 171). Og dette bringer oss over på Lipskys tredje form for mestringsstrategi som er «rutinisering». Her kan grove klassifiseringer brukes for å skape merkelapper for hvilken videre «behandling» som skal gis til

hver enkelt. Rutinisering kan være hensiktsmessig for å få en raskere saksbehandling. Det er i tillegg med på gi rettslig beskyttelse til brukerne – de mottar lik behandling. Men som Lipsky sier, har rutinisering en tendens til å svekke differensieringen mellom brukerne som faktiske mennesker (Lipsky 1980).

Men det er ikke bare forhold ved bakkebyråkratene som kan forklare innvandreres integreringsmuligheter. Også egenskaper ved den enkelte deltaker kan påvirke hans eller hennes muligheter til integrering. Dog er ikke dette tema for min analyse. Neste del av kapitlet kommer inn på teorien som ligger bak min metode.

2.5 Iverksettingsstudiet

Evaluering av offentlige tiltak har sin opprinnelse i 1960-årenes USA. I begynnelsen av perioden ble det ofte brukt effektmålinger og årsaksmodeller i evalueringer. I dag er det fullt godtatt også å bruke prosessorienterte evalueringer (Baklien 2000: 53). Gjennomføring av evalueringer kan dermed gjøres på forskjellige måter, som f.eks. prosessanalyse eller effektevaluering. Og ofte er det en kombinasjon av disse. Effektevalueringer går ut på måling av effekter, og handler slik om resultater i forhold til målsettinger for tiltaket. Prosessanalysen tar for seg prosessene bak virkningene eller en blanding av disse (Baklien 2000: 54). Dette bringer meg over iverksettingsteori

Selv om reformbevegelser i offentlig sektor har foregått gjennom flere tiår, så er det særlig som en følge av New Public Management fra 1980-årene, med mål- og resultatstyring som den nye forvaltningsstrategien, at evalueringsvirksomheten ble økende i Norge (Christensen m.fl. 2002: 111-112). Alle viktige reformtiltak ble etterfulgt av krav om effektmåling gjennom resultatrapportering, enten det var budsjettreformarbeid, forenkling og deregulering, lønnsreformarbeid osv. Forandringer mellom stat og kommune, veksten av profesjonalisering innen kommunal organisasjon og endringer i forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunene, har bidratt til at iverksettingsteori har fått en viktig posisjon, og dermed, siden kommunene har fått et større ansvar for iverksettingen av politikken som ble utformet, så har det blitt en økende etterspørsel etter iverksettings- og evalueringsundersøkelser (Christensen m.fl. 2002: 67, 98-101).

En iverksettingsstudie tar for seg hva som skjer etter at et offentlig tiltak er fattet. Her er det to

perspektiver. En beslutningsorientert modell har en «ovenfra-ned»-tilnærming, som konsentrerer seg om formelle vedtak som utgangspunkt for iverksettingsstudiet.. Her vektlegges de sentrale utformerne og deres kontroll og styring for at målsettingene oppnås. Et «nedenfra-opp»-perspektiv, har en prosessorientert tilnærming. Her studeres iverksettingsprosessene, hvor det legges vekt på samspillet mellom aktører og graden av lokalt skjønn (Kjellberg og Reitan 1995: 153). Sistnevnte er mitt hovedfokus og dette vil enklere forklart si at jeg skal studere de som «driver» programmet sammenlignet med de som bruker programmet, og hvordan deres meninger og holdninger, samt strukturene rundt programmet, påvirker iverksettingen av programmet. Men jeg skal også ta utgangspunkt i introduksjonsloven når jeg evaluerer, noe som gjør at jeg får en kombinert beslutnings- og prosessuell orientering, men med hovedvekt på prosess. Det interessante her, er selve gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, med utgangspunkt i introduksjonsloven og med hovedfokus på prosesser, likt det Vik-Mo og Nervik gjorde i sin analyse – en kombinert tilnærming (1999: 47-48). Prossessorienterte studier foregår på «bunnen» av iverksettingssystemet hvor bakkebyråratene og deres målgrupper er aktørene (Winter 1994, Lipsky 1980).

2.5.1 Prossessanalyse

Prossessanalysen kan ofte handle om enten å beskrive hvilke prosesser som er satt i gang, altså beskrive virkningene av noe, en intervensjon eller et tiltak. Eller beskrive de prosessene som skapte virkningene, eller en kombinasjon av begge disse (Baklien 2000: 53). Mitt mål er å studere de prosessene som skapte virkningene. Altså vil jeg se på programmet som hjelper innvandrere med å komme i jobb eller utdanning. Dette vil si at jeg må gjøre en studie av både de som driver programmet, og de som er deltakere. Prossessevaluering i forhold til effektevaluering vil ikke si at virkningen er mindre viktig, men heller at forbindelseslinjen mellom tiltak og virkning er like viktig som virkningen (Baklien 2000). Her vil dette si hvordan introduksjonsprogrammet iverksettes lokalt i to kommuner, både fra bakkebyråkratens side og brukerens, her flyktningenes side. Jeg skal altså se på prosesser i fortid med spørsmålet «Hvilke prosesser har gått forut for den virkeligheten vi har i dag?» (Baklien 2000: 58-59).

Den bakenforliggende ideen til prossessanalysen er at iverksettelse, eller gjennomføring av politikk, ikke kan ses på som en enhetlig prosess, men heller som en rekke delprosesser. Disse delprosessene består av prestasjoner når politikken «gis» til borgerne i form av en service eller myndighetsutøvelse – her introduksjonsordningen for innvandrere. Videre kan en studere effektene

for å finne ut utfallet av hele tiltaket i forhold til f.eks. loven (Winter 1994: 14-15)⁴. Jeg skal fokusere på det stadiet der hvor politikken formuleres som prosesser og prestasjoner.

2.6 Tidligere forskning

Det er gjort mange studier av ”outcome” eller ”utfall” som det blir på norsk. Statistisk sentralbyrå har til nå gjort tre studier av introduksjonsprogrammet, såkalte «Monitor for introduksjonsordningen»-rapporter (Enes og Kraakenes 2010). Her følger de deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet, og ser hvilken tilknytning de har til arbeidsmarkedet eller utdanningssystemet året etter at de har avsluttet programmet. Kristin Ystmark Bjerkan skrev oppgaven «Ny sjanse til arbeid? En effektevaluering» (Bjerkan 2007). Her er fokuset på selve effektoppnåelsen av Ny sjanse prosjektene. Dette er prosjekter basert på prinsippene i Introduksjonsprogrammet, men mer såkalte kvalifiseringsprogram for innvandrere. Dette er et program for de som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, og derfor er langtidsmottakere av sosialhjelp (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011a). Det vil si at hun målte hvor fort innvandrere kom i jobb eller utdanning etter endt program ved å utføre logistisk regresjon. Fordelen her var at Ny sjanse prosjektene var frivillige, noe som gjorde at det fantes en veldig god kontrollgruppe til de som deltok i programmet, nemlig de som ikke deltok.

Revisjon Midt-Norge IKS er et revisjonsselskap som har utført en evaluering av Orkdal kommune med fokus på integrering av innvandrere (Ølnes og Stubbe 2011). De brukte både registerdata, intervju og analyse av tilgjengelige offentlige dokumenter i sin studie, altså en form for triangulering (Ringdal 2007: 96-97). Her var hovedproblemstillingen *om Orkdal kommune har klart å legge til rette for at innvandrere skal bli selvhjulpne og at de oppnår en likeverdig tilværelse i Orkdal*, med flere delproblemstillinger. I forhold til deltakelse og gjennomføring av introduksjonsprogrammet, viser rapporten til hvordan flyktninger i henhold til Introduksjonsloven (2003: § 3) skal ha tilbud om introduksjonsprogram innen tre måneder etter at de er ankommet kommunen. Rapporten finner at Orkdal tilbyr introduksjonsprogram i henhold til denne loven, og at de i tillegg etterstreber å tilby introduksjonsprogram innen én måned etter ankomst. De fant også at Orkdal har høy deltakelse og gjennomføringsgrad i introduksjonsprogrammet. Rapporten poengterer at likeverdig deltakelse på andre områder og arenaer i samfunnet bortsett fra utdannelse

4 Se Winters produksjons-og resultatmodell bak i vedlegget (Winter 1994: 17).

og arbeid, er mindre beskrevet i loven. Orkdal scorer på landsgjennomsnitt når det kommer til flyktningers deltakelse i arbeidsliv etter endt program, men at det er utfordringer i forhold til å få 100% fast stilling, og å få flyktninger er i ordinær utdanning. Det finnes et tiltak som kalles «Jørgenotball» som det er høy oppslutning rundt, men ellers finnes det få andre tiltak for å engasjere innvandrere på fritiden i kommunen. I forhold til siste delproblemstilling om kvalitetssikring, forklares det blant annet at på grunn av at kommuner har ulike måter å organiseres på, så kan behovet for koordinering og samarbeid mellom tjenester øke. Orkdal kommune organiseres etter tonivå-modellen⁵ og med stor grad av delegert ansvar og myndighet, og flyktningene mottar tjenester fra flere av kommunens tjenester. Dette gjør det viktig med et helhetlig og tilstrekkelig tilbud hvor det er viktig med samordning av tjenestene. I Orkdal er det god koordinasjon mellom tjenestene, god informasjonsutveksling, og korte kommunikasjonslinjer mellom tjenestene. Det er også gode rutiner mellom kommunen og NAV i forhold til registreringer. Og det er også god kontakt mellom brukerne og tjenestene med kontinuerlige tilbakemeldinger. Men her vurderer flere av tjenestene å ta i bruk brukerundersøkelser. Fokus for denne forvaltningsrevisjonen er altså måloppnåelse i forhold til introduksjonsloven, introduksjonsprogrammet i selve kommunene og det som tilbys, og organiseringen, det vil si samarbeidet mellom enhetene innad i kommunene. Dette er viktige strukturbetingelser som jeg også skal ta for meg, men mer på den måten Live Mestvedthagen Ryen (2004) har gjort i sin studie, med sterkere fokus ikke bare på «bakkebyråkratene», men også brukerne.

Ryen skrev oppgaven «Rett og plikt i norskopplæringen for norske innvandrere – norsk integreringspolitikk i praksis». Hun gjorde her en ren kvalitativ undersøkelse av selve norskundervisningen med fokus på struktur- og aktørbetingelser basert på Baklien (2000: 63) for å kaste lys over iverksettingen av norskopplæringen i Trondheim (Ryen 2004). Hun har sett på hvordan ressurser som klassestørrelse, nivåinndeling, skolens økonomi, datautstyr og andre hjelpemidler, kan ha påvirkning på tiltakets innhold og utførelse. Hun fant, i motsetning til forventet, at arbeids- og autoritetsforhold ikke var en relevant problemstilling ved voksenopplæringscenteret. Men i forhold til kommunikasjonsstrukturen fant hun et forbedringspotensiale sett fra deltakernes synspunkt. Det største forbedringspotensialet fant hun derimot i forhold til samarbeid på tvers av enhetene. Aktørbetingelser fant hun at også hadde noe å si for utviklingen av norskopplæringen. Holdninger, kunnskap og interesse hos både elever og lærere, er viktig for at resultatene skal bli gode (2004: 98-99). Ryen poengterer likevel at

5 Tonivå-modellen innebærer at fylkeskommunen legges ned som eget forvaltningsnivå, og at deres oppgaver overføres enten til stat eller kommune (Hagen og Sørensen 2001: 113)

norskopplæringen avhenger av mange forhold, ikke bare struktur- og aktørbetingelser. Hun fremhever her samhandlingen mellom lærer og elev, bakkebyråkrat og bruker (2004: 100). I tillegg fant Ryen at egenskaper som utdanning, landbakgrunn og å kunne fremmedspråk fra før, viste seg å være relevante faktorer for norskopplæringen i hennes studie. Hun kommer fram til at norskopplæringen er et område i stadig forandring, noe som også gjelder innvandringsarbeid generelt. Men hun mener at når det kommer til målsettinger og iverksetting av arbeidet, så bør det likevel være mulig å skape en større grad av stabilitet og helhetstenkning for å oppnå gode resultater på lang sikt ved at flere innvandrere blir selvstendige. Mens Ryen gjør en ren kvalitativ studie, ønsker jeg å gjøre en studie mer slik Revisjon Midt-Norge hvor jeg både tar for meg registerdata, lovdokumenter og intervju. Men fokuset mitt er også sett mer fra deltakere, ikke bare «bakkebyråkraterne». Men i motsetning til Ryen, med en utvidelse som i tillegg til lærer- og deltaker-forholdet, også inkluderer programrådgiverne som har en svært sentral rolle i introduksjonsprogrammet. Som en avslutning og oppsummering av teorikapitlet, følger hypotesene.

2.7 Hypotesene

Min problemstilling er igjen som følger: Hvordan påvirkes introduksjonsprogrammets iverksetting sett i lys av struktur- og aktørbetingelser og begrepet om bakkebyråkrater? Underproblemstillinger blir da: Hva er avgjørende i iverksettingen for at introduksjonsprogrammet skal fungere optimalt? Og hvordan er introduksjonsprogrammet med på å oppnå introduksjonslovens målsetting om integrering? Jeg skal dermed også se på hvordan organiseringen av og holdningene rundt introduksjonsprogrammet i iverksettingen kan påvirke selve integreringsprosessen til deltakerne i det lengre løp, og hvordan holdningene til deltakerne og ansatte rundt introduksjonsprogrammet samsvarer med hverandre og til introduksjonsloven.

Ut fra disse problemstillingene har jeg utledet hypoteser med basis både i teorien og empirien, da jeg har jobbet ut fra en kombinasjon av deduktiv og induktiv metode – noe jeg kommer tilbake til i metodekapitlet. Jeg er altså interessert i gjennomføringen av programmet, og vil ta i bruk ordet «iverksetting» for dette i formuleringen av hypotesene og den videre analysen.

2.7.1 Strukturbetingelser: Ressurser

Ressurser er ifølge Baklien (2000: 63) er en veldig vid faktor innenfor strukturbetingelser som kan påvirke utviklingen av et tiltak. Her er det ofte snakk om penger. Nok penger til å sette i gang arbeidsrettede tiltak og tilgang på nok datamaskiner og hjelpemidler på skolen, nettverk i form av praksis og frivillighet, nok lærere og programrådgivere i forhold til antall deltakere i programmet, og som også kan finnes igjen i «bakkebyråkratenes ressursproblem» (Lipsky 1980: 29-33), vil jeg anta er ressurser som kan påvirke introduksjonsprogrammet. Derfor foreslår jeg følgende hypotese:

Hypotese 1: Mangel på ressurser i form av penger, nettverk og mange deltakere i forhold til antall bakkebyråkrater er med på å påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og kan slik svekke introduksjonsprogrammets måloppnåelse om integrering.

2.7.2 Arbeids- og autoritetsfordeling

Arbeids- og autoritetsfordeling er to andre av Bakliens strukturbetingelser (2000: 64-65) som jeg har slått sammen da jeg mener de handler om det samme. Spørsmål eller uenighet rundt hvem som skal gjøre hva og når, slik som programrådgiveres arbeidsinndeling kan være avgjørende for introduksjonsprogrammets suksess. Jeg antar derfor at:

Hypotese 2: Usikkerhet rundt arbeids- og autoritetsfordelingen blant programrådgivere, påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og kan derfor være med på å svekke dets måloppnåelse.

2.7.3 Bakkebyråkratiets størrelse

Basert på Pettersens artikkel (2009: 36) om at flere innvandrere kommer i jobb i små kommuner med få innvandrere, sammenlignet med større kommuner med flere innvandrere, vil jeg anta at det er en forskjell i arbeidsmetoden, og at denne forskjellen har med størrelsen på bakkebyråkratiet å gjøre og behovet for effektivitet (Østerud 2002: 67).

Hypotese 3: Jo flere innvandrere som kommer til kommunen, jo større bør bakkebyråkratiet være for å håndtere dette, noe som kan gi ulike arbeidsmetoder og dermed påvirker iverksettingen av

programmet, og dermed potensielt programmets helhetlige måloppnåelse negativt.

2.7.4 Kommunikasjonsstrukturen

Kommunikasjonsstrukturen henger sammen med forrige begrep: hvis det er utydighet om hva som er målet med tiltaket (Baklien 2000: 65-65) mellom de ulike enhetene og deltakerne, eller uenighet i samarbeidet i forhold til arbeidsmetoder, kan dette påvirke prosessene innad i programmet, og derfor:

Hypotese 4: Hvis det er dårlig informasjonsflyt eller uenighet i samarbeidet mellom enheter og deltakere, påvirker dette iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og kan derfor svekke introduksjonsprogrammets måloppnåelse om integrering i det lengre løp.

2.7.5 Aktørbetingelser: Kunnskap, motivasjon og holdninger

Aktørbetingelser slik Baklien kaller det (2000: 65) kan påvirke gjennom kunnskap og motivasjon for programmet. Motivasjonen blant deltakerne kan påvirke suksessen til introduksjonsprogrammet i stor grad, det samme gjelder deres kunnskap om målet ved introduksjonsprogrammet.

Motivasjonen og kunnskap blant deltakere er igjen noe som kan påvirkes av aktivisering, praksis og arbeidsmetoder blant bakkebyråkratene. Dermed utformer jeg følgende hypotese:

Hypotese 5: Er det lite aktivisering og praksis for deltakerne, eller lærere ikke tilpasser undervisningen til deltakere med ulike læringsbehov, så kan dette svekke motivasjonen til deltakerne og slik påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og potensielt svekke programmets måloppnåelse.

2.7.6 Bakkebyråkratenes dilemma

Lipsky forklarer hvordan bakkebyråkrater ofte arbeider med motstridende mål (1980: 33-39).

Programrådgivere og lærere er dratt mellom kravet om individuell tilpasning av

introduksjonsprogrammet og et krav om å få deltakere ut i arbeid eller utdanning så raskt om mulig

(Introduksjonsloven 2003: § 1, 19, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011a: 14).

Hvis bakkebyråkratene her tar hurtige avgjørelser grunnet mangel på informasjon eller andre ressursproblemer, kan dette påvirke utviklingen mot programmets mål:

Hypotese 6: Bakkebyråkratene står i et dilemma i forhold til å nå introduksjonsprogrammets mål og å sikre individuell tilpasning. Dette kan påvirke deres beslutningsevne, slik at de tar i bruk ulike mestringsstrategier, noe som kan påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og da potensielt både svekke programmets mål om integrering.

3. Metodekapittel

3.1 Et kvalitativt utgangspunkt

Jeg har spurt *hvordan* målene i introduksjonsloven oppnås og sett på hva som ligger bak måloppnåelsen. Derfor har jeg gjort en evaluering av gjennomføringen og dermed prosessene i introduksjonsprogrammet. Jeg har sett på det subjektive og det som formes og skapes *bak* effektene (Tjora 2010). Hadde jeg stilt spørsmålet *om* målene i introduksjonsloven oppnås, så ville svaret på dette gi men en annen side av saken. Med en kvantitativ studie kunne jeg sett på om introduksjonsordningen f.eks. fører til varig jobb for innvandrere. Altså en ren effektanalyse. Med effekter får en svar på allerede antatte faktorerens påvirkning på et resultat (Tjora 2010: 20). Ved å gjøre en triangulering, kan en kombinere både kvalitative og kvantitative metoder (Ringdal 2007: 96-97). Jeg valgte å la hovedvekten av evalueringen ligge på en kvalitativ analyse, men har referert til mer kvantitative studier som en støtte til noen av påstandene, og gjort noen sammenligninger med foreliggende statistiske data. Dette kan sies å være en form for triangulering.

En av hovedforskjellene mellom kvalitativ forskning og kvantitativ forskning er graden av subjektivitet og objektivitet som kan oppnås med dem. Begge metodene søker subjektiv informasjon, men på forskjellig måte (Tjora 2010: 21). I en kvalitativ undersøkelse kan én metode være å intervju de som deltar i det programmet eller i den organisasjonen en er interessert i. Disse personene sitter da med kunnskap og erfaringer som forskeren er spesielt interessert i, og kalles informanter (Ringdal 2007: 216-217). En kan få utdypet hvordan informanter forklarer noe, hvorfor de mener det de gjør, noe som gir informasjon om en subjektiv størrelse. Men den store fordelen er at en ved kvalitative undersøkelser kan få redegjort for tema og opplevelser og erfaringer som ikke allerede var intendert med studien. En kan altså komme inn på forhold som kanskje ingen har tenkt på før som en mulig påvirkning (Tjora 2010). Dybdeintervjuet kan være en god metode å bruke for å få fram slike uforutsette aspekter og erfaringer, men krever en god kommunikasjon mellom informant og intervjuer. Her kommer vi inn på begrepet Tjora bruker, nemlig intersubjektivitet (Tjora 2010: 21). Intervjuet er ikke lenger en subjektiv beretning, men en skapt situasjon og interaksjon mellom den som stiller spørsmålene og den som svarer – de skaper en felles forståelse. Men hele den kvalitative analysen er også preget av forskersubjektivitet, mer enn den kvantitative analysen. Det handler om den personlige påvirkningen som forskeren har på forskningen. I denne

forbindelse er det svært viktig at forskeren redegjør for hvilken informasjon som kommer gjennom datagenerering⁶(Tjora 2010: 11, 192) og hva som er forskerens egne analyser (Seale 1999). Men dette har jeg kommet mer inn på under *kvalitet i analysen*. I dette kapitlet har jeg redegjort for de metodene jeg har brukt i analysen min. Disse er dybdeintervju, dokumentanalyse og observasjon.

3.2 Dybdeintervjuet

Jeg har som sagt gjort det som kalles en prosessanalyse, altså studert prosessene bak (Baklien 2000) det som får programmet til å fungere eller ikke fungere – selve gjennomføringen. Og for å utføre denne typen kvalitativ studie har jeg brukt dybdeintervju som hovedverktøy. Jeg har gjort dybdeintervju, også kalt semi-strukturerte intervju av utvalgte informanter i to kommuner. Dybdeintervjuet er en form for intervju der intervjueren kan følge et hjelpearke, også kalt intervjuguide, med spørsmål og hvor den intervjuede kan svare fritt. Målet med dybdeintervjuer er i hovedsak å skape en situasjon for en relativt fri samtale, rundt temaer som jeg har valgt ut og vil strukturere intervjuet rundt. Med en relativt romslig tidsramme og en avslappet stemning gir dette mulighet for informanten til virkelig å reflektere over egne erfaringer og meninger rundt temaene. Fordelen med slike åpne intervjuer er også at de tillater digresjoner fra informanten der de kan greie ut mer med fortellinger der de føler for det. Dette kan gjøre at en kommer inn på temaer som jeg ikke en gang har tenkt på. Årsaken til at dybdeintervjuer har blitt brukt i denne studien, er fordi jeg har vært interessert i holdninger, meninger og erfaringer til lærere, programrådgivere og deltakere. Subjektet er alltid i fokus i dybdeintervjuer (Tjora 2010). Jeg har vært opptatt av hvordan informanten min skaper mening eller hvordan han eller hun forstår sin virkelighet, med utgangspunkt i deres forhold til introduksjonsprogrammet. Jeg har slik ansett dybdeintervjuet som den optimale forskningsmetoden for dette temaet, og nettopp fordi jeg har vært interessert i prosessene innad i programmet, har de som er direkte berørt av programmet blitt helt essensielle.

3.2.1 Utvalg

Et av hovedskillene mellom kvantitativ og kvalitativ forskning gjelder utvalget av informanter. Det er ikke tilfeldig i kvalitativ forskning. Det er mange måter en kan gjøre utvelgelsen. Jeg har gjort en

⁶ Tjora bruker alltid ordet «generering» og ikke «innsamling» av data for å markere at data ikke er noe som finnes der ute, men som skapes gjennom forskningen (2010: 192).

form for strategisk utvalg (Tjora 2010: 128). Jeg søkte informasjon om et visst program, og en viss prosess innen dette programmet, noe som har avgrenset utvalget mitt. Her har jeg valgt til sammen 16 informanter bestående av lærere, programrådgivere og deltakere basert på min overordnede problemstilling om hva som påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet. Jeg har altså med basis i problemstillingen bevisst valgt grupper av informanter som kan bidra med informasjon om det jeg er interessert i. Og jeg har bevisst valgt informanter fra to kommuner som jeg visste hadde en litt ulik oppbygning av tiltaket, og som hadde en noe forskjellig måloppnåelse i forhold til introduksjonsloven (Tjora 2010: 130). Dette er for å sikre størst mulig variasjon i utvalget slik at det også blir variasjon i erfaringer og sammenhenger i empirien.

Basert på Silje Vatnes artikkel fra 2009 om forskjeller i måloppnåelsen blant store og små kommuner, har jeg med en hypotese om at det finnes ulike arbeidsmetoder i de to kommunene. Da er det naturlig med en kort presentasjon av de to kommunene. Nedenfor følger data for kommunene jeg har brukt i analysen.

Tabell 1: Antall deltakere samlet i programmet, og gått ut av programmet i 2010

	Kommune 1	Kommune 2
Antall deltakere i introduksjonsprogrammet i 2010	442	91
Antall deltakere avsluttet introduksjonsprogrammet i 2010	162	25

Vi kan her se at kommune 1 har en betydelig større andel av deltakere i introduksjonsprogrammet enn kommune 2. Kommune 1 er dessuten en stor bykommune med opp mot 200.000 innbyggere, mens den andre kommunen har et innbyggertall litt i overkant av 20 000. Det er også en ganske stor forskjell når det kommer til i hvor stor grad de har oppnådd målene i introduksjonsloven om at deltakere skal komme seg i arbeid eller utdanning:

Tabell 2: Måloppnåelse for 2010, i prosent

Avslutningsårsak	Kommune 1	Kommune 2	Hele landet
Arbeid lik eller mer enn 30 t/uke	12 %	8,3 %	14 %
Arbeid lik eller mindre enn 29 t/uke	3 %	16,7 %	9 %
Arbeidssøker på tiltak i regi av NAV	23 %	20,8 %	23 %
Ordinær opplæring - grunnskole	13 %	0,00 %	5 %
Ordinær utdanning - videregående skole	17 %	25,00 %	16 %
Ordinær utdanning - høyere utdanning	3 %	4,2 %	3 %
På sosial stønad	18 %	4,2 %	7 %
Total måloppnåelse	35 % ⁷	60 % ⁸	42 % ⁹

Disse tabellene viser den prosentuelle måloppnåelsen. Men de sier ikke noe om den faktiske gjennomføringen av programmet. Hva slags variasjon finnes og hvordan kan denne variasjonen ha noe å si i iverksettingen av programmet? Dette er spørsmål som er vanskelig å fange opp bare gjennom statistiske analyser, og som jeg derfor har analysert i det følgende.

Ved utvalget av lærere var det viktig at de varierte i forhold til noen sentrale variabler slik som kjønn, utdanningsbakgrunn og hvilket spor de underviste på. Tove Thagaard skriver at strategisk utvalg på denne måten, sikrer at enkeltcase sees som uttrykk for en større helhet, og at det derfor er kvalitativ forskning kan basere seg på relativt små utvalg (Thagaard 1998: 51-52). Den samme tankegangen brukte jeg i utvelgelsen av programrådgivere og deltakere i programmet. Ved utvalg av programrådgivere prøvde jeg sikre begge kjønn fra hver av kommunene, og at de så mye som mulig skulle variere i bakgrunn når det kom til utdanning og arbeidserfaring. Deltakere ble valgt ut også med hensyn til kjønn, landbakgrunn og hvilket spor de lå på. Jeg fikk lik fordeling av kjønn fra begge kommuner og landene som er representert er Iran, Eritrea, Sudan, Irak, Pakistan, Palestina. I forhold til hvilket spor de lå på, var det noe mer vanskelig da det var litt overlapp mellom sporene i kommunene og siden det var en utfordring å få tak i informanter. Det var svært lett å få tak i informanter som lå på et høyt spor, noe jeg ser som naturlig da disse er mer ressurssterk. Men jeg fikk til slutt to deltakere med lavere norsknivå i forhold til de to andre i hver kommune, noe jeg sa meg tilfredsstilt med. Aldersmessig var det også vanskelig å få til en perfekt representasjon da de fleste av deltakerne lå mellom 25 og 30 år, mens én av deltakerne særlig skiller seg ut da han er 43

⁷ Tall fått fra flyktningtjenesten i kommunen

⁸ Tall fått fra flyktningtjenesten i kommunen

⁹ Tall fra IMDi (2011).

år. Men alle deltakerinformantene er slik sett relativt unge. Nedenfor følger en kort presentasjon av informantene:

Tabell 3: Personkarakteristikker for deltakerne

Pseudonym	Kommune	Spor (ca.)	Alder	Landbakgrunn
Aidan	1	1-2	26	Iran
Hege	2	2-3	25	Afghanistan
Anders	1	2-3	32	Sudan
Kari	2	1-2	32	Burma
Helle	1	1-2	28	Palestina
Ernst	2	2-3	31	Irak
Aileen	1	2-3	30	Eritrea
Rolf	2	1-2	43	Iran

Tabell 4: Informasjon om lærerne

Pseudonym	Kommune
Per	1
Line ¹⁰	1
Bernt	2
Mari	2

Tabell 5: Informasjon om programrådgiverne

Pseudonym	Kommune
Bjørnar	2
Anne	2
Lars	1
Katrine	1

En eventuell svakhet ved utvelgelsen av informanter for å sikre ulikt norsknivå, var at jeg i den ene

¹⁰ Line er fagleder på voksenopplæringen i denne kommunen, men tidligere lærer over lengre tid.

kommunen fikk hjelp av programrådgiverne til å velge ut deltakere, og i den andre kommunen fikk hjelp av lærere. Dette kan muligens ha påvirket variasjonen i utvalget mitt og kanskje også svarene til informantene, både lærere, programrådgivere og deltakere. Dette bringer meg inn på neste undertema: Hvorfor ble de med på intervjuet?

Å delta i intervjuene var frivillig. Men kanskje følte noen av deltakerne at de «måtte» bli med på intervjuet fordi personene som foreslo intervjuene er sentrale aktører i deres liv, nemlig lærere og programrådgivere i et program som det kreves at de deltar på. Men dette trenger selvsagt ikke å være tilfelle. På den annen side ble det bemerket fra noen av deltakerne at dette intervjuet var en fin måte å bli enda bedre i norsk på. Det vil si at de deltakerne som bevisst valgte å snakke norsk på intervjuet, kanskje bare representerer de som er veldig positiv til f.eks. introduksjonsprogrammet. På den annen side kan det å snakke norsk i intervjuet ha påvirket svarene, noe jeg vil komme tilbake til. I forhold til hvorfor lærere og programrådgivere ble med i intervjuene, kan det være at de også følte at de «måtte». Dette fordi denne analysen fungerer som en evaluering av ordningen, noe som også kan ha påvirket deres svar ved å gi en form for «ja-effekt» (Ringdal 2007: 331) for å framstille ordningen mer positivt og kanskje for å fremstå mer positivt i deltakernes og de andres øyne. Men dette blir så langt bare spekulasjoner. Neste del omhandler utformingen av spørsmålene til intervjuene.

3.2.2 Spørsmål og struktur til dybdeintervjuene

Dybdeintervjuet kan ha mange ulike former, men grovt sett følger det en struktur på tre faser med oppvarming, refleksjon og avrunding. Førstnevnte er enkle og konkrete spørsmål, hovedsaklig demografiske grunnvariabler. For deltakerne var dette spørsmål om blant annet alder, nasjonalitet, utdanning fra hjemlandet, sivilstatus, hvor lenge de har bodd i Norge, årsakene til at de om til Norge og hva de gjør på fritiden. For lærerne var dette også spørsmål om alder og utdanningsbakgrunn, men også deres arbeidsoppgaver og deres motivasjon for å begynne i jobben de nå har. For programrådgiverne var det mye av de samme spørsmålene som for lærerne, men også hvilket spor i programmet de jobbet under, altså mer på det med arbeidsdeling. Refleksjonsspørsmålene kommer til kjernen i intervjuet. Her inviterer en informanten til å komme med fortellinger, såkalte «grand tour questions» (Spradley 1979: 86). Her kan informanten få snakke mer fritt rundt temaer jeg foreslår, men ut fra selvvalgte vinklinger. Dette åpner for nesten ubegrensede muligheter for å utforske ulike aspekter ved informantens meninger og erfaringer. For samtlige informanter var dette spørsmål om selve introduksjonsprogrammet. Men for deltakerne handlet det mye om hvordan

de opplevde å komme inn i introduksjonsprogrammet og hvilken informasjon de fikk. Deretter var det spørsmål om deres synspunkt på både forholdet til programrådgivere og flyktingtjenesten, og til selve norskopplæringen, deres eget norsknivå, deres kontakt med nordmenn, deres forhold til eventuell praksisplass, og ikke minst deres syn på integrering. For lærerne gjaldt dette spørsmål om å beskrive hvordan de legger opp undervisningen, hvordan klassene deres ser ut, eventuelle problemer i undervisningen, deres forhold til andre enheter i programmet, f.eks. flyktingtjenesten, og deres syn på norskopplæringens målsettinger og generelt deres syn på integrering. Programrådgiverne fikk også spørsmål om samarbeid med norskopplæringen, deres målsettinger og deres syn på integrering, men også spørsmål om hvordan de har kontakt med deltakere. De fikk også spørsmål om finansielle rammer. Avrundingsspørsmål begynner med å lede oppmerksomheten bort fra refleksjonsspørsmålene. Dette er med på å «normalisere» forholdet mellom intervjuer og informant etter veldig dyptgående spørsmål (Tjora 2010: 96-98). For deltakerne spurte jeg om deres framtidsplaner, om de generelt trives i Norge og til slutt om det var noe mer de hadde lyst til å kommentere. For lærerne og programrådgivere var dette spørsmål om det bør gjøres endringer av programmet slik det er nå, og til slutt om de hadde kommentarer.

3.2.3 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene ble gjennomført våren 2011 og fant sted både på voksenopplæringssenteret og flyktingtjenesten i de to kommunene. Samtlige intervju ble tatt opp på lydbånd, med unntak av en gang hvor batteriet ble brukt opp, og det skjedde en misforståelse med stedet hvor jeg lånte båndopptakeren. Jeg skrev likevel grundige notater under alle intervjuene. Båndopptakeren skulle altså fungere som en forsikring i forhold til sitering av informanter (Tjora 2010: 120). Dette strider noe mot det forskningen ser intervjuet som, nemlig den intersubjektive situasjonen som Tjora beskriver: «...hvor den spesifikke personen som intervjues er mindre viktig enn den teksten som produseres». (Tjora 2010: 142). Men ressursmangel gjorde det viktig også å kunne skrive notater under intervjuet. En svakhet ved dette er at notatskrivingen, så vel som båndopptakeren, kan ha virket forstyrrende for informantene. Et par av informantene ble noe oppmerksomme på båndopptakeren i begynnelsen, men så gikk det bedre etter hvert. Og en annen informant ønsket at jeg slo av opptakeren på et visst punkt i intervjuet, noe jeg også gjorde. Jeg vil hevde at åpenheten rundt båndopptakeren også var med på å gjøre at informantene svarte åpent og ærlig på spørsmålene. Det var ingen som unngikk å svare på noen av spørsmålene, selv om det var noen som ikke hadde noe spesielt å utdype med til tider. Dette kan ha noe med selve intervjusituasjonen og at det for flere av informantene var en uvant situasjon. Dette gjaldt kanskje spesielt deltakerne. Én av årsakene tror jeg ligger i at flere av deltakerne ønsket å snakke på norsk. Dette kommer jeg tilbake

til i diskusjonen om kvalitet. Men jeg kan ikke se bort fra at flere av mine informanter, kanskje spesielt lærere og programrådgivere var påvirket av intervjuet i seg selv nettopp fordi de har en essensiell rolle i min evaluering av introduksjonsprogrammet. Dette kan ha hatt en effekt på hvordan de har svart på mine spørsmål med at de f.eks. vurderte hvordan de selv skulle fremstå. Dette bekrefter det som blant annet Erving Goffman skriver om i sin berømte bok «The Presentation of Self in Everyday Life», at alle sosiale situasjoner formes av de involvertes deltakelse (Goffman 1959).

3.2.4 Bearbeiding av intervjuene

Under bearbeidelsen av intervjuene, gikk jeg tilbake til opptakene og kontrollerte at jeg hadde notert og sitert riktig, for så å slette intervjuene. Hvert referat fra intervjuene sendte jeg tilbake til informantene for at de skulle kunne sjekke i tilfelle det skulle være skjedd noen misforståelser, eller de ikke følte de var blitt anonymisert godt nok. Etter noen tilbakemeldinger og små redigeringer var jeg nøye med å gi hvert intervjudokument en tittel som tilsa hvilken informant det var, men ut fra pseudonym, f.eks. Lærer Per stor kommune. For å analysere dataene har jeg tatt i bruk en stegvis-deduktiv-induktiv metode. Dette vil si at jeg har jobbet induktiv ved å arbeide meg fra data til teori, men også ved å jobbe deduktivt siden jeg allerede hadde noen teorier og antakelser som jeg «sjekket» i empirien (Tjora 2010: 155-156). For å gjøre induksjonen så systematisk som mulig slik at jeg ikke skulle gå glipp av viktige poeng i mine data, så tok jeg i bruk et analyseprogram for kvalitative data kalt, Hyper Research. Dette er et tekstanalyseprogram som kom i 1991 og som tillater en å kode, hente inn data og utføre analyse av ens tekstdata (Researchware 2011). Det finnes mange slike programmer og en kan si at de hjelper en å sortere ens tekstmateriale. Jeg la inn ett og ett transkribert intervju i dette programmet som jeg gikk gjennom og kodet der hvor jeg fant interessante utsagn eller temaer. Jeg endte til slutt opp med en liste på 40 koder. En kodeliste er en liste med «variabler» som en bruker til å gi navn til uttrykk eller avsnitt etter hvilket tema de har. Jeg brukte så disse kodene når jeg går gjennom alle intervjuene og skapte «merkelapper» i teksten (Tjora 2010: 159-160). Deretter brukte jeg en av funksjonene i programmet til å samle alle casene til hver kode alfabetisk i ett stort dokument. Dette var for mye data til å gi en struktur til oppgaven, så jeg begynte å kategorisere kodene i grupper i henhold til mine problemstillinger. Til slutt ble det 6 hovedtemaer som jeg valgte å fokusere på, se fra side 29. Herfra gikk jeg videre til en mer teoretisk konseptualisering og diskusjon av dataene i forhold til teoriene jeg hadde i tankene (Tjora 2010: 159-160).

3.2.5 Presentasjon av resultatene

I forhold til hvordan jeg har satt opp selve analysen, valgte jeg først å presentere tema som de tre ulike informantgruppene vektla i intervjuet, først lærere, så programrådgivere og så deltakere. Altså å se på hver av gruppens generelle erfaringer med programmet. Deretter gikk jeg mer ut fra hovedproblemstillingen min om hva som påvirker iverksettingen av programmet, det vil si en mer tematisk fremstilling hvor jeg tok for meg både programrådgiveres, lærere og deltakeres synspunkt på samme tema. Dette fungerer som en presentasjon av oppgavens hovedtemaer. Så begynte jeg på hoveddelen av analysen og diskuterte funnene opp mot teorien og hvordan dette var relevant og svarte på problemstillingen og de ulike hypotesene. Jeg brukte sitater og utdrag fra de transkriberte intervjuene underveis. Tilslutt presenterte jeg min egen modell for iverksettingen av introduksjonsprogrammet og hva som påvirker det.

3.3 Dokumentanalyse

Som en form for forstudie, gjennom hele teoriutviklingen og også i analysen, har jeg gjort bruk av dokumentanalyse. Jeg har tatt i bruk både generelle dokumenter, slik som Stortingsmeldinger og Lovdata, og forskningsdokumenter, slik som tidligere rapporter fra Revisjon Midt-Norge IKS, tidligere masteroppgaver, og Statistiske sentralbyrås rapporter (Tjora 2010: 145). Pettersens analyse for Statistisk sentralbyrå (Pettersen 2009) har vært brukt som utgangspunkt for utvelgelse av de to kommunene. De ulike forskningsdokumentene har gitt meg mye informasjon om programmet, og også hvordan jeg selv kunne vinkle min problemstilling og mine hypoteser.

3.4 Observasjon

Jeg har også brukt noe observasjon som en forstudie til analysen. En forstudie kan brukes til å skaffe seg kunnskap eller å få et innblikk i organisasjonen eller tiltaket en skal studere (Ringdal 2007: 96-97). Dette gjaldt et tilbud om å få være observatør under et introduksjonsmøte for alle nye innvandre som skulle begynne i introduksjonsprogrammet i en av kommunene. Dette var viktig for å få et lite innblikk i hvilket møte deltakerne fikk med introduksjonsprogrammet for første gang. Jeg var også tilstede på et møte som foregikk mellom deltakerne og en av de som jobbet på

flyktningtjenesten, der de skulle diskutere hvordan de kunne jobbe for å synliggjøre deres arbeid mellom flyktningtjenesten og alle deltakerne. Observasjon er viktig fordi det er en god måte å få tilgang til den intersubjektive konstruksjonen av virkeligheten, fordi jeg her måtte lytte til og se hvordan informantene oppførte seg (Tjora 2010: 21, Dingwall 1997: 64). En kan få studert programrådgivere og også deltakere i deres naturlige omgivelser (Thagaard 1998).

3.5 Etiske vurderinger

I arbeidet med oppgaven har jeg måttet gjøre en del etiske vurderinger, særlig i forhold til intervjuene. Men en generell etisk vurdering har jeg alltid hatt i bakhodet. Dette gjelder f.eks. måten jeg har snakket med informanter og planlagt intervju på forhånd. Jeg har prøvd å utvise tillit og gjensidighet ved å la blant annet deltakerne få velge hvor intervjuet skulle være. Og i alle e-poster forklarte jeg informantene at intervjuene er anonyme, og ikke bare ved å gi pseudonymer, men også ved at kommunenavn heller ikke skal oppgis i den endelige oppgaven. Anonymitet er viktig for at informanten ikke skal kunne komme til skade ved å bli gjenkjent etter at oppgaven er offentliggjort (Tjora 2010: 172-174). Jeg har også utvist konfidensialitet og respekt ved å la informantene få se på det endelige transkriberte intervjuet og komme med rettelsener av eventuelle misforståelser (Tjora 2010: 31-32), men jeg forklarte at det var viktig for meg at intervjureferatet fikk være så mye som mulig slik det opprinnelig var. Under deler av ett av intervjuene ble det en noe ubehagelig stemning pga. båndopptakeren, så jeg slo den av for en stund, noe som jeg tror hjalp tilliten til informanten. Et annet viktig aspekt ved anonymiseringen er at selv om mange av informantene ikke snakker norsk flytende, og dette fremkom i intervjuet, så har jeg i oppgaven prøvd å skrive alle sitater så nært opp mot bokmål som mulig for å sikre informantenes anonymitet.

3.6 Avgrensninger

Det er gjort avgrensninger i oppgaven i henhold til problemstillingen. Dette vil si at jeg har begrenset meg til bare å se på to kommuner, både av praktiske grunner og tidsbruk. Jeg har tatt for meg introduksjonsprogrammet som helhet, men begrenset undersøkelsen ved å bruke bakkebyråkrater med direkte tilknytning til programmet og deltakere som utgangspunkt. Det kunne også vært interessant å se på bakkebyråkratene i NAV, men de jobber ikke direkte innenfor

programmet, og dette ville ha gjort omfanget av oppgaven mye større. Jeg har vært opptatt av læreres og programrådgiveres synspunkt på programmet, sammenlignet med deltakerne, noe som har trukket inn svært mange og mangfoldige aspekter ved ordningen, noe som også var min hensikt. Jeg har vært interessert i å analysere iverksettingen av introduksjonsprogrammet, både forholdet mellom lærer og deltaker, programrådgiver og deltaker, og lærere, programrådgivere og deltakere, og hva de ser som viktig for et vellykket program i iverksettingen og i forhold til det endelige målet om integrering.

3.7 Kvalitet i analysen

Aksel Tjora (2010: 175) tar i bruk fem begreper som indikatorer på kvalitet i den kvalitative forskningen: pålitelighet, gyldighet, generaliserbarhet, transparens og refleksivitet. De tre første begrepene kan sies å stamme fra kvantitativ forskning (reliabilitet, validitet og generaliserbarhet) (Ringdal 2007). Mens Tjora har tatt i bruk de to siste begrepene. Jeg skal beskrive hvert av begrepene. Når det kommer til pålitelighet, handler det om et ideal om å være nøytral eller objektiv. Det er likevel en forutsetning at forskeren er engasjert og har særlig kunnskap om området som studeres. Jeg hadde fra før vært flyktingguide, og satt meg til en viss grad inn i hvordan programmet fungerte. Så en fullstendig nøytralitet var ikke mulig, og heller ikke målet. Men å være åpen for en justering av ens forståelse underveis i forskningen er viktig (Repstad 1993). En annen viktig side ved pålitelighet er å kunne gjøre det tydelig i oppgaven hva som er ens egen tolkning og hva som er informantenes redegjørelse (Seale 1998). Jeg har brukt siteringer, både uthevet og i hermetegn for å tydeliggjøre dette, i tillegg til referat fra intervjutranskripsjonene. Hvorfor jeg har valgt ut de sitatene jeg har, er grunnet kodingen og hvilke temaer som jeg så som interessante i forhold til problemstillingen. Jeg hadde ingen personlige relasjoner til noen av informantene, noe som jeg tror har vært med på å skape profesjonalitet og pålitelighet. Men flere av deltakerne jeg intervjuet hadde direkte relasjon til akkurat de programrådgiverne/lærerne som jeg intervjuet. Og som sagt før *kan* dette har ført til en form for press eller at deltakerne følte de ikke kunne være helt åpne om sine relasjoner til lærere/programrådgivere. I så fall kan dette ha påvirket påliteligheten noe. Noe som kan styrke påliteligheten er dog at andre undersøkelser peker i samme retning som mine funn, noe som jeg skal komme kort tilbake til.

Et annet tema som kan påvirke påliteligheten, er språk. Vi må huske på at denne oppgaven nettopp

gjelder en evaluering av introduksjonsprogrammet og norskopplæring. Norsk er altså ikke deltakerens morsmål, men et språk de er midt i en prosess av å lære. Derfor er det viktig å tenke på at noe kan «forsvinne i oversettelsen» (Orland-Barak 2005). Noen av deltakerne snakket på engelsk. Dette er heller ikke deres morsmål, men her var det betydelig variasjon mellom deltakerne i forhold til deres språklige ressurser. Fire av deltakerne befant seg på spor 1-2 mens de resterende fire befant seg mellom spor 2 og 3. De fleste av de med et lavere norsknivå hadde tolk – her kan også noe ha blitt borte i oversettelsen nettopp fordi språk kan være vanskelig å oversette direkte. F.eks. hvordan en av tolkene ikke klarte å oversette hva utdanningen til en av deltaker var. Det interessante er at en av deltakerne med et høyere norsknivå bevisst valgte å snakke på engelsk i intervjuet fordi han følte seg tryggere i dette språket og slik syntes han kunne uttrykke seg bedre i svarene.

Men er de svarene jeg har fått i analysen faktiske svar på de spørsmål jeg har forsøkt å stille? Gir funnene mine forbedring eller er de i samsvar med det faglige forskersamfunnet innenfor dette temaet? Dette gjelder altså gyldighet (Tjora 2010: 179). Det er et vanskelig spørsmål om funnene gir forbedring, men hvis en av kommunene finner noen av mine funn nyttige for å endre eller forbedre sin arbeidsmåte for å oppnå målene i introduksjonsloven, så vil jeg si at jeg har oppnådd gyldighet. Jeg vil også si at funnene holder seg innenfor forskningstradisjonen med utgangspunkt i hvilke teorier jeg tar i bruk, som Bakliens aktør- og strukturmodell, og Lipskys bakkebyråkrat-teorier, altså innenfor policy analyse-tradisjonen i statsvitenskap. Også måten jeg har jobbet på er forankret i tidligere relevant forskning innenfor samme tema, som f.eks. Revisjon Midt-Norges rapport, og Live Ryens studie av norskopplæringen i Trondheim.

Men i hvor stor grad kan funnene mine fra dybdeintervjuene generaliseres til å gjelde alle kommuner, alle programrådgivere, lærere og deltakere? Jeg vil si at det i noen situasjoner og kontekster kan være at mine resultater kan generaliseres til å gjelde for andre kommuner, eller bakkebyråkratier. Da er det snakk om en såkalt moderat generalisering (Tjora 2010: 185). Mitt valg av informanter og kommuner, slik jeg beskriver ovenfor, har vært med på å muliggjøre denne formen for generalisering. Også en form for mer konseptuell generalisering kan være mulig i forhold til Bakliens modell og Lipskys begreper, noe jeg nå skal gå nærmere inn på i konklusjonen.

Et svært viktig krav til forskning og da særlig presentasjonen av den, er gjennomsiktighet eller transparens slik Tjora kaller det (2010: 188). I denne metodedelen har jeg kommet inn på hvorfor jeg har valgt å begrense oppgaven slik jeg har gjort, etiske vurderinger, hvordan jeg har valgt

informanter, utført intervjuer, bearbeidet dem og gjort analysen. Jeg har også diskutert problemer jeg har fått underveis, spesielt i forhold til pålitelighet. Jeg har også diskutert teoriene og hvordan jeg har tatt dem i bruk. Dette er alle viktige indikatorer på transparens i min oppgave.

Jeg er bevisst på at oppgaven min er formet av mange ting, og at det er flere variabler, som jeg ikke har tatt hensyn til som kan påvirke min problemstilling. Dette gjelder f.eks. mitt valg om ikke å intervju NAV-arbeidere eller å intervju administrativ ledelse hos programrådgivere og lærere. Andre ting som kan påvirke oppgaven min er mine tolkninger av dataene. F.eks. kanskje min tidligere midlertidige ansettelse som forvaltningsrevisor. Denne jobben ga meg en innføring i mulige måter å evaluere ulike kommunale tiltak, men også hensiktene bak dette som ofte handler om penger og hvor lønnsomt et tiltak er. Det at jeg selv kommer fra en distriktskommune, kan ha påvirket analysen om forskjellen mellom en større og mindre kommune, men jeg har prøvd å være bevisst dette for å unngå akkurat det.

4. Analysekapittel

4.1 Tanker og erfaringer

Som utgangspunkt for hele oppgaven er forholdet mellom bakkebyråkrater og brukere, i dette tilfelle forholdet mellom lærere, programrådgivere og deltakere i introduksjonsprogrammet. Derfor er det naturlig for meg å begynne med en utredning av deres tanker og erfaringer rundt programmet i forhold til iverksetting av programmet og måloppnåelse. Den første delen skal ta for seg lærerne og programmet fra deres synspunkt.

4.1.1 Lærernes synspunkt på introduksjonsprogrammet

Jeg stilte lærerne spørsmål blant annet deres arbeidsoppgaver og deres arbeidsmetoder. Dette genererte lærernes tanker om både elever, undervisningen og norskopplæringens tilbud.

Den mest fremtredende positive erfaringen kommer til uttrykk gjennom at lærerne har stor frihet, da hver enkelt lærer kan planlegge undervisningen og hvordan han eller hun velger å legge opp skoledagen. En av lærerne bruker f.eks. nyheter på radioen veldig ofte i undervisningen. Et utadrettet forhold til norsk samfunnsliv blir særlig vektlagt av flere av lærerne. En av lærerne bruker museumsbesøk og bedriftsbesøk for dette. Det fortelles også om hvordan de har tatt i bruk besøk fra offentlige instanser for å gi informasjon, slik som besøk fra politiet og trygdekontoret. Viktigheten av frivillig arbeid fremheves også. Ellers ser det ut til at det er et stort fokus på individuell tilpasning for elevene, altså at det slik er mulighet for bruk av skjønn blant lærerne.

Jeg prøver å variere, men bruker en grunnbok, og en lærerplan. Her er det emner en skal ha vært gjennom. Høytlesning til skrivingen, diktater, dataprogrammer, filmer, levende bilder, avisartikler, alt etter behovet. Mest mulig individuell tilpasning, til hvert sitt behov. Men det kommer an på hvor store klasser.

En av lærerne uttrykker også hvordan forskjellen med å jobbe med innvandrere i forhold til etniske norske skaper et større behov for å vite noe om bakgrunnen til eleven, men også hvordan dette er med på å styrke undervisningen. Her ser vi igjen behovet for individuell tilpasning.

En av lærerne framhever hvordan noen elever ikke er vant til å gå på skole: «Målet til elevene er jo ikke å lære seg norsk, men å bo og jobbe her. Derfor er det viktig å knytte disse målene opp mot å lære norsk, her ligger utfordringen». Elevenes motivasjon fremheves altså som en viktig faktor for måloppnåelsen fra flere av lærerne. «Det er umulig å lære seg et språk hvis en ikke er villig».

Et annet moment som trekkes inn i forhold til måloppnåelse er kontakt med nordmenn:

Nordmenn er seine av seg, det tar tid å få kontakt. Når vi flytter et sted, så tar det tid å bli kjent med naboen. Nordmenn orker kanskje ikke snakke så lenge med folk hvis de ikke forstår. Så det skjer ofte at flyktingene blir mer sammen med de dem kjenner fra før. Kanskje flyktingene må være litt kontaktsøkende selv.

Klassestørrelse er et annet tema som flere av lærerne har tanker om. En for stor klasse er ikke nødvendigvis en fordel når det kommer til språkopplæring. Et antall på 20 eller mellom 12-20 elever foreslås som ideelt. «Klassene ikke bør være for store eller for små. Det kan fort bli en enveiskommunikasjon med en for liten gruppe. Med en litt større gruppe blir det mer å «spille» på». En annen lærer igjen mener at 20 fort kan bli for mange: «De er så variert i bakgrunn og utvikling, og det er vanskelig å favne alle når det nærmer seg 20».

Trekantsamtaler er et samtaleemne som lærerne har mye å si om. Dette er en form for kommunikasjon som lenge har vært brukt mellom lærer, elev og programrådgiver og det er noe lærerne har vært svært fornøyde med. Men i det siste året har de alle gått mer over til gruppesamtaler. Flyktingtjenesten har gitt uttrykk for at gruppesamtaler gir mer diskusjon fordi da møtes flere elever som snakker samme språk, deres lærer og deres programrådgivere. Lærere har derimot gitt uttrykk for at det er vanskelig å ta opp slikt som er vanskelig for deltakerne å snakke om, i gruppesamtaler. En av lærerne gir uttrykk for at det gir lite samkjøring når det ikke er nok trekantsamtaler.

Et annet interessant tema som går igjen er språkpraksisplass. Dette er et tilbud som norskopplæringen arrangerer, og som skal gi elevene muntlig øvelse i norsk utenfor skolen ved å jobbe på en arbeidsplass. Det fortelles at barnehager har vært spesielt flinke til kontakt her og å ta i mot elever. Men det beskrives også en frykt for å sende ut elever for tidlig til språkpraksisplass, både i forhold til om eleven er klar, og i forhold til opprettholdelse av relasjonen mellom skolen og den enkelte språkpraksisplass. Om å sende ut elever til språkpraksis sier en av lærerne: «Det er ikke nødvendigvis det at eleven er så flink, men hvis han snart er ferdig med programmet så føler vi oss

presset. Vi er litt redd for å sende dem ut for tidlig. Da kommer de tilbake, og da ødelegger vi kanskje litt av forholdet mellom skolen og den praksisplassen».

Et positivt moment som nevnes med introduksjonsprogrammet er at det er obligatorisk. «Før sluttet folk før det var ferdig, altså før det ble obligatorisk, mens nå må de være i programmet, og de får betalt for det. Det ikke er alle som forstår hvilken god mulighet programmet er til å tilegne seg norsk og kunnskap om samfunnslivet». En av de andre lærerne mener at introduksjonsprogrammet ikke burde være obligatorisk, fordi hvis deltakerne føler at de ikke mestrer å være i et slikt program, så bør de få slippe det.

4.1.2 Programrådgiveres synspunkt på introduksjonsprogrammet

Programrådgiverne fikk i tillegg til spørsmål om deres arbeidsoppgaver, også spørsmål om deres kontakt med deltakerne i programmet, og deres meninger om undervisningen og samarbeid. Programrådgivernes erfaringer og tanker kretset særlig rundt måte å jobbe på, oppfølging, nettverk, frivillighet og det med praksis.

I den ene kommunene er de svært positive til oppfølging av deltakerne. Programrådgiveren har det fulle ansvaret for deltakerne gjennom hele programmet. De følger også opp deltakeren etter endt program. Men hvis klassene er veldig store, er det vanskeligere med nøye oppfølging. Og det gis uttrykk av at det ikke er nok tid til å gi den oppfølgingen som programrådgiveren ønsker, men at det uansett er bedre oppfølging nå enn før introduksjonsprogrammet kom. I den andre kommunen er programrådgiverne delt inn i tre team: to startteam og ett slutteam, altså i tre ulike faser av programmet. Dette vil i praksis si at deltakeren vil ha kontakt med flere ulike programrådgivere, alt etter hvilken fase han eller hun ligger i i programmet. En av programrådgiverne gir uttrykk for at dette gjør at han ikke føler han får nok kontakt med deltakerne, at han ikke kjenner de godt nok når han skal hjelpe dem over i praksis.

I den mindre kommunen fokuserer en av programrådgiverne mye på ukeplanene til deltakerne. Den skal fylles opp med 37,5 timer med hovedsaklig skole og fritidsaktiviteter forklares det. «I og med at det står at det skal være et fulltidsprogram, så har vi et middel til å få alle til å ha aktiviteter sammen med nordmenn, som hjelper dem med å få et nettverk, arve brukte ting og lære norsk». En av programrådgiverne forklarer at de bruker det bevisst at deltakerne skal ha en full ukeplan.

Nettverk er et annet sentralt tema som programrådgiverne nevner i forhold til at det bør være et tettere samarbeid mellom lag og organisasjoner for å skaffe praksisplasser: «Det er gjennom nettverk en får seg jobb. Mer og tettere kontakt med norsk nettverk og arenaer». Praksisplass nevnes slik også som svært viktig. I den ene kommunen fortelles det at dette ansvaret med praksisplass før lå hos et kontor innen NAV, men at flykningtjenesten nå har fått det fulle ansvaret. En av programrådgiverne mener det bør bli flere praksisplasser hvor kravet til prestasjon ikke er for høyt: «Faren ved å sende folk for tidlig ut i praksis, er at de får en krasj med ikke å takle arbeidspresset. Dette kan påvirke arbeidsplassenes holdninger og kan ødelegge for innvandrere senere. Det fantes slike vernede plasser før». En av programrådgiverne vektlegger også språkpraksis som veldig viktig, særlig at det er viktig å få det veldig tidlig. Men at dette kan være vanskelig hvis deltakerne ikke kan utføre arbeidsoppgavene på språkpraksisplassen.

Samarbeidet, eller heller mangelen på samarbeid med NAV er et sentralt tema for programrådgiverne i begge kommunene. En av programrådgiverne forklarer forholdet slik: «Det tar flere måneder å få til samtaler med dem. Vi får tildelt en kontaktperson, og etter mange dager så har de endret kontaktperson. Og da må vi bygge opp kontakten på nytt. De fungerer veldig dårlig som samarbeidspartner, og tar veldig mye ressurser». En av de andre forklarer at hun før hadde et godt samarbeid med både sosialkontoret og trygdekontoret, men ikke Aetat. Og nå når de er slått sammen til NAV er kontakten omtrent helt borte. «Der er det låst. Vi stanger bokstavelig talt i veggen».

Penger et annet tema som samtlige programrådgivere kommer inn på. I den ene kommunen forklares det at de bare kan bruke gratis tiltak. Integreringstilskuddet går til kommunen generelt, ikke til flykningtjenesten i kommunen. Flykningtjenesten har slik ingen kontroll på integreringstilskuddet for å skaffe tiltak til deltakerne. Når det kommer til penger så kommer en av programrådgiverne inn på dette med å gi deltakere muligheten for utvidet program. Dette er noe de bevisst må gjøre unntaksvis fordi det koster svært mye penger for kommunen. Og et eksempel på hva som skjer da er at deltakere går rett over fra endt introduksjonsprogram og inn på sosialhjelp.

I forhold til at introduksjonsprogrammet er obligatorisk, mener en av programrådgiverne at det er en fordel for deltakerne at introduksjonsprogrammet er obligatorisk, fordi det tvinger noen av gruppene som kanskje kunne falt ut før, til å lære norsk. En annen lærer sier: «Vi så i starten at det var en hvilepute når det ikke var obligatorisk. Når en kommer fra et passivt mottak, så kan det være

en fare for at en fortsatt er passiv hvis en ikke blir tvunget ut av denne sirkelen».

4.1.3 Deltakeres synspunkt på introduksjonsprogrammet

Deltakerne fikk andre spørsmål enn de ansatte. Ut fra svarene så det ut til at de fleste deltakerne stort sett var fornøyd med undervisningen og kontakten med flyktningtjenesten. Ingen hadde noe å utsette på skolemateriell og hadde generelt få klager på selve undervisningsmetodene. Samtlige av deltakerne uttrykte også at det er viktig å lære seg norsk, og for å lære norsk mener flere av dem at det viktig med norske venner og nettverk, å høre norsk, og å snakke norsk med andre deltakere.

Flere av deltakerne forteller om at det å se norsk TV og lese norske bøker er viktig i tillegg til norskundervisningen. Det at aviser og radio brukes i undervisningen ses som positivt av deltakerne. En av dem sier følgende: «Jeg ser at all undervisning er bra. Vi er gruppe 1, laveste nivå. Jeg er heldig og har en flink lærer. Hver dag snakker han med oss om nyheter på radioen. Etterpå skriver han nyheter på tavlen».

For flere av deltakerne er det nettopp det å lære norsk og å bli integrert i det norske samfunn som motiverer dem til å være aktive i norskundervisningen. En av deltakerne synes det er viktig ikke å gå rundt og vente på at introduksjonsprogrammet skal gjøre alt for en, og fremmer slik frivillighetsarbeid som svært viktig for å komme inn i det norske samfunnet. Mange av deltakerne jeg intervjuet er enten med i frivillighetsarbeid nå eller har vært det før. Det å praktisere norsk utenfor skolen er viktig, og deltakerne ser slik språkpraksisplass som en veldig bra ting. Men en av deltakerne synes de kunne fått mer hjelp av flyktningtjenesten til flere språkpraksisplasser.

Selv om de fleste av deltakerne framhever det med å bli kjent med nordmenn som viktig, så uttrykkes det fra flere vanskelighetene de faktisk har med å bli kjent med nordmenn. Mens andre igjen framhever at dette er svært viktig for å bli integrert, og at frivillighetsarbeid er én fin måte å bli kjent med nordmenn på. Samtlige av deltakerne er enige om at det er viktig å snakke norsk.

I en av kommunene har de noe som er en form for råd for deltakere, og to av informantene mine er med i dette rådet. Dette rådet ble stiftet av 8 personer fra ulike land, selv om det var et forslag fra flyktningtjenesten i kommunen. Det forklares i intervjuene at dette er en bro mellom deltakere i programmet og flyktningtjenesten, og skal gi forbedret kommunikasjon og mulighet for endringer.

En av deltakerne forklarer at rådet fortsatt er i en oppstartfase, og de har en utfordring i forhold til å fortelle andre elever om dette rådet og dets mål.

Et interessant emne som tas opp er det med ulike dialekter. Det kommer fram av to av deltakerne at det å måtte forstå andre dialekter enn det de lærer på skolen er vanskelig. «...Og [nordmenn] liker ikke å snakke bokmål. De fleste [innvandrere] synes det er enklere for dem å snakke bokmål. Vi lærer bare bokmål på voksenopplæringen. Så det er vanskelig for oss å ta kontakt». Mens en annen deltaker sier følgende: «Men jeg synes det er viktig at folk ikke snakker bokmål til meg, men med sin egen dialekt slik at jeg lærer det».

4.2 Faktorer som påvirker iverksettingen av programmet

Oppsummert er det flere ting som bidrar til at introduksjonsprogrammet fungerer og oppnår målsetningene, som både lærere og programrådgivere i begge kommunene stort sett er enige om: Det å ha et nettverk, praksis – både arbeidspraksis og språkpraksis, motiverte deltakere og et godt samarbeid mellom lærere og programrådgivere. Lærerne fokuserer i tillegg på andre ting, slik som classesammensetning og variering i undervisningen. Programrådgiverne fokuserer på arbeidsmetodene, ressurser og forholdet deres til NAV kommunikasjonsmessig. Deltakerne er også enige om viktigheten av praksisplasser og det å ha nettverk. I tillegg nevner også de motivasjonen som essensiell for å lære norsk, og hvordan undervisningsmetoder kan være medvirkende til motivasjonen.

Hva er så avgjørende for iverksettingen av introduksjonsprogrammet for at det skal fungere optimalt og oppnå målene i introduksjonsloven? I denne delen av analysen skal jeg gå nærmere inn på hvert enkelt tema mer detaljert fra de ulike informantenes perspektiv. Først skal jeg sammenligne lærere, programrådgivere og deltakere innen de ulike temaene som allerede er nevnt som viktige, for så å diskutere de ulike hypotesene.

4.2.1 Ressurser

Ressurser er et tema som går igjen blant både lærere og programrådgivere, men kanskje aller mest, for sistnevnte. Penger griper sterkt inn i deres arbeidshverdag. Programrådgiver Bjørnar føler ikke

at han har nok ressurser til å gjøre jobben sin slik han ønsker. De ressursene de har kan bare brukes til gratis tiltak. Bjørnar forklarer: Integreringstilskuddet kommer til kommunene, ikke til flyktningsjenesten og flyktningsjenesten har ikke kontroll på integreringstilskuddet i det hele tatt. «Introduksjonsprogrammet bør ses som et tilbud på linje med folkehøgskole eller universitet, så [flyktingene] kan velge». Men han forteller videre at de ikke får finansiering for andre ting, så det er ikke noen aktuelle tiltak: «...Men hvis det blir forandringer, og mer konkurranse på tiltakssiden med flere aktører på det markedet, så kommer samfunnet til å spare på det». Programrådgiver Anne forteller også hvordan mangel på ressurser og penger påvirker hele programmet. Hun mener at hvis de hadde hatt et bedre budsjett, så kunne de leid inn flere til å ha arbeidsrettede kurs. Og de kunne hatt bedre tolker som hadde kommet fra tolketjenesten i [den nærmeste bykommunen]. De kunne hatt flere studieturer med buss og flere ekskursjoner for de som skal ta viktige valg. Anne forteller videre at hvis en av programrådgiverne er syke, så finnes det ingen vikar, og da blir det mindre oppfølging. Hun synes at ledelsen hele tiden fokuserer på å spare penger, og at dette kan føre til perioder med lite oppfølging, som kan gå utover resultatene. Programrådgiver Lars i den større kommunen sier: «Når det kommer til realitetene med å ivareta lojaliteten til deltakere, og samtidig lojaliteten til en arbeidsgiver, så ønsker vi å bruke minst mulig penger på det. Det er en realitet. Kommunene får masse penger som skal brukes på integrering. Da bør pengene brukes på deltakerne, ikke andre poster». Lars forteller videre at f.eks. når det gjelder muligheten til å gi deltakerne en utvidelse av programmet, så må de være bevisste på at dette skal gjøres veldig unntaksvis. For dette koster veldig mye penger for kommunen, så da gir de ansvaret over til NAV, forklarer han. Lars forteller også om hvordan pengeproblemer i kommunene skaper problemer for deltakerne i programmet. Han forteller at det er en god del folk som ikke har 30 timer norsk i uken slik lover sier, at det er mange som i perioder bare har 24 timer. Han sier dette skyldes at kommunene i perioder ikke prioriterer å sende inn ressurser med flere lærere, valgfag og grupper:

Et pengespørsmål. Det er ei som er i programmet fra januar, som enda ikke har fått plass [i undervisningen]. Dette skulle vært på plass fra midten av februar. Programtiden går, men ikke noe innhold i programmet. Her bør vi som programrådgivere stoppe programmet slik at hun får tilbake tiden. Jeg har egentlig makt til å stoppe dette, eller forlenge hvis jeg går inn for det. Hun får stønad, men gjør ingenting. Hun spurte om det var greit at hun bruker de pengene... Jeg vurderer å gi henne to måneder ekstra i programmet.

Å ha for mange deltakere å være ansvarlig for, uttrykker noen av programrådgiverne som en utfordring i forhold til å få gjort jobben sin slik de ønsker. Katrine har 30 deltakere hun er ansvarlig for bare i programrådgiverstillingen. Men hun føler at hvis hun ikke hadde hatt så mange case, så kunne hun brukt mer tid på hver enkelt. «Jeg kan se at jeg ikke har tid hvis noen har spesielle

interesser eller hobbyer, så jeg har ikke mye tid til å skape kontakter, f.eks. med folkedansgrupper. En klarer ikke å være så involvert, noe som kan føles negativt. Men så er det kanskje ikke den jobben vi skal ha heller». Lars trekker også fram dette i forhold til inndeling i faser: «Jeg føler at vi har så mange deltakere, og ting har blitt enda mer uklart når det gjelder sluttfasen i programmet. Det sliter på når en ikke får folk videre». Også fagleder Line fra den større kommunen kommenterer om de finansielle rammene. Hun forklarer at de kommunale rammene har blitt kraftig nedkjørt, og slik sett begynner de å få problemer. Før var ikke budsjettet like stramt. Line forklarer videre at hvis en ønsker en opplæring som er tettere knyttet opp mot arbeidslivet, så trengs det mer ressurser for at dette skal være mulig. Men det som skjer nå er at gruppene bare blir større og større, noe som gjør det vanskelig å få til andre typer tilbud for elevene. Hun forteller at det har vært snakk om å kjøre kurs på selve arbeidsplassene, f.eks. renholdskursene på selve arbeidsplassen. Men dette igjen gjør det vanskelig for lærere å sette seg inn i dette. Line forklarer at det er et separat budsjett for skolen, og flyktningtjenesten. Flyktningtjenesten ordner arbeidspraksis for deltakerne, noe som hver enkelt programrådgiver står for. «Men fra i fjor høst ble det et stort diskusjonstema der programrådgiverne ville at det skulle bli en ny ordning der deltakere skulle sendes i praksis etter et halvt år. Altså at lærerne skulle ha ansvaret for å få elever ut i praksis. Dette så ikke skolen som en mulighet, da det ikke var nok kapasitet. Så det ble det ikke noe av», forklarer Line. Dessuten mente lærerne at deltakerne kan for lite norsk etter et halvt år til å gå i praksisplass.

4.2.2 Nettverk

Flere av lærerne mener det er viktig å ha et nettverk for å oppnå målene i introduksjonsloven. Per fra den større kommunen fremhever viktigheten av å bli kjent med nordmenn og å jobbe hjemme: «For å lykkes må en ha et bredt kontaktnettverk, og jobbe mye med skolearbeid hjemme for å kunne lykkes». Også programrådgiverne nevner viktigheten av nettverk. Katrine fra den mindre kommunen vektlegger det å få informasjon om det som finnes og å bli introdusert for ulike nettverk og norske arenaer: «Ikke bare svømming, hvor en lærer å svømme, men f.eks. idrettslag, frivillige organisasjoner, musikk og kunst, tur og mark, jakt og fiske – arenaer hvor det er nordmenn. Dette prøver vi hele tiden å videreutvikle» Hun sier også: «Det er gjennom nettverk en får seg jobb. Mer og tettere kontakt med norsk nettverk og arenaer». Deltakerne vektlegger særlig frivillighet og hvordan dette hjelper en å bli kjent med nordmenn og få seg et nettverk. Anders, en av deltakerne fra den større kommunen sier følgende: «Frivillighetsarbeid hjelper meg å bli kjent med folk». Frivillighetsarbeid gjør at han kan finne felles interesser med nordmenn og slik lettere bli kjent med

dem. Mens en annen deltaker fra den mindre kommunen, Ernst sier: «Viktig å være sosial, og å være i kontakt med nordmenn. Bedre å jobbe noe frivillig. Jeg har jobbet ca. 3 ganger med frivillighetssentralen. Jeg har flyttet bord på konserter, f.eks. med bæring». En av lærerne fra den mindre kommunen sier han pleier å oppfordre elevene sine til å gå på frivillighetssentralen. Disse svarene viser hvordan det å bli kjent med nordmenn, skaffe seg et nettverk og å gjøre frivillighetsarbeid, er faktorer som er med på å realisere målene til introduksjonsprogrammet.

4.2.3 Praksis

Forberedelse til deltakelse i yrkeslivet er et av delmålene i introduksjonsloven, og både lærere, programrådgivere og deltakere vektla praksisplasser, både språkpraksis og arbeidspraksis som viktig i introduksjonsprogrammet. En av programrådgiverne, Bjørnar, i den mindre kommunen, mener det bør være mer språkopplæring kombinert med arbeidspraksis, men at de mangler penger. NAV tilbyr praksisplasser, men når deltakerne ikke klarer norskprøvene, får de ikke plassen, forteller han. «Det mangler altså et overlapp mellom norskopplæring og arbeidspraksis». Katrine, programrådgiver i den større kommunen, jobber blant annet med å opprette samarbeid med eksterne enheter, lag og organisasjoner for å skape arbeidsrettede tiltak, og hun synes det burde være et enda tettere samarbeid for å skape flere praksisplasser. Programrådgiver Lars synes av og til det er vanskelig å sende deltaker over i praksis: «... I slutteamet så har vi ikke den kunnskapen om dem, og da går det litt tid, i alle fall for min del, før jeg vil sende dem ut i praksis...».

Av deltakerne som har hatt arbeidspraksis, synes de at forberedelsen til dette har vært bra og de har vært fornøyd. Særlig Anders, som har praksisplass på sykehjem, er svært fornøyd. Der snakker han norsk hele tiden. Videre forklarer han:

Det med to år i programmet, med folk som går på skolen og kommer tilbake igjen – psykologisk så mister vi mye energi med å gå på skolen. Du henter bøkene dine på bordet hver morgen, du gjør det samme hver dag. Jeg liker kombinasjonen av praksis og skole. Skole er ikke nok for å lære et språk. Det er obligatorisk. Jeg har mye energi til å gjøre andre ting. Mange ganger mister jeg energien. Praksisen gjør det meningsfullt å lære språket, vi trenger å føle at vi gjør noe. Jeg sier ikke at jeg ikke liker skolen. Men jeg liker ikke hvordan det er med at vi drar til skolen og tilbake igjen. Det kan gjøre deg passiv hvis du ikke gjør andre ting. Jeg vet mange folk som er passive fordi de ikke gjør andre ting.

Aileen, en av deltakerne fra den større kommunen som var på praksisplass, synes ikke hun fikk

snakket nok norsk da hun hadde praksisplass på Burger King, og at det mest var fysisk arbeid. «Jeg var den eneste som ikke kunne norsk. Litt vanskelig, og også god erfaring». Hun måtte jobbe 8 timer hver dag, og hadde rett og slett ikke tid til å snakke med andre. Men hun synes likevel en slik jobb kan være en døråpner for de som ønsker en jobb der senere.

Språkpraksisplass er også svært viktig for alle tre parter. Og i begge kommunene er dette et tiltak som administreres gjennom norskopplæringen, altså gjennom skolen. Deltaker Ernst fra den mindre kommunen sier: «Jeg har vært på språkpraksis, på videregående, IKT. Men det var for en kort periode. Jeg var der bare 3 uker. Men håper å få den tilbake. Det er veldig viktig for meg å få språkpraksis gjennom skole». Han føler han fikk snakket mer norsk på språkpraksisplassen enn vanlig praksisplass. Fagleder Line fra den større kommunen sier at skolen har språkpraksiskurs som skal forberede deltakerne til å gå språkpraksis. Programrådgiver Katrine fra denne kommunen mener det er viktig å sende deltakerne ut enda tidligere i språkpraksis, men at dette kan være vanskelig hvis deltakeren ikke kan utføre arbeidsoppgavene på språkpraksisplassen. Lærer Bernt fra den mindre kommunen sier at særlig barnehager er flinke i forhold til å tilby språkpraksisplasser, men han har den samme oppfatning som Katrine: «Det har hendt det har blitt mer arbeidspraksis, og det blir jo feil. Men det er viktig at elevene er modne for språkpraksis, ellers skjærer det seg lett», sier han. Om det å sende ut deltakerne i språkpraksis sier han også: «Det er ikke nødvendigvis det at eleven er så flink, men hvis han snart er ferdig med programmet så føler vi oss presset. Vi er litt redd for å sende dem ut for tidlig. Da kommer de tilbake, og da ødelegger vi kanskje litt av forholdet mellom skolen og den praksisplassen». Deltaker Ernst synes språkpraksis som et supplement til vanlig norskundervisning er viktig av flere grunner: «Har med motivasjon å gjøre. Hvis en skal få jobb, så må en ha språkpraksis. Hvis jeg bare lærer her på skolen, så vil jeg ikke kunne klare å snakke norsk hjemme. Derfor er det viktig både å kunne snakke på skolen, og å ha noen utenfor skolen å snakke med, i tillegg til skolen». Deltaker Anders mener følgende: «Praksisen gjør det meningsfullt å lære språket, vi trenger å føle at vi gjør noe».

4.2.4 Samarbeid

For at iverksettingen av introduksjonsprogrammet skal fungere optimalt, er samarbeid mellom de ulike enhetene i programmet svært viktig. Dette er noe som kommer tydelig til syne i svarene til både lærere og programrådgivere, spesielt når det kommer til forbedringspotensialet til introduksjonsprogrammet. Fagleder Line synes ikke det er så lett å få til et samarbeid som fungerer

godt nok med to enheter (voksenopplæringen og flyktningsjenesten). Om flyktningsjenesten så synes hun at samarbeidet har variert mye. Etter at introduksjonsprogrammet begynte, så har det gått i bølger. Hun mener det kanskje burde vært et tettere samarbeid, spesielt tilknyttet hver elev, men at dette ikke alltid er så lett å få til. Hun forklarer at det tidligere var trekantsamtaler, mellom programrådgiver, lærer og elev en gang i semesteret, og at dette var noe som lærerne var svært fornøyd med. Ofte var det på skolen og noen ganger over telefon. Line sier at trekantsamtalene i mange tilfeller fungerte bra, men at det kunne oppstå uenigheter hvor programrådgiverne gjerne ville ha det siste ordet. Nå er kommunikasjonen mer over e-post. «Slik kan læreren, som ser mer, informere programrådgiveren», forteller hun. Fra høsten av gikk de mer over til gruppesamtaler enn trekantsamtaler. Dette vil si møter med grupper av elever som snakker samme språk, deres kontaktpersoner, ulike lærere og programrådgivere. Line forteller videre at de har fått tilbakemelding fra lærere om at de synes det er vanskelig å ta opp ting, f.eks. slikt som det ikke er så enkelt for deltakerne å ta opp i plenum. Flyktningsjenesten har ifølge Line gitt uttrykk for at gruppesamtaler gir mer diskusjon enn trekantsamtaler. Line mener selv at det burde vært en mer kombinasjon mellom trekantsamtaler og gruppesamtaler. Programrådgiver Bjørnar føler at programrådgiverne har best samarbeid med enkeltlærere gjennom trekantsamtaler. Men sier: «De har det travelt, og så langt i år har jeg ikke hatt noen av disse trekantsamtalene». Programrådgiver Katrine fra den større kommunen forteller hvordan de nå er i overgangen til en annen form for kontakt mellom lærer, programrådgiver og deltaker:

...Nå skal jo [jeg og den andre programrådgiveren] være [tilstede i klassene] en gang i uken på rundgang, så da er det mulighet for lærere med felles deltakere eller omvendt for å komme og snakke. Men dette er et ressurssspørsmål. Vi har ikke tid, men lærerne vil. Men det er for mange deltakere per programrådgiver.

Lærer Per savner trekantsamtalene, og han skjønner ikke hvorfor de sluttet med dette. Med slike samtaler kunne de legge planer i fellesskap, og det ga en viktig samkjøring, forklarer han. Per har selv vært vitne til hvordan et samarbeid mellom lærer og programrådgiver ikke alltid fungerer optimalt. Han mener at læreren treffer eleven mye mer enn programrådgiveren, og at lærerne kjenner mer til deltakernes drømmer og planer om fremtiden. Han sier videre at det kan se ut som at programrådgiveren ikke alltid «ser» deltakeren godt nok. Men føyer til at programrådgiverne har veldig mange de har ansvar for. Deltaker Ernst har også sett at samarbeidet mellom lærer og programrådgiver ikke alltid fungerer når det kommer til det rent praktiske:

Jeg har tenkt å ta Bergenstesten gjennom Vox. Jeg må først snakke med programrådgiveren om timeplanen.

Han må snakke med voksenopplæringen. De har ikke satt opp noen samtale der både jeg, lærer og rådgiver er satt opp. Jeg tror at hvis de har bedre samarbeid, så blir det enklere. Rådgiveren sier han skal snakke med lærer, lærer sier han skal snakke med rådgiver..og..tiden går.

4.2.5 NAV

Forholdet til NAV er noe som programrådgiverne i både den større og mindre kommunen har utfordringer med. Programrådgiver Bjørnar forklarer: «Det tar flere måneder å få til samtaler med dem. Vi får tildelt en kontaktperson, og etter mange dager så har de endret kontaktperson. Og da må vi bygge opp kontakten på nytt. De fungerer veldig dårlig som samarbeidspartner, og tar veldig mye ressurser». Bjørnar forteller at det er de selv, programrådgiverne, som hjelper med å melde folk arbeidsledig. «Vi følger opp, ikke NAV». Videre forteller han at NAV treffer de flyktninger som ikke har klart å være ”selvstendige” gjennom introduksjonsprogrammet, de 40 prosent som har ”havnet utenfor”.

Så [NAV] ser ikke flyktninggruppen slik den er: de ser ”bare problemer”. De er ikke klar over at en stor gruppe av flyktninger ikke har kommet i kontakt med dem i det hele tatt. Når flyktninger blir presentert for NAV har ikke NAV tid til å sette seg inn i deres plan, og klarer heller ikke å akseptere flyktninger som individer med forskjellige behov: det er en tommelfingerregel som brukes på flyktninger uten at det er noe behov for det. Men vi holder på å sette opp en samarbeidsavtale med [NAV].

Bjørnar forklarer videre at de på NAV ikke har kapasitet til å drive med individuell plan. «[På NAV] betyr det passivitet, mas om penger og kaos». Og at: «Utrolig mye av vårt samarbeid med NAV går på sånne uviktige ting som etablering, betaling og utmåling av livsopphold osv, slike banale ting. Men ingenting går på kvalifisering føler jeg». Han sier også: «Introduksjonsprogrammet fungerer mer enn sosialhjelp – i sosialhjelp er du enten kvalifisert eller ikke».

Programrådgiver Anne forteller følgende om forholdet til NAV: «Der er det låst. Vi stanger bokstavelig talt i veggen». Før hadde Anne god kontakt med sosialkontoret og trygdekontoret, men Aetat slet hun med fra starten. Disse tre ble slått sammen til NAV, oppklarer hun. Det var etter dette at kontakten ble helt stengt. Det vil si umulig å få svar på e-post og telefon. «Vi kunne gå rett inn på kontoret før, og de hos oss, men ikke nå lenger. Nå må vi trekke kølapp». Anne forteller videre at de ikke har noen ny avtale om samarbeid med NAV enda, men at ledelsen jobber med dette. Å få til en avtale med en flyktning og en saksbehandler kan ta en måned før de får det til. En enveiskommunikasjon, sier hun. «Når det handler om søknad om sosialhjelp så kommer de løpende,

men hvis vi forsøker å få til en god kontakt på forhånd, en god overgang, så er dette vanskelig». Anne forteller at det er vanskelig å få tak i rett person, og når de får det, så har de mange fordommer og feil informasjon. Men hun synes det blir litt og litt bedre. Hun forklarer at de prøver å gi bort kunnskap om kontakt med innvandrere til andre samarbeidspartnere, som setter pris på dette. Men med NAV kommer de aldri til dette punktet. Hun sier at NAV sitter og snakker trøndersk til deltakeren, og sier bare «gå og registrer deg selv». «Det er ikke et samarbeid slik det var før. Vi føler oss som pesten når vi kontakter NAV: «Åh den [flyktningsjenesten]». NAV bruker veldig lite tid på kartlegging, før de bestemmer seg for hva som er riktig når det kommer til å sende deltakere ut i praksis også: «De har for lite kunnskap til å jobbe med innvandrere», sier hun.

Lars i den større kommunen forteller at samarbeidet med NAV dessverre er borte. De kunne få sluset ut deltakerne i jobberelatert kurs gjennom NAV, men nå er dette helt slutt. NAV og flyktningsjenesten hadde en samarbeidsavtale som ikke var direkte lovpålagt. Men Lars forteller om rundskrivet til loven som kom i 2007 (Bakken og Pedersen 2007) hvor det står at det skal være en avtale om samarbeid med NAV og flyktningsjenesten. Men det finnes ikke en slik overordnet avtale mellom flyktningsjenesten og NAV i denne kommunen som styrer disse forholdene, noe Lars har etterspurt. «Vi som saksbehandlere og på NAV sitter i konflikt om hvem som ikke skal ha ansvaret. En uheldig gråsoner», sier han.

4.2.6 Motivasjon

Et tema som mest lærere tar opp i intervjuene, er deltakernes motivasjon. Fagleder Line mener at det som er avgjørende for å bli god i norsk og få grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse til deltakelse i yrkeslivet, er motivasjonen. «Det er umulig å lære et språk hvis en ikke er villig». Hun snakker også om at motivasjonen også kan variere over tid: «Når folk begynner, så føles det som at de lærer mye, og en merker en forskjell. Ettersom tiden går, så merker en ikke denne forskjellen så godt, og da kan motivasjonen dable av». Per, fra den større kommunen, mener at for å oppnå målene i introduksjonsloven så må det en betydelig innsats til, også utenfor skolen. En av de andre lærerne, Bernt fra den mindre kommunen legger vekt på hvordan de bruker koblingen mellom norsk og det å ha et godt liv, for å motivere: «Gode norskkunnskaper, arbeid, lønn, penger og det gode liv – det henger sammen. Og det bruker vi bevisst i motivasjonssammenheng». Han synes dessuten at de fleste i klassen hans er godt motiverte. Men

han trekker også fram aspektet med bakgrunnen til deltakeren, og om hvordan han synes det er større forskjell på læringsevnen enn læringsviljen hos elevene. Han forteller om hvordan bakgrunnen til noen av elevene påvirker hvor raskt de lærer. F.eks. at enkelte elever fra Sørøst-Asia har mye større problemer med å lære norsk uttale enn andre etniske grupper. Det å kunne engelsk fra før, eller generelt ha lært språk blir også sagt å være viktig for å lære norsk. Mari som også er lærer i den mindre kommunen, forteller hvordan introduksjonsprogrammet er et tiltak hvor deltakerne *må* lære norsk, men at de ikke alltid er like motiverte. Og selv om de skulle være motiverte, så har de mange andre ting å holde på med, forklarer hun. Flere av deltakerne ser også motivasjonen som essensiell for å lære språket og å bli integrert i samfunnet. Om hva som er med på å motivere, sier deltaker Hege: «I Pakistan, eller i hjemlandet Afghanistan, så var det ikke noen muligheter for å nå fram til et sted. Men her har vi de mulighetene, så hvorfor skal vi ikke gjøre det da? Omstendighetene ligger bedre til rette her enn i Pakistan og i hjemlandet». Det som motiverer deltaker Helle til å være aktiv i programmet er mye det sosiale: «Noen ganger går vi på fest, og på kino gjennom skolen. Det som motiverer meg er at vi kan kommunisere med andre. Jeg liker å snakke med norske [folk], eller personer som har et annet språk». Deltaker Rolf er også enig i at det sosiale er viktig for å motivere. Programrådgiver vektlegger at det er viktig med lærere som stiller krav, motiverer og pusher.

4.2.7 Klassestørrelse

Andre aspekter som lærere framhever er klassesammensetning og klassestørrelse. Lærer Per forklarer at dette er en svært heterogen gruppe med mange forskjellige etnisiteter, og at grupper settes ikke sammen på bakgrunn av etnisitet, men ved behov. f.eks. ut fra språkkuttale og valgfag. Han mener også at klassene ikke bør være for store eller for små. «Det kan fort bli en enveiskommunikasjon med en for liten gruppe. Med en litt større gruppe blir det mer å «spille» på. 12-20 elever i en klasse er ideelt». Lærer Mari synes 20 kan bli for mye. Hun mener at de har for store klasser, både grunnet økonomi og plass, og at 12 til 14 i hver er ideelt. «De er så variert i bakgrunn og utvikling, og det er vanskelig å favne alle når det nærmer seg 20», sier hun. Fagleder Line mener også at det ikke er så stor fordel med en for stor klasse i språkopplæring og at det maksimum bør være 20 elever. Videre forklarer hun:

Når vi starter opp nye klasser, strekker vi det av og til for langt, med å ha større klasser enn det som trengs. Og siden et av målene er å la innvandrere få begynne så fort som mulig, så kan dette være med på å gjøre

klasser ustabile siden det da ofte blir utskiftninger av elevene i klassene. Vi har en forpliktelse om at folk ikke skal vente for lenge med å bli satt i en klasse.

4.2.8 Arbeidsmetoder

Et aspekt som lærerne og deltakerne snakket mye om, var undervisningsform. Fagleder Line forklarer at undervisningsopplegget varierer med hvilket spor elevene ligger på. Det er tre ulike spor og hensikten med å dele inn i spor er at elevene skal få mest mulig tilpasset undervisning. «Det er vanskelig hvis analfabetene jobber sammen med de som har høyere utdanning», sier hun. Lærer Per forklarer også at hvilket spor en plasseres i kommer an på hvilken skolebakgrunn en har fra før. «Sporene graderer deltakerne etter hvilken skolebakgrunn de har fra før. Spor 1 vil si lite eller ingen skolebakgrunn. Spor 2 vil si litt mer skole, noe grunnskole, og ofte de som har tidligere avbrutt skole. Det er flest elever på dette sporet. Spor 3 inneholder deltakere med videregående skole og noe høyere utdanning». Lærerne har ellers stor frihet til å variere undervisningen sin innenfor disse sporene, og flere av lærerne mener det er viktig å variere undervisningen for at elevene skal få maksimalt utbytte. Per mener dette kan skje gjennom god kontakt med samfunnslivet, og selv bruker han bedrifts- og museumsbesøk. Deltaker Helle setter pris på det sosiale som blir arrangert gjennom skolen ved at de går på fest og kino, noe hun føler er med på å motivere veldig. Lærer Bernt bruker ofte radio i sine norsktimer, noe Helle også synes er veldig bra.

Hos programrådgiverne er det i tillegg til det som allerede er nevnt, arbeidsmetodene deres som ofte nevnes. Bjørnar og Anne jobber som programrådgivere i den mindre kommunen. Bjørnar forklarer at de driver med alt som har med introduksjonsprogrammet å gjøre, utenom norskopplæringen. Begges oppgaver går ut på å kartlegge og å sette i gang introduksjonsprogrammet. De utarbeider kvalifiseringsplaner, og følger deltakerne gjennom hele prosessen. ”Vi følger dem opp helt fra starten. Og vi har også oppfølging for de som trenger det ekstra”, sier han. De følger også opp deltakerne etter endt program. I tillegg har Anne hovedansvaret for informasjonsprogrammet som er et program som har med å informere om norsk samfunn, et års program. Anne opplevde at hun måtte sitte og forklare det samme til 10 stk hver uke, noe hun syntes var bortkastet tid. Så hun begynte å jevnlig å samle alle møter: slik kom informasjonsmøtene. I stedet for at hun snakker om politiet, så kommer politiet selv, eller helsepersonell. Anne forklarer at informasjonsmøtene tilpasses hvor deltakerne befinner seg i introduksjonsprogrammet. I begynnelsen kan det være møter med tannlege, så møter med norskopplæringen, så om å søke videregående skole og så videre. Katrine og Lars er programrådgivere i den større kommunen, og jobber på en litt annen

måte. Katrine forklarer at hennes arbeidsoppgaver går ut på en 50 prosent stilling som programrådgiver hvor hun samarbeider med deltakerne om innholdet i programmet deres. Hun forteller også at hun og en annen har ansvar for en hel klasse på skolen. Dette er et nytt tiltak som starter nå. Det vil si at de er tilstede der for å snakke med lærere og elever. Katrine har også en del samarbeidsmøter med andre etater, der andre deler av kommunene er aktive slik som Helsestasjoner. Den andre 50 prosent av hennes stilling er som tiltaksansvarlig. Dette vil si at hun oppretter en del samarbeid med eksterne enheter, lag og organisasjoner, nettverkstiltak og arbeidsrettede tiltak. Lars forklarer at de er organisert litt annerledes nå enn før. «For en liten stund siden så ble vi organisert i team. Da er jeg på det teamet som kalles slutteam. Så vi har to startteam og et slutteam. Dette er i siste fase før de er ferdig». Dette vil si at deltakerne har kontakt med flere ulike programrådgivere gjennom programmet. Ellers er arbeidsoppgavene hans å få etablert kontakt med arbeidsplasser og følge opp den praksisen de får. «Mange individuelle samtaler – både om skole, praksis, og personlige ting». Lars nevner dog at han sliter litt med organiseringen i team, og han forklarer dette i forhold til å det sende deltakere ut i arbeidspraksis:

..Du skal kjenne personen godt før du sender ut, slik at de ikke dropper ut. Her kommer problemer jeg sliter med: overføringen fra startteam til slutteam. I slutteamet så har vi ikke den kunnskapen om dem, og da går litt tid, i alle fall for min del, før jeg vil sende dem ut i praksis. For jeg ønsker ikke at de som deltaker skal få en nedtur. For det skjer ofte, hvis de blir sendt på praksisplass hvor de ikke er forberedt og ikke takler det. Da kan det bli en høyere terskel for å gå ut i en ny praksis, pluss at en kan ødelegge for andre som kommer etter og skal ha praksis på samme plass. Kanskje jeg er i overkant forsiktig. Jeg vet at andre kolleger er med dristig og tar mer sjanser. Et eksempel der en av mine deltakere ble overført til startteam, og hvor deltakeren ble kjørt ut i en praksis som jeg kanskje ikke ville gjort. Dette var en analfabet med erfaring fra skogsarbeid som ble kjørt ut i en praksis i en annen kommune. Jeg følte vi måtte være forsiktige, fordi han hadde 7 unger og skulle være borte mye da. Men han fikk vist at han dugde i skogen, en kjempeflink arbeider. Hvis jeg hadde hatt han i den perioden, så er det ikke sikkert han hadde fått kommet ut i den praksisen og vist at han dugde. Så jeg innser at jeg har potensiale til kanskje å være mer dristig.

4.3 Diskusjon: Struktur- og aktørbetingelser ut fra bakkebyråkrater og deltakeres synspunkt

I det foregående har jeg tematisert all empirien og dannet grunnlaget for den videre analysen. Interessante tema fra empirien er nå samlet under nye overskrifter – temaene for hypotesene. I denne delen, vil jeg derfor diskutere funnene mer ut fra hovedproblemstillingen. Det vil si at jeg

skal diskutere hvordan iverksettingen av introduksjonsprogrammet påvirkes sett i lys av struktur- og aktørbetingelser og bakkebyråkratenes dilemma og mestringsstrategier, ved å besvare hypotesene mine.

4.3.1 Ressurser

Ressurser er én av strukturbetingelsene Baklien nevner. Og penger forklares som en viktig ressurs som påvirker et tiltak (2000). Er det dårlig økonomi, så kan dette sette en stopper for tilgang til nok datamaskiner og annet skolemateriell. Men det som en av programrådgiver Bjørnar legger særlig vekt på, er tiltak for deltakerne. Han forklarer at de ikke får bevilgninger til å sette i gang tilpassede tiltak, og at de bare kan bruke de gratis tiltak som allerede eksisterer. Anne supplerer ved å si at hvis de hadde hatt mer penger, kunne de leid inn flere til å holde arbeidsrettede tiltak. Hun sier også at de da kunne hatt flere ekskursionsjoner og studieturer med et mer romslig budsjett. Programrådgiver Lars vektlegger hvordan å bruke penger på utvidet program for deltakerne bare gjøres helt unntaksvis på grunn av penger, og hvordan flere av deltakerne ikke får antall norsktimer i uka som de har krav på. Det er tydelig at mange av informantene mener at pengene som skal være til introduksjonsprogrammet, ikke brukes på riktig måte. Penger er altså en sentral ressurs som lett griper inn i utviklingen av introduksjonsprogrammet. Og hadde det vært mer penger, ville individuell tilpasning, som er et av målene i introduksjonsloven, vært lettere.

En annen ressurs for måloppnåelse i introduksjonsprogrammet, er nettverk. Både lærere, deltakere og programrådgivere vektlegger dette som særlig viktig. Både i forhold til å ha kontakt med nordmenn i det daglige og å være med i organisasjonsarbeid. Frivillighetsarbeid blir vektlagt i begge kommuner som en enorm ressurs for nettverksskaping. Deltaker Anders forteller hvordan frivillighetsarbeid hjelper han å bli kjent med nordmenn og finne felles interesser med dem. Praksisplasser er ikke et krav ifølge introduksjonsloven, men det er helt klart en stor fordel for forberedelse til yrkeslivet – noe både lærere, programrådgivere og deltakere er enig om. Men flere av informantene vektlegger viktigheten av språkpraksis, altså mer fokus på å kombinere språkopplæringen med praksisen. Som deltaker Aileen sier, så fikk hun ikke snakket noe norsk på praksisplassen hun hadde. Men språkpraksisplasser er ikke alltid er så lett å finne, noe programrådgivere i begge kommuner forteller om. Her kan vi se en tvetydighet mellom lærere og programrådgivere. En av lærerne uttrykker hvordan de kvier seg for å sende ut deltakere på språkpraksis hvis de ikke er klar, mens programrådgivere mener deltakere skulle vært sendt ut enda tidligere. Det er tydelig fra alle tre informantgrupper at praksisplasser, både arbeidsrelatert og

språklig er en nyttig ressurs, og at mangel på dette kan være viktige faktorer for introduksjonsprogrammets måloppnåelse. Men et annet viktig aspekt å trekke inn her er bakkebyråkratenes ressursproblem (Lipsky 1980). Hvis hver enkelt programrådgiver har for mange deltakere de har ansvar for, så kan dette påvirke deres beslutningsevne. De er presset av krav om kommunens måloppnåelse, kostnader ved å få tak i informasjon og et generelt tidspres. Flere av programrådgiverne forteller hvordan de føler de ikke har nok tid til hver enkelt deltaker, noe som kan påvirke deltakernes krav på individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet. Dette gjelder også for lærerne. Flere av dem forteller hvordan klassene til tider blir for store og hvordan dette ikke er gunstig for språklæring, spesielt siden elevene er så forskjellige i bakgrunn og læreevner. Hypotese 1 om ressursenes påvirkning av programmet kan derfor beholdes: Mangel på ressurser i form av penger, nettverk og for mange deltakere i forhold til antall bakkebyråkrater, er med på å påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og kan slik svekke introduksjonsprogrammets måloppnåelse om integrering.

4.3.2 Arbeids- og autoritetsfordeling

En annen av Bakliens strukturbetingelser er arbeids- og autoritetsfordelingen (2000). Ut fra mine informanternes beretninger mener jeg her hovedsaklig arbeidsmetoder blant programrådgivere. I den mindre kommunen var det bare to programrådgivere med ansvar for ca. 35 deltakere hver, og de har ansvar for alt som har med introduksjonsprogrammet å gjøre utenom norskopplæringen. De fordeler enkelte oppgaver mellom seg, men hver av dem har ansvar for sine faste deltakere gjennom hele programløpet og vektlegger hvordan de har et stort fokus på oppfølging av deltakerne, både helt fra starten og etter endt program. I den større kommunen har de en annen arbeidsinndeling som de begynte med våren 2010. Programmet er delt inn i tre faser, altså er de organisert i tre team: To startteam, og ett slutteam, og hver deltaker går gjennom disse tre fasene. I praksis vil dette si at deltakerne har kontakt med flere ulike programrådgivere gjennom programmet. En av programrådgiverne forteller hvordan han føler at dette ikke gir han nok kunnskap om deltakerne før han selv som jobber i slutteamet, skal sende dem ut i praksis. Han synes det blir mange deltakere å ha kontakt med, og at det skapes uklarheter når de kommer til slutfasen. Jeg kan ikke si noe direkte om at den ene kommunenes arbeidsinndeling er bedre enn den andre, men det er tydelig at i den større kommunen, så får programrådgiverne, særlig i slutfasen hvor de skal hjelpe deltakere over i praksis, svært mange deltakere de skal ha oversikt over. Dette kan føre til at programrådgiverne trenger mer tid til å bli kjent med hver enkelt deltaker og slik kan ta feilslutninger om deltakernes kompetanse hvis de får knapt med tid. Programrådgiver Lars sier: «Det kreves å kjenne personen

litt. Jeg merker at det tar tid å etablere den kontakten og tilliten som skal til før en får folk ut i jobb». Her blir dermed bakkebyråkratens ressursproblem også tydelig, gjennom at programrådgiverne får et tidspress på seg (Lipsky 1980). Hypotese 2 kan derfor sies å beholdes: Usikkerhet rundt arbeids- og autoritetsfordelingen blant programrådgivere, påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og kan derfor være med på å svekke måloppnåelsen til introduksjonsprogrammet. Arbeidsfordeling er også relatert til neste hypotese, men her forsøkes årsaken til den ulike arbeidsfordelingen og effektene av den, å forklare.

4.3.3 Bakkebyråkratets størrelse

Regjeringen ønsker en måloppnåelse i programmet på 55 prosent. Dette vil si at de ønsker at 55 prosent av deltakere skal gå rett over i jobb eller utdanning etter fullført program (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011a: 14). I kommune 2 som jeg har halvparten av informantene fra, er måloppnåelsen på over dette, med 60 prosent, se side i 36. Mens kommune 1 har 35 prosent. Jeg har basert utvalget av kommunene nettopp på denne forskjellen i måloppnåelse. Grunnen til dette er at Pettersens analyse for Statistisk sentralbyrå (Pettersen 2009) argumenter med at mulige årsaker til den høyere sysselsettingen for innvandrere i små kommuner blant annet kan være tettere oppfølging. Derfor vil jeg forslå at dette kan ha noe med andelen av innvandrere til kommunene som direkte påvirker størrelsen på bakkebyråkratiet og dermed programrådgivernes arbeidsmetoder. I Webers beskrivelser av det ideelle byråkratiet var det et styre etter upersonlige og rasjonelle regler for å sikre mest mulig effektiv måloppnåelse (Weber, Gerth, Mills og Turner (1991[1948])). Det kan se ut til at selv om det ikke er flere deltakere i programmet per programrådgiver i den store kommunen sammenlignet med den mindre¹¹, så har den større kommunen organisert seg på en annen, noe mer upersonlig måte for å takle arbeidsmengden grunnet flere innvandrere, enn den mindre kommunen. I den større kommunen er programrådgiverne delt inn i team – som representerer en startfase, en form for mellomfase og en slutfase som deltakerne skal følge gjennom programmet. Dette fører til en mindre tett oppfølging da deltakerne har flere programrådgivere de skal forholde seg til gjennom programmet. Dette er i motsetning til i den mindre kommunen der deltakerne har en møteform hvor det skal være to programrådgivere tilstede i klassene for å fungere som et kontaktledd mellom elevene, lærere og programrådgiver. Selv om dette ikke erstatter trekantsamtaler nødvendigvis, så ser vi her en tendens til en noe mer upersonlig arbeidsstil enn i den mindre kommunen. Dette kan være en mer effektiv

11 Hver programrådgiver av mine informanter hadde ansvar for mellom 30 og 35 deltakere i introduksjonsprogrammet.

og tidsbesparende møtevirksomhet, men en kan likevel spekulere om dette er et uttrykk for et ønske om høyere måloppnåelse som potensielt kan stå i strid med en mer individuell tilpasning for deltakerne. Derfor vil jeg si at hypotese 3 om bakkebyråkratiets størrelse delvis kan bekreftes. Det er for vanskelig å si om størrelsen på byråkratiet på grunn av andelen innvandrere i de to kommunene er direkte negativt for programmets måloppnåelse om integrering. Men det kan bekreftes at iverksettingen av programmet blir påvirket av dette ved at det har blitt utviklet ulike arbeidsmetoder for å håndtere dette.

4.3.4 Kommunikasjonsstrukturen

Djuve og Kavli (2005) beskriver parallelt samarbeid i sin utredning, og det er i mine øyne den optimale formen for introduksjonsprogrammet. I denne formen er et mål at etatene forholder seg til de samme personene samtidig og trekker på kompetanse i begge etater for å løse oppgavene på best mulig måte. Dette for å sikre best mulig individuell tilpasning. Både lærere og programrådgivere er som sagt enig om viktigheten av samarbeid for å oppnå målene med introduksjonsprogrammet. Dette krever en god kommunikasjonsstruktur mellom enhetene som har med programmet å gjøre. Om samarbeidet mellom voksenopplæringen og flyktningtjenesten, ser det ut til at det varierer mye. I den mindre kommunen er det overordnede samarbeidet mellom de to enhetene vanskelig ifølge en av programrådgiverne, men at det er et godt forhold til lærerne. Lærerne selv poengterer et for stort fokus på å fylle opp timeplanen. Lærerne i begge kommunene ønsker en tettere oppfølging med hver enkelt elev, og særlig i den større kommunen uttrykkes et ønske om flere trekantsamtaler. Her kommer det tydelig frem en ulikhet mellom programrådgivere som ønsker flere gruppemøter, og lærere som ønsker mer trekantsamtaler, altså færre aktører involvert på én gang. Den ene programrådgiveren i den mindre kommunen uttrykker dog et ønske om flere trekantsamtaler, men at det ikke har blitt tid til dette fra lærernes side. Ressursproblemet kommer altså til uttrykk også fra lærernes side. En av deltakerne forteller hvordan han oppfatter forholdet mellom hans lærer og programrådgiver som svært tungvindt hvor det blir mye fram og tilbake. Men også her fortelles det om et manglende møte mellom lærer og programrådgiver som en av årsakene til den sakte framgangen. Informantene forteller også om deres forhold til NAV: Det er en svært tydelig uenighet om samarbeidet mellom programrådgiverne og NAV i begge kommuner. I den mindre kommunen er det særlig problemer med å oppnå kontakt med NAV i forhold til å få møter med dem, og ifølge programrådgiverne der, en mangel på forståelse for deltakernes utgangspunkt. Programrådgiverne og NAV jobber på ulike måter og det mangler en tilfredsstillende kommunikasjon om dette. Det skal bemerkes at det jobbes med en ny samarbeidsavtale mellom enhetene nå. I den større

kommunen fortelles det også om et manglende samarbeid med NAV. Som en av programrådgiverne forklarer, står det i rundskrivet «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere» (2007) at det skal være et samarbeid mellom NAV og flyktningtjenesten, men at det ikke finnes en overordnet avtale som sikrer dette. Det er også tydelig at programrådgiverne i den mindre kommunen synes kravene som settes til deltakerne i forhold til å få seg jobb, er for vanskelige.

Ut fra dette er det et tydelig ønske om et tettere samarbeid mellom lærere og programrådgivere, men fordi det ikke er god nok tid og enighet skapes det en treghet som påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet i stor grad. Igjen ser det ut til at ressursproblemet spiller en viktig rolle her – det er rett og slett ikke tid til alle trekantsamtalene, særlig fra programrådgiveres side. Dette har igjen ført til nytenkning om å endre samarbeidsmåtene slik som nå settes i gang i den store kommunen hvor programrådgiverne skal møte opp i klassene og være tilgjengelige der. Dette kan være med på å skape en et samarbeid slik Djuve og Kavli (2005) beskriver, som gir mer kontinuitet og kan være en løsning for å få til et tettere samarbeid. Det ser ut til at en kombinasjon mellom gruppemøter og trekantsamtaler likevel kan være det mest optimale slik en av lærerne i den større kommunen foreslår. Men som også Djuve og Kavli skriver, det er veldig tidkrevende. Hypotese 4 kan slik sies å bekreftes: Hvis det er for dårlig informasjonsflyt eller uenighet i samarbeidet mellom enheter og deltakere, påvirker dette iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og kan derfor være med på å svekke introduksjonsprogrammets måloppnåelse i det lengre løp.

4.3.5 Kunnskap, motivasjon og holdninger

For å lære noe, må en være mottakelig for å lære. Her kan både motivasjon og kunnskap spille en viktig rolle for deltakerne. Av deltakerne jeg intervjuet hadde de fleste den mening at aktiv deltakelse var essensielt for å bli integrert. Særlig den ene vektla hvor viktig det er å være kontaktsøkende. Også deltakere som selv ikke svarte at de var veldig kontaktsøkende, mente at å være aktiv var avgjørende. Bakgrunnen til hver enkelt deltaker kan særlig påvirke motivasjonen. De som kunne engelsk fra før, så ut til å ha mer motivasjon og lettere for å lære norsk. Dette viser at ressurser som hver enkelt har fra før, kan være med på å hjelpe motivasjonen. I den større kommunen har det blitt satt i verk et råd for deltakere i regi av flyktningtjenesten som består av deltakere som kan komme med anbefalinger og klager til de som har med introduksjonsprogrammet å gjøre, og til å informere de andre deltakere om denne muligheten. Dette skal fungere som en bro mellom deltakere og flyktningtjenesten. Jeg ser på dette som et tiltak som kan øke kunnskapen

rundt introduksjonsprogrammet og slik gi bedre forståelse av målene, og i neste steg potensielt gi større motivasjon for aktiv deltakelse i programmet. Rådet for deltakerne er slik et tiltak som aktiviserer deltakerne og potensielt gir dem handlekraft. Jeg vil derfor argumentere for at motiverte og aktive deltakere bidrar til å påvirke introduksjonsprogrammets måloppnåelse positivt.

Lærerne la som allerede beskrevet, mye vekt på deltakernes motivasjon for at deltakerne skal lykkes med programmet. I denne forbindelse er også lærernes holdninger viktig, noe som kan komme til uttrykk gjennom deres undervisningsmetoder. For at hver enkelt elev skal få et godt utbytte av undervisningen, må det være et undervisningstilbud som passer til nivået til eleven først og fremst, og som gjør at flest mulig i klassen får et godt utbytte – ikke bare de som er flinkest eller de som er mindre flink. Det er altså viktig med individuell tilpasning, men samtidig å få flest mulig deltakere opp på neste spor. Flere av lærerne brukte varierte undervisningsmetoder, som radio og å blande mellom tavleundervisning, diktat og gruppediskusjoner. Variasjon som dette kan bidra til at flere elever blir motiverte og deltar mer aktivt i undervisningen, og kan slik virke positivt på introduksjonsprogrammets endelige mål i lengden. Et annet aspekt som nevnes av samtlige informantgrupper er praksis. Deltakerne vektlegger dette som særlig viktig for å motivere. Ernst mener følgende: «I Norge fokuserer de ikke på praksis som arbeidspraksis. Noen har ikke lyst til å fortsette utdanning, de vil ha jobb». Deltaker Rolf synes det skal være mer undervisning utenfor klasserommet: «Jeg vil ha mer undervisning og mer praksis. Det er bedre om vi har undervisning på busstasjonen om bussystemet f.eks.». Og programrådgiver Lars sier:

Også ser jeg ofte at kombinasjonen norsk og praksis er en god ting for veldig mange deltakere. Her har holdningene også endret seg blant lærerne. For eksempel to dager praksis i uken, og tre dager skole. For de som ikke er vant til skole, som analfabeter tror jeg dette er bra. For eksempel verksted, eller lage mat sammen.

Hvis det derfor er for få språkpraksis- eller praksisplasser, eller at de ikke får snakket norsk der, kan dette ha en negativ effekt for integreringen til deltakerne. Dermed vil jeg beholde hypotese 5: Er det lite aktivisering og praksis for deltakerne, eller lærere ikke tilpasser undervisningen til deltakere med ulike læringsbehov, så kan dette svekke motivasjonen til deltakerne og slik påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og potensielt svekke programmets måloppnåelse.

4.3.6 Bakkebyråkratenes dilemma

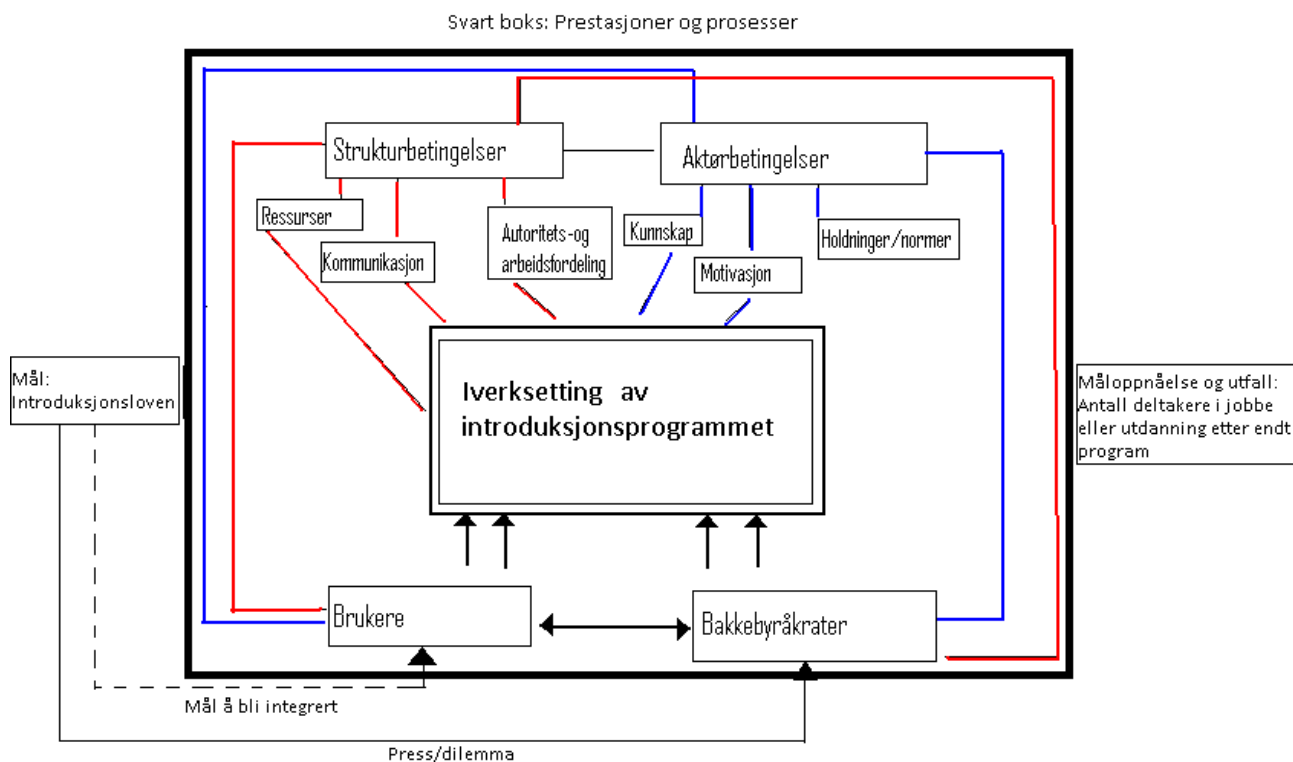
Lipskys teori om ressursproblemet til bakkebyråkrater generelt handler om at bakkebyråkratene føler at det er en etterspørsel etter deres arbeidskraft, som er større enn den arbeidskraft som kan gis. Dette skaper en følelse av utilstrekkelighet, som bakkebyråkratene forsøker å unngå ved ulike «mestringsstrategier» som Lipsky (1980) kaller det. En av disse er å rasjonere: Ønsket fra programrådgiverne i begge kommunene om flere gruppemøter med deltakerne, kan forklares ut fra Lipskys teori om et behov for å «rasjonere» arbeidet som et svar på ressursproblemet. Samling av deltakerne i grupper kan spare tid for programrådgiverne og hindre at de må gjenta mye informasjon. «Greshams lov» (March og Simon 1958: 206) forklarer også dette, ved at kompliserte og tidskrevende saker slik som trekantsamtaler blir nedprioritert. Ved første blick kan opprettelsen av et råd for deltakere vise en tendens til «skumming av fløten», slik Lipsky beskriver (1980: 107). Programrådgiverne bruker her mye tid på deltakerne i opprettelsen av rådet – deltakere som allerede er ressurssterke. Men samtidig viser opprettelsen av et råd for deltakere et ønske om å gi nettopp mer kunnskap – noe som i neste trinn kan gi bedre motivasjon, slik den foregående hypotesen argumenterer for. En annen mestringsstrategi er «rutinisering» hvor det gjøres en form for grov klassifisering av brukerne. Dette skaper en regelmessighet og tillit som skal sikre rettferdighet for deltakerne (Lipsky 1980: 100) og hjelpe dem med framgang i programmet. Rutinisering kan her sammenlignes med inndelingen av deltakerne i de tre ulike sporene, slik lærerne arbeider ut fra. Som en av lærerne sier: «Det er ikke nødvendigvis det at eleven er så flink, men hvis han snart er ferdig med programmet så føler vi oss presset [til å sende deltakeren ut i språkpraksis]...». Her ser vi bakkebyråkratenes dilemma og hvordan lærerne er presset ift. målene i introduksjonsloven om at deltakerne skal lære norsk innen 2 år, og det å være gode lærere som driver individuell tilpasning. Rutinisering hjelper også programrådgivere og NAV å avgjøre om en deltaker er klar for praksis. Men som noen av programrådgiverne jeg intervjuet forteller om, så kan disse kravene bli for vanskelig for mange av deltakerne å nå opp til, og slik kan deltakere bli satt i båser som «kvalifisert» til praksis eller «ikke kvalifisert». Dette kommer inn på NAVs arbeid som jeg ikke skal utdype mer, men heller si at slike kategorier kan virke svært uheldig i det lengre løp, på f.eks. deltakers motivasjon. Satt på spissen, kan for mye rutinisering svekke tendensen til å se på brukerne, her deltakerne, som mennesker (Lipsky 1980: 180). Også inndelingen i faser i den større kommunen, gjør en klassifisering av deltakerne, som skaper et press på programrådgiverne til å sende deltakerne over til «neste fase», uten at programrådgiverne kanskje har tilstrekkelig informasjon om deltakerne. En annen faktor som påvirker presset på lærerne er hvis klassene blir for store, noe som kan gi en større variasjon i elevenes språknivå og dermed gi mindre

oppmerksomhet til hver enkelt elev. Og at for små klasser kan gjøre det vanskelig med f.eks. gruppediskusjoner. Å ha en passelig størrelse på klassene var altså noe de fleste lærerne nevnte som viktig for å kunne gjøre jobben slik de ønsker. Det er altså ingen tvil om at bakkebyråkratene i denne analysen står under flere ulike ressursdilemma. Og det kan se ut til at flere av mestringsstrategiene som tas i bruk hjelper dem å takle dette. Men det er usikkert hvor negativt dette er i lengden for programmets måloppnåelse. Jeg vil uansett bekrefte hypotese 6: Bakkebyråkratene står i et dilemma i forhold til å nå introduksjonsprogrammets mål og å sikre individuell tilpasning. Dette kan påvirke deres beslutningsevne, slik at de tar i bruk ulike mestringsstrategier. Noe som igjen kan påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og da potensielt både svekke programmets mål om integrering.

4.4 Prosesser og prestasjoner

Ifølge min analyse er det altså flere faktorer som påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet. Her følger min modell for hva som påvirker introduksjonsprogrammets iverksetting, og som kan ses som en oppsummering av de ulike faktorene jeg har tatt for meg:

Figur 2: Modell for iverksetting med fokus på prosesser og prestasjoner



Modellen er en utvidelse av Bakliens modell (2000: 63) og Winters modell (1994: 17). Slik kan både struktur- og aktørbetingelser med et begrep om bakkebyråkrater og brukere avgjøre hva og hvordan et offentlig tiltak som introduksjonsordningen påvirkes. Modellen viser forholdet mellom strukturene, altså rammene, og personene i tiltaket. Disse kan være med på å forklare eventuelle forskjeller mellom kommunene, og forskjeller mellom statlige mål og kommunenes iverksetting av tiltaket, og det endelige utfallet. Jeg vil si at både ressurser, kommunikasjon, autoritets- og arbeidsfordeling er betingelser som påvirker iverksettingen innenfor strukturer, mens kunnskap, motivasjon og holdninger er viktige betingelser hos aktørene. Samtidig går det påvirkninger mellom bakkebyråkratene og brukerne, og mellom de to ulike bakkebyråkratene, lærere og programrådgivere, noe som kommer til syne blant annet i forhold til samarbeid og opprettelsen av et råd for deltakere. De røde og blå linjene i modellen viser hvordan brukere og bakkebyråkrater er betinget av strukturer som ressurser og kommunikasjon, og betinget i kraft av at de selv er aktører med holdninger og meninger i det de har en direkte påvirkning i selve iverksettingen. Bakkebyråkratene er i tillegg påvirket av et press som ligger i introduksjonsloven, om hvor mange de skal få ut i utdanning eller en jobb, men samtidig holde programmet individuelt tilpasset. Slik sett kan en også si at deltakerne har et press på seg fra introduksjonsloven: De skal bli integrert i Norge og de har i utgangspunktet blitt gitt 2 år på å klare dette.

4.5 Introduksjonsprogrammets utvikling

I intervjuene spurte jeg også om informantenes meninger om programmet generelt. Flere ulike poeng kom fram. Programrådgiver Bjørnar mener at norskopplæring burde vært satt ut på anbud. At det burde være flere opplæringsentre, ikke mer sentralisering med én større voksenopplæring. Fagleder Line forteller om at det har vært en nedskjæring av budsjettene til introduksjonsordningen, som blant annet har ført til at klassene har blitt større. Lærer Bernt forklarer at for de elevene de har som er analfabeter, eller har veldig lite skolebakgrunn, så er to år i introduksjonsprogrammet for lite. Programrådgiver Katrine forklarer at de i hennes kommune bruker veldig mye ressurser på deltakere som ikke kan bruke programmet akkurat nå, f.eks. de som ikke er deltakere i programmet grunnet blant annet psykiske problemer, og hun tror kanskje det hadde vært fordelaktig om en annen enhet enn flyktningtjenesten hadde ansvaret for disse. Ellers mener Katrine at en annen hindring med programmet er at det er vanskelig å få godkjent utdanninger i Norge, noe som gjør det vanskelig for de flyktingene med utdanning som mål. Men hun sier videre at dette er vanskelig å gjøre noe med, men at de kan ha mer informasjon, og dialog med skoleinstitusjoner i forhold til å gjøre realfagkompetansevurderinger. Lærer Mari ser på problemet med forlengelse. Hun forklarer at hvis deltakerne har gått to år i programmet, og slutter midt i april, så kan det være stressende å avslutte: «For enkelte blir overgangen for brå. Derfor burde det vært enklere med mer forlengelse». Men Mari sier også at det finnes prosjekter om dette nå, hvor det jobbes med at de som er svakere skal få mer tilbud. Hun vektlegger dessuten det faktum at elevene får penger for skoletimene. Programrådgiver Anne ser det nye lovverket om familiegjenforening som det største hinderet. Dette gjelder de som kommer til Norge på humanitært grunnlag. Disse må ha tjent 225 400 kr i året for to år, og ha en fast stilling før de kan få kone og barn til landet. Anne synes dette er veldig strengt og forklarer hvor vanskelig det kan være for en flykting å jobbe, lære norsk, mens han/henne bekymrer seg for familien. Dette fører til at mange av flyktingene tar f.eks. En vaskejobb for å tjene penger og få familien til landet, i stedet for å studere. Anne mener dette er feil bruk av landets ressurser. Men hun sier også: «Det er egentlig fantastisk at innvandrere får betalt for å lære norsk i 2 år. Det beste er at de har en grei inntekt, og de kan få en ekstrajobb uten å bli trukket i penger. Går en på «sosialen», blir en trukket i sosialhjelp hvis en får en liten inntekt». Anne mener også at i større kommuner så er det lettere å få homogene grupper når det kommer til språknivå fordi det er flere deltakere og slik kan være flere ulike grupper. Her kan en altså se flere viktige aspekter som

det kunne vært interessant å undersøke nærmere, eller som kanskje kunne vært tatt med i vurderingen av nye lovforslag.

Et annet aspekt som flere av informantene har noe å si om, er at programmet er obligatorisk. Mari sier at før sluttet deltakerne før programmet var ferdig, mens nå må de være med i programmet, og de får betalt for det. Men hun synes det er vanskelig å vurdere om programmet skal være obligatorisk. «Noen føler de blir tvunget inn i programmet. Men hvis de skjønner viktigheten, så hjelper det et godt stykke på vei...». Hun legger til at elevene har muligheten til bare å gå ett år hvis de lærer norsken godt nok. «En del er veldig flinke, og gjør ting fort. Men livssituasjon påvirker veldig, nesten hele prosessen. De har mistet mye også, og det påvirker». Bernt mener at programmet bør være obligatorisk: «Uten at de lærer seg norsk, så blir det mer eller mindre håpløst å integrere folk». Han føyer til at det kan være en stor ulempe for deltakerne hvis de holder barna hjemme fra barnehage «Unger lærer jo norsk fort», sier han. Hvis barna lærer norsk, så kan foreldrene lære norsk sammen med dem. Anne synes det er positivt at programmet er obligatorisk, fordi det tvinger grupper som kanskje ville falt ut før, til å lære norsk. Katrine tror også at det er positivt at programmet er obligatorisk: «Vi så i starten at det var en hvilepute når det ikke var obligatorisk. Når en kommer fra et passivt mottak, så kan det være en fare for at en fortsatt er passiv hvis en ikke blir tvunget ut av denne sirkelen». Hun forklarer at det er den sterkeste rett i samfunnet, og at NAV-systemet kan virke lettvent for noen ved at noen kanskje ville utnyttet sin bakgrunn mer hvis programmet ikke var obligatorisk. Videre sier hun: «Majoriteten er jo ivrig på å lære norsk. Noen hadde nok falt fra hvis programmet ikke var obligatorisk. Og det er nok en lettere overgang til arbeidslivet med dette programmet for de som f.eks. har bodd i en mottaksleir lenge». Bjørnar er ikke like positiv til at programmet skal være obligatorisk: «Introduksjonsprogrammet bør ses som et tilbud på linje med folkehøyskole eller universitet så [flyktingene] kan velge». Han har selv aldri opplevd flyktinger som har nektet å gå på introduksjonsprogrammet. «..For dem er det en mulighet. Og vi presenterer bare denne enestående muligheten». Line mener også at programmet ikke burde være obligatorisk. Hun mener at hvis det er noen som ikke mestrer å være i programmet, så bør de få være i fred. Men hennes inntrykk er at folk flest ønsker å delta. Og at hvis de ikke klarer å komme videre med læringen i programmet, så bør det kanskje prioriteres slik at disse får komme i jobb så fort som mulig i stedet for å være i programmet. Lærer Per synes programmet er en sjenerøs ordning. Han forklarer at hvis deltakerne er borte fra programmet, så trekkes de i lønn, noe som gjør at mange forbinder programmet med økonomi. Han synes det kan bli noe kunstig, at økonomien skal styre så mye.

Jeg mener at programmet skal være obligatorisk nettopp fordi slik flere av informantene sier, så gjør det at de som lett kunne falt av, nå må lære norsk. Det er dessuten et viktig incentiv at de får en stønad for å delta. De får betalt for å lære norsk. I tillegg er det at det er obligatorisk, med på å vise hvor viktig det faktisk er å lære seg norsk for å få seg jobb og å bli integrert.

Et interessant aspekt som nevnes av et par av deltakerne, er dialekter. Deltaker Aileen forteller at hun synes det er vanskelig å lære å skrive bokmål, og så skulle snakke med folk som snakker ulike dialekter, «Men jeg synes det er viktig at folk ikke snakker bokmål til meg, men med sin egen dialekt slikt at jeg lærer det», sier hun. Ernst nevner også dette med dialekter. Han sier det er vanskelig å snakke med nordmenn, fordi de ikke liker å snakke bokmål. «...De fleste [innvandrere] synes det er enklere for dem å snakke bokmål. Vi lærer bare bokmål på voksenopplæringen. Så det er vanskelig for oss å ta kontakt». Noe jeg mener kunne vært gjort her, er å at lærere prøver gradvis å snakke mer og mer på sin egen dialekt der de ikke allerede gjør det, når deltakerne først har fått litt grunnleggende norskopplæring. Dette ville kunne enkle overgangen til den norske hverdagen, hvor faktum er at ingen faktisk snakker bokmål, nettopp fordi det er skriftspråket vårt. Det interessante er dog at programrådgiver Anne forteller hvor problematisk det er at når saksbehandlere på NAV i hennes kommune snakker [sin dialekt] til deltakerne. Jeg tror likevel at å snakke sin egen dialekt hvis en snakker sakte og tydelig, vil hjelpe innvandrere med å forstå det norske talespråket bedre i lengden, og slik fremskynde integrering.

Når det kommer til informantenes meninger om den konkrete måloppnåelsen som handler om å bli integrert, er det flere positive sider ved programmet som kommer fram. Bjørnar mener at en av tingene som er bra med programmet er at deltakerne har en programrådgiver: «Vi er på en måte deres coach. Folk som kommer til Norge burde få en coach, for å oppnå målene sine så for som mulig». Deltakerne fremhever det å lære språket, og skaffe seg et nettverk som viktigst for å nå målene om å bli integrert. Aileen framhever at aktiviteter fra flyktningtjenesten er viktig, og det å konsentrere seg fullt ut om norskundervisningen. Anders mener at for å forbedre programmet, så må «modellen av passivitet» bekjempes, og at det skapes mer positivitet i programmet. Han fremhever det sosiale aspektet som noe av det aller viktigste. Både jobb og frivillighet gjør at en blir kjent med nye mennesker og får snakket norsk. Han sier i tillegg at å ha en jobb er helt essensielt, fordi pengene de får gjennom programmet ikke er nok til å ha det sosialt med å gå på fester og kafé. Anders ser på det norske samfunn som et åpent samfunn hvor menneskerettigheter står sterkt, og hvor regjeringen og kommunene gjøre mye i forhold til programmet. «...men noen ganger føler jeg at det norske samfunnet er stengt. På den andre side, så trenger innvandrere å vise respekt, å sette

seg selv inn i kulturen og lære språket. Å være aktive borgere. Å delta i hva som skjer i samfunnet og bli mer involvert». En kan videre tolke dette som at det er det sosiale både gjennom møtet med andre og jobb som er grunnelementet for å lære seg norsk, og i forlengelse bli integrert. Men det norske folk gjør det ikke lett. Vi er et generelt noe innesluttet folkeslag, noe som krever ekstra innsats fra våre nye borgere. Som Bjerkan (2007) skriver om, så er ikke integrering en utfordring bare for innvandrere generelt, men en utfordring som majoritetsbefolkningen også må ta på alvor. Også nordmenn har en viktig rolle med å være mer åpne og ta til seg en viss kulturell kompetanse og kunnskap for å hjelpe nye landsmenns integrering.

5. Avslutning

5.1 Oppsummering av funnene

Så hvordan påvirkes introduksjonsprogrammet sett i lys av struktur- og aktørbetingelser og begrepet om bakkebyråkrater? Hvordan har jeg besvart problemstillingen? I det neste vil jeg oppsummere funnene mine fra diskusjonen. Ressurser er en svært viktig faktor for iverksettingen av introduksjonsprogrammet. Dette gjelder bl.a. når det kommer til fordelingen av lærere og programrådgivere ut fra antallet deltakere. Som Lipskys teori tilsier, kan bakkebyråkratene komme inn i et ressursproblem som kan svekke deres beslutningsevne. Og som både lærere og programrådgivere ga uttrykk for, føler de ofte at de ikke får nok tid til hver enkelt deltaker. Det er altså snakk om et tidspres. Penger er også et ressursproblem i forhold til å få tilpassede arbeidstiltak. Nettverk og praksisplasser er ressurser som lærere og programrådgivere, men også deltakere har forklart som svært gunstige måter å bli integrert i det norske samfunn. Jeg bekrefter herved hypotese 1 at mangel på ressurser i form av penger, nettverk og mange deltakere i forhold til antall bakkebyråkrater kan påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammets og dermed i utstrakt grad påvirke dets måloppnåelse negativt. Hypotese 2 om arbeids- og autoritetsfordeling, handler om hvordan programmet er organisert. I kommune 2 har deltakerne en fast programrådgiver å forholde seg til gjennom hele sin programtid. I kommune 1 er programmet delt i tre faser, som i praksis fører til at deltakerne har ulike programrådgivere å forholde seg til. Som en av programrådgiverne ga uttrykk for, kan dette føre til usikkerhet i forhold til å bli kjent med deltakerne og når det er en passelig tid å sende deltakerne ut i praksis. Ergo bekrefter jeg hypotese 2: Usikkerhet rundt arbeids- og autoritetsfordelingen blant programrådgivere, påvirker iverksettingen av introduksjonprogrammet, og kan dermed være med på å påvirke dets måloppnåelse negativt. Hypotese 3 handler også om organisering, men basert på at de to kommunene har en ulik andel innvandrere og dermed ulik størrelse på bakkebyråkratiet, noe som gir ulike arbeidsmetoder som påvirker iverksettingen. Kommune 2 kan sies ha en mer individuell tilpasning til deltakerne ved at de har mer oppfølging, noe som kan sies å være en effekt av andel innvandrere. Jeg kan dermed delvis bekrefte hypotese 3 om at jo flere innvandrere som kommer til kommunen, jo større blir bakkebyråkratiet for å håndtere dette, og derfor utvikles det ulike arbeidsmetode blant programrådgiverne. Det er vanskelig å si om dette påvirker programmets måloppnåelse negativt. Hypotese 4 omhandler kommunikasjonsstrukturen. Særlig samarbeid

inngår her og er av flere teorier og tidligere evalueringer framhevet som essensiell i iverksetting av tiltak. Både lærere og programrådgivere ønsker et tettere samarbeid. En av deltakerne gir også uttrykk for at de ønsker et tettere samarbeid mellom lærere og programrådgivere for å få mer effektivitet i forhold til framgangen i programmet. Her kommer også ressursproblemet til syne som viser at det rett og slett ikke er tid til f.eks. alle trekantsamtalene. Dette har dog ført til en kreativitet i den større kommunen og gitt en ny kommunikasjonsstruktur, hvor programrådgiverne skal ha mer tilstedeværelse i klassene for å kompensere for dette. Samarbeid med andre enheter som har tilknytning til programmet, her NAV, ser ut til å være et stort problem da det gir en treghet i informasjonsflyten. Basert på mine informanters forklaringer, bekrefter jeg dermed hypotese 4: Hvis det er dårlig informasjonsflyt eller uenighet i samarbeidet mellom enheter, eller til deltakerne, kan dette påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og i forlengelse måloppnåelsen på en negativ måte. Innen aktørbetingelser hadde jeg en hypotese om spesielt motivasjonens viktighet. Det nevnes av både lærere og deltakere at motivasjon er essensiell for å lære norsk. Her var det å være aktiv og oppsøkende, og praksisens gode funksjon, særlig nevnt. Det at det ble dannet et råd for deltakere er én måte å aktivisere og motivere deltakere slik det ble gjort i kommune 1, og ikke minst spre mer kunnskap. Også lærernes evne til å variere undervisningen blir nevnt av både lærerne selv og deltakerne som viktig for å motivere til å lære norsk. Dermed vil jeg bekrefte hypotese 5 og si at lite aktivisering og praksis for deltakerne, eller at lærere ikke tilpasser undervisningen til deltakere med ulike læringsbehov, kan svekke deltakerne motivasjon, og slik påvirke iverksettingen av programmet. Dette kan i forlengelsen virke negativt for programmets endelige måloppnåelse om integrering. Siste aktørhypotese, hypotese 6, omhandler bakkebyråkratenes dilemma. Analysen viser at programrådgiverne i begge kommunene, driver en form for rasjonering og rutinisering gjennom sine arbeidsmetoder for å håndtere de ulike og mange arbeidsoppgavene. Noen lærere har også et press på seg til å få deltakere ut i språkpraksis. De nevner også at det er viktig med en passelig klassestørrelse for å få gjort jobben sin slik de ønsker. Derfor vil jeg som sagt bekrefte hypotese 6: Bakkebyråkratene står i et dilemma i forhold til å nå introduksjonsprogrammets mål og å sikre individuell tilpasning. Dette kan påvirke deres beslutningsevne slik at de tar i bruk ulike mestringsstrategier som kan påvirke iverksettingen av introduksjonsprogrammet, og da potensielt svekke programmets måloppnåelse om integrering. For å oppsummere funnene, har jeg samlet tolkningen av hypotesene i en tabell:

Tabell 6: Tabell som viser bekrefting og forkastning av hypotesene

Hypoteser	Bekreftet	Delvis bekreftet	Forkastet
Hypotese 1: Ressurser	x		
Hypotese 2: Arbeids- og autoritetsfordeling	x		
Hypotese 3: Bakkebyråkratiets størrelse		x	
Hypotese 4: Kommunikasjonsstruktur	x		
Hypotese 5: Kunnskap, motivasjon og holdninger	x		
Hypotese 6: Bakkebyråkratenes dilemma	x		

Disse hypotesene valgte jeg med basis i antakelser fra teorien og de tidlige dokumentanalysene, samtaler med en av de faglige lederne i flyktningtjenesten i den ene kommunen, intervjuene og dermed teoriformulering underveis, og observasjon av et av introduksjonsmøtene deltakerne var med på. Flere hypoteser kunne vært utformet, men da ville omfanget blitt for stort. Ut fra funnene har jeg utviklet en modell som skal demonstrere forholdet mellom de ulike aktørene og strukturene innen programmet, og hvilke betingelser som har påvirket iverksettingen. Analysen har som sagt vært begrenset til å omhandle bakkebyråkratene og brukerne. Jeg har vært opptatt av prestasjoner og prosesser: det som skjer mellom målet som gis gjennom introduksjonsloven, og utfallet som er måloppnåelsen om å få flest mulig av deltakerne ut i utdanning eller arbeid. Disse ulike påvirkningene har jeg forsøkt å uttrykke med min modell på side 71. Fokuset mitt har vært en kombinasjon av «nedenfra-opp» og «ovenfra-ned» med hovedvekt på førstnevnte, ved at jeg har tatt utgangspunkt i introduksjonslovens mål om integrering i vurderingen av hypotesene mine. Prestasjoner og prosesser, der loven gis til brukerne, har vært hovedrammen for evalueringen og jeg har dermed hatt et utgangspunkt i brukeres og bakkebyråkraters synspunkt, og deres meninger og

erfaringer rundt programmet, og forholdet mellom dem. Jeg har altså sett se bakover, med introduksjonsloven som utgangspunkt, men også fram med tanker rundt måloppnåelsen og dermed utfallet, men ved hele tiden å holde analysen prosessuell.

5.2 Verdifull kunnskap fra «felten»

Generelt er introduksjonsprogrammet et tiltak som er under konstant utvikling. Derfor vil jeg også oppsummere noen funn fra bakkebyråkratene og deltakerne om deres mening rundt programmet. De er direkte involvert i programmet, og sitter slik med verdifull informasjon fra felten. Flere av deltakerne nevner positive ting med programmet, slik som tilbudet om språkpraksis, og at de motiveres til å jobbe med frivillighet og være aktive. Men når det kommer til mer negative ting, så nevnes det av en av deltakerne at stønaden de får faktisk ikke er nok til å være sosial – noe som er med på å hindre programmets måloppnåelse om integrering. Så til tross for at jeg vil si programmet er en svært sjenerøs ordning slik noen av de andre informantene også gjør, så er det kanskje for liten stønad til deltakerne. Fra programrådgivernes synspunkt så fungerer ikke programmet tilstrekkelig godt nok for deltakere som er analfabeter, programtiden er rett og slett for kort. Å få en forlengelse av programtiden er vanskelig å ordne. Dette kan det være flere grunner til, slik som mangel på penger og ressurser eller kanskje et press i selve arbeidsmiljøet i kommunen en jobber i. Dog er dette bare spekulasjoner. Det er uansett innvilget at det kan gis 2700 timer mer med norsk i tillegg til de 300, hvis det blir vurdert at det er behov for det for deltakeren. Det er ellers veldig delt mening blant bakkebyråkratene om programmet skal være obligatorisk. Selv mener jeg at det faktum at programmet er gjort obligatorisk, er med på å sette en standard som fremhever viktigheten av å lære seg norsk, lære om det norske samfunn og fordelene ved å få seg en jobb – viktige betingelser for å kunne bli integrert i Norge slik definisjonene fra teorikapitlet allerede har beskrevet.

5.3 Andre påvirkningsfaktorer, design og kvalitet

Det er mange variabler jeg ikke har tatt hensyn til som påvirker iverksettingen av introduksjonsprogrammet, slik som arbeidsgivere på praksisplasser og administrativt ansatte. Jeg kunne også hatt med NAV-ansatte i mitt utvalg. Men jeg mener at innenfor de avgrensninger jeg har

gjort rundt forholdet mellom bakkebyråkrater og brukere, deres synspunkt, og iverksetting i forhold til målene i introduksjonsloven, så har jeg klart å besvare problemstillingen. Jeg har utformet en modell som skal vise dette bidraget og vise de ulike påvirkningene og betingelsene som ligger og skaper utviklingen, og i neste steg resultatene av introduksjonsprogrammet. Utvalget av informanter og kommuner er basert på en strategisk utvelgelse, som jeg vil si er med på å sikre en grad av moderat generaliserbarhet (Tjora 2010: 185). Og ved å skape en modell for de ulike påvirkningene, mener jeg at jeg har klart å oppnå en viss grad av konseptuell generaliserbarhet (Tjora 2010: 187), dog med hjelp fra Lipskys og Bakliens teorier. Analysen viser dermed også gyldighet da funnene mine er i samsvar med det faglige forskersamfunnet, og viser til faktorer som påvirker introduksjonsprogrammet og norskopplæringen på samme måte som tidligere forskning viser, av blant annet Ryen (2004), Revisjon Midt-Norge IKS (2011) og Pettersens analyse for Statistisk sentralbyrå (2009). Ved selve metoden er det noen svakheter som kan være relevant å trekke fram igjen. Dette gjelder særlig relasjonen som har eksistert mellom akkurat de deltakerne jeg har brukt som informanter, og tilknytningene deres til de programrådgiverne og lærerne jeg også har brukt som informanter. Dette kan muligens ha gjort noen av svarene fra intervjuene partiske. Et annet viktig poeng med utførelsen av intervjuene, er mulige tap av informasjon som kan ha skjedd da noen av deltakerne valgte å snakke på norsk, et språk som ikke er deres morsmål. Det er altså enkelte deler av metoden som kunne vært gjort annerledes. Dette gjelder også størrelsen på utvalget. Med en større kapasitet i utførelsen kunne det kanskje vært flere informanter, både lærere, programrådgivere og deltakere. Og det kunne vært gjort mer inngående observasjonsstudier f.eks. på en trekantsamtale, eller på de ulike gruppemøtene mellom deltakere og programrådgivere. Et eksperiment er også en annen, dog helt annen metode som kunne vært tatt i bruk. Lawrence B. Mohr er opptatt av påvirkningsanalyser, eller som det blir på engelsk «Impact Analysis». Han forklarer hvordan en kan utføre eksperiment ved å få lederne av programmet til å sette opp én gruppe som mottar programmet, og én gruppe som ikke mottar programmet (Mohr 1995: 57). Her kunne det f.eks. vært interessant å sammenligne både bakkebyråkrater og brukere både hvis programmet er obligatorisk og hvis det er mer frivillig for å se om det er en forskjell mellom holdninger og organisering i disse to settingene. Men det sier seg selv at dette er omtrent umulig å gjennomføre siden flyktninger har rett til programmet gjennom lov. Denne analysen gir uansett et uttrykk for at det er behov for en evaluering spesielt av bakkebyråkrater mer på landbasis, og slik som en spørreundersøkelse... Dette kan bekrefte om det eventuelt kan være noen av de samme forskjellene og forholdene rundt iverksetting som har kommet til syne i disse to kommunene. En holdningsundersøkelse basert på de som faktisk jobber ute i felten, bakkebyråkratene, bør sammenlignes, og ikke bare med den statistiske måloppnåelsen, men også deltakerne. Disse

funnene kunne f.eks. vært fruktbare å se i kombinasjon med en holdningsundersøkelse av deltakere i programmet på landsbasis, lik den som nettopp ble gjort av IMDi (2011). Omfanget, og tidsbruk for denne analysen, strakk ikke til for en slik undersøkelse. Men uansett kan en storstilt holdningsundersøkelse blant bakkebyråkrater kanskje gi et verdifullt bidrag fra de som faktisk jobber ute i felten.

6. Litteraturliste

Bakken, Barbro og Ulf Pedersen (2007). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Rundskriv 2007: A-27.

Baklien, Bergljot (2000). «Evalueringsforskning for og om forvaltningen» i Foss og Mønnesland (red.), *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs PLUSSSERIE 4, 2.utgave. 52-77. Trondheim: Nordberg AS.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011a). *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. NOU-rapport 2011: 14. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet 10.april 2011 fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14.html?id=647388>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011b) «Ny sjanse». Hentet 10. april 2011 fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/arbeidsrettet_innstats_for_innvandrere/nysjansen.html?id=85839

Bjerkan, Kristin Ystmark (2007). *Ny sjanse til arbeid? En effektevaluering*. Masteroppgave i statsvitenskap. Institutt for sosiologi og statsvitenskap. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dingwall, Robert (1997). «Accounts, Interviews and Observations» i Miller G. og Dingwall R. (red.), *Context & Method in Qualitative Research*. 51-65. London: Sage.

Djuve, Anne Britt og Jon Horgen Friberg (2004). «Innvandring og det flerkulturelle samfunn». FAFO-notat 2004: 32.

Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2005) *De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. FAFO-rapport 2005: 491.

Downs, Anthony (1964). «Inside Bureaucracy». Chicago: Real Estate Research Corporation.

Drøpping, Jon A, og Hanne C. Kavli (2002). *Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. FAFO-rapport 2002: 387. Oslo.

Enes, Anette Walstad og Kari Kraakenes (2011). *Monitor for introduksjonsordningen 2010*. Ssb-rapport 2011: 10. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Hentet 23.april 2011 fra

http://www.ssb.no/emner/04/02/50/rapp_monitor_introduksjon/rapp_201110/rapp_201110.pdf

Goffman, Erving (1959). «*The Presentation of Self in Everyday Life*». London: Penguin Group.

Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (2001) *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.

Halvorsen, Knut (1999). *Virker velferdsstaten? Arbeidsmarginalisering og levekår*. HiO-rapport 1999: 14. Oslo.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007a). «Videreutvikling av individuelle planer og tilpasning til ny læreplan», imdi.no, hentet 10. april 2011 fra

<http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Erfaring/2007/Videreutvikling-av-individuelle-planer-og-tilpasning-til-ny-lareplan/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007b). «Integreringstiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet», imdi.no, hentet 10. april 2011 fra

<http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Erfaring/2007/Integreringstiltak-for-deltakere-i-introduksjonsprogrammet/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010a). *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31. 12. 2010*. Hentet 23. april 2011 fra

http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Virksomhetsrapport_31_12_10.pdf

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010b) «Grunnelementer i Ny Sjanse», imdi.no, hentet 6. januar 2011 fra

<http://www.imdi.no/no/Kvalifisering/Grunnelementer-i-Ny-sjanse/>.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011). *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. Rapport 2011. Hentet 28. mai 2011 fra

<http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Brukerunders%C3%B8kelse%20i%20norskopl%C3%A6ringen.pdf>

Introduksjonsloven (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*, lovdata.no, hentet 10. januar 2011 fra

<http://www.lovdata.no/all/hl-20030704-080.html>

Introsidene (2011). «IMDis fagsider for introduksjonsprogrammet», imdi.no, hentet 2. mars 2011 fra

<http://introsidene.no/pages/default.aspx>

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

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.

Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation.

March, James og Herbert Simon (1958). *Organizations*. Cambridge: Blackwell Publishers.

Martinussen, Willy (1985). «Flernivåanalyser» i Dale B., Jones M. Og Martinussen W. (red). *Metode på tvers: samfunnsvitenskapelige forskningsstrategier som kombinerer metoder og analysenivåer*. 217-239. Trondheim: Tapir.

Mohr, Lawrence B. (1995). *Impact analysis for program evaluation 2*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Olsen, Johan P. (1978) *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Orland-Barak, Lilly (2005). «Lost in Translation. Mentors Learning to Participate in Competing Discourses of Practice». *Journal of Teacher Education* 56, 4: 355-366.

Pettersen, Silje Vatne (2009). *Innvandrere i norske kommuner*. Ssb-rapport 36. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Hentet 20. januar 2011 fra http://www.ssb.no/emner/02/01/10/rapp_200936/rapp_200936.pdf

Repstad, Pål (2007, 4. utgave). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Researchware (2011). "HyperResearch", researchware.com, hentet 3. mai 2011 fra <http://www.researchware.com/products/hyperresearch.html>

Ringdal, Kristen (2007). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ryen, Live Mestvedthagen (2004). *Rett og plikt til norskopplæring for voksne innvandrere – norsk integreringspolitikk i praksis*. Masteroppgave i statsvitenskap. Institutt for sosiologi og statsvitenskap. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Seale, Clive (1998) «Quality in Qualitative Research» i Seale C., Gobo G., Gubrium J. og Silverman D. (red.), *Qualitative Research Practice*, 389-389. London: Sage Publications.

Seale, Clive (1999). *The Quality of Qualitative Research*. London: Sage Publications.

Spradley, J.P (1979). *The Ethnographic Interview*. New York: Holt, Rinehart og Winston.

[Statistisk Sentralbyrå \(2011\). "Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn". Tabell. Hentet 23. april 2011 fra](#)

<http://www.ssb.no/emner/00/00/10/innvandring/fig1-utvikling.gif>

Stortingsmelding nr. 17 (2004-2005) «Makt og demokrati». *Tilråding fra Statsministerens kontor. Regjeringen Bondevik II*. Hentet 16. februar fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-17-2004-2005-.html?id=406399>

Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) «Arbeid, velferd og inkludering» *Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Regjeringen Stoltenberg II*. Hentet 5. januar 2011 fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stmeld/20062007/stmeld-nr-9-2006-2007-.html?id=432894>

Thagaard, Tove (1998). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Tjora, Aksel (2010) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Tromsø Kommune (2010) «Introduksjonsprogram for flyktninger». Hentet 21. november 2010 <http://www.tromso.kommune.no/introduksjonsprogram-for-flyktninger.122056.no.html>.

Utlendingsloven (2008). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*, lovdata.no, hentet 10. januar 2011 fra

<http://www.lovdata.no/all/nl-19880624-064.html>

Vik-Mo, Bjørn og Jon Arve Nervik (1999). *Arbeidsplikten i Arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. ISS-rapport 52, Trondheim.

Walker, Jack L. (1969). «The Diffusion of Innovations Among the American States». *The American Political Science Review* 63: 880-899.

Weber, M., H.H. Gerth, C. Wright Mills og B. S. Turner (1991[1948]). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxon: Routledge.

Weber, M., P. Lassman og R. Speirs (1994). *Weber: Political Writings*. Cambridge: University Press.

Winter, Søren (1994). *Implementering og effektivitet*. Viborg: Nørhaven AS.

Winter, Søren (2006). «Implementation» i Peters B. G. Og Pierre J. (red.), *Handbook of Public Policy*, 151-166. London: Sage Publications.

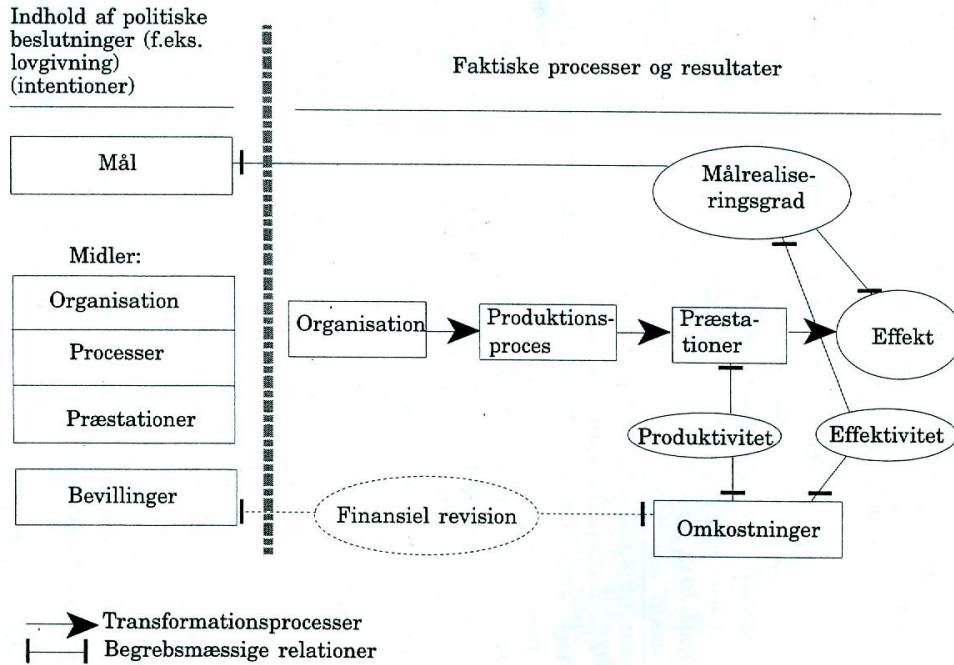
Ølnes, Anna og Tor Arne Stubbe (2011). «Integrering av innvandrere i Orkdal». Revisjonsrapport 2011. Orkdal kommune: Revisjon Midt-Norge IKS

Østby, Lars (2001). «Innvandring og befolkningsutvikling. Hentet 23.april 2011 fra <http://www.ssb.no/vis/emner/00/01/10/valgaktuelt/2001/art-2001-09-04-01.html>

Østerud, Øyvind (2002, 3. utgave). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

7. Vedlegg

Figur 1: Winters produksjons- og resultatmodell (1994: 17).



Tabell 1: Personkretsen til introduksjonsprogrammet, etter rett og plikt og kan tilbys.

Personkrets	Rett og plikt	Kan tilbys
Overføringsflyktning	X	
Personer med asyl	X	
Personer med kollektiv beskyttelse	X	
Personer med opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl	X	
Familiegjenforente med personer i kategoriene over dersom det er mindre enn fem år siden de ble bosatt i en kommune	X	
Personer over 55 år med oppholdsgrunnlag nevnt over		X
Personer med oppholdsgrunnlag uten særskilt avtale om bosetting i kommunen		X
Familiemedlemmer til andre enn personer som er nevnt over		X
Personer som tidligere har avbrutt eller avvist introduksjonsprogram		X

Kilde: Introduksjonsloven 2003

Intervjuguider

Dybdeintervju med lærere

Tusen takk for at du vil stille opp. Tema er Introduksjonsprogrammet for innvandrere, og særlig organiseringen av dette. Først stiller jeg noen mer generelle bakgrunns spørsmål før jeg kommer inn på kjernes spørsmål om selve programmet. Båndopptakeren er mest som en forsikring, hvis jeg ikke skulle klare å få skrevet ned alt. Hvis det er noe som skulle bli vanskelig å snakke om, så er det inget problem å skru av båndopptakeren. Du vil bli anonymisert i den endelige oppgaven.

1. Bakgrunnsinformasjon om læreren:

Alder:

Utdanning,:

Hvilken jobb har du hatt før:

Arbeidsoppgaver, ansvar, hva han jobber med, hvilket spor:

Hvor lenge har du jobbet med innvandrere:

Hvorfor begynte du å jobbe her på voksenopplæringen:

Kjernes spørsmålene bør komme inn på hvordan selve norskundervisningen er lagt opp – ulike undervisningsmetoder (som tavlegjennomgang, høytlesning, diskusjoner osv.):

3. Hvordan ser en klasse som du har ut? Hvor mange er i hver klasse? Hvilke ulike etnisiteter? Nivåer/spor?

4. Bør det være samme alder, større eller mindre klasser?

5. Ser du noen problemer nå i undervisningen? (kommunikasjonsproblemer, urealistiske mål for innvandrerne, kulturelle motsetninger mellom elevene, noen grupper mer ressurssterk enn andre?)

6. Hva er den eventuelle forskjellen mellom å være lærer i vanlig skole og lærer for innvandrere? (hvordan han oppfatter elevene, hvilket personlig utbytte har du i denne type undervisning sammenlignet med vanlig undervisning).

7. Hvilket forhold har du til de andre enhetene i introduksjonsprogrammet og ledelsen? (nav, [flyktningtjenesten] m.m.).

8. Hva ser du selv som avgjørende for å bli god i norsk og få grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberedelse til deltakelse i yrkeslivet?

9. På hvilke områder synes du at dere har best erfaring i forhold til deres mål, og hvilke har dere dårligere erfaring?

10. Hva synes du er beste måten å oppnå disse målene på? (pugging, tavlegjennomgang, språklab, synging, oppfølging utenfor skolen). Hvilket av disse mener du dere har best måloppnåelse på, og hvilken mindre?

11. Hvordan avgjør dere at en deltaker er god nok i norsk og klar for praksisplass? (trinn, test?). Synes du dette er en tilfredsstillende ordning?

12. Ser du noen hindringer i introduksjonsprogrammet for at deltakerne skal få fullt utbytte?

13. Bør det gjøres noen endringer av programmet slik det er nå?

14. Synes du det er fordel eller ulempe for deltakerne at programmet er obligatorisk?

15. Har du noen egne kommentarer du vil tilføye til slutt?

Tusen takk for at du deltok. Jeg skal etterhvert skrive et referat av dette intervjuet utfra lydopptaket og så sender jeg det til deg for godkjenning før det eventuelt brukes i oppgaven. Er det greit om jeg kan ta kontakt med deg senere for oppfølgingsspørsmål hvis jeg ser det trengs?

Dybdeintervju med programrådgivere

Tusen takk for at du vil stille opp. Tema er Introduksjonsprogrammet for innvandrere, og særlig organiseringen av dette. Først stiller jeg noen generelle bakgrunns spørsmål før jeg kommer inn på kjernes spørsmål om selve programmet. Båndopptakeren er mest som en forsikring, hvis jeg ikke skulle klare å få skrevet ned alt. Hvis det er noe som skulle bli vanskelig å snakke om, så er det inget problem å skru av båndopptakeren. Du vil bli anonymisert i den endelige oppgaven.

Bakgrunnsinformasjon

Utdanning:

Hvor lenge har du jobbet her:

Tidligere jobberfaring - jobbet med innvandrere før?:

Hva går dine arbeidsoppgaver ut på?

Hvilken fase i programmet jobber du under?

5.Introduksjonsprogrammet

Hva er deres målsettinger som programrådgivere?

På hvilke områder synes du at dere har best erfaring i forhold til deres mål, og hvilke har dere dårligere erfaring?

3.Hvordan jobber du med deltakerne:

Hvordan synes du kommunikasjonen med deltakerne fungerer?

Føler du at du får tilstrekkelig innsikt i deltakernes mål og ønsker?

Er det noe du ville endret med måten du jobber med deltakerne? Altså endret arbeidsformen feks.

En til en eller gruppesamtaler?

4. Finansielle rammer

Hvor mange case er du ansvarlig for? (I uken, året?).

Føler du at du har nok ressurser til å gjøre jobben din slik du ønsker?

5. Undervisningen

Hva ser du selv som avgjørende for å bli god i norsk og få grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberedelse til deltakelse i yrkeslivet?

Har du noen formening om hvordan norsk og samfunnsfagundervisningen burde legges opp for å få best utbytte?

Hva ser du som de største hindringene for å få best utbytte av norsk og samfunnsfagundervisningen?

6. Samarbeid

Hvilket forhold har du til de andre enhetene i introduksjonsprogrammet? (Voksenopplæringen, ledelsen).

Hvordan fungerer kommunikasjonen med de andre enhetene?

Jeg vet dere hadde et annet system før med trekantsamtaler. Hvordan fungerte disse i forhold til dagens ordning?

Hvordan avgjør dere at en deltaker er klar for praksisplass?

Synes du dette er en tilfredsstillende ordning?

7. Avsluttende spørsmål

Bør det gjøres noen endringer i programmet slik det er nå?

Synes du det er en fordel eller ulempe for deltakerne at programmet er obligatorisk?

8. Har du noen egne kommentarer å tilføye til slutt?

Jeg skal skrive et referat fra dette intervjuet, og så sender jeg det til deg for godkjenning før jeg bruker det. Er det greit at jeg kontakter deg hvis jeg har noen oppfølgingsspørsmål?

Dybdeintervju med deltakere

Tusen takk for at du vil stille opp. Tema er Introduksjonsprogrammet for innvandrere, og særlig organiseringen av dette. Først stiller jeg noen generelle bakgrunnsspørsmål før jeg kommer inn på kjernespørsmål om selve programmet. Båndopptakeren er mest som en forsikring, hvis jeg ikke skulle klare å få skrevet ned alt. Hvis det er noe som skulle bli vanskelig å snakke om, så er det intet problem å skru av båndopptakeren. Du vil bli anonymisert i den endelige oppgaven.

1. Åpningsspørsmål:

Hvor gammel er du?

Nasjonalitet

Utdanning

Sivilstatus

Hvor bor du?

Har du bodd lenge i Norge?

Hva er hovedårsaken til at du flyttet til Norge: (Flukt fra hjemlandet/asyl, familiegjengforening, arbeid, utdanning).

Hvem bor du sammen med? Er det mange i husholdningen? (Familiesituasjon).

Hva slags andre folk bor i samme hus? (Med mindre det er enebolig).

Hva gjør du i fritiden? (hobby, frivillighetsarbeid, venner, norske venner, flyktningsguide, norske venner)

Har du en jobb på siden av programmet?

Kjenner du mange mennesker i området her?

Introduksjonsprogrammet

Hvor lang tid tok det fra du kom til kommunen, før du fikk informasjon om introduksjonsprogrammet?

Fikk du begynt med undervisningen straks du ble med i programmet?

Hvor lenge har du deltatt i introduksjonsprogrammet/hvor lenge har du igjen?

Hva motiverer deg til å være aktiv i introduksjonsprogrammet, altså være aktiv i timene, møter? (arbeid, videre utdanning, bli integrert i samfunnet, eller fordi du må).

Hvile deler av programmet ser du som mest nyttig? (Norskkurset, samfunnskunnskap eller

utplassering).

6.Introduksjon i dagliglivet

7.Hvor ofte leser du norske aviser eller ser norsk tv?

Hvor ofte bruker du norsk når du snakker med medlemmer av familien, andre landsmenn, naboer, personalet på barnas skole/barnehage, på fritiden osv?

Snakker du norsk på praksisplassen din? (Hvis de er i praksisplass).

Har du blitt kjent noen nordmenn?

I så fall, hvor ofte treffer du dem/snakker med dem?

Synes du det er viktig å bli kjent med nordmenn?

Synes du det er lett å bli kjent med nordmenn/komme i kontakt med dem?

4.[Flyktningtjenesten]

Hvordan har møtet ditt med [flyktningtjenesten] og introduksjonsprogrammet samsvart med dine holdninger: har programrådgiverne levd opp til dine forventninger? Hvorfor/hvorfor ikke:

Kommuniserer du godt med programrådgiveren din?

Synes du programrådgiveren din viser forståelse for dine ønsker og mål?

Hvilke fremgangsmåter med programrådgiveren fungerer best i forhold til din programplan: (individuelle samtaler, gruppesamtaler, trekantsamtaler med lærere)

Hvis med i [råd for deltakere]: hva er dette?

Hva synes du om dette rådet?

Blir du hørt?

Føler du at det nytter, at dere får gjennom deres saker/ønsker og blir hørt?

4.Norsknivå

Hvilket spor er du på?

Hvor god vil du selv si at du er til å snakke norsk?

Hvor god vil du selv si at du er til å skrive norsk?

Hva tror du er viktig for å bli god i norsk? (norskopplæring, egeninnsats, aktiv bruk i fritiden, arbeid).

Hva gjør det vanskelig å lære norsk?

Er det spesielle situasjoner det er vanskelig å lære norsk?

6. Synes du kurset er tilpasset ditt norsknivå?

Føler du at du lærer nok om norsk samfunn og arbeidsliv?

Av forberedelse til jobb, hvilke kurs/kvalifisering til praksisplass har du deltatt i?

Synes du utstyr og hjelpemidler er tilfredsstillende?

Hva er bra med norskundervisningen og hva kan gjøres bedre?

Hva er bra med samfunnsfagundervisningen og hva kan gjøres bedre?

Er du fornøyd med undervisningen alt i alt?

6. Praksisplass

Hvordan ble du mottatt på praksisplassen?

Ble arbeidet tilpasset din kompetanse?

Synes du arbeidet var meningsfullt? Lærte du noe?

Opplevde du noen form for skepsis eller diskriminering fra øvrige ansatte?

7. Integrering

Hva mener du er viktige betingelser for at en innvandrер skal bli integrert i det norske samfunn? (Evt. hva betyr integrering for deg?)

Hvorfor er det viktig å lære norsk?

Hvorfor er det viktig å lære om det norske samfunn?

8. Avslutning

Vil du generelt si at du trives i Norge? - Hvorfor? Hvorfor ikke?

Hva er dine planer fremover? (jobb, utdanning, annet).

Har du konkrete planer om å flytte tilbake til hjemlandet?

9. Egne kommentarer som ikke har blitt dekket av spørsmålene ovenfor?

Jeg skal skrive et referat fra dette intervjuet, og så sender jeg det til deg for godkjenning før jeg bruker det. Er det greit at jeg kontakter deg hvis jeg har noen oppfølgingsspørsmål?

Sluttnoter

i En utlending som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen a) har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967, eller b) uten å falle inn under bokstav a likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet. En utlending som anerkjennes som flyktning etter første ledd, har rett til oppholdstillatelse (asyl).

(Utlendingsloven 2008: § 28)

ii **§ 35. Overføring av utlendinger etter anmodning fra internasjonale organisasjoner mv.**
(overføringsflyktninger)

Etter anmodning fra FNs høykommissær for flyktninger, andre internasjonale organisasjoner eller andre instanser som er fastsatt av Kongen i forskrift, kan Utlendingsdirektoratet innenfor de rammene og etter de retningslinjene som er fastsatt av overordnet myndighet, treffe vedtak om at en utlending skal gis innreisestillatelse. Kongen kan i forskrift legge vedtaksmyndigheten til et annet organ.

Departementet kan, uavhengig av begrensningen i § 76 annet ledd, instruere i sak om innreisestillatelse etter bestemmelsen her.

En utlending som har fått innreisestillatelse etter første ledd, får oppholdstillatelse etter denne paragrafen inntil Utlendingsdirektoratet har avgjort om utlendingen skal få oppholdstillatelse som flyktning etter § 28 eller oppholdstillatelse etter § 38. Ved vurderingen av en sak etter §§ 28 og 38 etter innreise skal det legges tilbørlig vekt på om utlendingen hadde grunn til å regne med å bli ansett som flyktning etter § 28.

Forvaltningsloven kapittel IV og V om saksforberedelse og vedtak gjelder bare vedtak truffet etter innreise. Forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring gjelder der det er truffet vedtak om oppholdstillatelse etter §§ 28 eller 38.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift om anvendelsen av denne paragrafen.

Endret ved lov 19 juni 2009 nr. 41 (ikr. 1 jan 2010 iflg. res. 30 okt 2009 nr. 1324).

iii **§ 38. Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket**

Det kan gis oppholdstillatelse selv om de øvrige vilkårene i loven ikke er oppfylt dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket.

For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken. Det kan blant annet legges vekt på om

a) utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, b) det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket, c) det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, eller d) utlendingen har vært offer for menneskehandel.

iv **§ 34. Kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon**

Dersom det foreligger en masseflyktsituasjon, kan Kongen i statsråd beslutte at det kan gis kollektiv beskyttelse etter denne paragrafen. Kongen i statsråd beslutter også når adgangen til å gi kollektiv beskyttelse skal bortfalle.

En utlending som omfattes av masseflyktsituasjonen som nevnt i første ledd, og som kommer til riket eller er her når denne paragrafen får anvendelse, kan etter søknad få en midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av en gruppevurdering (kollektiv beskyttelse). Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse...»

- ^v Med familiemedlemmer kan menes ektefelle, samboer hvis bodd sammen 2 år tidligere, samboer med barn, barn under 18 år. Det er også et krav at referansepersonen (den personen søker vil forenes med) har hatt fire år med arbeid eller utdanning i Norge dersom referansepersonen faller under §28, 35, 34, 38, 40-53, 62 a-e. (se forøvrig kapittel 6 i Utlendingsloven 2008).