

10052

## **Introduksjonsprogram og integrering**

## **Introduction program and integration**

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid

Mai 2020



10052

# **Introduksjonsprogram og integrering**

## **Introduction program and integration**

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid  
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosialt arbeid



**NTNU**

Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

Introduksjonsprogram for flyktninger er et av de viktigste tiltakene i den norske integreringspolitikken. Målsetting for programmet er å styrke flyktningers deltakelse i samfunns- og yrkesliv. For å nå målet trenges det blant annet at flyktingene blir møtt med respekt og anerkjennelse. Problemstillingen til oppgaven lyder som følger: *Er utformingen av introduksjonsprogrammet slik at det fremmer flyktningers integrering og kvalifisering til et norsk arbeidsmarked?* For å belyse problemstillingen har jeg valgt å benytte meg av litteraturstudie som metode. Oppgaven er et selvvalgt tema som bygger på litteratur og teoretiske perspektiver, samt forskningsartikler.

Mangel på språk og nødvendige kompetanse kan være et av de største utfordringer som flyktninger møter i arbeidsmarkedet. Av de som blir kvalifisert til arbeid, er det ingen garanti for å få seg jobb. En av grunnene kan være forskjellbehandling og diskriminering i arbeidsmarkedet. Introduksjonsprogrammet er i liten grad rustet til å kvalifisere flyktninger direkte ut i arbeidslivet, men den kan gi de grunnleggende kvalifikasjoner.

Jeg er kommet fram til at selv om arbeidsledigheten er høy blant flyktninger, er det en god utvikling i måloppnåelse for deltakere i introduksjonsprogram. Flyktninger med skolegang og høyere utdanning fra sitt hjemland viser seg å få bedre effekt introduksjonsprogrammet enn de som har lite eller ingen skolegang fra hjemlandet. Integreringsprosessen krever innsats både fra den enkelte flyktning, den norske befolkning, og regjeringen. Det er viktig å bekjempe diskriminering i arbeidsmarkedet, og det må jobbes med å endre den negative holdningen enkelte norske arbeidsgivere har til flyktninger. For å lykkes med å få flere flyktninger i arbeid, bør regjeringen utforme flere tiltak som er mer arbeidsrettet enn dagens introduksjonsprogram.

## Abstract

The introduction program for refugees is one of the essential measures in the Norwegian integration policy. The program aims to strengthen the participation of refugees in social and professional life. In order to achieve the program aims, the refugees need to be met with respect and recognition. The problem statement of the task is as follows: *Is the design of the introduction program designed to promote the integration and qualification of refugees into a Norwegian labour market?* To elucidate the problem, I have chosen to use a literature study as a method. The thesis is a self-selected topic based on literature and theoretical perspectives, as well as research articles.

Lack of language and necessary skills can be one of the biggest challenges that refugees face in the labour market. Of those who are qualified for work, there is no guarantee of getting a job because they may face discrimination in the labour market. The introduction program is, to a small extent, equipped to qualify refugees directly into working life, but it can provide the necessary qualifications.

I have concluded that although unemployment is high among refugees, it is a proper development in goal achievement for participants in the introduction program. Refugees with schooling and higher education from their home country have a better effect on the introduction program than those who have little and no training from their home country. The integration process requires action from both the individual refugee, the Norwegian population, and the government. It is essential to combat discrimination in the labour market and to change the negative attitude that some Norwegian employers have towards refugees. To succeed in getting more refugees into work, the government should design more measures that are more work-oriented than today's introduction program.

## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>2</b>
<b>1.0 Innledning</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1 Presentasjon av problemstilling</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2 Bakgrunn for valg av tema</b> .....	<b>4</b>
<b>1.3 Relevansen for sosialt arbeid</b> .....	<b>5</b>
<b>1.4 Definisjon av sentrale begreper</b> .....	<b>6</b>
1.4.1 Flyktning.....	6
1.4.2 Innvandrer.....	6
1.4.3 Integrasjon.....	6
<b>1.5 Oppgavens oppbygning og avgrensning</b> .....	<b>6</b>
<b>2.0 Metode</b> .....	<b>7</b>
<b>2.1 Litteraturstudie som metode</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2 Forskningens relevans</b> .....	<b>8</b>
<b>2.3 Søkeprosessen</b> .....	<b>8</b>
<b>3.0 Litteratur og teoretiske perspektiver</b> .....	<b>9</b>
<b>3.1 Introduksjonsloven med introduksjonsprogram</b> .....	<b>9</b>
3.1.1 Introduksjonsprogrammets innhold og varighet.....	9
3.1.2 Introduksjonsstønad.....	10
3.1.3 Arbeidsrettet praksis.....	11
<b>3.2 Integrasjon</b> .....	<b>12</b>
<b>3.3 Diskriminering</b> .....	<b>13</b>
<b>3.4 Politiske føringer knyttet til integrasjon av flyktninger/innvandrere</b> .....	<b>14</b>
<b>4.0 Drøfting</b> .....	<b>15</b>
<b>4.1 utfordringer flyktninger møter når de kommer til Norge</b> .....	<b>15</b>
4.1.1 Kulturelle og språklige utfordringer.....	15
4.1.2 utfordringer i arbeidsmarkedet.....	18
<b>4.2 kvalifisering til arbeid gjennom introduksjonsprogram</b> .....	<b>20</b>
<b>5.0 Konklusjon</b> .....	<b>23</b>
<b>6.0 Referanseliste</b> .....	<b>25</b>

# 1.0 Innledning

Temaet jeg har valgt å skrive om i denne bacheloroppgaven er introduksjonsprogram og integrering. Jeg ønsker dermed å se nærmere på integrering av flyktninger som deltar på introduksjonsprogrammet. Her vil jeg først presentere problemstillingen for denne oppgaven. Deretter ønsker jeg å gå nærmere inn på bakgrunn for valg av tema, og relevansen for sosialt arbeid. Videre skal jeg definere noen sentrale begreper samt oppgavens oppbygning og avgrensninger.

## 1.1 Presentasjon av problemstilling

Jeg har valgt følgende problemstilling for denne oppgaven: Er utformingen av introduksjonsprogrammet slik at det fremmer flyktningers integrering og kvalifisering til et norsk arbeidsmarked?

Med denne problemstillingen som bakgrunn, ønsker jeg å ta med noen undertema som kan være med å belyse problemstillingen i større grad. I tillegg til hovedproblemstillingen, ønsker jeg å se nærmere på hvilke utfordringer som møter flyktninger når de først kommer til Norge, med hovedfokus på utfordringer i arbeidsmarkedet. Jeg vil også se på hvem introduksjonsprogrammet har en god effekt for, og eventuelt hva man skal gjøre med de som introduksjonsprogram ikke har en ønsket effekt for.

## 1.2 Bakgrunn for valg av tema

Teamet for denne oppgaven har sammenheng med min egen bakgrunn. For det første er jeg veldig engasjert i flyktningarbeid. Dette er fordi jeg selv er en flyktning som kom til Norge for seks år siden som asylsøker, og som derfor har vært gjennom integreringsprosessen både i introduksjonsprogrammet og i deltakelse på andre samfunnsarenaer. Gjennom migrasjonsprosessen opplevde jeg mange ting som motiverte meg til å bli engasjert i dette feltet. Jeg har i tillegg en del erfaring med å jobbe med flyktninger, både i Norge og i hjemlandet mitt.

For det andre fikk jeg mange tanker da jeg var på praksis på Trondheim kommunes kvalifiseringssenter for innvandrere. Hovedoppgaven for dette kvalifiseringssenteret er å kvalitetssikre anvendelsen av introduksjonsloven gjennom introduksjonsprogrammet. Dette innebærer blant annet at de hjelper flyktninger og innvandrere til å bli integrert i samfunnet,



altså bistå med hjelp til å komme i arbeid og/eller utdanning (Introduksjonsloven, 2003). Gjennom min erfaring har jeg møtt mange flyktninger som har opplevde krig og traumer, og jeg har fått et innblikk i hvordan det er å være en flyktning i et fremmed land. Jeg sitter igjen med en opplevelse av at flyktninger ofte har en veldig tøff og sterk historie med seg. Dermed fikk jeg inspirasjon fra praksisplassen min da de bosatte en gruppe /Sør-Sudanske flyktninger som hadde svært mange utfordringer. Noen av disse utfordringene var f.eks. språk (mangel på tolker på morsmål), svært lite kjennskap til og forståelse for systemet i Norge, ingen eller lav utdanning, lite relevant arbeidserfaring før ankomst til Norge, helseutfordringer, traumer og mangel på mestringsopplevelser. Slike utfordringer kan føre til at de får lite utbytte av introduksjonsprogrammet med tanke på integrering i det norske samfunnet, altså integrering som er knyttet til arbeidsmarkedet eller utdanning.

For å kunne skrive om akkurat denne gruppen så vil jeg først skrive generelt om introduksjonsprogram og integrering. Deretter snevrer jeg inn temaet til som hvem får utbytte av introduksjonsprogrammet og hvem som ikke får det, og hvordan introduksjonsprogrammet kan bidra til integrering som har tilknytning til arbeid. Dette er fordi jeg gjennom min litteratursøking ikke kunne finne litteratur som er skrevet om akkurat denne gruppen (Sør-Sudanske flyktninger). Derfor bestemte jeg meg for å skrive om integrering av flyktninger i arbeidsmarkedet gjennom introduksjonsprogram og hvilke effekter programmet kan ha for deltakere.

### 1.3 Relevansen for sosialt arbeid

Etter avsluttet studium ved NTNUs bachelor i sosialt arbeid heter det at studentene skal «ha kompetanse i å forebygge, redusere og løse sosiale problemer» (NTNU, u.å.). Norge er et flerkulturelt samfunn, det betyr at vi som sosialarbeidere kommer til å møte mennesker med ulik etnisk, kulturell og religiøs bakgrunn og som er i ulike livssituasjoner uansett hvor vi jobber (Berg, 2015). Noen flyktninger kan ha ulike sosiale problemer, og sosialarbeidere kommer til å jobbe blant annet innen flyktning- og innvandrerarbeid. Sosialarbeidere som jobber i flyktningtjenesten arbeider ofte som programrådgivere i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Dessuten er det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for sosionomer basert på humanistiske verdier; som menneskelivets ukrenkelighet, solidaritet, respekt for enkeltindividet, helhetssyn på mennesker, likeverd og ikke diskriminering og så videre (Fellesorganisasjonen, 2015). Sosialarbeiderne skal støtte sårbare grupper og bidra til at de får bruke sine ressurser på en god måte. Sosialarbeiderne må fremme solidaritet mellom de ulike gruppene for et inkluderende samfunn (Eide & Oltedal, 2015, s. 92-94). Flyktninger er

blant de sårbare grupper i samfunnet som trenger hjelp med tanke på å komme seg i jobb, ta utdanning, bygge nettverk og for å mestre livet sitt i det nye landet. Med dette som bakgrunn, er oppgaven min både relevant for sosialt arbeid og som et aktuelt tema i de siste årenes debatt om den norske innvandringspolitikken.

## 1.4 Definisjon av sentrale begreper

### 1.4.1 Flyktning

En flyktning er en person som har flyktet fra hjemlandet sitt og som har krav på asyl/beskyttelse fordi han/hun risikerer å bli utsatt for forfølgelse eller alvorlige overgrep i strid med menneskerettighetene. Begrepet kan brukes også om personer som har fått beskyttelse av andre årsaker enn det som er nevnt i Flyktningkonvensjonen (FNs flyktningkonvensjon, 1951).

### 1.4.2 Innvandrere

En innvandrere er en betegnelse for en arbeidsmigrant, student, asylsøker, eller en som har kommet til et nytt land som følge av familiegjennforening. Betydningen av selve begrepet innvandrere er en person som har innvandret. Det betyr i praksis at man ble født i utlandet og kom til Norge i etterkant. Men i det norske samfunnet er det fortsatt vanlig å kategorisere en person som er født i Norge, men har foreldre som innvandret til Norge fra et annet land, som innvandrere, men da som andre generasjons innvandrere (Brodtkorb & Rugkåsa, 2009, s. 206).

### 1.4.3 Integrering

Selve ordet integrering betyr å innlemme eller å innpasse. Men i denne sammenhengen innebærer integrering flyktninger og innvandreres læring av, og tilpasning til, samfunnets verdier. Det vil si deltakelse i det norske samfunnet gjennom arbeid eller utdanning, og en tilpasning til samfunnets verdigrunnlag som kan skape lojalitet og tilhørighet, både sosialt og økonomisk (Eriksen & Sajjad, 2006).

## 1.5 Oppgavens oppbygning og avgrensning

I kapittel 2 vil jeg gjøre rede for metoden jeg har brukt for å forsøke å besvare problemstillingen. Her vil jeg si noe om litteraturen jeg har anvendt og forskningens relevans, samt noe om søkeprosessen. I kapittel 3 vil jeg redegjøre for relevant teori i oppgaven, med hovedfokus på introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet, integrering, diskriminering og politiske føringer som berører flyktninger. I kapittel 4 vil jeg drøfte problemstillingen opp mot valgt litteratur ved hjelp av noen undertema. Avslutningsvis, i kapittel 5, vil jeg komme

med en kort oppsummering av oppgaven, og forsøke å konkludere/svare på problemstillingen min.

I denne oppgaven velger jeg å avgrense integreringen til å gjelde integreringsprosessen som foregår i arbeidsmarkedet for flyktninger som deltar på introduksjonsprogram. Her tenker jeg spesielt på hvilken effekt introduksjonsprogrammet har for flyktninger, og hvordan programmet kan hjelpe flyktninger til å komme seg raskt i arbeid. Integrering kan også skje gjennom deltakelse på andre arenaer som for eksempel utdanning, fritidsaktiviteter, frivillig arbeid og andre sosiale nettverk. Men i denne oppgaven vil jeg fokusere mest på integrering knyttet til arbeid gjennom introduksjonsprogram. Jeg har avgrenset oppgaven gjennom å ikke se på innvandrere generelt, men på nyankomne flyktninger som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram.

## 2.0 Metode

Ifølge Aubert (1985) er en metode “en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap” (s.196). Hensikten med bruk av forskningsmetoder er å sikre at besvarelsen blir gyldig og pålitelig. Det finnes ulike måter å finne svar og søke kunnskap på. Derfor må man velge forskningsmetode ut ifra hvilken metode som egner seg best til å besvare problemstillingen man har, og det man ønsker å finne ut av (Dalland, 2017, s. 51). I denne oppgaven har jeg valgt litteraturstudie som en fremgangsmåte for å belyse problemstillingen.

### 2.1 Litteraturstudie som metode

Litteraturstudie som metode innebærer å fordype seg i eksisterende forskning og litteratur om det valgte temaet. Man velger da å gå systematisk gjennom relevant stoff, og er kritisk ved anvending av stoffet i oppgaven (Dalland, 2017). I min litteratursøking hadde jeg ikke lagt vekt på litteratur som baserer seg både på kvalitative og kvantitative metoder. Med kvantitative metoder menes det å bruke spørreundersøkelse for å samle inn data. Ifølge Dalland (2017) er fordelen med kvantitative metoder at de gir data i form av målbare enheter (s. 52). I kvalitative metoder bruker man intervjuer med relevante personer. Dalland (2017) skriver følgende om slike metoder: “De kvalitative metodene tar sikte på å fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg tallfeste eller måle” (s. 52).

På bakgrunn av oppgavens begrensede omfang, har jeg valgt å ikke bruke disse metodene, men prøvd å svare på problemstillingen kun ut ifra eksisterende litteratur og tidligere forskning. Gjennom litteratursøking brukte jeg noe statistikk for å si mer om flyktnings situasjon på det norske arbeidsmarkedet. Jeg søkte først etter litteratur om flyktninger med lav utdanning og som har vansker med å komme seg i arbeid, men jeg fant lite litteratur om denne gruppen. Så isteden ble det en generell søking på flyktninger som deltar i introduksjonsprogram. Jeg fant en god del bøker, artikler og masteroppgaver som omhandler om innvandrere generelt, men jeg trengte den litteraturen og forskningen som er mest relevant for problemstillingen min, nemlig flyktninger i introduksjonsprogrammet. Derfor brukte jeg mye tid på å skille mellom forskning og litteratur som handlet om flyktninger og litteratur som omhandlet innvandrere.

## 2.2 Forskningens relevans

I starten ville jeg at søkingen på artikler skulle være vitenskapelig og minst mulig dagsaktuelt. Det vil si at artiklene skulle være skrevet de siste ti årene. Dette for å sikre oppnåelsen av oppdaterte svar på problemstillingen. Men det var litt utfordrende å få tilgang til alle artikler og bøker man ønsket seg. Integrering av flyktninger har i mange år vært en del av samfunnsdebatten, spesielt siden flyktningkrisen i Europa generelt og i Norge spesielt (i perioden (2014-2015/2016)). Derfor brukte jeg nyere bøker og oppdaterte artikler for å sikre at besvarelsen blir relevant og gyldig. Noen av referansene som jeg har brukt i oppgaven har vært sekundærkilder, blant annet fordi det har vært vanskelig å få tak i alle primærkildene.

## 2.3 Søkeprosessen

Jeg har forsøkt å finne både bøker, rapporter og forskningsartikler om temaet. I hovedsak har jeg søkt i databasene Idunn, Oria, Google Scholar og lovdata, samt nettsiden til regjeringen for å finne offentlige dokumenter som er relevant for temaet. Dessuten har jeg brukt noe litteratur mer enn andre i oppgaven. Noen av bøkene jeg brukte, var pensumlitteratur som jeg hadde fra før og annen litteratur som jeg hadde privat. I tillegg har jeg funnet noe materiale gjennom lesing i referanselistene til det jeg fant av relevant forskning og litteratur. Når det gjelder valg av relevant litteratur valgte jeg hovedsakelig artikler som handlet om integrering og introduksjonsprogram. Deretter prioriterte jeg de artiklene som omhandlet integrering av flyktninger i det norske arbeidsmarked. Her brukte jeg søkeordene “integrering”, “introduksjonsprogram”, “arbeidsmarkedet” og “flyktninger”. I tillegg søkte jeg på disse ordene i kombinasjon f.eks. “arbeidsmarkedet til flyktninger” og “kvalifisering til arbeid

gjennom introduksjonsprogram” og så videre. I teoridelen brukte jeg for det meste bøker som jeg hadde allerede.

## 3.0 Litteratur og teoretiske perspektiver

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere relevante teoretiske tema som er knyttet til min problemstilling. Først har jeg valgt å gi en innføring i introduksjonsloven med introduksjonsprogram. Jeg forklarer da bakgrunnen for introduksjonsloven og går gjennom alle viktige punkter i loven slik at leseren får en bredere forståelse av hva introduksjonsprogrammet går ut på. Videre vil jeg presentere den mest relevante teorien knyttet til flyktninger og arbeidsmarkedet, nemlig temaene integrering og diskriminering. Deretter skriver jeg kort om politiske føringer som påvirker integreringen av flyktninger i Norge.

### 3.1 Introduksjonsloven med introduksjonsprogram

Introduksjonsloven, eller lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere, ble vedtatt i Stortinget i juni 2003 og ble obligatorisk for alle norske kommuner som bosetter flyktninger i 2004. Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres muligheter for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Tanken bak introduksjonsloven var blant annet å øke muligheten for integrering gjennom deltakelse i arbeidsliv framfor valgfri norskopplæring. Loven er et sentralt integreringspolitisk virkemiddel, og den har som mål at nyankomne innvandrere (flyktninger) etter endt program skal klare seg økonomisk gjennom å gi dem et heldags kvalifiseringstilbud (Gran & Scoufia, 2018).

Introduksjonsloven er et resultat av en flerårig prosess, der både erfaringer fra kommunene som deltok i prøveprosjekter, to stortingsmeldinger og ulike rapporter lå til grunn for utforming av loven (Gran & Scoufia, 2018).

#### 3.1.1 Introduksjonsprogrammets innhold og varighet

Introduksjonsprogrammet er forankret i introduksjonsloven og er et kommunalt tilbud til utlendinger er nyankommet i en norsk kommune (IMDI, 2016). Intensjonen med programmet er å kvalifisere til deltakelse i det norske samfunnet.

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder for alle nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og går under betegnelsen

flyktning. Dette omfatter følgende grupper: de som har fått innvilget asyl, de som er overføringsflyktninger, de som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av masseflyktsituasjon, de som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og de som er familiegjenforent med personer som nevnt ovenfor (Introduksjonsloven, 2003, § 2).

Introduksjonsloven har blitt endret på flere punkter, men målet har hele tiden vært det samme: “å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet” (Introduksjonsloven 2003, §1). Det står i loven at introduksjonsprogram kan vare i inntil to år, men kommunene kan utvide programmet med et tredje år der det er hensiktsmessig etter en konkret vurdering av den enkeltes behov. Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak og eller utdanning (Gran & Scoufia, 2018).

Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er gratis, og skal til sammen utgjøre 600 timer, fordelt på 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap.

Introduksjonsordningen skal være individuelt tilpasset, og det skal lages en individuell plan for den som deltar i programmet. Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes kvalifisering og opplæringsbehov. I planen skal det stå oppstart for programmet, tidsfaser og type tiltak i programmet. Blant annet skal planen inneholde aktiviteter og tiltak for å nå målene, hvem som har ansvar og når, og hvordan målene/tiltakene skal gjennomføres/nås (tiltakene gjennomføres for at målene skal nås). Alle endringer i planen skjer i samarbeid med den aktuelle introduksjonsdeltakeren.

Introduksjonsprogram er et heldags og helårig tilbud. Det vil si at deltakerne følger arbeidslivets regler med hensyn til fravær, permisjon og ferie. Alle fravær skal rapporteres, og ved ugyldig fravær som ikke skyldes dokumentert sykdom, trekkes i stønaden tilsvarende. Ved ønske om permisjon skal deltakeren søke i forkant, og det skal foretas en vurdering av programrådgiveren om det skal gis permisjon eller ikke (Gran & Scoufia, 2018).

### 3.1.2 Introduksjonsstønad

Rammeverket til introduksjonsloven er veldig tydelig, og det er lite rom for skjønn.

Utbetaling av stønaden skjer etterskuddsvis på bakgrunn av registrerte timer. Det er et fastsatte beløp som på årsbasis er lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere som er under 25 år, skal motta  $\frac{2}{3}$  av stønaden. Kommunen skal bestemme tidspunkt og hvordan

betalingen skal skje. Introduksjonsstønadene er skattepliktige. Alle deltakere kan søke om bostøtte uavhengig av boligsituasjonen (Gran & Scoufia, 2018).

### 3.1.3 Arbeidsrettet praksis

En av de sentrale føringer i introduksjonsloven om hva programmet skal inneholde, er arbeidsrettet praksis. Arbeidsrettet praksis av introduksjonsprogram innebærer at den enkelte skal utplasseres på en praksisplass for å få et innblikk i arbeidsliv og muligheter som finnes. Dette kan eksempelvis være en språkpraksis, arbeidspraksis eller et arbeidsrettet kurs.

Språkpraksis er praksis utenfor klasserommet, kombinert med norskopplæring, der målet er å styrke språkferdighetene. Det er voksenopplæringen som har hovedansvaret for norskundervisningen, mens flyktningetjenesten har ansvar for å finne aktuelle praksisplasser for deltakerne. Dette skjer som regel i tett samarbeid med lærere på skolen og lokale arbeidsgivere. Hvor lenge og hvor tidlig i programmet deltakerne skal ut i språkpraksis er varierende.

Den andre praksisen er arbeidspraksis, og dette er en tilrettelegging arbeidstrening som har som mål å øke deltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gjennom å gi bedre språkferdigheter og relevant arbeidserfaring. Arbeidspraksis bygges på/tar utgangspunkt i den enkeltes kompetanse og interesser. Hensikten med denne praksisen er å kvalifisere flyktninger å komme seg i en ordinær jobb og eller utdanning.

Den tredje typen arbeidsrettet praksis er arbeidsrettede kurs, og det er kommunen som har ansvar for organisering av dem. Kursene som kan kjøpes fra eksterne tilbydere. Kursene skal være basert på det deltakerne har behov for i arbeidsmarkedet, eksempelvis kurs om arbeidslivet, førerkortopplæring og dataopplæringskurs (IMDI, 2018)

4. juni 2018 vedtok Stortinget følgende endringer i introduksjonsloven, som trådte i kraft 1. september 2018: Kommunene har plikt til å tilby opplæring i norsk språk, kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak. En annen ting i denne lovendringen kan tolkes sånn at det innebærer en del endringer i behandlingen av personopplysninger. For eksempel som den nye personvernloven fra EU og nye tiltak for introduksjonslovens målgruppe. I tillegg har Stortinget lagt frem et vedtak om regjeringen skal sikre at deltakere i introduksjonsprogram får foreldreveiledningskurs, innføring i skolesystem, barnehage og barnevern (IMDI &

Stortinget, 2018). I slutten av 2019 ble det sendt et forslag til høring for endringer i integreringsloven. Endringer gjelder blant annet å heve kravet om norskkunnskap på nivå B2 for å få rett til norsk statsborgerskap (Regjeringen, 2019).

### 3.2 Integrering

Som nevnt tidligere betyr begrepet integrering å innpasse eller å innlemme. Integrering som begrep kan defineres på mange måter. Blant annet har begrepet stadig blitt kjennetegnet som et forsøk på å skape en form for likevekt mellom det staten definerer som felles for minoriteter og majoriteter, og hva de minoritetene kan bevare av sine egne tanker, ideer og praksis. Alle innbyggere defineres som likeverdige, og de må alle tilpasse seg statens lover, men minoritetene vil i hovedsakelig kunne skape sin egen kulturelle form hvis dette ikke kolliderer med lover og regler i landet (Brodtkorb & Rugkåsa, 2009, s.234-235). Med minoriteter menes i denne definisjonen en gruppe som er i mindretall i et storsamfunn. Det kan være flyktninger, innvandrere i første, andre og tredje generasjon, urbefolkning og urbane minoriteter (Eriksen & Sajjad, 2006, s.77).

Med andre ord, begrepet integrering altså kan oppleves meningsfylt sett fra flyktningers og innvandreres perspektiv, og uenighet så vel innen denne gruppen som innen staten. De færreste vil akseptere i at flyktninger og innvandrere ikke integreres i økonomisk, altså engasjere seg i arbeidsmarkedet i samme grade som majoriteten. (Eriksen & Sajjad, 2006, s.77).

Ut ifra denne definisjonen forstår man at hovedfokuset i begrepet integrering er flyktningers og innvandreres deltagelse i det norske samfunnet gjennom arbeid eller utdanning, samt en tilpasning til samfunnets verdigrunnlag som skaper lojalitet og tilhørighet, både sosialt og økonomisk.

Ifølge en artikkel av Amundsen (2016) i VG, viser forskning fra IMDI at integrering måles ut fra deltagelse i arbeidsliv og utdanning. Men det kan også måles ut fra samfunnsaktiviteter, relasjoner mellom venner og familier der man bor. Det kan medføre problemer dersom man er bosatt i et område der majoriteten av befolkningen er innvandrere eller man bor isolert (Amundsen, 2016).

Det er viktig for flyktninger å ha en god sosial ramme og språkferdigheter for å kunne integrere seg i arbeidslivet. Det er forventet at alle skal være i arbeid eller under utdanning i



det norske samfunnet, som like mange andre land. For mange av oss er arbeid og utdanning et gode, og man kan da tjene selv og samfunnet man lever i. På denne måten kan man bli økonomisk selvstendig og ha mulighet til å forsørge seg selv, og eventuelt familien.

I mange flyktningers tilfelle kan manglende språkferdigheter være en stor utfordring. På tross av det har mange et ønske om å komme i arbeid eller utdanning. Det å delta i arbeidslivet er en viktig brikke for flyktninger i integreringsprosessen. Arbeidsplassen kan gi mulighet til å bygge nettverk og skaffe seg venner. Når man er i arbeid er det også flere muligheter til å praktisere språket (Kaya, 2010, s. 69).

### 3.3 Diskriminering

Diskriminering betyr en urettmessig forskjellsbehandling av personer eller grupper i samfunnet på grunn av etnisitet, språk, hudfarge, kjønn eller religion. Både direkte og indirekte diskriminering er forbudt i Norge. Direkte diskriminering innebærer å behandle noen ulikt på grunnlag av deres etniske bakgrunn, som for eksempel å nekte å ansette en person uten annen grunn enn deres etnisitet. Indirekte diskriminering vil si å favorisere individer eller grupper på bekostning av andre gjennom universelle bestemmelser. Det kan være å utarbeide en lov eller regel som kan favorisere noen fremfor andre, for eksempel å forby bruk av et hodeplagg på en arbeidsplass. Dette kan i praksis hindre enkeltmennesker som berøres av dette i å søke aktuelle stillinger. Etter diskrimineringsloven er et slikt forbud ikke lovlig i dag, bortsett fra på noen få arbeidsplasser, som politi og rettsvesenet (Midtbøen, 2015, s. 6)

Ut fra lovbestemmelser og konvensjoner er flyktninger beskyttet mot å bli utsatt for diskriminering. Som et politisk mål, skal alle ha like muligheter, rettigheter og plikter i samfunnet, uavhengig av kjønn og etnisk bakgrunn. Likevel er det fortsatt noen som blir utsatt for eller opplever diskriminering i det norske samfunnet (Kaya, 2010, s. 34). Ifølge Statistisk sentralbyrå (2009) undersøkelse om levekår blant innvandrere i Norge, ble det stilt spørsmål om de hadde opplevd diskriminering i arbeidsmarkedet, bolig, utdanning, helsesektor og i andre samfunnsarenaer. Resultatet var at 50% av de som ble spurt hadde opplevd diskriminering på et eller flere områder. De fleste av innvandrere/flyktninger opplever diskriminering i arbeidslivet- og på boligmarkedet. Dessuten er det store variasjoner mellom flyktninger fra ulike deler av verden når det gjelder opplevd diskriminering.

Flyktninger med bakgrunn fra Afrika og Midtøsten utmerker seg ved at mellom 60 og 70 prosent har opplevd diskriminering. Ved ansettelse i arbeidsmarkedet, opplever flyktninger med muslimsk bakgrunn mer diskriminering enn andre flyktninggrupper (Kaya, 2010, s. 34-35).

### 3.4 Politiske føringer knyttet til integrering av flyktninger/innvandrere

For at flyktninger skal få mulighet til fullverdig deltakelse i samfunnslivet på lik linje med majoriteten, har staten utformet forskjellige tiltak som kan bidra til integreringsprosessen. Formålet med denne innvandringspolitikken er å sikre at innvandrere blir økonomisk selvstendig og raskest mulig bidrar med sine ressurser i det norske arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Introduksjonsprogrammet er ett eksempel på slike tiltak (Meld. St. 6 (2012-2013)).

Integrering er et samspill mellom flere aktører. Det skal på den ene siden stilles krav til den enkelte om å bidra og delta i samfunnet. Samtidig må samfunnet legge til rette for at de nyankomne kan bruke sine ressurser for å delta i arbeids- og samfunnsliv. Tanken bak integreringspolitikken er å bidra til å bygge et samfunn med mindre økonomiske og sosiale forskjeller, slik at alle får muligheter til å lykkes. Verken individet eller samfunnet vet hvor mye tid en flyktning trenger for å bli kvalifisert til det norske arbeidslivet. Kvalifisering til deltakelse i arbeid må i større grad skje ute på arbeidsmarkedet, og i samråd med det lokale næringslivet for å gi den enkelte den nødvendige kompetansen (Meld. St. 30 (2015-2016), s. 10).

Kravet til kvalifisering og deltakelse i samfunnet er et viktig punkt i integreringspolitikken. Rammene i introduksjonsloven sier at flyktninger skal kvalifiseres til arbeid og/eller utdanning. Undersøkelser viser at om lag 70 % av mennene som har deltatt i introduksjonsprogrammet var i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program de siste årene. Tallene for kvinner er lavere, der er det er 50 % som er arbeid eller utdanning et år etter avsluttet introduksjonsprogram (Meld. St. 30 (2015-2016), s. 10). Dessuten er det store variasjoner mellom kommunene i resultatene i forhold til måloppnåelse for programdeltakerne. Det er utfordrende at mange deltakere fra begge kjønn, har vansker med å få en stabil tilknytning til arbeidslivet (Meld. St. 30 (2015-2016), s. 10).

## 4.0 Drøfting

I dette kapitlet vil jeg først drøfte utfordringer som flyktninger møter når de kommer til Norge, både generelt og spesielt i forhold til arbeidsmarkedet. Deretter diskuterer jeg om introduksjonsprogrammet fremmer flyktningers integrering og kvalifisering til arbeidsmarkedet eller ikke og hvis ikke hva skal eventuelt gjøres.

### 4.1 Utfordringer flyktninger møter når de kommer til Norge

I første kapittel av melding til Stortinget nr. 6 (2012-2013) står det at Norge er en av de landene som er blitt mer globalisert. Vi samhandler og handler med andre deler av verden, og dette kan føre til at mennesker fra andre land kommer til Norge. De har med seg ulik bagasje, for eksempel sitt språk, sin religion, sine tradisjoner, sin kompetanse og sine kunnskaper. Videre i meldingen står det også at Norge har behov for ekstra arbeidskraft og kompetanse. I tillegg er Norge forpliktet til å følge opp sine internasjonale avtaler, og ta ansvar for å gi menn og kvinner som er på flukt et nytt land (Meld. St. 6 (2012-2013), kap. 1).

På den ene siden kan det være naturlig at flyktninger møter noen utfordringer når de først kommer til landet, blant annet språklige, sosiale og kulturelle utfordringer. På den andre siden er det også viktig å nevne at det finnes mange positive sider ved flukten, som det å få nye muligheter, trygghet og tilhørighet i det nye landet.

#### 4.1.1 Kulturelle og språklige utfordringer

Det å bli kjent med den norske kulturen og norske tradisjoner, er noe som Andreassen (2019) finner at er viktig for flyktninger. Hun skriver videre at kjennskap til kultur er viktig både for å orientere seg i samfunnet, men også for å kunne handle i tråd med norske lover og regler (Andreassen, 2019, s. 77). I dette tilfelle kan man argumentere for at introduksjonsprogrammet kan være en viktig arena for å ha kjennskap til norsk kultur, språk og tradisjon. Samtidig kan det hende at mange opplever en kulturkrasj, og dermed vil det være vanskelig å bli orientert og finne mulige tilpasninger i det nye samfunnet.

Som nevnt i kapittel 3.1.3, har kommunene plikt til å tilby opplæring i norsk språk, norsk kultur og norske verdier for flyktninger fra de er på asylmottak av. I tillegg har Stortinget lagt frem et vedtak om at regjeringen skal sikre at deltakere i introduksjonsprogram får foreldreveiledningskurs, innføring i skolesystem, barnehage og barnevern (IMDI & Stortinget, 2018).

På den ene siden kan det tenkes at det ikke er alle som kommer til landet som har de samme utfordringer. Det vil si at utfordringene kan være sammensatte og varierende til enhver flyktning. For eksempel kan det hende at noen har en kultur som ligner på den norske kulturen, mens andre kommer fra et land der alt er forskjellig fra Norge. På den andre siden kan det også tenkes at noen flyktninger er villige til å akseptere den nye situasjonen, og har et seriøst ønske om å integrere seg i det nye samfunnet. Mens andre kan oppleve at utfordringene er vanskelige å overvinne, og dermed velger å gi opp alt fra starten av i stedet for å forsøke å utnytte mulighetene som finnes i det nye landet. Totalt sett tenker man at alle tiltakene fra myndighetene kan være til stor hjelp for flyktninger til å komme over utfordringene i det nye landet. Det er en fordel at de statlige tiltakene kan gi flyktninger muligheter til å lære hvordan det norske systemet er bygd opp. For eksempel lære om lover og regler som gjelder barneoppdragelsen eller få innblikk i generell folkeskikk og så videre.

I motsetning til dette trekker Nina Gran (2018) frem at mennesker som har vært gjennom store tap og kriser, ofte trenger å mestre en del ting i livet sitt før de legger planer for fremtiden. Videre skriver hun at vi må sikre at nyankomne har trygghet i samfunnet og nærmiljøet, og at de får hjelp til å bearbeide ting de har gått gjennom før de kom til Norge. Hun avslutter dette poenget med at forutsetningen for at flyktninger skal mobilisere sine ressurser for å komme videre i livet, avhenger av om de blir anerkjent for hvem de er (Gran & Scoufia, 2018. s. 16).

Man kjenner til at det å flykte fra hjemlandet sitt til et nytt land der kultur, språk og livsstil er totalt annerledes enn hvor man kom fra, kan være en stor overgang. Derfor er det viktig at flyktninger får oppleve å bli anerkjent, respektert og få mestre en del ting i livet sitt før iverksettelse av tiltak eller planer. Berit Berg (2015) nevner også at flyktnings møte med Norge betyr et brutalt brudd med fortiden deres. Hun mener med dette at mange flyktninger opplever at den kompetansen de har mister sin verdi. De kan ikke lenger bruke utdanningen fra hjemlandet, arbeidserfaringene de har med seg anerkjennes ikke, og heller ikke den kulturelle kompetanse knyttet til samfunnet de forlot (Berg, 2015. s. 253). En faktor som taler for dette, er at de aller fleste flyktninger erfarer at deres drømmer kan være vanskelig å realisere, og mange opplever at de blir marginalisert, ekskludert, arbeidsledige og diskriminert. Jensen og Tronvoll (2012) framhever derfor viktigheten av at tjenesteutøvere ser flyktninger som personer med verdifulle ressurser, og at flyktingene opplever at de blir sett og hørt i møte med aktører i de ulike sosialtjenestene (Jenssen & Tronvoll, 2012).

Hvis vi derimot tenker oss at integrering av flyktninger er noe viktig, er det forventet at storsamfunnet støtter og hjelper dem til å takle motgang når ikke alle drømmer blir realisert. Samtidig er det forventet, også fra flyktingenes side, at de må lære seg språket og utfordre seg selv til å ta ansvar for å være en del av fellesskapet. Dette kan være gjennom deltakelse i arbeidslivet og på andre samfunnsarenaer. Ellingsen og Skjefstad (2015) skriver om hvordan flyktninger kan overvinne utfordringer og komme videre i livet. De trekker frem at gjennom empowerment får nyankomne muligheter til å bygge selvtillit ved å ta utgangspunkt i egne ferdigheter og kompetanse, og få oppleve og delta i samfunnet på lik linje med andre, til tross for nedverdiggende hendelser som de kan oppleve i det norske samfunnet. Empowerment betyr at sosialarbeidere skal hjelpe til med å mobilisere ressurser hos deltakerne, slik at de får muligheten til å mestre og til å kunne styre sine egne liv (Askheim, 2012, s. 67). Ellingsen og Skjefstad (2015) mener at dette kan være en måte å oppleve å bli sett som menneske med verdier på lik linje med den norske befolkning, og på denne måten kan de komme ut av vanskelige situasjoner (Ellingsen & Skjefstad, 2015).

Som nevnt i teoridelen, peker Kaya (2010) på at i mange flyktingers tilfelle kan manglende språkferdigheter være en stor utfordring. Han trekker frem også at arbeidsplassen kan gi mulighet til å bygge et nettverk og skaffe seg venner. Når man er på arbeid er det blant annet mange muligheter til å praktisere språket (Kaya, 2010, s. 69). En kan tenke at integrering er en toveis prosess der alle parter tar ansvar. Dette vil i praksis si at det kan være vanskelig for flyktninger å gjøre alt selv for å integrere seg. Man trenger jo folk rundt seg som kan gi veiledning og tilrettelegging om hva som finnes av muligheter, men også midler til å gjennomføre enkelte oppgaver knyttet til integrering. Selv om språk er en nøkkel til integrering, er det ikke lett å lære språk i et samfunn som det norske samfunnet som kan oppleves som ganske reservert. Grue, Bytingsvik og Stige (2019) skriver at mange av flyktingene de snakket med, har sagt at de tok ansvar for å lære seg språket på egen hånd, jobbet hardt og benyttet mulighetene de hadde fått i det nye landet. Forfatterne beskriver videre at flyktingene selv tok initiativ til å oppsøke opplæringsinstitusjoner, arbeidsplasser eller ved å flytte til plasser der fantes større muligheter for jobb eller utdanning (Grue, Bytingsvik & Stige, 2019, s. 140).

#### 4.1.2 utfordringer i arbeidsmarkedet

Intensjon med introduksjonsloven er, som nevnt tidligere, blant annet å øke muligheten for integrering gjennom deltakelse i arbeidsliv (Gran & Scoufia, 2018). Både politikere og forskere nevner deltakelse i arbeidslivet som den beste måten å få til integrering. Det å være aktiv i arbeidslivet styrker sosial samhandling, bedre språkkompetanse og motvirker utviklingen av parallellsamfunn (St. meld nr. 30 (2015-2016), s. 9). Selv om undersøkelser tilsier at arbeid er den beste veien til å integrere seg, kan arbeid i seg selv vil ikke være nok med tanke på integrering i samfunnet. Flyktningene må også oppleve å mestre livet sitt og føle at de er velkomne i landet, og bli sett som mennesker med ressurser, og ikke som en byrde for samfunnet. I tillegg ser man at mange flyktninger ikke er i stand til å delta i arbeidsmarkedet. Dette er fordi de ofte møter utfordringer som hindrer dem til å få en ordinær jobb lik alle andre i samfunnet. Noen av disse utfordringer kan være langvarige, mens andre kan være mulig å overvinne etter en viss tidsperiode etter bosetting i kommunen. Eksempel på dette kan være utfordringer knyttet til mangel på nødvendige kompetanse, diskriminering i arbeidsmarkedet og språkutfordringer.

Berg (2015) nevner at det er mange rapporter som viser at flyktninger ligger bakerst i arbeidsmarkedskøen. Hun trekker frem at deltakelse i arbeidslivet blir sett på som selve målet for integrering. Samtidig er det mange arbeidsgivere som krever at flyktninger som søker arbeid må ha norskferdigheter for at de kan ansette dem (Berg, 2015, s. 253). Når det gjelder årsaker til hvorfor flyktninger ligger bakerst i arbeidsmarkedskøen, finnes det mange forklaringer på dette. Noen av utfordringene ligger hos flyktningene selv, men også hos samfunnet generelt og hos norske arbeidsgivere spesielt.

Det er flere mulige faktorer som står bak flyktnings lave sysselsetting i det norske arbeidsmarkedet. For det første kan diskriminering i arbeidsmarkedet være en av de største utfordringene for at flyktninger skal kunne komme seg i arbeid. Som pekt på tidligere i denne oppgaven, har Kaya (2010) funnet at blant flyktninger fra Afrika og Midtøsten opplevde 60-70 prosent diskriminering eller forskjellsbehandling. Han nevnte også at flyktninger med muslimsk bakgrunn opplever mer forskjellsbehandling eller diskriminering i arbeidsmarkedet enn andre befolkningsgrupper (Kaya, 2010, s. 34). Dette ser ut til å være en ganske stor gruppe som blir mer ekskludert i arbeidslivet. For eksempel vil noen oppleve å ikke bli innkalt til jobbintervju på grunn av sitt utenlandske navn eller lignende. Forskjellsbehandling kan resultere at det blir vanskelig å oppnå målene som blir satt for de ulike statlige tiltakene for integrering. Samtidig ser en på dette som en mangel på gode og effektive statlige tiltak

som kan hindre denne type behandling i arbeidslivet. Selv om man blir kvalifisert til jobben, kan søknaden bli avslått uten en gyldig årsak. En tenker derfor at diskriminering kan medføre at man blir mindre motivert til å stille seg til disposisjon i arbeidsmarkedet. Selv de som får jobb, får de jobber som krever lavere utdanning og gir lav lønn. Noe som igjen kan gjøre at en velger å være sosialhjelpsmottaker fremfor å være aktiv i arbeidslivet, der man opplever diskriminering og tjener mindre penger enn man får i sosialhjelp.

For det andre er det interessant at mange forskere peker på at kulturell og språklig kompetanse øker sannsynlighet for å komme seg raskt i arbeid. Det er derfor en kan tenke at mangel på språk- og kulturkompetanse også kan være en stor utfordring som hindrer flyktninger i deltakelse på arbeidsmarkedet. Ifølge Ines Hardoy og Tao Zhang (2019) er muligheten for at flyktningene kommer i arbeid, større jo raskere de får kunnskaper om kultur og språk i det nye landet. Hardoy og Zhang (2019) mener at kulturforståelse og språkferdigheter øker flytningers kompetanse og produktiviteten, noe som kan gjøre dem mer attraktive for arbeidsgivere. Så kompetanse i språket og kulturen til det nye landet kan være en fordel, men den er likevel ikke en avgjørende faktor for å få jobb i det norske arbeidslivet. En ser for eksempel at mange innvandrere fra Øst-Europa, som ikke kan språket og har lite eller ingen kunnskap om det norske samfunnet, likevel får jobb i Norge i større grad enn flyktninger som både deltar på norskopplæring og har bedre forståelse av norsk kultur og arbeidsliv. Dette kan forklares slik at når man har en annen hudfarge, en kultur som er ikke vestlig, er det mindre sjanse til å bli integrert i det norske arbeidslivet. Til tross at man lærer seg norsk og tilegner seg kulturkompetanse, blir man dessverre ikke behandlet som vestlige arbeidsinnvandrere.

En siste faktor som er utfordrende for flyktninger i arbeidsmarkedet, er nettopp mangel på nødvendige kunnskap og arbeidserfaring som er relevant i det norske arbeidsmarkedet. Det finnes jo mange flyktninger med lav utdanning bakgrunn og lite eller ingen tidligere arbeidserfaring fra hjemlandet. Dette vil i praksis være en utfordring når man kommer til et land som Norge, med et ganske høyt utdanningsnivå og mer avansert bruk av teknologi enn de landene flest flyktninger kommer fra. I tillegg har noen av de landene flyktningene kommer fra relativt lav kvalitet på sitt utdanningssystem, mens andre kommer med en utdanning som er vanskelig å tilpasse til det norske arbeidsmarkedet (Hardoy & Zhang, 2011).

Ifølge introduksjonsloven er det slik at deltakere i introduksjonsprogram skal utplasseres på en praksisplass for å få et innblikk i arbeidsliv og muligheter som finnes. Målet med denne praksisen er å kunne tilegne seg språkferdigheter og arbeidserfaring slik at de kan komme seg skal raskt ut i arbeid (Introduksjonsloven, 2003). Selv om introduksjonsprogrammet satser på arbeidsrettet praksis som en metode for å få deltakere ut i arbeid, kan kravet til kvalifikasjoner og arbeidserfaringer i arbeidsmarkedet være en stor hindring og vanskelig å få tak i for mange flyktninger. Det kan hende at enkelte flyktninger har disse kvalifikasjoner, men likevel er det nesten umulig å skaffe dokumentasjon på det man har hatt av arbeidserfaring og eller utdanning fra hjemlandet. Av de som har dokumentasjon fra hjemlandet, opplever de ofte utfordringer ved godkjenning av papirene i Norge. Til tross for alle disse utfordringene beskriver Berit Berg (2015) at hvis man befinner seg utenfor arbeidsmarkedet, kan dette bidra til at man i stor grad settes på sidelinjen i samfunnet. I tillegg er høy arbeidsledighet blant flyktninger også en negativ faktor når det gjelder integrering i det sosiale liv i Norge (Berg, 2015, s. 253).

#### 4.2 kvalifisering til arbeid gjennom introduksjonsprogram

Intensjonen med introduksjonsprogrammet er å styrke nyankomne flyktningers muligheter til å kvalifisere seg i både samfunns- og arbeidslivet, samt deres økonomiske selvstendighet (Introduksjonsloven 2003, §1). I utgangspunktet er det mange spørsmål som reises rundt om introduksjonsprogrammet kan ha effekt til å kvalifisere flyktninger til arbeidsmarkedet eller ikke. I alle fall er det viktig å peke på at det fins mange positive sider med introduksjonsprogrammet. Samtidig vil man si at det kan være vanskelig å vurdere hvor stor effekt programmet har for den enkelte deltakeren. Ut fra statistikken ser man noen fordeler i programmet som har effekt for deltakere generelt. I melding til Stortinget nr. 30 (2015-2016) står det at om lag 70 % av mennene som har deltatt i introduksjonsprogrammet var i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Tallene for kvinner er lavere, der er det 50 % som var i arbeid eller utdanning et år etter avsluttet introduksjonsprogram. Videre i meldingen beskrives det at det er utfordrende at mange deltagere fra begge kjønn, har vansker med å få en stabil tilknytning til arbeidslivet (Meld. St. 30 (2015-2016), s. 10).

Hvis man ser på den nasjonale målsettingen til introduksjonsprogrammet, kan man likevel si at dette er et tilfredsstillende resultat for menn. På landsbasis er resultatmålet at 70 prosent av deltakere skal være i arbeid eller utdanning året etter avsluttet introduksjonsprogram (IMDI, 2018). Resultatene kan være veldig varierende fra kommune til kommune og fra år til år.



Hvis vi ser på nye tall fra Statistisk sentralbyrå (2019), er resultatet lavere enn resultatmålet for introduksjonsprogrammet, da det kun var 63 prosent som var i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.

En positiv side med introduksjonsprogrammet er at deltakerne får muligheter til å lære seg norsk. Dersom en kan språket, så er det større sjanser til å få seg en jobb. Gjennom introduksjonsprogram kan flyktninger lære om lover og regler som gjelder i det norske arbeidslivet. Samtidig tenker man at deltakere som deltar på praksis, enten språk- eller arbeidspraksis, kan få utbytte av praksisen på mange måter. Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Kavli (2007) peker også på nettopp dette poenget. I likhet med flere andre undersøkelser viser også deres rapport at deltakere som har deltatt i arbeidsrettet praksis har en markert større mulighet for å være i arbeid enn deltakere som ikke har deltatt i et slikt tilbud (Djuve & Kvali, 2007, s. 62). Man tenker derfor at deltakere som har fått praksistilbud har større sannsynlighet til å praktisere språket, bygge seg et nettverk og få seg jobb eller bygge arbeidserfaring for en jobb på et senere tidspunkt. I tillegg kan de få referansepersoner som kan være til nytte i CV-en.

Til tross for at introduksjonsordningen er et av de viktigste tiltakene i integreringspolitikken, er det sjelden at introduksjonsprogrammet nevnes i debatten om integrering av flyktninger (Henriksen, 2010). Hun mener at man kan hevde at hvis et så viktig tiltak er vellykket, har man mindre belegg for å uttale at “integreringen er mislykket”, en påstand som ofte er utgangspunkt i debatten om flyktninger og integrering. Videre trekker hun frem at når man ser at mellom 58-65 prosent av deltakere kommer seg i jobb eller utdanning, er kanskje dette i seg selv en positiv effekt. Hun avslutter dette poenget med at mennesker med flyktningbakgrunn ofte kommer raskere ut i arbeidsmarkedet etter at introduksjonsprogrammet ble innført i 2003, enn før innføringen (Henriksen, 2010). Hvis vi tar utgangspunkt i dette, så kan man hevde at introduksjonsprogrammet kan være en suksess i noen tilfeller. På tross av at arbeidsledigheten er høyere blant flyktninger enn i befolkningen for øvrig, ser vi en god utvikling i forhold til måloppnåelse for deltakere i introduksjonsprogrammet.

I motsetning til det som er nevnt ovenfor, ser man at introduksjonsprogram i seg selv ikke er tilpasset den enkelte. Det vi ser er at programmet passer for noen, men ikke for alle. For eksempel kan personer med høy utdanning fra hjemlandet få en bedre kvalifisering enn de

som ikke har utdanning fra før. Ifølge Trondstad (2019, s. 50) har flyktninger uten utdanning fra hjemlandet, eller grunnskole som høyeste fullførte utdanning, stadig mye lavere sannsynlighet for å komme i arbeid enn flyktninger som har høyere utdanning eller videregående nivå. En kan tenke seg at når man har en høy utdanningsbakgrunn, kan det være lettere å forstå systemet og finne tilpasninger. Derfor ser man at introduksjonsprogrammet ikke er godt nok rustet til å integrere alle flyktninger i det norske samfunnet. Kanskje er dette fordi man tenker at integrering kan skje gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet, men i en veldig liten grad gjennom introduksjonsprogram. Selv om alle indikasjoner peker på at programmet kan gi den nødvendige kompetanse til den enkelte, er det likevel vanskelig å peke på at programmet direkte kan kvalifisere folk til arbeid.

Dessuten er det viktig også å nevne at det norske arbeidsmarkedet er ganske krevende for flyktninger. Det kreves en høy kompetanse i forhold til for eksempel språk, digital kompetanse, erfaring og ikke minst nettverk. Noe som i mange flyktningers tilfelle er vanskelig å ha. Derfor kan det tenkes at personer med ingen eller lav utdanning vil oppleve å få lite effekt av introduksjonsprogram. Gran (2018) peker på at når deltakere i introduksjonsprogram blir kvalifisert for arbeidslivet, dukker det opp nye utfordringer, nemlig det å bli anerkjent og “komme innenfor”. Hun trekker frem at dette gjelder alle flyktninger uansett utdanningsbakgrunn, inkludert personer som har tatt høyere utdanning i Norge (Gran, 2018, s. 17).

Dersom en mener at flyktninger møter barrierer i det norske arbeidsmarkedet uansett type kvalifikasjoner, er det ikke introduksjonsprogrammet i seg selv som mislykkes med integrering. Kanskje skyldes dette heller holdningene til flyktninger hos norske arbeidsgivere? Svendsen, Marko Valenta og Berit Berg (2016) beskriver holdningers betydning for sysselsettingen av flyktninger i Norge. De peker på at både det lokale næringslivet, NAV, flyktningsjenesten og den enkelte flyktning må ha en aktiv rolle i forhold til arbeidets viktighet for både integrering, økonomisk selvstendighet og bedre levekår. De framhever videre at det må stilles krav, både til den enkelte, næringslivet og det offentlige hjelpeapparatet som arbeider med integreringen av flyktninger (Svendsen, Valenta & Berg, 2016, s. 80)

Ut fra dette er det ikke bare introduksjonsprogrammet som bør endres, men kanskje det også må jobbes både på individ- og strukturnivå. På individnivå kan flyktninger jobbe med å

utvikle holdninger som bidrar til en positiv integrering. De bør kanskje ta enda større grep og utfordre seg selv i enda større grad til å bidra i samfunnet gjennom deltakelse i arbeidslivet. På det strukturelle nivå bør staten utforme program som er bedre tilpasset den enkelte flyktning, i stedet for å plassere alle i introduksjonsprogram i to år uten at de blir i stand til å komme seg videre. Det burde settes tiltak som er mer arbeidsrettet og gir en bedre kvalifisering til arbeid enn det introduksjonsprogram gjør per i dag. Dette er viktig fordi mange forskere peker på at det norske arbeidsmarkedet er ikke inkluderende nok. Det vil si at man kjenner fra media flere eksempler på at noen arbeidsgivere ikke ønsker å ansette enkeltpersoner. Kaya (2010) er blant de som mener at en del arbeidsgivere for eksempel heller vil la stillingen stå ledig enn å ansette en ingeniør med mørk hud. Økning av skepsis og etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet mot flyktninger er et kjent fenomen i flere europeiske land, og ikke bare i Norge. Dette skjer til tross for at lovverket forbyr all type forskjellsbehandling på grunnlag av religion og etnisitet (Kaya, 2010, s. 92)

## 5.0 Konklusjon

Problemstillingen for denne oppgaven er om utformingen av introduksjonsprogrammet er slik at det fremmer flyktningers integrering og kvalifisering til et norsk arbeidsmarked. Jeg har sett nærmere på innholdet i introduksjonsprogrammet og begrepene integrering og diskriminering. I oppgaven har jeg også sett på utfordringer som flyktninger møter generelt, og i arbeidsmarkedet spesielt.

Jeg kom frem til at det er mange positive sider med introduksjonsprogrammet, spesielt er språkkunnskap, kjennskap til den norske kulturen og praksiserfaring viktige tiltak. Det er mye som man skal lære når man kommer ny til et nytt land. Derfor kan det tenkes at to år i introduksjonsprogram kanskje ikke er nok for enkelte flyktninger, kanskje særlig for de som opplevde krig og traumer før ankomst til Norge. I tillegg er det mange som mangler den kompetansen som trengs i det norske arbeidsmarkedet. Det er en lang vei å gå for flyktninger til å bli fullt integrert i det norske samfunnet (Hardoy & Zhang, 2019, s. 73).

Selv om introduksjonsprogram lykkes med integrering på mange måter, er programmet kanskje i liten grad rustet til å kvalifisere flyktninger til arbeid. Dessuten er det mye som bør jobbes med i det norske arbeidsmarkedet. Dette er fordi forskning viser at diskriminering og forskjellsbehandling er et av de største utfordringer for flyktninger i arbeidsmarkedet.

Kanskje bør staten utforme mer direkte arbeidsrettede kvalifiseringstiltak for flyktninger? I tillegg må alle bidra til å bekjempe arbeidsgiveres negative holdninger til flyktninger. Integrering er en toveis prosess, hvor flyktninger må være aktive og villige til å delta i arbeidslivet for å bli en del av det norske samfunnet. Samtidig må majoritetsbefolkningen bli flinkere til å inkludere flyktninger.

## 6.0 Referanseliste

Amundsen, I. H. (2016, 11. april). Norge best i Skandinavia på integrering. VG. Hentet 9. april 2020 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/bpopq/ny-rapport-norge-best-i-skandinavia-paa-integrering>

Andreassen, S. (2019). Tilpasning til samfunnet for innvandrere i introduksjonsprogrammet: hvordan tilpasser innvandrere i introduksjonsprogrammet seg til det norske samfunnet i integreringsprosessen, og hvilke maktdimensjoner utspilles i introduksjonsprogrammets kontekster? Masteravhandling, NLA Høgskolen, Bergen. Hentet fra <https://nla.brage.unit.no/nla-xmlui/handle/11250/2602291>

Askheim, O. P. (2012). Empowerment i helse og sosialfaglig arbeid. Floskel, styringsverktøy eller frigjøringsstrategi? 1. utgave, 3. opplag (2016). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.  
Aubert, W. (1985). Det skjulte samfunn. Oslo: Universitetsforlaget.

Berg, B. (2015). Velferd og migrasjon – sosialt arbeid i et flerkulturelt samfunn. I: T. Ellingsen, I. Levin & L. C. Kleppe (red). Sosialt arbeid En grunnbok. (S. 244-258). Oslo: Universitetsforlaget.

Brodtkorb, E. & Rugkåsa, M. (red.) (2009). Mellom mennesker og samfunn. 2. utgave, 2. opplag 2010. Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.

Dalland, O. (2017). Metode og oppgaveskriving. 6. utgave, 3. opplag 2018. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Djuve, A. B. & Kvali, H. C. (2007). Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Hentet fra <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:701519/FULLTEXT01.pdf>

Ellingsen, I. T. & Skjefstad, N. S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning. I: T. Ellingsen, I. Levin & L. C. Kleppe (red). Sosialt arbeid En grunnbok. Oslo: Universitetsforlaget, s. 97-111

Eide, S. B. & Oltedal, S. (2015). Verdiers betydning for vår forståelse og vår handling. I: T. Ellingsen, I. Levin & L. C. Kleppe (red). Sosialt arbeid En grunnbok. Oslo: Universitetsforlaget, s. 80-96

Eriksen, T. H. & Sajjad, T. A. (2006). Kulturforskjeller i praksis. 5. utgave. Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.

Fellesorganisasjonen (FO). (2015) Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Hentet fra <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1548957631/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>

FN-sambandet. (1951). Flyktningkonvensjonen. Sist oppdatert 21. Juni 2019. Hentet fra <https://www.fn.no/Tema/Flyktninger>

Gran, N. & Scoufia, L. (2018). Introduksjonsprogrammet - i teori og praksis. En håndbok for deg som arbeider med flyktninger. 1. utgave, 1. opplag 2018. Oslo: Kommuneforlaget AS.

- Gran, N. (2018). Utfordringer i flyktningarbeid. N. Nina & L. Scoufia. Introduksjonsprogrammet – I teori og praksis. En håndbok for deg som arbeider med flyktninger. Oslo: Universitetsforlaget AS, s. 9-20
- Grue, M. J. Bytingsvik, M. K. S. & Stige, S. H. (2019) «Ingen vet hvem du er» - flyktningers opplevelse av omstillingsprosessen i Norge. 3, s. 140.  
[https://www.idunn.no/tph/2019/03/ingen\\_vet\\_hvem\\_du\\_er\\_flyktningers\\_opplevelseavomstill](https://www.idunn.no/tph/2019/03/ingen_vet_hvem_du_er_flyktningers_opplevelseavomstill)
- Henriksen, K (2010) Introduksjonsprogrammet - en suksess? Hentet fra <https://www.idunn.no/spa/2010/03/art03>
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2019). Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet. Hentet fra [https://www.idunn.no/spa/2019/01-02/fra\\_flukt\\_til\\_etablering\\_i\\_det\\_norske\\_arbeidsmarkedet](https://www.idunn.no/spa/2019/01-02/fra_flukt_til_etablering_i_det_norske_arbeidsmarkedet)
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2011). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? Hentet fra <https://www.idunn.no/spa/2010/04/art06>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) (2020, 25. februar). Arbeidsretting av introduksjonsprogram. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/arbeidsretting-av-introduksjonsprogrammet/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) (2018). Endringer i introduksjonsloven og ny mal for individuell plan: Ny endringer i introduksjonsloven har nå trådt i kraft. Det er også utarbeidet en ny mal for individuell plan som er i tråd med disse endringene. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/endringer-i-introduksjonsloven-og-ny-mal-for-individuell-plan/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) (2016). Hva er et introduksjonsprogram. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/>
- Introduksjonsloven (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>
- Jenssen, A. G. & Tronvoll, I. M. (red.) (2012). Brukermedvirkning, likeverd og anerkjennelse. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kaya, M. S, Høgmo. A. & Fauske, H. (red.) (2010). Integrasjon og mangfold. Utfordringer for sosialarbeideren. 1. utgave, 2. opplag 2015. Latvia: Cappelen Damm AS.
- Kaya, M. S. (2010). Innvandrere og integrering – utfordringer i å forstå tilpasningsmønster. I: M. S. Kaya, A. Høgmo & H. Fauske (red). Integrasjon og mangfold Utfordringer for sosialarbeideren. Latvia: Cappelen Damm AS, s. 50-95
- Meld. St. 6 (2012-2013). En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og felleskap. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20122013/id705945/sec1>

Meld. St. 30 (2015–2016). From reception centre to the labour market – an effective integration policy. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

Midtbøen, A. H (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. [https://www.idunn.no/tfs/2015/01/etnisk\\_diskriminering\\_arbeidsmarkedet](https://www.idunn.no/tfs/2015/01/etnisk_diskriminering_arbeidsmarkedet)

NTNU (u. å). Sosialt arbeid. Hentet fra <https://www.ntnu.no/studier/hsgsob/laringsutbytte>.  
Regjeringen (2019). Høring Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsborgerloven/id2663114/>

Statistisk sentralbyrå (2019). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere>

Stina Svendsen, S., Valenta, M & Berg, B. (2016). Fra into til arbeid: Integreringsutfordringer og muligheter i Flora kommune. Hentet fra [https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/2432900/Rapport+Flora+2017+Stina+Svendsen\\_hele.pdf?sequence=1](https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/bitstream/handle/11250/2432900/Rapport+Flora+2017+Stina+Svendsen_hele.pdf?sequence=1)

Stortinget (2018, 24. mai). Endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=71625>

Tronstad, K. R. (2019). Flyktninger i introduksjonsprogrammet - Hvilke erfaringer har de med å delta? Hentet fra <http://3.121.66.0/bitstream/handle/20.500.12199/2873/NIBR-rapport%202019-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

