

Flere veier til Ny sjanse

*En komparativ analyse av iverksettingen av
integreringstiltaket Ny sjanse i Bærum, Fredrikstad og Moss*

Silje Marie Økland



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2010

Forord

Oppgavens tema er valgt ut i fra egen interesse. Det har vært spennende å skrive en oppgave om integreringspolitikk og Ny sjanse. Integreringspolitikken er et tema som engasjerer mange, men som er relativt lite forsket på. I tillegg er det et økende satsningsområde i den norske politikken og derfor et tema som fortjener oppmerksomhet. Både IMDi og ansatte i de lokale porsjektene har utrykt interesse for at en slik oppgave skulle skrives. Det har gjort det mer engasjerende å skrive oppgaven.

Det er mange som fortjener takk. Denne oppgaven kunne ikke vært skrevet uten velvilje fra informantene i Ny sjanse i Bærum, Fredrikstad og Moss, og informantene i IMDi. Jeg vil derfor rette en stor takk til alle som har stilt opp til intervju og hjulpet til med innsamling av informasjon.

Jeg vil også takke min veileder, veileder Anton Steen, for konstruktive innspill og gode råd underveis i prosessen. Takk til IMDi og Elisabeth, for all hjelp og tilbakemeldninger, at jeg fikk delta på nettverkssamlingen og for finansiell støtte.

En spesiell takk til Stine som har skrevet en tilsvarende oppgave. Takk for hyggelig og godt samarbeid, og nyttige diskusjoner og hjelp underveis.

Takk til mamma for gjennomlesning av oppgaven. Og ikke minst en stor takk til Øyvind, for hjelp og motivasjon hele veien, og for at du dro meg igjennom den siste biten.

Antall ord: 41 575

Oslo, mai 2010.

Silje Marie Økland

Innholdsfortegnelse

FORORD	III
INNHOLDSFORTEGNELSE	IV
FIGURER OG TABELLER	VII
INNLEDNING	1
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	1
1.1.1 Tema.....	1
1.1.2 Problemstilling.....	2
1.2 TEORETISKE OG METODOLOGISKE RAMMER FOR OPPGAVEN	3
1.3 HVORFOR EN OPPGAVE OM INTEGRERINGSTILTAKET NY SJANSE?	4
1.4 TIDLIGERE FORSKNING	5
1.5 AVGRENSNING OG BEGREPSAVKLARING	7
1.6 LESERVEILEDNING	8
2 IVERKSETTINGSTEORI.....	9
2.1 INNLEDNING	9
2.2 IVERKSETTINGSBEGREPET OG FELTETS TO HOVEDTILNÆRMINGER	9
2.2.1 Hva er iverksetting?.....	9
2.2.2 "Ovenfra-ned"-tilnærmingen	10
2.2.3 "Nedenfra-opp"-tilnærmingen	12
2.3 STUDIETS IVERKSETTINGSMODELL.....	14
2.3.1 Iverksettingsbegrepet i modellen	14
2.3.2 Iverksettingsperspektivet i modellen.....	14
2.3.3 Presentasjon og operasjonalisering av variablene:.....	17
2.4 FORVENTNINGER OM FUNN	24
2.4.1 Forskningsspørsmål 1: "Hvordan gjennomføres Ny sjanse på lokalt nivå?"	24
2.4.2 Forskningsspørsmål 2: "Hva påvirker den lokale gjennomføringen?"	25
2.4.3 Forskningsspørsmål 3: "Hva gir høy måloppnåelse?"	27
3 FORSKNINGSMETODE	28
3.1 FORSKNINGSDESIGN	28
3.2 KOMPARATIVE CASESTUDIER OG FORSKNINGSSTRATEGI	30
3.3 DATAMATERIALET	34
3.3.1 Intervju	35
3.3.2 Skriftlig materiale	36
3.3.3 Observasjon.....	37
3.4 VALIDITET OG RELIABILITET	37
3.4.1 Validitet.....	37
3.4.2 Reliabilitet	40
4 INTEGRERING OG INTEGRERINGSPOLITIKK I NORGE	41
4.1 INNLEDNING	41
4.2 INTEGRERING – EN DEFINISJON	41
4.2.1 Integrering som sosiologisk prosess	41
4.2.2 Ulike målsetninger – integrering, assimilering og multikulturalisme.....	41
4.2.3 Integreringspolitikk	43
4.3 NORSK INTEGRERINGSPOLITIKK	44

4.3.1	Overordnet diskurs	44
4.3.2	Konkrete målsetninger	44
4.3.3	Politiske institusjoner og tiltak	45
4.4	NY SJANSE	47
4.4.1	Presentasjon og plassering i norsk integreringspolitikk	47
5	EMPIRISKE FUNN	51
5.1	STANDARDER OG MÅLSETNINGER	51
5.1.1	Oppsummering	54
5.2	RESSURSER	54
5.2.1	Oppsummering	56
5.3	KOMMUNIKASJON MELLOM IMDI OG NY SJANSE-PROSJEKTENE	57
5.3.1	Bærum	58
5.3.2	Fredrikstad	58
5.3.3	Moss	58
5.3.4	Oppsummering	59
5.4	TREKK VED IVERKSETTINGSENHETEN	59
5.4.1	Bærum	59
5.4.2	Fredrikstad	61
5.4.3	Moss	62
5.4.4	Oppsummering	63
5.5	STRUKTURELLE FAKTORER	63
5.5.1	Trekk ved arbeidsmarkedet	63
5.5.2	Trekk ved deltagerne	65
5.5.3	Trekk ved kommunen	66
5.6	HANDLINGSVILJE OG MÅLFORSTÅELSE	68
5.6.1	Bærum	68
5.6.2	Fredrikstad	69
5.6.3	Moss	70
5.6.4	Oppsummering	71
5.7	LOKAL GJENNOMFØRING	72
5.7.1	Samarbeid med andre aktører	72
5.7.2	Programtilbud	75
5.7.3	Et skreddersydd program	77
5.7.4	Arbeid og utdanning eller også økt integrering?	86
5.8	MÅLOPPNÅELSE	87
6	ANALYSE	89
6.1	FORSKNINGSPØRSMÅL 1: HVORDAN GJENNOMFØRES NY SJANSE PÅ LOKALNIVÅ?	89
6.1.1	Iverksetting av politiske standarder og målsetninger	89
6.1.2	Lokal gjennomføring	91
6.1.3	Den lokale gjennomførings betydning for deltagerne	94
6.1.4	En vellykket iverksetting?	96
6.2	FORSKNINGSPØRSMÅL 2: HVA PÅVIRKER DEN LOKALE GJENNOMFØRINGEN?	97
6.2.2	Oppsummering	102
6.3	FORSKNINGSPØRSMÅL 3: HVA GIR HØY MÅLOPPNÅELSE?	103
6.3.1	Hva mener prosjektene gir høy måloppnåelse?	104
6.3.2	Hva kan forklare høy måloppnåelse i alle prosjektene?	104
6.3.3	Hva forklarer ikke høy måloppnåelse?	105
6.3.4	Oppsummering og en nyansering av forklaringene	106

6.4	"OVENFRA-NED" ELLER "NEDENFRA-OPP"?	107
7	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	109
7.1	OPPSUMMERING	109
7.2	LOKAL GJENNOMFØRING	109
7.3	HVA PÅVIRKER LOKAL GJENNOMFØRING?	109
7.4	HVA PÅVIRKER MÅLOPPNÅElsen?	110
7.5	VURDERING AV FORSKNINGSOPPLEGGET	111
7.6	VEIEN VIDERE	113
	LITTERATURLISTE	115
	VEDLEGG 1	120
	VEDLEGG 2	121
	VEDLEGG 3	123
	VEDLEGG 4	124

Figurer og tabeller

Figur 2.1 Iverksettingsfasene.

Figur 2.2 Iverksettingsmodellen.

Tabell 3.1 Utvalgte nøkkeltall om Bærum, Fredrikstad og Moss.

Tabell 5.1 Overføringer til de lokale Ny sjanse-prosjektene for perioden 2006-2009.

Innledning

1.1 Tema og problemstilling

1.1.1 Tema

Oppgavens tema er hvordan integreringstiltaket Ny sjanse fungerer i praksis.

Ny sjanse er rettet mot innvandrere som har bodd i Norge i minst 2 år, som mottar sosialhjelp eller er uten arbeid og som ikke er under utdanning. Hovedmålsetningene er for det første å hjelpe deltagerne over i arbeid eller utdanning og slik gjøre dem selvhjulpne. For det andre er det å prøve ut ulike metoder og tiltak for å finne ut hva som fungerer og hva som ikke fungerer (IMDi, 2008). Tiltaket er en forsøksordning, og kommuner med høy innvanderandel kan søke om å delta.

Det finnes mange offentlige tiltak rettet mot integrering. Tiltakene varierer fra antidiskrimineringslovgivning til bosetting, kvalifiseringstiltak, naturaliseringstiltak, tiltak mot kjønnslemlestelse osv. (Prop. 1 S (2009-2010)). Hensikten med integreringstiltakene er at utfordringene nyankomne innvandrere møter i det norske samfunnet skal reduseres. Utfordringene oppstår når innvandrere som bosettes i et nytt land skal sosialiseres inn i det nye samfunnet. En slik sosialiseringssprosess er nødvendig for at innvandrerne skal bli en del av samfunnet og for at samfunnet som helhet skal fungere. Alle mennesker gjennomgår kontinuerlige sosialiseringssprosesser, men fordi mange innvandrere har en annerledes bakgrunn blir sosialiseringssprossene ofte tydeligere og mer omfattende for disse. Norske myndigheter har verken tid til å vente eller å håpe på at integreringen skal skje av seg selv. Derfor er det både nyttig og nødvendig med tiltak som hjelper denne prosessen (Brochmann, 2002:31; Brochmann, 2003:379).

Hovedansvaret for integreringspolitikken ligger hos sentrale myndigheter. Imidlertid er de verken alene om å styre prosessen, eller å gjennomføre politikken. For det første har en rekke andre forhold betydning for prosessen, som for eksempel eksisterende strukturer som samfunnets klasseinndeling og den generelle befolkningens og arbeidsgiveres holdninger og handlinger (Brochmann, 2002:14). For det andre iverksettes politikken ofte på lokalt nivå. Sentrale myndigheter fatter vedtak og utvikler retningslinjer, men selve gjennomføringen skjer på lokalt nivå (statlig eller kommunalt). Misforståelser, lokale tilpasninger eller bevisste

fordreiningar kan føre til endringar i det som iverksettes (Kjellberg og Reitan, 1995:141). For tiltak som iverksettes i kommunene, vil det kommunale selvstyret begrenser sentrale myndigheters styringsmuligheter ytterligere (Djuve og Kavli, 2007:209). Derfor er det interessant å studere hvorvidt tiltak iverksettes i tråd med overordnede intensjoner og om de gir ønsket effekt.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (heretter IMDi) har det sentrale ansvaret for iverksettingen av Ny sjanse. IMDi har ansvaret for å utvikle målsetningene og retningslinjene for prosjektet. Kommunene er ansvarlige for den lokale gjennomføringen. I de kommunene som har søkt og fått innvilget midler er prosjektene organisert som egne, definerte enheter. Prosjektene må dermed ikke bare forholde seg til retningslinjer fra IMDi, men også til kommuneledelsen og andre instanser i kommunen.

Bærum, Fredrikstad og Moss er tre kommuner hvor Ny sjanse er iverksatt¹. Jeg ønsker å sammenligne hvordan disse tre prosjektene gjennomføres lokalt. Studiens design er altså komparativ. Jeg vil konsentrere meg om å studere likheter og forskjeller i lokal gjennomføring og hva som kan forklare dette. Jeg er også opptatt av hva som har betydning for hvor mange deltagere som kommer i jobb eller tar utdanning. Både Bærum, Fredrikstad og Moss har resultater som vurderes som gode eller svært gode². Jeg vil derfor forsøke å finne ut hva som kan forklare den gode måloppnåelsen.

1.1.2 Problemstilling

Målet med oppgaven er å studere iverksettingsprosessen av Ny sjanse i Bærum, Fredrikstad og Moss. Oppgavens konkrete problemstilling er:

"Hvordan gjennomføres integreringstiltaket Ny sjanse i Bærum, Fredrikstad og Moss og hva påvirker lokal gjennomføring og måloppnåelse?"

Den overordnede problemstillingen består altså av flere spørsmål. For å besvare den overordnede problemstillingen har jeg derfor utledet tre konkrete forskningsspørsmål:

1. *Hvordan gjennomføres Ny sjanse på lokalt nivå i Bærum, Fredrikstad og Moss?*

¹ Valg av enheter vil bli diskutert i Kapittel 3.

² Jeg går nærmere igjennom måloppnåelsen i Kapittel 5.8.

Hensikten med dette forskningsspørsmålet er å studere og beskrive hvordan Ny sjanse gjennomføres på lokalt nivå. Retningslinjene fra IMDi inneholder både konkrete retningslinjer og vilkår, men også frie rammer som åpner for lokal tilpasning. Konkret ønsker jeg å studere hvorvidt prosjektene gjennomføres i tråd med IMDis overordnede intensjoner og om retningslinjene og vilkårene er etterfulgt. Deretter ønsker jeg å studere hvordan prosjektene har valgt å prioritere innenfor rammene. Er det store forskjeller mellom de tre kommunene og hvilken betydning får dette eventuelt for deltagerne?

2. Hva påvirker den lokale gjennomføringen av tiltaket?

Hensikten med studiens andre forskningsspørsmål er å studere iverksettelsesprosessen for å kartlegge hvilke faktorer som har betydning for gjennomføringen. Her studerer jeg prosessen fra overordnede målsetninger hos IMDi til lokal gjennomføring i de tre kommunene. Jeg vil finne ut av hva som avgjør om IMDis retningslinjer blir etterfulgt. Jeg vil også studere hva som påvirker hvilke valg og prioriteringer prosjektene gjør. Mens det første forskningsspørsmålet handler om å studere hva som er gjennomført, handler dette forskningsspørsmålet om å studere hva som påvirker og hva som forklarer det som er gjennomført på lokalt nivå.

3. Hva kan forklare høy måloppnåelse?

Måloppnåelsen er antallet deltagere som ender i jobb eller utdanning. Det å kvalifisere deltagerne for arbeid eller utdanning er tiltakets konkrete og overordnede målsetning. Som nevnt har alle de tre prosjektene måloppnåelse som vurderes som god eller svært god. Hensikten med denne delen av studiet er å vurdere hvilke faktorer som kan sies å ha hatt betydning for måloppnåelsen. Jeg konsentrerer meg her om hvordan den lokale gjennomføringen har hatt betydning for måloppnåelsen.

Fordi jeg ønsker å forklare to ulike variabler har studien to avhengige variabler. Den første avhengige variabelen er "lokal gjennomføring", den andre er "måloppnåelse"³.

1.2 Teoretiske og metodologiske rammer for oppgaven

Som teoretisk rammeverk for oppgaven benytter jeg meg av iverksettingsteori. Iverksettingsteori handler nettopp om hva som skjer i prosessen etter at vedtak om et tiltak

³ Variablene vil bli nærmere operasjonalisert i neste kapittel.

er fattet, hvilke faktorer som påvirker denne prosessen og hva som er avgjørende for en vellykket gjennomføring (Offerdal, 2000:257). Som bakgrunn for teorien ligger det synet at en gjennomføring og virkeliggjøring av et tiltak verken skjer automatisk eller på noen måte er garantert (Kjellberg og Reitan, 1995:131). Jeg tar utgangspunkt i Van Meter og Van Horns modell, som er styrende for hvilke variabler jeg ser på, men modellen jeg benytter er videreutviklet slik at den er tilpasset Ny sjanse og min problemstilling.

Studien baserer seg på kvalitative data som er samlet inn gjennom intervju av prosjektmedarbeidere på lokalt nivå og i IMDi, samt ulike dokumenter og rapporteringer. Ved å gå i dybden i Ny sjanse-prosjekter i de tre kommunene, får jeg mulighet til å studere iverksettingsprosessen og gjennomføringen på nært hold. Samtidig kan jeg sammenligne forskjeller og likheter i prosessen og gjennomføringen.

1.3 Hvorfor en oppgave om integreringstiltaket Ny sjanse?

Empiriske funn viser at det er forskjeller mellom innvandrere og den øvrige befolkningen på mange viktige områder som samfunnsdeltagelse, arbeidsdeltagelse og levekår. For eksempel viser tall fra Statistisk sentralbyrå (2009) at 63.3 prosent av alle innvandrere i Norge var i arbeid i 2007, mot 71.6 prosent i den øvrige befolkningen. Arbeidsledigheten er markant høyere for innvandrere fra Afrika, Asia, Europa utenom EU/EØS, Sør- og Mellom-Amerika, enn fra landene i EU/EØS og Nord-Amerika (Daugstad, 2008:94). Det viser seg også at innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land har mye større sannsynlighet for å tilhøre en lavinntektsgruppe enn resten av befolkningen. I tillegg er sosialhjelp og bostøtte mer utbredt blant innvandrere i lavinntektsgruppen sammenlignet med hele lavinntektsgruppen (Daugstad, 2008:109). Levekårsundersøkelsen viser at halvparten av alle innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn bor trangt, mens 10 prosent av hele befolkningen gjør det (Daugstad, 2008:150). Videre er valgdeltagelsen generelt sett lavere for innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn enn for befolkningen totalt sett. Ved lokalvalget i 2007 var valgdeltagelsen på 40 prosent blant innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn med norsk statsborgerskap, mot 61,7 prosent i den totale befolkningen (Daugstad, 2008:121; SSB:2008). Dette viser at det er et stykke igjen for å oppnå norske myndigheters målsetning om å skape et inkluderende samfunn hvor alle har like muligheter til å bidra og delta i fellesskapet (BLD, 2010b).

Andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn utgjør i dag i overkant av 10 prosent av Norges befolkning. Det er særlig de siste tiårene at antallet innvandrere i Norge har økt kraftig, og prognoser fra SSB tyder på at andelen innvandrere i den norske befolkningen vil øke også i årene fremover (Gullestad, 2009; SSB, 2009). Dermed vil forskjellene mellom innvandrerbefolkningen og den øvrige befolkningen være en utfordring for det norske samfunnet i tiden framover. Med dette som bakgrunn er det viktig å ha kunnskap om integreringspolitikken, både om hva som skjer i prosessen når tiltakene iverksettes og hvordan tiltakene fungerer.

Ny sjanse er kun ett av mange tiltak innen norsk integreringspolitikk. Tiltaket er en prøveordning, og er derfor ikke spesielt stort. Jeg har ikke valgt Ny sjanse som et representativt tiltak for hele integreringspolitikken. Å velge ett tiltak som skulle representere norsk integreringspolitikk tror jeg ikke ville være mulig. Ny sjanse er et tiltak med konkrete virkemidler for å oppnå konkrete målsetninger. Det er et aktiviseringstiltak og representerer dermed en trend innen norsk integreringspolitikk. Fokuset på kvalifisering og arbeid som virkemidler for integrering har etter hvert økt i Norge ⁴ (Hagelund og Kavli, 2009:259). Medvirkende årsak til at jeg valgte Ny sjanse var også en personlig interesse for integreringspolitikk og dette tiltaket.

Tidlig i prosessen fant medstudent Stine Christiansen og jeg ut at vi begge ønsket å skrive om Ny sjanse. Etter oppfordring fra vår veileder valgte vi derfor å studere ulike caser, men samarbeider om problemstilling og forskningsopplegg. Stine skriver om Ny sjanse i bydelene i Oslo, mens jeg tar for meg Ny sjanse i kommunene. På denne måten kan min studie settes i en større sammenheng, gjennom at flere enheter studeres inngående.

1.4 Tidligere forskning

Det er ikke tidligere gjennomført noen iverksettingsstudier av Ny sjanse. Imidlertid er det gjort flere evalueringer og gjennomført evalueringsstudier av Ny sjanse, både av IMDi selv og av andre.

⁴ Jeg diskuterer dette nærmere i kapittel 4.

Det er også gjennomført iverksettingsstudier av lignende tiltak som Introduksjonsordningen⁵ og Tett individuell oppfølging (TIO)⁶.

Et sentralt bidrag er iverksettings- og evalueringsstudien av introduksjonsordningen "*Med rett til å lære og plikt til å delta*" som ble gjennomført av Hanne Kavli, Annikken Hagelund og Magne Bråthen i 2007. Her benytter forfatterne både kvantitative og kvalitative data for å studere iverksettingen og resultatene av introduksjonsordningen. De konkluderer blant annet med at de viktigste elementene i introduksjonsloven i hovedsak er iverksatt, men at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder dybden på det som er iverksatt. Det gjenstår mange utfordringer i forhold til tilrettelegging, oppfølging og medvirkning for deltagerne. Av betydning for hva som gjennomføres i kommunene er blant annet ressurser (spesielt antallet deltagere per ansatt), kommunestørrelse, tilbudet som finnes i kommunen, relasjonen til tiltakstilbyderne og bredden i programtilbudet (2007:84-87). Forfatterne konkluderte med at det var vanskelig å fange opp enkeltelementer som har betydning for måloppnåelsen. Men de trekker fram at tett oppfølging og bruk av arbeidsrettede tiltak⁷ ser ut til å ha en positiv effekt på resultatene. Hvem eller hvor mange aktører kommunene samarbeidet med ser ikke ut til å ha noen betydning for resultatene (2007:132-134).

Aspelund m.fl. gjennomførte i 2007 en evaluering av tiltaket Tett individuell oppfølging på oppdrag fra Helsedirektoratet. Studien konkluderer blant annet med at deltagerens bakgrunn, individuell oppfølging, individuell kartlegging og brukermedvirkning har betydning for positiv måloppnåelse.

Hagelund og Kavli gjennomførte i 2009 en analyse av i introduksjonsordningens målsetninger og gjennomføring i lys av om tiltaket kun er rettet mot arbeid eller også integrering. Forfatterne konkluderte med at det finnes en dobbelhet i tiltakets målsetninger

⁵ Introduksjonsordningen er et aktiviseringstiltak rettet mot nyankomne flyktninger. Programmet skal være to-årig, fulltid og inneholde ulike tiltak med formål om å kvalifisere deltagere til arbeid. Støtte til livsopphold er knyttet til deltagelsen. En viktig drivkraft bak opprettelsen av Introduksjonsordningen har vært et ønske om skape et alternativ til sosialhjelp for nyankomne flyktninger. Kommunen er ansvarlig iverksettingen og pålegges av staten å tilby et slikt program til alle flyktninger de bosetter (Kavli, m.fl. 2007:22-23). Ny sjanse bygger på Introduksjonsordningen, og tilbys personer som ikke tidligere har fått et slikt tilbud.

⁶ Tett individuell oppfølging er et tiltak rettet mot å få sosialhjelpsmottakere over i arbeid. Ved hjelp av særlig tett oppfølging, individuell kartlegging og individuell tilpasning skal deltagerne i større grad nyttiggjøre seg av tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, og på denne måten komme i jobb. TIO benytter mange av de samme metodene og har mye til felles med Ny sjanse (Helsedirektoratet, 2007).

⁷ Arbeidsrettede tiltak defineres som tiltak som fungerer kvalifiserende for videre deltagelse i arbeid (Kavli, m.fl., 2007:75).

– de rettes både mot arbeid og integrering, og at dette får betydning for hvordan iverksetterne nedover i systemet tolker tiltaket. Særlig stor betydning får dette for tilpasningen til deltagerne som står langt fra arbeidslivet.

IMDi evaluerer Ny sjanse hvert år, og har til nå skrevet tre evalueringsrapporter⁸. Rapportene tar hovedsakelig for seg utvalg, utforming og måloppnåelse på overordnet nivå.

Høgskolen i Oslo har utarbeidet en evaluering av Ny sjanse på oppdrag av IMDi⁹, som tar for seg årsaker til frafall eller avslutning uten at deltagerne ender i arbeid eller utdanning og forslag til hvordan dette kan forhindres. Studien konkluderer med at helseproblemer og manglende samsvar mellom tilbudet deltageren ønsker og tilbudet deltageren fikk var hovedårsaken til at deltagerne falt fra.

Kristin Ystmark Bjerkan skrev i 2007 masteroppgaven *"Ny sjanse til arbeid? En effektevaluering"*. Hun sammenlignet resultatene for deltagerne i Ny sjanse med en kontrollgruppe som ikke hadde vært deltagere og konkluderte med at Ny sjanse hadde liten effekt på om deltagerne kom i jobb eller ikke. Imidlertid understreker hun at studien ble gjort på et så tidlig tidspunkt at datagrunnlaget var veldig lite og at det dermed var vanskelig å komme med noen endelige konklusjoner.

Econ gjennomførte i 2007 studien *"Det lønner seg! En samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse"* på oppdrag fra IMDi. Rapporten konkluderer med at Ny sjanse har stor samfunnsøkonomisk gevinst.

1.5 Avgrensning og begrepsavklaring

Jeg har valgt å studere Ny sjanse i tidsperioden fra det startet opp i 2005 og fram til i dag. Jeg ser altså på Ny sjanse i hele perioden det har eksistert, og er opptatt endringene som har skjedd i denne perioden. Unntaket er Fredrikstad kommune, som i 2008 gjorde så store endringer i hvordan de la opp og organiserte Ny sjanse at det vanskelig kan ses som ett tiltak. Jeg har derfor valgt å studere Ny sjanse i Fredrikstad fra 2008 og fram til i dag.

⁸ IMDi-rapport 4-2007: *"Ny sjanse. Deltagere og prosjektsystem i 2005 og 2006"*. IMDi-rapport 4-2008: *"Fra sosialhjelp til arbeid. Resultater fra 25 Ny sjanse-prosjekter"*. IMDi-rapport 5-2009: *"Resultater for Ny sjanse 2008"*.

⁹ Ohls, C. Rugkåsa, M. Malberg-Heimonen, I. og Helle Hansen (2009) "Å se hele personen. En studie om årsaker til frafall og gode grep for å forhindre frafall i Ny sjanse-prosjektene" og "Å se hele personen. Del II Veileder 'De gode grepene'"

Av mangel på synonymer bruker jeg begrepet gjennomføring på to ulike måter i oppgaven. I iverksettingsteorien viser ordet gjennomføring til prosessen som foregår etter at et vedtak om et tiltak er fattet (Lane, 2000). Denne betydningen skiller seg fra variabelen som jeg har kalt "lokal gjennomføring". Denne variabelen handler om hvordan Ny sjanse gjennomføres, utføres og tilpasses deltagerne i hver kommune¹⁰. Dermed viser gjennomføring til hele prosessen, mens lokal gjennomføring viser til variabelen "lokal gjennomføring".

1.6 Leserveiledning

I *Kapittel 2* tar jeg for meg oppgavens teoretiske rammeverk. Her presenterer jeg iverksettingsteorifeltet og iverksettingsmodellen min. Jeg beskriver og forklarer studiens variabler og presenterer til slutt noen forventninger om funn. I *kapittel 3* presenterer jeg oppgavens metodologiske rammeverk. Jeg beskriver hvilke designmessige valg som er tatt og drøfter hvorfor. Jeg forklarer også hvilke data jeg benytter og hvordan disse er samlet inn. Deretter vurderer jeg designets og datamaterialets validitet og reliabilitet. *Kapittel 4* er et bakgrunnskapittel. Her presenterer jeg integreringsbegrepet og integreringspolitikken i Norge. Til sist presenterer jeg Ny sjanse og plasserer tiltaket i den norske integreringspolitikken. I *kapittel 5* presenterer jeg de empiriske funnene som er gjort i Bærum, Fredrikstad og Moss. I *Kapittel 6* analyserer jeg de empiriske funnene og besvarer studiens problemstilling. Jeg besvarer de tre forskningsspørsmålene etter tur. Til slutt setter jeg funnene opp mot de to iverksettelsesperspektivene. I *Kapittel 7* oppsummerer og konkluderer jeg de viktigste funnene. Jeg kommer deretter med noen vurderinger av hvordan forskningsopplegget har fungert. Helt til sist gjør jeg meg noen kritiske betraktninger rundt Ny sjanse – hva som er bra, hva som kunne vært gjort annerledes og veien videre.

¹⁰ Variabelen "lokal gjennomføring" blir nærmere operasjonalisert i neste kapittel.

2 Iverksettingsteori

2.1 Innledning

En iverksettingsstudie er en analyse av hva som skjer i prosessen etter at et politisk vedtak er fattet (Offerdal, 2000:257). Min målsetting er analysere denne prosessen i Ny sjanse. Jeg vil se på hvordan Ny sjanse gjennomføres lokalt, hva som påvirker denne gjennomføringen, og hva som påvirker måloppnåelsen. Det var derfor naturlig å velge iverksettingsteori som rammeverk for min oppgave.

I dette kapitlet vil jeg presentere iverksettingsteorifeltet og iverksettingsmodellen min. Jeg begynner med å definere iverksettingsbegrepet, for så å presentere de to ulike hovedtilnærmingene på feltet. Definisjonen av begrepet henger sammen med perspektiv på iverksetting og de vil derfor gli noe over i hverandre. Deretter vil jeg presentere min iverksettingsmodell. Jeg begynner med å definere hvordan iverksettingsbegrepet vil bli brukt i min oppgave, og hvilke perspektiver jeg benytter i min modell. Begge disse presiseringene vil bli gjort på bakgrunn av iverksettingsdefinisjonene og de to iverksettingsperspektivene. Til slutt vil jeg presentere og operasjonalisere variablene i modellen min.

2.2 Iverksettingsbegrepet og feltets to hovedtilnærminger

2.2.1 Hva er iverksetting?

Selve begrepet iverksetting rommer ulike betydninger. I følge Lane (2000:97-98) innbefatter begrepet, i politisk forstand, både det å utføre en politikk og det å virkeliggjøre den. Her er det nyanseforskjeller. For det første trenger ikke det at politikken utføres å bety det samme som at dens målsetninger blir virkeliggjort. For det andre kan det både være snakk om endepunktet – det som er iverksatt og selve prosessen med å gjennomføre politikken. Hvis iverksetting handler om endepunktet, handler det om hva som er utført eller virkeliggjort. Hvis iverksettingen handler om prosessen, er hva som utføres og hvordan det sentrale. I følge Lane (2000:98) bør både utføring og virkeliggjøring, og endepunktet og prosessen være sentrale i iverksettingsstudier.

Kjellberg og Reitan (1995:134) skisserer iverksettingsprosessen som et sett av ulike faser. De har laget en modell som består av syv faser, som tar for seg hele prosessen.

Fase 1: Politikutforming – Utredning offentlige utvalg eller arbeidsgruppe. Utarbeidelse proposisjon eller tilsvarende.

Fase 2: Beslutning om tiltaket – Lovvedtak eller tilsvarende.

Fase 3: Spesifisering, sentralt nivå – Retningslinjer/forskrifter.

Fase 4: Spesifisering, lokalt nivå – Retningslinjer/instruksjoner.

Fase 5: Realisering lokalt – Aktivitet lokale organer.

Fase 6: Gjennomføringspraksis – Resultater av tiltaket.

Fase 7: Tilbakeføring av erfaring.

Figur 2.1: Iverksettelsesfasene (Kilde: Kjellberg og Reitan, 1995:134).

Alle iverksettelsesstudier befinner seg innenfor rammene av disse fasene. Imidlertid er det uenighet om hvilke faser som skal inkluderes i en studie. Noen forfattere vil kun konsentrere seg om prosessen fra fase to til fase fem, mens andre mener at en iverksettelsesprosess ikke kan studeres uten at alle fasene er med. Imidlertid er de enige om at man ikke bør ta en snarvei fra fase to til fase seks (Kjellberg og Reitan, 1995:132-136). Ulike syn her danner utgangspunktet for skillet mellom de to hovedperspektivene i iverksettelsesteorien: "ovenfra-ned"-tilnærmingen og "nedenfra-opp"-tilnærmingen.

I avsnittene under vil jeg kort skissere hovedtrekkene ved de to tilnærmingene i iverksettelseslitteraturen. I begge perspektivene er det mange ulike bidrag, og skillet mellom dem vil derfor ikke alltid være helt klart. Fordi jeg kun ønsker å gi en kort overordnet oversikt over de to perspektivene konsentrerer jeg meg om hovedelementene. Stridens kjerne mellom de to perspektivene er hvor iverksettelsesprosessen begynner og hvor den kan sies å være avsluttet. Selv om de enes om iverksettelse som både utføring og virkeliggjøring, er det uenighet om hvilke deler av utføringen en skal se på. I tillegg er det uenighet om hva virkeliggjøring vil si – er politikken virkeliggjort hvis den er utført i tråd med vedtaket, eller er den kun virkeliggjort hvis det samfunnsproblemet tiltaket var ment å løse er løst. Dette handler altså også om skillet mellom iverksettelse og evaluering (Kjellberg og Reitan, 1995:133)

2.2.2 "Ovenfra-ned"-tilnærmingen

I ovenfra-ned-tilnærmingen har iverksettelse en klart definert begynnelse og et klart definert slutt punkt. Iverksettelse forutsetter at det er noe å iverksette: en plan, et tiltak eller lignende som settes ut i livet (Offerdal, 2000:261). Utgangspunktet i studier med denne tilnærmingen

er et vedtak eller lignende fra sentrale myndigheter. Dermed er det prosessen fra fase to (eller eventuelt senere) i Kjellberg og Reitans modell som studeres. Endepunktet regnes som regel for å være gjennomføringen på lokalt nivå, det vil si fase fem eller seks. Det er målsetningene og retningslinjene slik de blir utformet og definert av sentrale myndigheter som danner utgangspunktet for vurderingen av iverksettingen. Jo større grad av samsvar mellom målsetninger og retningslinjer på den ene siden, og gjennomføringspraksis på den andre siden, jo mer vellykket er iverksettingen (Kjellberg og Reitan, 1995:161-163; Hill og Hupe, 2009:44-46).

Pressman og Wildavsky (1984:22) tilhører dette perspektivet. De mener at for å vurdere om iverksettingen lykkes eller ikke må det være et klart definert endepunkt som kan måles, og en klart definert målsetning som det oppnåede resultatet kan måles ut i fra. Forfatterne skisserer et klart skille både mellom vedtaksfasen og gjennomføringsfasen og mellom politikk og administrasjon. Målsetningene settes på politisk nivå, og administrasjonens oppgave er å gjennomføre dette i tråd med de politiske målsetningene. Fra et slikt ståsted skal administrasjonen være et nøytralt instrument for politikerne (Offerdal, 2000:263).

Fokusområdet i iverksettingsstudier med "ovenfra-ned"-tilnærmingen er de formelle strukturene. Beslutninger både på sentralt og lokalt nivå er viktig i analysene. Denne tilnærmingen kalles derfor også den beslutningsorienterte tilnærmingen (Kjellberg og Reitan 1995:162).

Van Meter og Van Horn regnes også som sentrale bidragsyttere på feltet. De har forsøkt å lage en modell over hvilke faktorer som har betydning for iverksettingsprosessen. De har laget en tankemodell med ulike strukturelle variabler som kan påvirke gjennomføringen (Van Meter og Van Horn, 1975). Dermed skisserer de hvilke variabler en bør se etter og hvordan disse kan tenkes å henge sammen. Utgangspunktet for modellene er hvor tydelige og konkrete et tiltaks målsetninger er, og ressursene som stilles til disposisjon. De andre variablene er kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene, trekk ved iverksettingsenheten, økonomiske og sosiale betingelser og iverksetternes handlingsvilje. Det har etter hvert blitt utviklet flere modeller som er mer og mer detaljerte. Et eksempel er Mazmanians og Sabatier modell fra 1980, som inneholder svært mange ulike variabler som kan sies å påvirke iverksettingsprosessen.

Mange av studiene under denne tilnærmingen har konkludert med at det var liten sammenheng mellom de politiske idealene og det som faktisk ble gjennomført (Lane, 2000:100). Kort oppsummert forklarte forfatterne dette med mangel på klare mål og autoritetsstrukturer, og motstand eller manglende effektivitet hos lokale iverksettere. Anbefalingene er derfor klare: tydelige og entydige mål som er utviklet på bakgrunn av gyldig teknisk innsikt i hvilke faktorer som kan løse det tiltaket er ment å løse, og hvilke faktorer som påvirker gjennomføringen. I tillegg bør man maksimere sannsynligheten for at iverksetterne nedover i systemet gjør det de skal gjøre, gjennom hierarkisk styring og å gi tilstrekkelig med ressurser (Offerdal, 2000:263-264).

2.2.3 "Nedenfra-opp"-tilnærmingen

Denne tilnærmingen vokste fram som en kritikk mot det analytiske perspektivet i "ovenfra-ned"-tilnærmingen. Iverksetting innen "nedenfra-opp"-perspektivet forstås som en kontinuerlig prosess uten verken en begynnelse eller en slutt (Lane, 2000:101). Alle fasene i Kjellberg og Reitans modell er sentrale her. Tanken er at man ikke kan studere gjennomføringen av et offentlig tiltak uten å ta med beslutningsprosessen. Videre er det meningsløst å studere et offentlig tiltak uten å si noe om hva det fører til. Samtidig er iverksetting en stadig prosess hvor tilpasning til virkeligheten og tilbakeføring av erfaringer hele tiden påvirker og endrer gjennomføringen (Kjellberg og Reitan, 1995:133; Offerdal, 2000:266).

Et av kritikkpunktene mot "ovenfra-ned"-tilnærmingen er skillet som er gjort mellom utforming og beslutning på den ene siden og gjennomføring på den andre. I følge Barrett og Fudge (1981:10-11) henger i virkeligheten utredning, beslutning, gjennomføring og evaluering sammen, og påvirker hverandre i et endeløst kretsløp. Alt er ikke avgjort i det en beslutning eller et vedtak er fattet. Gjennomføringen utformes og endres hele tiden gjennom adferden til iverksetterne og gjennom en konfrontasjon mellom ulike interesser og verdier. Å skille mellom vedtaks- og gjennomføringsfasen er dermed umulig.

I følge Elmore (1979-80:604) er adferden til iverksetterne som er plassert lengst ned i hierarkiet det viktigste i iverksettingsprosessen. Her møter iverksettingen den adferd tiltaket er ment å endre, og dermed tas også mange beslutninger på dette nivået. Som navnet også tilsier konsentrerer denne tilnærmingen seg om det som skjer på de nederste trinnene i iverksettingsprosessen. Også Lipsky (1980) er opptatt av byråkratene lengst ned i

iverksettingsprosessen¹¹. Iverksetterne på dette nivået har ofte direkte kontakt med brukerne, samtidig som den politikken de forvalter kan ha stor betydning for livene til brukerne. Et sentralt argument er at offentlig politikk aldri vil være spesifikk nok i hvordan iverksetterne skal respondere på ulike situasjoner og dilemmaer i møte med brukerne. Dermed har iverksetterne på dette nivå frihet og mulighet til å gjøre individuelle valg. For å forstå hva som skjer i en iverksettingsprosess er det derfor, i følge Lipsky, nødvendig å studere individene på bakkenivå.

Utgangspunktet for disse studiene er det samfunnsproblemet tiltaket er ment å endre, og ikke tiltaket i seg selv. Altså begynner studiene på det laveste trinnet (Elmore, 1979-80:604). Evaluering av iverksettingen som vellykket eller ikke skjer ut ifra vurdering om tiltakets betydning for å løse dette samfunnsproblemet. Virkeliggjøring av politikken forstås altså på en annen måte enn i "ovenfra-ned"-tilnærmingen. I "nedenfra-opp"-tilnærmingen ses iverksetting og evaluering som en og samme ting. Endringer i forhold til de opprinnelige målsetningene i vedtaket ses dermed ikke nødvendigvis som noe negativt. Tilpasning til lokale forhold kan øke muligheten for at de overordne målsetningene oppnås. Læring, tilpasning og tillit er viktig for at iverksettingen skal lykkes (Offerdal, 2000:267).

"Ovenfra-ned"-tilnærmingen får også kritikk for å være sentralistisk. I stedet for å studere formelle strukturer, konsentrerer derfor bidrag fra "nedenfra-opp"-tilnærmingen seg om det uformelle – hva det er som egentlig skjer. I følge Hjern og Porter (1981, i Hill og Hupe, 2009:53) viser empirien at det ikke er én organisasjon som står bak iverksettingen. Gjennomføringen skjer innenfor iverksettingsstrukturer bestående av et knippe av offentlige og private aktører. For forfatterne er det et viktig poeng at hvilke aktører som utgjør iverksetterne ikke er gitt på forhånd. Å definere disse er en del av prosessen.

Anbefalingene fra "nedenfra-opp"-perspektivet er stor grad av lokal frihet. Og motsatt, sterk grad av hierarkisk kontroll ses som et hinder for en effektiv iverksetting. Mulighet til lokal tilpasning og skjønnsutøvelse er en nødvendig forutsetning for at iverksettingen skal lykkes. Det er på lokalt plan, i møte med utfordringene som skal løses at man ser hvordan de best kan løses (Lane, 2000:109.110).

¹¹ Lipsky kaller iverksetterne på dette nivået for bakkebyråkrater ("street-level bureaucrats").

2.3 Studiets iverksettingsmodell

2.3.1 Iverksettingsbegrepet i modellen

Jeg forstår iverksetting både som gjennomføring og virkeliggjøring av Ny sjanses målsetninger. Både hvordan iverksettingsprosessen foregår og hva som er iverksatt er sentralt i min problemstilling. Gjennomføring av Ny sjanse handler om hva som skjer fra vedtak om Ny sjanse er fattet og IMDis retningslinjer er utformet, til den lokale gjennomføringen av prosjektene i den enkelte kommune. Hvilke faktorer kan sies å påvirke denne prosessen? Virkeliggjøring handler om hva som er iverksatt – hvordan er Ny sjanse utformet i kommunene og hva slags type tiltak er blitt resultatet?

Jeg ønsker både å studere hvordan Ny sjanse er virkeliggjort i kommunen (lokal gjennomføring), og hvilke faktorer kan forklare den lokale gjennomføringen og måloppnåelsen.

2.3.2 Iverksettingsperspektivet i modellen

Som utgangspunkt for min studie har jeg valgt Van Meter og Van Horns tankemodell. Dette danner utgangspunktet for hvilke variabler jeg ser på. Som jeg allerede har nevnt tilhører denne modellen "ovenfra-ned"-perspektivet. I følge Offerdal (2000:269) er den viktigste metodologiske forskjellen mellom de to hovedtilnærmingene kartleggingen av iverksettingsstrukturene. Mens aktørene og strukturene i "ovenfra-ned"-tilnærmingen er gitt på forhånd, er det å finne disse en del av prosessen i "nendenfra-opp"-tilnærmingen. I følge Kjellberg og Reitan (1995:136) har både hva slags type tiltak eller politikk studiene tar for seg og hva den enkelte forsker ønsker å få svar på, samt normativt ståsted, betydning for hvilket perspektiv som velges.

Ny sjanse er et konkret tiltak med konkrete målsetninger og retningslinjer, som danner et naturlig startpunkt for analysen. Iverksettingsenheten er klart definert ettersom Ny sjanse er organisert som egen enheter med egne ansatte med klart definerte stillingsbrøker til prosjektet. I tillegg er jeg opptatt av myndighetenes styringsmulighet, og dermed i hvilken grad tiltaket gjennomføres i tråd med de overordnede målsetningene og retningslinjene. Det var derfor naturlig å ta utgangspunkt i en modell med "ovenfra-ned"-perspektivet.

Flere forskere har imidlertid ment at begge perspektivene er til stede i en iverksettingsprosess. De mener empirien har vist at iverksetting forutsetter både prosesser

som går ovenfra og ned og nedenfra og opp (Offerdal, 200:271). Det er en slik tankegang jeg har benyttet meg av i min iverksettingsmodell. Jeg har derfor inkludert elementer fra "nedenfra-opp"-perspektivet i analysen. Denne oppgavens modell er tilpasset iverksettingsprosessen i Ny sjanse og er derfor en videreutvikling av Van Meter og Van Horns modell. Jeg mener den videreutviklede modellen er et godt egnet til å studere iverksettingen av Ny sjanse. På samme måte som Van Meter og Van Horns modell er ikke min modell et forsøk på å utvikle en helhetlig teori. Det er heller ment å være en tankemodell som skal klargjøre hvordan iverksettingsprosessen i Ny sjanse foregår og henger sammen.

Min studie av Ny sjanse kan etter Kjellberg og Reitans modell sies å være et studium fra fase tre (spesifisering, sentralt nivå) til fase syv (tilbakeføring av erfaring). Ny sjanses utgangspunkt er budsjettvedtak med påfølgende retningslinjer fra departementet¹². Imidlertid er det hos IMDi målsetninger og retningslinjer konkretiseres. Jeg har derfor valgt å ha dette nivået som utgangspunkt i min analyse.

Fase syv "tilbakeføring av erfaring" er inkludert ved at jeg studerer endringer i retningslinjene fra IMDi og kultur for læring og feiling. Jeg regner denne delen som en del av iverksettingen ettersom Ny sjanse er forsøksordning, hvor retningslinjene hvert år bearbeides og sendes ut til prosjektene, og hvor en del av målsetningen nettopp er å prøve ut ulike måter å kvalifisere på.

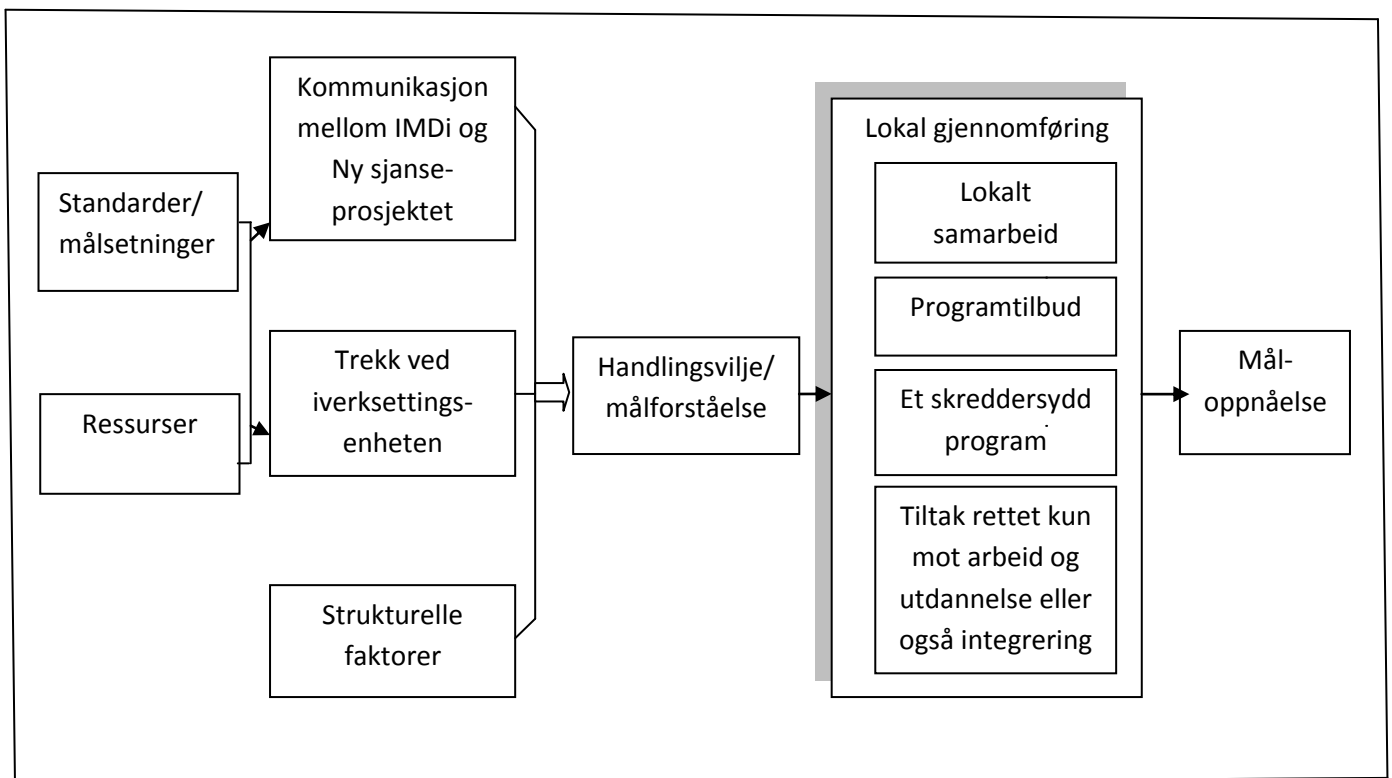
Hovedfokuset i studien ligger på hva som skjer i den nederste delen av iverksettingsprosessen. Dette er i tråd med "nedenfra-opp"-perspektivet, hvor tankegangen er at svært mye av iverksettingen skjer på dette nivået. Jeg er opptatt av hvordan prosjektene utformes og gjennomføres lokalt, hva som kan forklare forskjeller og likheter her, og hvilke sider ved utforming og gjennomføring som kan forklare måloppnåelsen.

Jeg skiller mellom vedtaks- og gjennomføringsfasen ved at jeg setter standarder og målsetninger fra IMDi som utgangspunkt for iverksettingen. Imidlertid studerer jeg hvordan hvert prosjekt utformes og gjennomføres lokalt og har derfor som utgangspunkt at det lokale handlingsrommet er av betydning, og at tiltaket ikke er ferdigutformet i standardene og målsetningene. Jeg ser det likevel som hensiktsmessig å forsøke å skille prosessene på de

¹² Først Kommunaldepartementet (- 2005), deretter Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (2005-2009) og nå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2009-) (Regjeringen.no (2010).

ulike nivåene fra hverandre. Jeg er interessert i å studere i hvilken grad overordnede målsetninger har betydning og i hvilken grad iverksetterne på nederste trinn har betydning for handlingsrommet. Her benytter jeg altså perspektiver fra begge tilnærningene.

Jeg benytter meg også av begge perspektivene for å vurdere iverksettingen. På den ene siden ønsker jeg å vurdere i hvilken grad de lokale prosjektene er iverksatt i tråd med sentrale myndigheters målsetninger og retningslinjer. I tråd med "ovenfra-ned"-perspektivet anser jeg samsvar mellom intensjoner og gjennomføring som vellykket iverksetting. På den andre siden ønsker jeg å vurdere hva hvordan Ny sjanse er gjennomført lokalt og hvordan lokal utforming kan forklare høy måloppnåelse. I tråd med "nedenfra-opp"-perspektivet inkluderer jeg altså resultatene i iverksettingsstudien. Imidlertid forsøker jeg verken å ikke å vurdere kvaliteten på det som gjennomføres i hver kommunene, eller å gjøre noen dypere analyse av hva som kan karakteriseres som et vellykket resultat. Her lener jeg meg i hovedsak på IMDis egne betraktninger.



Figur 2.3: Modell av iverksettingsprosessen i Ny sjanse, videreutviklet fra Van Meter og Van Horns modell (1975:463).

2.3.3 Presentasjon og operasjonalisering av variablene:

2.3.3.1 Standarder og målsetninger:

I modellen danner standarder og målsetninger utgangspunktet for iverksettingen. Et slikt syn er klart hentet fra "overnfra-ned"-tilnærmingen. Hvor tydelige og presise målsetningene er vil variere fra tiltak til tiltak. Noen tiltak har klare mål som ikke kan misforstås. Andre tiltak kan ha så sammensatte målsetninger at det er vanskelig å avgjøre hva som egentlig skal oppnås. Andre målsetninger igjen kan bestå av mange ulike mål (Offerdal, 2000:264). I følge Van Meter og Van Horn (1975) har klarhet og presisjon i målsetningene stor betydning for hvordan iverksetterne på lokalt nivå tolker tiltaket. Forventningen er at uklare målsetninger kan føre til misforståelser og bevisste fordreininger. "Nedenfra-opp"-perspektivet åpner for at uklare forventninger og åpne rammer kan føre til lokal tilpasning og bruk av skjønn (Kjellberg og Reitan, 1995:144).

Jeg er her opptatt av hvilke rammer iverksetterne på lokalt nivå må forholde seg til og hvilken betydning standarder og målsetninger har for hvordan prosjektet utformes. Målsetningene og retningslinjene som de lokale Ny sjanse-prosjektene må forholde seg til er nedfelt i et rundskriv som hvert år sendes fra IMDi til prosjektene. Denne variabelen operasjonaliseres derfor som hvordan standardene og målsetningene i rundskrivene fra IMDi framstår. Hvor tydelige og entydige er målene og vilkårene i rundskrivene? Må prosjektene forholde seg til faste rammer og mange vilkår, eller er det åpent for lokale tilpasninger? Fra "nedenfra-opp"-tilnærmingen ønsker jeg også å inkludere lærings og endringsperspektivet i denne variabelen. Dette inkluderes ved å studere om det skjedd endringer i rundskrivene.

2.3.3.2 Ressurser:

Ressurser er den andre variabelen som er med på å danne utgangspunktet i modellen. Forventningen er naturlig nok at ressurser er nødvendig for at tiltaket skal kunne gjennomføres, og uten tilstrekkelige ressurser er sannsynligheten for at tiltak lykkes svært liten. Dette inkluderer både personmessige og finansielle ressurser (Van Meter og Van Horn, 1975:465).

Det sentrale her er derfor å studere om det er sammenheng mellom ressurser og gjennomføring. Ny sjanse-prosjektene finansieres i hovedsak gjennom øremerkede midler

fra IMDi. Men noen prosjekter får i tillegg overførte midler fra kommunen (IMDi 2008:70). Det kan derfor tenkes at det er forskjeller i den ressursmessige situasjonen mellom prosjektene. Å undersøke om det er store forskjeller mellom prosjektene når det kommer til hvor mye midler de får tildelt (både fra IMDi og fra kommunen), og om det er store forskjeller i personellmessige ressurser, er sentralt. Det er også av interesse å studere hva budsjettene skal dekke og om de lokale prosjektmedarbeiderne oppfatter mangel på ressurser som et problem.

2.3.3.3 Kommunikasjon mellom IMDi og Ny sjanse-prosjektene

Denne variabelen handler om forholdet mellom lokale og sentrale myndigheter, og tar både for seg hvordan kommunikasjonen fungerer og hvordan ansvarsforholdene er definert. Kommunikasjonen har stor betydning for hvordan iverksetterne nedover i systemet oppfatter målene og gjennomfører tiltaket. Hvis budskapet kommuniseres enhetlig vil det være mindre rom for både misforståelser og lokal tilpasning enn hvis kommunikasjonen er inkonsistent (Van Meter og Van Horn, 1975:465-466). Ansvarsforholdet mellom enhetene handler i stor grad om de lokale iverksetterne er på lokalt eller sentralt nivå. På grunn av den kommunale friheten¹³ har iverksettere på kommunalt nivå ofte større frihet enn de på sentralt nivå. En iverksettingsstruktur som strekker seg fra sentralt til kommunalt nivå vil ofte være mer desentralisert enn hvis den lokale iverksetteren er på sentralt nivå. Her finnes selvsagt mange variasjoner. Men, jo mer relasjonene mellom nivåene ”..avviker fra et hierarkisk grunnmønster og nærmer seg et desentralisert system med relativt selvstendige aktører, desto større er sannsynligheten for at tiltaket tilpasses etter aktørenes interesser og behov” (Kjellberg og Reitan, 1995:145).

Det er kommunene som iverksetter Ny sjanse. Dermed forventes en desentralisert styringsstruktur og stor frihet for prosjektene. Imidlertid er prosjektene organisert som egne enheter som får overført øremerkede midler direkte fra IMDi. Dette forventes å styrke styringsmulighetene til IMDi.

¹³ Den kommunale frihet viser til det lokale selvstyret. Norske kommuner er ikke en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen, men er egne rettssubjekter. Det betyr at de kan fatte egne beslutninger gjennom sine organer som kommunestyret, formannskap osv. Likevel kan staten styre kommunene gjennom for eksempel lovverk og øremerking av midler (Christensen m.fl., 2002:152-153).

For at et tiltak skal kunne utvikles og tilpasses bedre til lokale omstendigheter er et læringsperspektiv sentralt. Dette perspektivet er hentet fra "nedenfra-opp"-tilnærmingen. Offerdal (2000:278) og fremhever betydningen av kulturen for å akseptere feil slik at læringsperspektivet skal fungere. Læring skjer gjennom prøving og feiling, og det er derfor også viktig å rapportere om det som mislykkes slik at dette kan unngås i framtiden.

Jeg operasjonaliserer variabelen som hvordan kontakten mellom IMDi og prosjektene foregår og hvor hyppig den er. Jeg er også opptatt av hvordan kommunikasjonen oppfattes hos iverksetterne på lokalt nivå. Til sist inkluderer jeg hvordan prosjektene opplever handlingsrommet og muligheten til å prøve og feile. Er styringsstrukturen fra IMDi i stor grad preget av å være hierarkisk og detaljstyrt eller har prosjektene stor grad av frihet til å selv avgjøre hvordan den skal utformes og til å prøve og feile?

2.3.3.4 Trekk ved iverksettingsenheten:

Trekk ved den administrative enheten som er ansvarlig for iverksettingen har også betydning for gjennomføringen. I følge Van Meter og Van Horn (1975:471) er både strukturelle trekk ved organisasjonen og trekk ved de ansatte av betydning. Sentrale faktorer er blant annet antallet ansatte, deres kompetanse og deres forankring i arbeidet. Når det gjelder strukturelle faktorer er hvordan iverksettingsenheten er organisert og grad av hierarkisk kontroll innad i iverksettingsenheten av betydning.

Alle Ny sjanse-prosjekter må organiseres som egne enheter i kommunen. I søknader og rapporter til IMDi må de lokale prosjektene definere antall ansatte og stillingsbrøker. Iverksettingsenheten i kommunen er derfor klart definert. Denne variabelen tar for seg hvor i kommunestrukturen prosjektene er organisert og i hvilken grad det legges føringer på utformingen fra kommuneledelsen og ledelsen i enheten hvor Ny sjanse er organisert. I tillegg inkluderer jeg ansatte og størrelsen på prosjektet.

I tråd med forventningene til Kjellberg og Reitan (1995:145) om at styringsstrukturene mellom sentralt og lokalt nivå vil ha betydning for gjennomføringen, antar jeg at hvordan prosjektene forstås, prioriteres og hvilke føringer som legges fra kommuneledelsen og ledelsen i enheten de er organisert under, får betydning for gjennomføringen.

2.3.3.5 Strukturelle faktorer:

Van Meter og Van Horn (1975:471) inkluderer også ulike økonomiske, sosiale og politiske faktorer i sin modell. Dette er en sekkekategori som kan dekke svært mange variabler. Det kan være alt fra trekk ved arbeidsmarkedet eller holdninger i opinionen, til hvordan de rådende økonomiske og sosiale forhold vil bli påvirket av det aktuelle tiltaket. Slike forhold kan iverksetterne i liten grad styre, men de vil uten tvil påvirke iverksettingsprosessen. Jeg har tatt utgangspunkt i de samme faktorene som er brukt i iverksettingsstudien av introduksjonsordningen av Kavli m.fl.(2007) og forsøker i denne variabelen å konkretisere betydningen av faktorene.

Den første faktoren som kan tenkes å ha stor betydning for både gjennomføring og måloppnåelse er *trekk ved arbeidsmarkedet*. Arbeid er en sentral målsetning i prosjektet, og forholdene på arbeidsmarkedet vil derfor ha stor betydning både for bruk av praksisplasser og for endelig målsetning om arbeid til deltagerne. Det er derfor sentralt å forsøke å anslå hvor stor betydning denne faktoren har. Jeg operasjonaliserer denne variabelen som arbeidsledighet i kommunen, og hvordan prosjektmedarbeiderne oppfatter arbeidsmarkedet. Oppfattes det som om det er tilstrekkelig med praksis- og arbeidsplasser eller dette en stor utfordring for prosjektet?

Den andre faktoren som kan tenkes å ha stor betydning for gjennomføringen er *trekk ved kommunen*, nærmere bestemt bredden i tilbudet som finnes i kommunen. Det har vist seg at tilgang på ulike typer tjenester og tiltak har hatt betydning for den lokale utformingen av introduksjonsordningen. Små kommuner har den største utfordringen i denne sammenheng (Kavli m.fl., 2007:8). Det er her interessant å studere i hvilken grad hvilke tiltak og tilbud som finnes eller ikke finnes i kommunen har betydning for den lokale utformingen. Operasjonalisert tar denne variabelen for seg kommunestørrelse, og hvordan prosjektmedarbeiderne oppfatter tilbudet i kommunen. Er det mange tiltak og tilbud de savner? I hvilken grad er det hvilke tiltak som finnes eller ikke finnes som styrer hvordan det lokale tiltaket legges opp?

Den siste faktoren som kan tenkes å ha stor betydning for måloppnåelsen er *trekk ved deltagerne*. I en studie gjort av tiltaket Tett individuell oppfølging (Aspelund, m.fl., 2007) konkluderte forfatterne med at deltagerens bakgrunn har stor betydning for resultatene. Prosjekter med mange deltagere med svært store kvalifiseringsutfordringer har dårligere

resultater enn prosjekter med færre slike deltagere. Målgruppen i Ny sjanse kan i seg selv regnes for å være en svak gruppe ettersom det å være lagtidsmottaker av sosialhjelp eller å stå utenfor arbeidslivet er et kriterium for å være deltager. I følge IMDi rapport om Ny sjanse fra 2008 har den gjennomsnittlige deltager i Ny sjanse bodd ni år i Norge og vært sosialhjelpsmottaker i 5 år. Over halvparten av deltagerne har verken skolegang eller arbeidserfaring fra Norge. Men deltagerens bakgrunn varierer veldig. Det finnes også deltagere som har høyere utdanning og mellom 6-20 års arbeidserfaring fra Norge (IMDi, 2008:23-24). I denne sammenheng er det interessant å studere om det er store forskjeller mellom prosjektene når det gjelder deltagerne. Mer konkret operasjonaliseres variabelen som prosjektets målgruppe og prosjektmedarbeidernes generelle beskrivelse av sine deltagere og deres kvalifiseringsutfordringer¹⁴.

2.3.3.6 Handlingsvilje og målforståelse:

Denne variabelen handler om prosjektmedarbeiderne i de lokale Ny sjanse-prosjektene fortolkning og forståelse av Ny sjanse. Alle variablene nevnt over filtreres gjennom denne variabelen, som derfor har stor betydning i iverksettelsesprosessen. I følge Van Meter og Van Horn (1975:472) er det særlig tre forhold som påvirker iverksetternes handlingsvilje. Det første er deres forståelse av tiltaket, det andre er deres holdinger eller respons til tiltaket – positiv, nøytral eller negativ, og det tredje er intensiteten i denne reaksjonen. Forventningen er at samsvar mellom overordnede målsetninger og lokale iverksetters målforståelse vil gi en mer effektiv iverksettelse, i tråd med de overordnede intensjonene. Motsatt vil iverksettelsen hemmes av at prosjektmedarbeiderne feiltolker målsetningene. Imidlertid kan målforskyvning både være bevisst eller ubevisst. Igjen spiller tydeligheten i målsetningene og entydigheten i kommunikasjonen mellom de ulike iverksettelsesnivåene en viktig rolle.

Denne variabelen operasjonaliseres som hvordan prosjektmedarbeiderne forstår målsetningene fra IMDi og hvordan de tilpasser disse til eget prosjekt. I hvilken grad er det samsvar mellom målforståelsen i IMDi og målforståelsen i prosjektene? Hva kan eventuelt forklare forskjellig målforståelse? Og til sist, oppfattes målsetningene som riktige og realistiske av de lokale iverksetterne?

¹⁴ Av personvern hensyn får jeg ikke tilgang til detaljert informasjon om hver enkelt deltager. Jeg har derfor i stedet benyttet prosjektmedarbeidernes forståelse og beskrivelse av dem.

2.3.3.7 Lokalt gjennomføring

Gjennomføring på lokalt nivå er studiens mellomliggende variabel – den er altså både avhengig variabel og uavhengig variabel. Den første forskningsspørsmålet handler i stor grad om hva som skjer i denne variabelen. Det andre forskningsspørsmålet handler om å studere hvordan de ulike variablene over forholder seg til hverandre og påvirker den "lokale gjennomføringen". Det siste forskningsspørsmålet handler om å studere hvordan variabelen "lokal gjennomføring" kan påvirke måloppnåelsen. Gjennomføring på lokalt nivå handler om den nederste delen av iverksettingsprosessen. Denne variabelen finnes i begge hovedperspektivene i iverksettingslitteraturen, men den utgjør et mer sentralt element i "nedenfra-opp"-perspektivet.

Variabelen er operasjonalisert som fire faktorer: i) lokalt samarbeid, ii) programtilbud, iii) skreddersøm av program og iii) tiltak rettet kun mot arbeid og utdanning eller integrering i tillegg.

Lokalt samarbeid: I all hovedsak er, som nevnt, den lokale iverksettingsenheten i Ny sjanse gitt på forhånd. Imidlertid har hvilke enheter prosjektene samarbeider med, av både offentlige og private tiltakstilbydere og arbeids- og praksisplasser, stor betydning for tiltaket. Selv om disse aktørene ikke regnes som del av iverksettingsenheten, er det likevel sentralt å kartlegge hvilke og hvor mange aktører de ulike prosjektene samarbeider med. Studie av introduksjonsordningen (Kavli, m.fl., 2007:96) viser at det er store forskjeller i hvor mange og hvilke aktører kommunene samarbeider med. Jeg forventer at dette vil være tilfellet også i Ny sjanse. Jeg antar at antallet og hvilke samarbeidsaktører som benyttes vil ha betydning for bredden i tiltaksvifta og for individuell tilpasning av programinnholdet.

Programtilbud: Programtilbudet handler om hvilke tiltak hvert av prosjektene benytter og har benyttet. Bredden i tiltaksvifta danner utgangspunktet for bredden i tilbudet som gis til deltagerne (Kavli m.fl., 2007:8). Et prosjekt som har en bred tiltaksvifte har større muligheter til å tilpasse programinnholdet til hver enkelt deltager individuelt. Programtilbud henger tett sammen med samarbeidsaktører. Men denne variabelen operasjonaliseres som hvilke ulike programtilbud hvert prosjekt benytter. Det sentrale er å studere om det finnes store variasjoner mellom prosjektene i hvilke og hvor mange ulike tilbud de benytter.

Skreddersøm av programmet: Dette handler om hvordan tiltaket tilpasses til og gjennomføres for deltagerne. Tilpasning til deltagerne handler om individuell kartlegging av deltagerne, i hvilken grad de følges opp og hvor tett de følges opp, i hvilken grad tilpasningen til hver deltager er individuell og i hvilken grad deltagerne får være med å bestemme over programinnhold og egen hverdag (IMDi, 2008; Kavli, m.fl., 2007). Funnene fra studien av introduksjonsordningen viser at det er store forskjeller mellom kommunene på disse punktene (Kavli, m.fl. 2007:133-134). Jeg forventer derfor at dette også vil være tilfellet i Ny sjanse-prosjektet. Sentralt blir å forsøke å identifisere hva som kan forklare forskjellene og hvordan forskjellene kan påvirke resultatene.

Tiltak rettet kun mot arbeid og utdanning eller integrering i tillegg: Arbeid regnes både som et viktig gode i seg selv og viktig fordi det har betydning for hvor integrert en person er i samfunnet. Dette gjør at aktiviseringstiltak kan ha et dobbelt siktemål: arbeid på den ene siden og økt integrering på den andre (Hagelund og Kavli, 2009:259). I en evalueringstudie av introduksjonsordningen mener Hagelund og Kavli (2009:260) at det finnes en dualitet i sentrale myndigheters målsetninger for programmet. På den ene siden er målsetningene rettet mot arbeid og å gjøre deltagerne selvforsørgende. På den andre siden er målsetningene rettet mot å integrere deltagerne i samfunnet utover det å komme i arbeid. Poenget er at dobbelheten i målsetningene fra sentrale myndigheter åpner for ulike tolkninger av lokale iversettere. Hvordan aktiviseringstiltaket forstås får betydning for hvordan tiltaket legges opp, og for hvordan det evalueres. Spesielt stor utslag forventes det å ha for deltagere som står langt fra arbeidslivet.

På bakgrunn av skillet mellom arbeid og integrering ønsker jeg å plassere de tre prosjektene ut ifra om de kun er rettet mot arbeid og utdanning eller om de også inkluderer videre integreringsmålsetninger og tiltak. Dette operasjonaliseres som hvordan ansatte på lokalt nivå tolker målsetningene - er det kun arbeid og utdanning eller kan også integrering være et mål for noen deltagere? I tillegg ser jeg på hvorvidt samfunnsorienterende tiltak, og tiltak som ikke er direkte rettet mot å kvalifisere til arbeid eller utdanning kan inngå som del av deltagerens program. Samfunnsorienterende tiltak defineres etter IMDIs egne kategoriseringer av tiltakene¹⁵ i Ny sjanse. I denne kategorien inngår blant annet stressmestring, gjeldsmestring, tiltak som skal skape sosiale nettverk, kulturtiltak, tiltak som

¹⁵ Se vedlegg 4.

inkluderer familien, matlagingskurs og lignende. Jeg ønsker altså ikke å vurdere om eller hvordan disse tiltakene fører til økt integrering, men å kartlegge hvilke type tiltak som kan inngå i programmet til deltagerne i de tre prosjektene, og hvorvidt prosjektmedarbeiderne bevisst jobber for å integrere deltagerne utover det å komme i arbeid.

2.3.3.8 Måloppnåelse

Dette er studiens avhengige variabel. Variabelen handler om resultatene, og er operasjonalisert som hvor mange av deltagerne som etter avsluttet program endte i arbeid eller utdanning.

Jeg benytter meg av IMDi's tall for måloppnåelsen. For at måloppnåelsen skal være positiv må deltagerne være i et utdanningsløp som er selvfinansiert eller i jobb med så stor stillingsbrøk at vedkommende ikke mottar supplerende sosialhjelp. For kvinnene som ikke mottar sosialhjelp vil dette være annerledes – her vil alle stillingsbrøker regnes med som et positivt resultat. Alle typer ansettelsesforhold regnes med, utenom sporadisk ringevikar. Det vil si at ansettelser med lønnstilskudd, vikariater, deltidsstillinger og så videre er inkludert som positive resultater. Det finnes ingen nedre grenser for hvor lenge deltageren skal ha vært i jobb for at det skal regnes med. Men deltagerne må være skrevet ut av prosjektet.

2.4 Forventninger om funn

Iverksettingsteori slik jeg benytter det i min oppgave er et teoretisk rammeverk som sier noe om hvilke variabler som kan ha betydning og hvordan disse henger sammen. Det er altså ikke en fullstendig teori som jeg tester. I tillegg er det begrenset forskning på akkurat dette feltet. Jeg benytter meg derfor av åpne forskningsspørsmål og ikke hypoteser med klar retning og forventning om utfall. Problemstillingen består av tre ulike forskningsspørsmål som tar for seg ulike deler av iverksettingsmodellen, noe som gjør forklaringsmodellen komplisert. Ettersom forskningsspørsmålene henger tett sammen, og jeg ennå ikke har begynt å analysere materialet er det ikke enkelt å komme med konkrete forventninger om funn. Jeg vil likevel, på bakgrunn av forventninger i iverksettingsteorien og i den tidligere forskning som er gjort, forsøke å komme med noen antagelser og foreløpige funn. Jeg går igjennom de tre forskningsspørsmålene hver for seg.

2.4.1 Forskningsspørsmål 1: "Hvordan gjennomføres Ny sjanse på lokalnivå?"

Retningslinjene fra IMDi til prosjektene legger visse føringer på hvordan de lokale prosjektene skal utformes og gjennomføres. I rapportene om Ny sjanse har IMDi ikke

foretatt noen helhetlig vurdering av hvilke retningslinjer og vilkår som er oppfylt i de lokale prosjektene. Hovedinntrykket er likevel at mye er iverksatt i alle kommunene (IMDi, 2008:32-44). Det overordnede inntrykket er at retningslinjene er klart og tydelig utformet og at kontakten mellom IMDi og de lokale prosjektene er tett og preget av toveiskommunikasjon. I tråd med forventningene fra "ovenfra-ned"-perspektivet om at klare og entydige standarder og målsetninger og god kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene fører til en vellykket iverksetting i tråd med overordnede intensjoner, antar jeg at retningslinjene fra IMDi i hovedsak er implementert. Imidlertid forventer jeg at det vil være et unntak knyttet til om målsetningene er rettet kun mot arbeid/utdanning, eller også integrering. Ettersom tidligere studier har vist en slik dobbelhet i målsetningene til introduksjonsordningen (Hagelund og Kavli 2009), og Ny sjanse i stor grad bygger på dette tiltaket, forventer jeg at det også vil være en dobbelhet i målsetningen til Ny sjanse.

Men innenfor retningslinjen fra IMDi er det mye som er opp til de lokale prosjektene. På bakgrunn av Lipskys (1980) argument om at offentlig politikk ikke vil være detaljert nok i hvordan iverksetterne på det laveste nivået skal forholde seg til ulike situasjoner og dilemmaer, forventer jeg at iverksetterne på lokalt nivå har stor innflytelse på hvordan tiltaket gjennomføres for den enkelte deltager. I tråd med funn fra introduksjonsordningen (Kavli m.fl. 2007) forventer jeg at det både vil være variasjoner i hvilke aktører prosjektene samarbeider med og i programtilbudet. I tillegg antar jeg at individuelle forskjeller mellom de ansatte i de lokale prosjektene vil føre til at tiltaket skreddersys til deltagerne på ulike måter i de tre kommunene.

2.4.2 Forskningsspørsmål 2: "Hva påvirker den lokale gjennomføringen?"

Forventningene fra "ovenfra-ned"-perspektivet tilsier at klare og entydige standarder og målsetninger og tilstrekkelig med ressurser er en forutsetning for at Ny sjanse-prosjektene skal gjennomføres på lokalt nivå.

Ettersom prosjektene i hovedsak finansieres av IMDi, og IMDi knytter visse vilkår til den lokale gjennomføringen, antar jeg at standarder og målsetninger vil ha stor betydning for den lokale gjennomføringen.

Funnene fra introduksjonsordningen viste at ressurser var en faktor som hadde stor betydning den lokale gjennomføringen (Kavli, m.fl.2007). Jeg antar at finansiering fra IMDi er

utgangspunktet for at Ny sjanse iverksettes. Ettersom Ny sjanse ikke er et landsdekkende prosjekt, men en forsøksordning med formål om å prøve ut ulike metoder og gjennomføringsmåter, forventer jeg at IMDi har prioritert slik at de prosjektene som gjennomføres har tilstrekkelig med ressurser. Men, ettersom noen kommuner bidrar med egne midler forventer jeg at det kan være forskjeller mellom de tre prosjektene, når det gjelder de resurssmessige rammene.

I følge Van Meter og Van Horn (1975) spiller også kommunikasjon mellom sentrale og lokale iverksettere en stor rolle. Inntrykket er at kommunikasjonen mellom IMDi og Ny sjanseprosjektene er svært god og preget av å gå begge veier. Jeg antar derfor at kommunikasjon mellom IMDi og de lokale prosjektene bidrar til en effektiv iverksetting av Ny sjanse.

Funnene fra iverksettingsstudien viste også at kommunestørrelse og tilbudet som finnes i kommunen har betydning for programtilbudene (Kavli, m.fl. 2007:84-87). Jeg antar at tilbudet som finnes i kommunen vil ha betydning for hvilke tilbud det enkelte prosjekt kan tilby sine deltagere. Imidlertid er alle tre kommunene store i norsk målestokk, det er derfor rimelig å forvente at alle vil ha et relativt godt utbygd tilbud. Jeg forventer derfor at trekk ved kommunen ikke vil føre til store forskjeller i programtilbud mellom Bærum, Fredrikstad og Moss.

Trekk ved arbeidsmarkedet forventes også ha stor betydning for både gjennomføring og måloppnåelse. Ettersom Bærum er en større og rikere kommune enn både Fredrikstad og Moss og i tillegg ligger nærmere Oslo og dermed har et større arbeidsmarked å benytte seg av, antar jeg at det her vil være enklere å finne praksis og arbeidsplasser enn i de to andre kommunene. Dette vil igjen ha stor innvirkning på resultatene

Forventningene fra "nedenfra-opp"-perspektivet er at iverksetterne på det laveste nivået har stor innflytelse på utformingen av prosjektet. Dette tilsier at variabelen "handlingsvilje og målforståelse" har stor betydning for gjennomføringen. Ettersom prosjektene har relativt frie tøyler forventer jeg at denne variabelen er svært sentral for hva som gjennomføres på lokalt nivå og hvordan.

2.4.3 Forskningsspørsmål 3: "Hva gir høy måloppnåelse?"

Ettersom både Bærum, Fredrikstad og Moss har gode resultater og jeg ikke forventer at de gjennomføres helt på samme måte antar jeg at det vil kunne være flere gjennomføringsmåter som gir høy måloppnåelse.

Likevel forventer jeg å finne noen trekk som alle prosjektene har til felles og som dermed kan forklare god måloppnåelse. Tett oppfølging trekkes fram som sentralt for resultatene i studier av både Introduksjonsordningen (Kavli, m.fl., 2007) og Tett individuell oppfølging (Aspelund, m.fl. 2007). Jeg forventer derfor at tett oppfølging er sentralt i alle tre prosjektene. I tillegg konkluderer studien av tiltaket Tett individuell oppfølging at individuell kartlegging og brukermedvirkning har betydning for positiv måloppnåelse. Alle disse elementene finnes i Ny sjanse og jeg antar at jeg vil få lignende funn her.

Studien fra introduksjonsordningen konkluderer også med at hvilke og hvor mange samarbeidsaktører prosjektene har ikke har betydning.

I tråd med funn fra studien av introduksjonsordningen om at arbeidsrettede tiltak har en positiv effekt på måloppnåelse, er den siste forventningen at prosjekter som er rettet mot integrering i tillegg til eller istedet for arbeid vil ha dårligere resultater enn prosjekter som kun er rettet mot arbeid.

3 Forskningsmetode

Forskningsdesign og metode kan forstås som forskningens struktur – hvordan forskningen legges opp og struktureres, og datainnsamlingsteknikkene som benyttes (Thagaard, 2003). Valg av forskningsdesign og metode har betydning for forskningens vitenskapelighet. Det binder empiri og teori sammen, og er avgjørende for forskningens gyldighet og hvilke slutninger som kan trekkes (King, Keohane og Verba, 2003). Det er derfor viktig både å redegjøre for hvordan forskningene er lagt opp, og å kritisk reflektere over valg som er gjort.

Opgavens design er et komparativt casestudium. Kvalitativ metode, med intervju, dokumentanalyse av ulike offentlige dokumenter og observasjon er benyttet som datainnsamlingsmetodene. I dette kapitlet vil jeg beskrive og begrunne hvilke designmessige og metodologiske valg jeg har gjort. Til sist vurderer jeg forskningsoppleggets validitet og reliabilitet.

3.1 Forskningsdesign

I oppgaven er det benyttet komparativt casestudium og et kvalitativt forskningsdesign. I et kvalitativt forskningsdesign er det gjerne få enheter som skal undersøkes dyptgående. Målet er å gi en grundig og helhetlig analyse av et fenomen, og å si mye om lite. Det kvalitative designet handler også om å forsøke å tolke og forstå fenomenene som studeres, i motsetning til å måle dem (Brymann, 2004). Casestudiet linkes ofte til kvalitative design¹⁶, og kan defineres som en dyptgående studie av én eller få caser, hvor målet (i hvert fall delvis) er å kunne si noe om en større gruppe caser (Gerring, 2007:37). Motsatsen til et slikt opplegg regnes vanligvis som et kvantitativt design der mange enheter studeres og man har få variabler å konsentrere seg om. Målet her er heller å si lite om mye. Som oftest benyttes statistisk metode i et slikt design (Gerring, 2007:37-47; Brymann, 2004).

Begge disse designene har både styrker og svakheter. I følge Gerring (2007:37) er de to designenes sterke og svake sider relative til hverandre i den forstand at det ene designets sterke sider gjerne er det andre designets svake sider og motsatt. Det er derfor en vurdering av hvilke metoder og design som egner seg best til å gi vitenskapelige svar på det valgte

¹⁶ I følge Gerring (2007:29) kan både kvalitative og kvantitative metoder benyttes i casestudiet. Om et forskningsopplegg er et casestudium eller ikke er et spørsmål om hvordan fenomenet som studeres defineres: som del av et univers eller som et eget univers. Poenget er at generalisering utover enheten man har studert, eller utover populasjonen utvalget er hentet fra er like problematisk, uavhengig av hvilken metode som er brukt.

forskningsspørsmålet som bør styre valg av metode og design (King, Keohane og Verba, 1994:14).

Hva slags kunnskap man ønsker å oppnå er sentralt i denne sammenheng. Denne oppgavens tre forskningsspørsmål er i) "hvordan gjennomføres Ny sjanse lokalt", ii) "hva påvirker den lokale gjennomføringen", iii) "hva kan forklare høy måloppnåelse". Gjennom disse tre forskningsspørsmålene ønsker jeg å gi et helhetlig bilde av Ny sjanse. Målet er nettopp å få en så tykk, dyptgående og helhetlig analyse som mulig av alle sidene ved iverksettingen av Ny sjanse. Det er nettopp slik kunnskap casestudiet med et kvalitativt design egner seg til å frambringe.

Hvilke konklusjoner man ønsker å trekke bør også innvirke på valg av design og metode. For studier med formål å teste hypoteser regnes ofte kvantitative studier med stor-N som best egnet. For studier som har som formål å lete seg fram til sammenhenger, enten fordi det ikke finnes noen hypoteser eller teori på forhånd, eller fordi man ønsker å finne nye forklaringer og sammenhenger, mener mange at dybdestudier av få caser er best egnet (Gerring, 2007:39). Imidlertid ønsker jeg verken å teste eller å utvikle hypoteser i min studie. Generaliseringsmålsetningene her er mer beskjedne. Forskningsspørsmålene er valgt ut i fra interesse for hvordan integreringstiltaket Ny sjanse fungerer. Målet i det første forskningsspørsmålet er av deskriptiv art – jeg ønsker å finne ut av og beskrive hvordan prosjektene gjennomføres på lokalt nivå, likheter og forskjeller mellom de lokale prosjektene og i hvilken grad statlige pålegg og retningslinjer blir fulgt opp. De to siste forskningsspørsmålene kan karakteriseres som det Lijphart (1971) definerer som et teoretisk fortolkende casestudie. Slike studier benytter seg av et teoretisk rammeverk for å studere én eller få enheter, hvor målet er å kaste lys over lignende enheter, heller enn å formulere en generell teori (Lijphart, 1971:692). Jeg benytter iverksettingsmodellen til Van Meter og Van Horn som rammeverk for å studere hvordan Ny sjanse iverksettes og fungerer. Målet er å kunne si noe om Ny sjanse. Jeg ønsker ikke å generalisere funnene til hvordan norsk integreringspolitikk fungerer, eller enda mer generelt hvordan iverksetting av offentlig politikk foregår og fungerer. Imidlertid både mener og tror jeg at kunnskapen jeg kommer fram til i denne studien kan gi innsikt i hvordan integreringspolitikken i Norge fungerer og hvordan iverksetting av offentlige tiltak foregår.

I og med at jeg ønsker å oppnå inngående innsikt i iverksettingsprosessen har det av praktiske årsaker vært nødvendig å konsentrere meg om noen få enheter. Jeg har valgt å studere tre caser – Bærum, Fredrikstad og Moss¹⁷. Valget om å kun studere tre av Ny sjanse-prosjektene får betydning for hvilke konklusjoner jeg kan trekke om Ny sjanse som helhet. De tre Ny sjanse-prosjektene er ikke valgt som representative enheter. Alle prosjektene på lokalnivå foregår i forskjellige omgivelser og kontekster, og vil derfor være forskjellige. Jeg mener derfor heller ikke at funnene jeg gjør i de tre kommunene jeg studerer kan brukes til å uttømmende si hvordan Ny sjanse iverksettes. Jeg mener at funnene sier noe om hvordan Ny sjanse fungerer i de tre enhetene jeg har studert. Men, jeg mener at funnene sier noe om og gir innsikt i hvordan Ny sjanse fungerer generelt. Ved å studere flere lokale Ny sjanse-prosjekter ville jeg ha fått et bredere grunnlag for å vurdere Ny sjanse generelt. Imidlertid ville dette gått på bekostning av den inngående kunnskapen i hvert prosjekt. Jeg har derfor bevisst valgt å prioritere dybdestudier av noen få enheter, fordi jeg mener dette gir den kunnskapen jeg ønsker å frembringe. Tanken er at en forklaring kan være gyldig, selv om den ikke er universell (Andersen, 1997:10)

På bakgrunn av diskusjonen mener jeg at casestudie og et kvalitativt design er best egnet for å svare på min problemstilling.

3.2 Komparative casestudier og forskningsstrategi

Jeg studerer og sammenligner tre Ny sjanse-prosjekter. Dermed er dette et komparativt casestudium. Komparative studier handler om å sammenligne to eller flere enheter. Ved å identifisere eller eliminere likheter og forskjeller mellom enhetene kommer man fram til hvilke variabler som kan forklare det aktuelle fenomenet. (Frendreis, 1983:256; Andersen, 1997:99). Fordelen ved et slikt studium, sammenlignet med studiet av én enhet, er blant annet at antallet tilgjengelige observasjoner øker og at ved å øke antallet caser får man flere design-variabler som kan manipuleres analytisk (Andersen, 1997:95). Imidlertid er det også flere svakheter knyttet til denne metoden. Hovedutfordringen ved komparative studier regnes for å være mange variabler, få enheter. For å finne sammenhengen mellom to variabler bør alle andre variabler holdes konstant. Når variablene er mange og enhetene få, er det mange variabler som potensielt kan forklare utfallet. Det er dermed vanskelig å luke ut bakenforliggende forklaringer (Lijphart, 1971:685).

¹⁷ Jeg diskuterer valg av enheter senere i kapittelet.

I mitt første forskningsspørsmål ("hvordan gjennomføres Ny sjanse på lokalt nivå?") ønsker jeg å beskrive likheter og forskjeller i den lokale gjennomføringen av Ny sjanse. Her handler det ikke om å luke ut bakenforliggende forklaringer, men å studere og sammenligne de tre enhetene – altså deskriptive sammenligninger (Andersen , 1997:97). Forskningsspørsmål 2 og 3 handler om å forklare forskjeller i gjennomføring og i måloppnåelse. Her må forklaringsvariablene identifiseres og elimineres gjennom sammenligning av de enhetene jeg har valgt, og de bakenforliggende variablene må lukes ut.

For å minske svakheten med å identifisere og eliminere de riktige variablene som oppstår på grunn av mange variabler og få enheter, foreslår Lijphart (1971:686-691) fire ulike strategier. Den første strategien er å øke antallet enheter så mye som mulig. På denne måten øker man antallet enheter i forhold til antallet variabler, og muligheten for å eliminere eller identifisere variablene som forklarer fenomenet øker (Lijphart, 1971:686). Imidlertid er det, som nevnt, begrenset hvor mange prosjekter jeg kan studere dyptgående med den tiden og de ressursene jeg har til rådighet. Jeg har forsøkt å imøtekomme denne anbefalingen, og valget om å studere 3 enheter er gjort på bakgrunn av både et ønske om å studere så mange enheter som mulig og å samtidig studere i dybden. I tillegg har jeg skrevet oppgaven parallelt med en annen masterstudent som har studert tre andre Ny sjanse-prosjekter. Dette gjør det mulig å betrakte mine funn i et videre perspektiv.

De to neste strategiene handler begge om å begrense antallet variabler så mye som mulig. Lijphart (1971:687) foreslår å konsentrere seg om så få variabler som mulig. Jeg har tatt utgangspunkt i iverksettingsmodellen til Van Meter og Van Horn, for å velge ut hvilke variabler jeg studerer. Til sammen studerer jeg syv ulike variabler. Ideelt sett burde jeg ha hatt flere enheter enn variabler. Men jeg mener at alle variablene jeg studerer er nødvendige for å studere iverksettingen av Ny sjanse.

Den tredje strategien er å fokusere på nøkkelvariabler, det vil si variabler som forventes å ha betydning for utfallet (Lijphart 1971:690). Jeg har valgt å fokusere på standarder og målsetninger, kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene, målforståelse og handlingsvilje og lokal gjennomføring. Dette følger av forventningene om at disse har størst betydning.

Den siste strategien er å fokusere på sammenlignbare enheter (Lijphart, 1971:688). Dette designet kalles 'most similar system design'. I et slikt design har enhetene som studeres ulik verdi på den avhengige variabelen. Samtidig må de være like på alle andre variabler utenom en eller noen få variabler som dermed kan forklare ulikheten i den avhengige variabelen (Lijphart,1971:687-688). Alternativt er det mulig å velge enheter som har like verdier på den avhengige variabelen, men som er ulike på de andre variablene, med unntak av noen få variabler som kan forklare lik verdi på avhengig variabel. Dette designet kalles 'most different system design' (Frendreis, 1983:256). Poenget er at ved å strategisk velge enhetene som studeres kan man enten identifisere eller eliminere forklaringsvariabler. Dermed forsøker man å etterligne et eksperiment. På den måten kan en skille forklaringsvariablene som kan forklare utfallet som studeres fra de forklaringsvariablene som ikke kan det (Lijphart, 1971:688). Utfordringen ved bruk av begge disse metodene er den samme – å finne enheter som faktisk oppfyller kravene om både like og ulike variabler (Andersen, 1997:116).

Jeg har valgt å studere tre lokale Ny sjanse-prosjekter. Til sammen er det 21 lokale Ny sjanse-prosjekter¹⁸ i Norge. Av disse er 10 prosjekter etablert i bydeler i Oslo kommune, mens de resterende 11 er i ulike kommuner i resten av landet. På grunn av administrative forskjeller mellom prosjekter som iverksettes i bydeler og prosjekter som iverksettes i kommuner er det hensiktsmessig å skille disse fra hverandre. Jeg har valgt å studere kommunene og har dermed hatt et univers på 11 prosjekter.

I min studie er det flere variabler jeg ønsker å forklare. Jeg ønsker for det første å studere likheter og forskjeller i lokal gjennomføring. Deretter ønsker jeg å studere hva som kan forklare disse eventuelle forskjellene eller likhetene. For det tredje ønsker jeg å forklare måloppnåelsen. Variabelen "lokal gjennomføring" er både en avhengig og en uavhengig variabel, og er altså en mellomliggende variabel i denne studien. Den skal både forklares og forklare måloppnåelsen i de lokale prosjektene.

Bærum, Fredrikstad og Moss er valgt ut etter samtaler med IMDi, ut ifra IMDis prosjektrapporter, og ut i fra praktiske hensyn om hvilke kommuner det har vært mulig å

¹⁸ Bergen, Bjerke, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Grorud, Grünerløkka, Kristiansand, Lørenskog, Moss, Nordstrand, Sagene, Skedsmo, Skien, St. Haugen, Stavanger, Stovner, Søndre Nordstrand, Trondheim, Ullern og Østensjø. I tillegg ble noen prosjekter lagt ned etter perioden 2005-2007 (Eidsberg/Aksim, Frogner, Nordre Aker, Sagene).

besøke. Bakgrunnen for at akkurat disse tre prosjektene er valgt er at disse gjennomføres på delvis ulike måter. Imidlertid er det vanskelig å gi "lokal gjennomføring" én verdi, ettersom prosjektene vil ha trekk som både er like og ulike. Jeg ønsker å gi en mer nyansert forklaring på hvilke ulike løsninger de tre prosjektene har valgt, og hva som kan forklare at de har valgt akkurat disse løsningene. I tillegg er studiens andre avhengige variabel, "måloppnåelse", i alle tre prosjektene god. Måloppnåelsen i Bærum og Fredrikstad regnes som god, mens måloppnåelsen i Moss regnes som svært god¹⁹. Dermed burde bakgrunnsvariablene være like for å forklare forskjeller i gjennomføring, men ulike for å forklare likhet i måloppnåelse. Ettersom bakgrunnsvariablene er de samme, lar dette seg selvsagt ikke gjøre.

Tabell 3.1: Utvalgte nøkkeltall om Bærum, Moss og Fredrikstad kommune

	Bærum	Fredrikstad	Moss	Landsbasis (Gjennomsnitt)
Antall innbyggere per 01.01.2010	111 213	73 638	30 030	-
Frie inntekter per innbygger, 2008	35 201 kr	28 664 kr	28 241 kr	31 652 kr
Registrerte arbeidsledige som andel av arbeidsstyrken, årgjennomsnitt. 2008.	0,9%	2,3 %	2,0%	1,7%
Andelen personer med innvandrerbakgrunn, ikke vestlig ²⁰	8,5%	7,8%	10,6%	7,2%
Andelen arbeidsledige, blant personer med innvandrerbakgrunn, ikke vestlig. Etter fylke. Februar 2010	4,5% (Akershus)	7,2% (Østfold)	7,2% (Østfold)	5,3 %
Ordfører (2003-2011)	Høyre	Ap (2003-2007) Frp (2007-2011)	Ap	-

Kilde: Kommunfakta, SSB 2009b; SSB 2010.

¹⁹ Nærmere vurdering av de tre prosjektenes måloppnåelse gjøres i kapittel 5.8 Måloppnåelse.

²⁰ Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia. Eget, mors eller fars fødeland.

En nærmere titt på de tre kommunene, viser også at det er både likheter og forskjeller mellom dem. Når det gjelder antall innbyggere er Bærum en mye større kommune enn Moss. Fredrikstad ligger omtrent midt i mellom. Imidlertid må alle tre kommunene sies å være store eller middels store norske kommuner. Når det gjelder frie inntekter per innbygger viser tallene at Bærum er en rikere kommune enn Fredrikstad og Moss. Arbeidsledigheten i Bærum er lavere enn landsgjennomsnittet, mens den er høyere både i Fredrikstad og i Moss. Alle tre kommunene har høyere andel personer med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land enn landsgjennomsnittet. Imidlertid gjelder dette alle Ny sjanse prosjektene, ettersom høy innvandrerandel i kommunen er et kriterium for å søke om midler hos IMDi. Andelen arbeidsledige innvandrere er høyere i Østfold enn i Bærum. Alle tre kommunene har nå ordførere fra forskjellige partier.

Studien lar seg derfor ikke klart plassere under noen av de to komparative designene²¹, fordi virkeligheten ser ut til å være mer kompleks enn hva komparativ metode tilsier. Imidlertid mener jeg at forskningsspørsmålet 3 "Hva forklarer god måloppnåelse" kan klassifiseres som et "most-different system design" fordi alle kommunene har gode resultater og fordi kommunene er ulike på mange bakgrunnsvariabler.

I forskningsspørsmål 2 "hva påvirker lokal gjennomføring" er den avhengige variabelen, "lokal gjennomføring", både like og ulik. Jeg ønsker å studere hva som kan forklare hvorfor prosjektene har valgt de løsningene de har valgt – både de like og de ulike. Fordi kommunene er ulike på mange av bakgrunnsvariablene er det vanskelig å benytte "most-similar system design" for å forklare ulikhetene i "lokal gjennomføring". Jeg mener likevel at jeg kan finne sammenhenger ved å studere og sammenligne de tre enhetene i dybden, selv om slutningene blir noe mer usikre fordi jeg ikke med like stor sikkerhet kan eliminere bakgrunnsvariablene.

3.3 Datamaterialet

Datamaterialet i denne oppgaven består både av skriftlige og muntlige kilder. På bakgrunn av disse har jeg kunnet gå i dybden og studere iverksettingsprosessen og hva som er iverksatt i de tre prosjektene. Å benytte seg av flere uavhengige kilder som støtter opp

²¹ I prosessen med å velge enheter ble også andre kommuner vurdert, men dette utgjorde ingen stor forskjell i forhold til plassering under komparativt design. Svært mange av prosjektene i kommunene har totalt sett god måloppnåelse og det vil både være likheter og ulikheter i gjennomføringen.

under samme påstand øker både bekreftbarheten og styrker etterprøvnbarheten til studien (Thagaard, 2003). Jeg har benyttet både intervju av aktuelle informanter, dokumentanalyse og observasjon.

3.3.1 Intervju

Intervju er oppgavens hovedkilde. Gjennom intervjuene har jeg fått kunnskap om hvordan Ny sjanse iverksettes i hver av de tre kommunene, samt forholdet mellom de lokale prosjektene og IMDi. Jeg har intervjuet de ansatte i de tre lokale Ny sjanse-prosjektene²², samt direktøren i IMDi. Intervjuene med to ansatte i hver av de lokale Ny sjanse-prosjektene ble gjennomført per telefon. De resterende intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt. I alle intervjuene ble det benyttet diktafon. Intervjuene varte fra 20 til 80 minutter. Jeg har også gjennomført tre korte oppfølgingsintervjuer, med en ansatt i hvert av de tre prosjektene. I tillegg har jeg hatt flere samtaler med prosjektansvarlig for Ny sjanse i IMDi. Disse intervjuene brukes både som empiri i oppgaven, og har vært viktige i kartleggingsprosessen for å avgjøre hvordan denne studien skulle legges opp.

Rubin og Rubin (2005:9-11) skiller mellom to ulike typer kvalitative intervjuer, avhengig av hva slags informasjon man ønsker å framskaffe. Den første typen intervjuer er rettet mot å forklare fenomener, hendelser, sammenhenger og lignende. Målet er å bruke de ulike informantenes versjoner av et fenomen eller lignende for å kunne sette sammen en enhetlig forklaring eller beskrivelse av dette fenomenet. Den andre typen intervjuer er rettet mot å skaffe kunnskap om normer, kultur, holdninger og lignende. I hovedsak har jeg vært interessert i hvordan Ny sjanse gjennomføres og hvordan iverksettingsprosessen fungerer. Målet mitt har vært å sette sammen et helhetlig bilde av dette. Dermed er den første typen intervjuer svært sentral i denne studien. Imidlertid er også informantenes forståelse av og tanker om iverksettingen og gjennomføringen interessant for analysen. Det handler ikke bare om hvordan hvert prosjekt gjennomføres og hvordan iverksettingen forgår, men også informantenes holdninger til og meninger om hvordan det gjøres, bør gjøres, om det fungerer eller ikke osv. I intervjuene har jeg ønsket en kombinasjon av hvordan ting faktisk gjøres og informantenes forståelse av det. Jeg har altså benyttet meg av begge typer spørsmål.

²² To fra Ny sjanse Bærum, tre fra Ny sjanse Fredrikstad og to fra Ny sjanse Moss.

Hva man ønsker å finne ut og hvilken type intervju som benyttes har betydning for hvor strukturerte intervjuene blir. Intervjuer som er rettet mot å forklare fenomener, hendelser, sammenhenger og lignende krever mer strukturerte spørsmål enn intervjuer som har som mål å skaffe kunnskap om normer, kulturer og holdninger (Rubin og Rubin, 2005:9-11). Jeg har benyttet meg av semistrukturerte intervjuer. I denne typen intervjuer er ofte temaene lagt opp på forhånd, mens rekkefølgen, oppfølgingsspørsmål osv bestemmes underveis. Det er altså en kombinasjon av struktur og fleksibilitet (Thagaard, 2003). Intervjuguidene til denne studien er lagt opp slik at temaene var lagt opp på forhånd. Under hvert tema var det noen relativt åpne spørsmål, og noen mer konkrete spørsmål. Rekkefølgen og oppfølgingsspørsmål ble til underveis. Intervjuguiden ble utviklet på bakgrunn av variablene i iverksettingsmodellen og kartlegging av prosjektene gjennom observasjon på nettverkssamling, samtaler med IMDi og prosjektrapportene. Intervjuene har likevel vært så åpne at informantene har kunnet trekke fram og vektlegge det de mener er viktig. Jeg har tilpasset intervjuene etter hvem jeg har intervjuet.

Jeg spurte alle intervjuobjektene om de hadde noen innvendinger mot at jeg brukte diktafon. Jeg informerte også om hva intervjuet skulle brukes til og handle om. I tillegg gjorde jeg det klart at informantene så langt det er mulig ville bli anonymisert.

3.3.2 Skriftlig materiale

I oppgaven har jeg benyttet meg av flere typer skriftlige kilder. Både rundskrivene fra IMDi til prosjektene, prosjektenes søknader til IMDi, prosjektenes rapporter til IMDi, IMDis rapporter, og diverse andre typer dokumenter fra IMDi (som resultatoversikt og budsjetter) inngår som del av det skriftlige materialet. I tillegg har jeg benyttet meg av diverse informasjonsmateriale på IMDis hjemmesider, og på kommunenes hjemmesider. IMDis rapporter finnes tilgjengelig for alle på IMDis hjemmesider. Det resterende materialet har jeg fått av IMDi og prosjektene i kommunene.

Dokumentene har i hovedsak blitt benyttet for å analysere og studere hvordan prosjektene på lokalt nivå gjennomføres og fungerer. Når dokumenter skal analyseres er det, ifølge Thagaard (2003) viktig å vurdere teksten i forhold til den konteksten den er skrevet i og det formålet den er skrevet for. Dette har jeg forsøkt å ta hensyn til.

3.3.3 Observasjon

Jeg var også tilstede på en nettverkssamling 10. Desember 2009. Her var prosjektmedarbeiderne fra alle lokale Ny sjanse-prosjektene og ulike representanter fra IMDi til stede. Observasjon av aktører er godt egnet til å få kunnskap om hvordan personer forholder seg til hverandre (Thagaard, 2003). Gjennom deltagelse på denne samlingen fikk jeg et godt innblikk i hvordan kommunikasjonen mellom de lokale prosjektene og IMDi fortøner seg, og ulike utfordringer og tanker som prosjektmedarbeiderne på lokalnivå hadde gjort seg.

3.4 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er kriterier man kan vurdere kvaliteten på forskningen ut i fra. Validitet handler om å vurdere om og i hvilken grad forskningsopplegget og dataene eger seg til å besvare forskningsspørsmålet. Reliabilitet handler om datainnsamlingsprosessen og om analysen er nøyaktig gjennomført og gjennomiktig slik at andre ville kommet til samme resultat ved å følge de samme prosedyrene (King, Keohane og Verba, 1994: 8). God reliabilitet er nødvendig for at forskningen skal være valid.

Jeg har forsøkt å gjøre bevisste valg, velge design og metode ut i fra hva jeg mener er best egnet til å svare på det aktuelle forskningsspørsmålet og jeg har forsøkt å imøtekomme den komparative metodens svakheter ved å i møtekomme Lijpharts anbefalinger. Jeg har også forsøkt å hente inn data jeg mener er nødvendige og relevante for å besvare forskningsspørsmålene mine og å bearbeide dem nøyaktig og på en slik måte at det er gjennomiktig for leseren. Uansett hvilke forholdsregler som er tatt er det likevel både styrker og svakheter forbundet med alle design og metoder. Det er derfor viktig å kritisk reflektere rundt forskningsoppleggets sterke og svake sider, både når det gjelder designet og ved valg og bearbeiding av datamaterialet.

3.4.1 Validitet

En av casestudiets største utfordringer er knyttet til den ytre validiteten, det vil si muligheten til å generalisere utover den eller de enhetene som er studert. Uavhengig av forskningsmetode er det alltid problematisk å generalisere utover det man har studert (Gerring, 2007:39-43). Imidlertid er generaliseringsmålsetningene mine som nevnt relativt beskjedne. Jeg har verken ambisjoner om at funnene skal kunne generaliseres til alle andre

lokale Ny sjanse-prosjekter, eller mer generelt norsk integreringspolitikk eller offentlig politikk. Jeg mener imidlertid at funnene min vil kunne gi innsikt i alle disse tre områdene.

Indre validitet handler om å mulighetene til å gjøre sikre slutninger som årsakssammenheng. Det vil si at for å forklare en årsakssammenheng må man skille forklaringer som er bakenforliggende og tilfeldige fra de som faktisk er årsaken (Ringdal, 2007:110). For det første kan dette gjøres ved sammenligne enheter og dermed eliminere og identifisere relevante forklaringsvariabler. For det andre kan kausalmekanismene²³ og årsakssammenhengene identifiseres ved å studere dem inngående. Casestudier med få enheter regnes derfor av mange²⁴ som godt egnet til å studere kausalmekanismer og sammenhenger. I mitt design har jeg både studert i dybden, samtidig som jeg har sammenlignet tre enheter som gjør at jeg kan identifisere og eliminere bakenforliggende årsaker. Jeg har også forsøkt å ta hensyn til Lijpharts (1971) anbefalinger. Jeg regner derfor den indre validiteten i oppgaven som tilfredsstillende.

Den siste utfordringen jeg vil trekke fram i min oppgave er knyttet til begrepsvaliditet. Begrepsvaliditet handler om jeg faktisk måler det jeg ønsker å måle (Lund, 2002:105). Begrepsvaliditet regnes ofte som en styrke ved casestudiet fordi at ved å studere i dybden og å bruke tykke beskrivelser øker muligheten for å måle mer kompliserte begreper (Gerring, 2007:49). Jeg har for alle variablene forklart og beskrevet operasjonaliseringen av dem, og jeg mener derfor at det kommer tydelig fram hvordan jeg forstår de ulike begrepene og dermed hva jeg måler. På bakgrunn av dette, og fordi begrepsvaliditet regnes som en styrke i dybdestudier regner jeg begrepsvaliditeten i oppgaven som tilfredsstillende.

Jeg har valgt å studere Ny sjanse fra det startet opp i 2005 (2008 i Fredrikstad) og fram til i dag, dvs. et tidsperspektiv på fem år. Det er derfor rimelig å vurdere at jeg har et godt bilde av hele perioden. Jeg har ikke intervjuet alle som har vært ansatt i Ny sjanse gjennom hele perioden. Imidlertid har alle ansatte jeg har intervjuet, enten vært med eller hatt nær kjennskap til prosjektet fra oppstart. Det er rimelig å anta at informantene husker best det som ligger nærmest nåtiden, og at det vil være noe syensing når det gjelder spørsmål om forhold som ligger lenger tilbake i tid. Jeg har eksplisitt spurt informantene om det har

²³ Kausalmekanismene handler om hvorvidt det faktisk er X som fører til variasjoner i Y/variablene faktisk henger sammen på en plausibel måte. Motsatsen, kausaleffekter handler om effekten av variabel X på variabel Y (Gerring, 2007:43).

²⁴ Se blant annet Gerring, 2007; Andersen, 1997; Rueschemeyer, 2003.

skjedde store endringer. I tillegg har jeg kunnet sette intervjuene opp mot rapportene og søknadene for hele perioden. Dermed regner jeg med at hele perioden er tilfredsstillende dekket.

Et annet forhold som må vurderes er hvorvidt jeg har tilstrekkelig med data for å besvare forskningsspørsmålene mine. Antallet relevante personer jeg kan intervjuer er noe begrenset ettersom Ny sjanse er et lite prosjekt. Jeg har valgt å konsentrere meg om de ansatte i de lokale prosjektene samt noen av de ansatte i IMDi som jobber med Ny sjanse. I tillegg har jeg analysert søknadene og rapportene. Det at jeg har benyttet flere ulike kilder styrker bekreftbarheten. Jeg mener derfor at datagrunnlaget jeg har benyttet danner et godt grunnlag for å besvare min problemstilling.

Ved bruk av intervju som datamateriale er det viktig å være bevisst hvilken innvirkning jeg som forsker har på informantene. Det er alltid en fare for at informanten forteller det han/hun tror forskeren vil høre. Informantene kan for eksempel ønske å framstille seg selv i et godt lys, eller trekke fram og fokusere på problemer og utfordringer (Thagaard, 2003). Også i mine intervjuer er det en fare for at informantene gjorde dette. Det er også en mulighet for at bruk av diktafon forsterker denne effekten. Imidlertid opplevde jeg det som om informantene var oppriktige og åpne, og forsøkte å besvare mine spørsmål så godt de kunne. Alle informantene trakk både fram positive sider samtidig som de også trakk fram det de ikke var så fornøyd med. Alle samtykket til bruk av diktafon uten innvendinger. Jeg opplevde også at informantene heller syntes det var positivt å fortelle om prosjektet, både når det gjaldt positive og negative sider. Selvfølgelig vil min tilstedeværelse i intervjuet ha hatt betydning for dataene jeg har fått. Noe annet ville være umulig. Likevel anser jeg ikke dette, på bakgrunn av diskusjonen, å være et stort problem i min oppgave.

Også ved observasjon av aktører er det en fare for at forskerens nærvær gjør at aktørene oppfører seg annerledes. På nettverkssamlingen var det mange deltagere i et stort rom. Deltagerne var klar over hvem vi (Stine Christiansen og jeg) var og hvorfor vi var der. Det var debatt og diskusjon mellom aktørene, og mange kritiske spørsmål ble stilt og diskutert. Jeg opplevde at vi gled inn i mengden, og som vår deltagelse verken ble spesielt lagt merke til eller påvirket møtet.

3.4.2 Reliabilitet

For at man skal kunne trekke valide slutninger er det nødvendig at dataene er innhentet og bearbeidet på en nøyaktig og gjennomiktig måte. Datamaterialets reliabilitet er altså sentrale for forskningens gyldighet (King, Keohane og Verba, 1994:11).

I denne sammenhengen er det sentralt om jeg har tolket kilden riktig og om bearbeidingen av dem er synlige for leseren. Det at jeg benyttet meg av diktafon, gjorde at jeg kunne konsentrere meg fullt ut om det informanten fortalte under intervjuene. Jeg stilte oppfølgingsspørsmål hvis det var noe jeg ikke forstod, eller hvis det var noe jeg ønsket å få utdypet. Jeg har også gjennomført tre korte oppfølgingsintervjuer for å få oppklart noen punkter. Bruk av diktafon har også gjort at jeg har kunnet høre igjennom intervjuene flere ganger i etterkant, for å være sikker på at jeg har forstått informantene riktig, og at jeg har fått med meg alt de har sagt. Dermed mener jeg selv at jeg har godt grunnlag for å vurdere informantene korrekt. Det er knyttet visse utfordringer til etterprøvbareheten ved bruk av kvalitative intervjuer. Imidlertid ligger intervjuguidene jeg har benyttet vedlagt. I tillegg har jeg i empirikapittelet forsøkt å benytte så mange direkte sitater som mulig nettopp fordi det skal være mulig for leseren å selv vurdere rimeligheten av mine slutninger.

Det er også en fare for at det er feil i det skriftlige materialet. Imidlertid er mye offentlig tilgjengelig for alle på nettet, eller etter forespørsel hos IMDi, noe som gjør at det er mulig for andre å etterprøve funnene jeg har gjort. Jeg opplevde ingen problemer med å få tak i de skriftlige kildene jeg benyttet. Dette sikrer etterprøvbareheten av disse.

På grunnlag av diskusjonen over vurderer jeg validiteten og reliabiliteten i datamaterialet som tilfredsstillende ivaretatt.

4 Integrering og integreringspolitikk i Norge

4.1 Innledning

Integrering rommer mange ulike betydninger, forståelser og ideer – både normativt og deskriptivt. Integreringspolitikk er et sammensatt og stort felt, bestående av mange aktører, sfærer og nivåer. I dette kapittelet vil jeg se nærmere på integreringsbegrepet og integreringspolitikken.

Jeg begynner med å definere integreringsbegrepet. Jeg ser først på integrering som sosiologisk prosess. Deretter ser jeg på ulike målsettinger for integrering og på integreringspolitikk. Hensikten er å vise ulike betydninger og forståelser av integrering. Deretter ser jeg på norsk integreringspolitikk. Jeg skiller her mellom diskurs, konkrete målsetninger, institusjoner og tiltak. Jeg ønsker å gi en kort oversikt over feltet og ansvarsfordelingen for å sette Ny sjanse i en sammenheng. Jeg avslutter kapittelet med å plassere Ny sjanse i norsk integreringspolitikk.

4.2 Integrering – en definisjon

4.2.1 Integrering som sosiologisk prosess

Integrering er et av sosiologiens grunnbegreper. Det handler om hvordan individet knyttes til samfunnet, og hvilke prosesser som skaper lojalitet og tilhørighet. Individet lærer og tilpasser seg samfunnet og dets verdigrunnlag, og blir gjennom disse prosessene en del av samfunnet. Dermed handler integrering også om hvordan samfunnsmessig stabilitet skapes og opprettholdes (Brochmann, 2002:30). Integrering er nødvendig for at individene skal bli fungerende samfunnsmedlemmer. Motsatsen til integrering regnes som marginalisering og utestengning (Hagelund og Kavli, 2009:260). Integrering er en kontinuerlig prosess. Ingen er verken født ferdig integrert i et samfunn eller integrert en gang for alle. Integrering er altså noe alle er gjenstand for, ikke bare innvandrere. Men integrerings- og sosialiseringprosesser blir tydeligere når de omfatter mennesker med en annen bakgrunn og en annen grunnsosialisering. Mange innvandrere har en bakgrunn og en kultur som er forskjellig fra den norske, noe som gjør integreringsprosessen mer omfattende (Brochmann, 2002:31).

4.2.2 Ulike målsetninger – integrering, assimilering og multikulturalisme

Brochmann (2002:28) mener at avkledd for all retorikk kan integrering av innvandrere ses som et hegemonisk prosjekt *”hvor nykommere er nettopp nykommere, noe ytre som skal*

tilpasses det eksisterende samfunn og de rådende forhold på best mulig måte". Hva som ligger i denne tilpassningen og hvilke krav som skal stilles til både den som integrerer og den som integreres, er det stor uenighet om. Integreringsbegrepet rommer mange ulike ideer, og det er stadig i endring. Integrering brukes blant annet både som et overordnet begrep som rommer ulike underkategorier som for eksempel multikulturalisme og assimilering, samtidig som det defineres som en egen underkategori og noe kvantitativt forskjellig fra for eksempel assimilering. I tillegg defineres ofte integrering som hva det ikke er, i stedet for hva det er (Modood, 2007:47).

Integreringsbegrepet ble introdusert som en reaksjon på assimileringspolitikken. I den dominerende forståelsen ses assimilering som en prosess hvor innvandrerne må tilpasse seg mottakersamfunnet. Bakgrunn og tilhørighet til opprinnelseslandet må vike til fordel for tilpasning og tilhørighet til det nye mottakerlandet (Modood, 2007:47; Brochmann, 2002:30). I integreringstankegangen ses derimot innvandrernes språk, kultur, etnisitet og religion som viktig å bevare. Innvandrerne kan innlemmes i det nye samfunnet samtidig som de ivaretar sin bakgrunn. Det er opp til både innvandrerne og majoritetssamfunnet å tilpasse seg hverandre (Brochmann, 2002:30; Modood, 2007:48). Senere har også multikulturalisme blitt introdusert som en innlemmelsesteori. Multikulturalismens forfattere er opptatt av at like betingelser for alle samfunnets grupper ikke nødvendigvis betyr likhet i praksis. Når rettighetene er like, uavhengig av ulikhet hos borgerne tas det ikke hensyn til ulike behov. Innvandring vil ofte øke pluralismen i samfunnet og dermed også forskjellene mellom borgerne. Dermed vil like rettigheter i praksis bety ulikhet (Joppke og Lukes, 1999:5; Kymlicka 1995). I debatten forstås ofte multikulturalisme som det ønskelige og det 'riktige'. Men multikulturalismen kritiseres også for å gjøre innvandrerne en bjørnetjeneste. Samfunnet bygges opp av like rettigheter og like plikter for borgerne, og ved å oppfordre og hjelpe innvandrere til å ivareta sin annerledeshet, gjør man det samtidig vanskeligere å oppnå likhet og rettferdighet (Brochmann, 2002:32-33). Assimilering derimot, ses ofte som noe illegitimt, men da er først og fremst kulturell assimilering man tenker på. Sosioøkonomisk assimilering, i den forstand at man ønsker at innvandrerbefolkningen skal fordele seg jevnt i ulike klasselag, økonomisk og på arbeidsmarkedet sammenlignet med den øvrige befolkningen, er et viktig mål i mange land (Entzinger, 2004; Hagelund og Kavli, 2009:260).

I integreringsdebatten er det altså uenighet både om hva integreringsmålsetningene burde være og hvordan disse best oppnås, i tillegg til at det ofte er uklart hvilke sider ved integreringen det er snakk om.

4.2.3 Integreringspolitikk

Integreringspolitikk handler om de tiltak og virkemidler myndighetene benytter for å oppnå de ønskede målene på integreringsfeltet. I følge Freeman (2004:946) skjer integreringen både i staten, markedet, velferdsstaten og kulturen. Fordi stater ikke er enhetlige kan målene i de ulike sfærene både være usammenhengende og motstridende. Også politikkområder som i utgangspunktet ikke regnes som en del av integreringsfeltet kan påvirke prosessen. Kontantstøtten er et eksempel på dette i Norge. En stats integreringspolitikk kan derfor både være bevisst og ubevisst, sammenhengende og usammenhengende (Freeman, 2004:946). Også innvandrernes tilpasning skjer i ulike sfærer. Det kan både være snakk om kulturell tilpasning, sosioøkonomisk tilpassning og tilpasning til politikk og samfunn. En innvandrers kan for eksempel være sosioøkonomisk integrert i middelklassen, uten å være kulturelt integrert – eller omvendt (Zhou, 1997:975).

Ettersom integrering foregår i ulike sfærer er ikke staten alene om å ha makt over prosessen. Staten tildeler plikter og rettigheter, og har dermed makten i den statlige og den velferdsstatlige sfæren. Men både i markedssfæren og i den kulturelle sfæren har også andre aktører makt (Zhou, 1997:984). Både innvandrerne selv, den generelle befolkningen, arbeidsgivere osv. er med og påvirker prosessen (Rogstad 2002:101; Entzinger 2004:98). Også eksisterende politiske institusjoner, og da spesielt velferdsstaten, har betydning for statens handlingsrom i integreringspolitikken. Dette danner utgangspunktet for hvilken politikk det er mulig og ønskelig å skape (Geddes, 2003).

I tillegg er selve iverksettingsprosessen kompleks, og foregår på ulike nivåer. Som jeg allerede har diskutert i kapittel 2 kan mye skje i prosessen fra overordnede målsetninger til lokal implementering (Djuve og Kavli, 2007:205).

For å kunne si noe om den faktiske politikken er det, i følge Djuve og Kavli (2007:203), nødvendig både å studere diskurs, politikk (policy), institusjoner og resultater. Disse dimensjonene trenger ikke henge sammen, og bare ved å studere alle delene kan en si noe om det faktiske innholdet i politikken. Er politikken kun tomme ord og lite handling?

Inneholder politikken noe annet enn det den utgis for å være? Eller er det sammenheng mellom dimensjonene?

4.3 Norsk integreringspolitikk

I dette avsnittet ser jeg nærmere på den norske integreringspolitikken. Fordi integreringspolitikken ikke er enhetlig, skiller jeg her mellom den overordnede diskursen – som handler om forståelsen av integreringsbegrepet i norsk politikk, regjeringens konkrete målsetninger – som sier noe om hvordan myndighetene operasjonaliserer integreringen og mer konkret hva de prioriterer, og institusjoner og politikk – som tar for seg hvilke tiltak og virkemidler myndighetene benytter.

4.3.1 Overordnet diskurs

I Norge har integrering vært myndighetenes uttalte mål helt siden 1970-tallet. Imidlertid har innholdet i begrepet, og dermed også konkretiseringen av politikkenes mål til en viss grad endret seg (Brochmann, 2003:379). På 1970-tallet var myndighetene opptatt av kulturbevaring. Myndighetene så det som sin oppgave å ikke bare tillate kulturbevaring, men å tilrettelegge for dette. Dette har en klar sammenheng med multikulturalismen, men selve begrepet multikulturalisme blir ikke brukt i norsk politikk (Brochmann, 2002:37). Fra 1980- og 90-tallet begynte man å se integrering som et gjensidig ansvar. Det settes i større grad krav til innvandrerne, som ikke lenger har valgfrihet til å stille seg utenfor samfunnet. Videre understrekes det at innvandrere (og nordmenn) ikke bare må respektere norske lover, men også grunnleggende verdier som defineres som demokrati, likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter. Det har altså skjedd en endring fra å fokusere på retten til å være forskjellig til plikt om å delta. Myndighetene er hele tiden klare på at denne politikken ikke betyr en overgang til kulturell assimilering. Innvandrerne skal ivareta sin kultur, og avstanden til assimilering presiseres hele tiden i den offentlige politikken (Brochman, 2002:379; Djuve og Kavli, 2007:204-205). Likevel mener Hagelund og Kavli (2009:259) at det har skjedd et skifte mot en assimileringpolitikk, i den forstand at man har gått fra å fokusere på kultur og mangfold til å fokusere på sosioøkonomisk integrering i arbeidsmarkedet og et syn som sier at vi behøver felles sivile verdier i etnisk pluralistiske samfunn.

4.3.2 Konkrete målsetninger

Dagens regjeringen definerer i) arbeid ii) oppvekst, utdanning og språk, iii) likestilling og iv) deltagelse som de fire viktigste satsingsområdene på integreringsfeltet (BLD, 2010a). I

tillegg har regjeringen definert 17 konkrete målsetninger i integreringspolitikken. Både sosioøkonomisk, samfunnsmessig og politisk integrasjon er sentralt i disse målsetningene. Kort oppsummert er målene å øke sysselsettingen, bedre levekårene, språkferdigheter, utdannelsesnivået og deltagelse både ved valg og i medie- og kultursektoren, samt å hindre diskriminering på boligmarkedet (St.prp. 1 (2009/2010)).

Arbeid framstår som et spesielt viktig område. Her er målene både å øke sysselsettingen generelt og å øke representasjonen av innvandrere i yrker som politi og rettsvesen, barnevernet, utdannelsessystemet og i staten (St.prp.1 (2009/2010)). I følge Rogstad (2002:89-90) mener norske myndigheter at arbeidslivet er den viktigste arenaen for å bli en del av fellesskapet. Økt arbeidsdeltagelse blant kvinner har blant annet vært et viktig ledd i kvinnekampen. Arbeid ses i dag som en viktig del av den norske identiteten og selvtiliten.

I følge Marshall (i Andersen, 2005:77) er arbeid en fundamental kilde til likhet, likeverd og like rettigheter. Arbeidsledighet er den viktigste kilden til fattigdom. Arbeid er dermed viktig for å forhindre klasseskiller. Arbeid er også viktig for identitet og selvtilit – det å være en god, selvforsørgende borger, i forhold til det å være en byrde. Arbeid i seg selv er altså viktig for å være integrert i samfunnet (Andersen, 2005:77-81). Men i tillegg regnes arbeid som viktig fordi det påvirker andre integrasjonsdimensjoner. Arbeidsledighet henger sammen med tilbaketrekning fra både politisk og sosialt liv, både av økonomiske og psykologiske årsaker. Arbeidsledighet får altså ringvirkninger for deltagelsen på andre arenaer i samfunnet og dermed integreringen (Andersen, 2005:81). Ettersom arbeid både er et viktig gode i seg selv og i tillegg har påvirkning på integreringen, kan aktivisering rettet mot innvandrere ha et dobbelt siktemål. Målet kan både være arbeid og økt integrering. Hvordan målsetningene defineres får betydning for hvordan resultatene vurderes (Hagelund og Kavli, 2009:259).

4.3.3 Politiske institusjoner og tiltak

Den norske sosialdemokratiske velferdsstaten er en viktig premissegiver for hva slags integreringspolitikk det er ønskelig og mulig å skape i Norge. Ettersom egalitarismen er et sentralt mål i den norske modellen, vil det skape store utfordringer om hele grupper faller utenfor. Dette gjør at de norske sosioøkonomiske integreringsmålsetningene er ambisiøse. I tillegg danner velferdsstaten utgangspunktet for hvilke virkemidler staten har i

integreringsprosessen, og reiser spørsmål om hvilke særtiltak som burde eller ikke burde tilbys (Geddes, 2003:155; Brochmann og Hagelund, 2003).

Et viktig trekk ved Norges integreringspolitikk er troen på tiltak. Moderne velferdsstater har ikke tid til å vente eller håpe på at integreringen skal skje av seg selv (Brochmann, 2003:379). I begynnelsen var integreringspolitikken ad hoc-preget, og allerede etablerte institusjoner ble benyttet. Men etter hvert ble politikken mer langsiktig og helhetlig (Brochmann, 2003:379). Satsningen på feltet har gradvis økt, og flere tiltak, rettet kun mot inkludering av innvandrerbefolkningen, har vokst fram (Djuve og Kavli, 2007:213-214).

Integreringspolitikken består i dag av et vidt spekter av tiltak, innenfor mange politikkområder. På nasjonalt nivå er det Stortinget som fastsetter rammene for integreringspolitikken. Gjennom budsjett- og lovvedtak bestemmes hvilke tiltak og tilbud som skal benyttes i Norge. Regjeringen er ansvarlig for å utøve politikken, for å iverksette og utforme den i tråd med retningslinjene fra Stortinget. Hovedansvaret for integreringspolitikken ligger nå hos Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, men mange av de andre departementene har ansvaret for et eller flere integreringstiltak (BLD, 2010c). På sentralt nivå har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet en viktig rolle som iverksetter og rådgiver for regjeringen. Direktoratet ble opprett for å være et kompetansesenter og en pådriver for inkludering og mangfold. IMDi har ansvar for å iverksette sentrale tiltak, samt å samarbeide med andre enheter som innvandrersorganisasjoner, kommuner, statlige etater og privat sektor (IMDi, 2010). Andre virksomheter som for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet er også viktige.

Norsk integreringspolitikk er en kombinasjon av sentrale tiltak og kommunale tiltak. Kommunene har i dag mye av ansvaret for den praktiske gjennomføringen av integreringen av innvandrere (Berg, 1996:50). Kommunene bestemmer selv hvor mange nyankomne flyktninger de vil bosette, men kommunene er pålagt å tilby et introduksjonsprogram til alle de velger å bosette. (Kavli m.fl., 2007:22-23). Kommunenes lokale autonomi gjør at statens styringsmuligheter svekkes når tiltakene iverksettes i kommunene. Kommunene har større frihet enn andre lokale, statlige organer. Integreringspolitikk berører det sentrale dilemmaet i norsk politikk mellom statlig styring versus kommunalt selvstyre. Det er en tendens i

retning av økt statlig styring, ved at det settes minimumskrav til hva kommunene må tilby, og at disse kravene er like for alle kommuner (Djuve og Kavli, 2007:209).

Integreringstilskuddet og Introduksjonsordningen regnes som særlig viktige tiltak og virkemidler innen norsk integreringspolitikk i dag. Eksempler på andre tiltak er opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kvotering og aktiv rekruttering av innvandrere i ulike yrker, kartlegging av diskriminering, tiltak mot kjønnslemlestelse og gratis kjernetid (20 timer per uke) i barnehage (Prop. 1 S (2009/2010)). En viktig endring som har skjedd i integreringspolitikken er en dreining i fokus på aktiviseringspolitikk. Det vil si tiltak som går ut på å forsøke å få deltagere i jobb eller annen aktivitet (Hagelund og Kavli, 2009:259). Både Introduksjonsordningen og Ny sjanse er eksempler på slike tiltak. Dette henger sammen med myndighetenes forståelse av arbeid som svært sentralt i integreringsprosessen og fordi arbeidsdeltagelsen blant innvandrere er lavere enn den øvrige befolkningen (Hagelund og Kavli, 2009:259).

Det er stor variasjon i tiltakene, noen er svært omfattende og landsdekkende, mens andre er små og finnes bare enkelte steder. Noen tiltak er rettet mot å endre adferd i majoritetssamfunnet, noen er rettet mot å endre adferd hos innvandrerne, mens andre har som mål å opparbeide kunnskap eller å informere (Prop. 1 S (2009/2010)).

4.4 Ny sjanse

4.4.1 Presentasjon og plassering i norsk integreringspolitikk

Målet med Ny sjanse er for det første å kvalifisere innvandrere på sosialhjelp eller uten arbeid til arbeid eller utdanning og å gjøre dem selvhjulpne. For det andre er det å prøve ut ulike metoder og tiltak, som kan skape kunnskap om hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra (Rundskriv, 07/09). Målsetningen er å bidra til å jevne ut forskjellene mellom innvandrere og den øvrige befolkningen når det gjelder sysselsettingen. Dermed er assimilering i den sosioøkonomiske sfæren Ny sjanses overordnede og eksplisitte målsetning. Ny sjanses overordnede målsetninger er dermed i tråd med trendene i norsk integreringspolitikk, hvor man i økende grad fokuserer på at innvandrerne smelter inn i den totale befolkningen, sett ut ifra et økonomisk-, arbeids- og klasseperspektiv (Hagelund og Kavli, 2009:259).

Ny sjanse rettes mot innvandrere som ikke tidligere har fått tilbud om introduksjonsprogram. Målgruppene er innvandrere på sosialhjelp, hjemmeværende kvinner som ikke mottar sosialhjelp og innvandrerungdom på sosialhjelp (IMDi, 2008; Rundskriv 8/10).

Ny sjanse defineres som forsøksvirksomhet, hvor målet er å være kreativ og å teste ut ulike måter å kvalifisere på (IMDi, 2008). En målsetning er å skaffe kunnskap om kvalifiseringsarbeid for innvandrere. Å overføre kunnskap til lignende programmer, som for eksempel, Kvalifiseringsprogrammet (heretter KVP)²⁵ er et viktig mål for IMDi. Ny sjanse representerer et tiltak som beveger seg vekk fra samordning av integreringspolitikken, mot å øke kunnskapen og kompetansen på feltet.

Kommuner med stor innvandrerbefolkning kan søke om midler, i tillegg til de som har samlokalisert trygd, arbeids- og sosialkontor (NAV) (Rundskriv, 08/10). Antallet prosjekter har variert noe, per 2008 var 21 Ny sjanse-prosjekter i drift. Totalt ble det bevilget 10 millioner kroner over statsbudsjettet til Ny sjanse i 2005. I 2006, 2007 og 2008 ble det bevilget 20 millioner per år. I 2009 ble det økt 38,5 millioner kroner (IMDi, 2008:74; IMDi 2009:4).

Ny sjanse er verken et landsdekkende eller et svært omfattende tiltak. Bare et fåtall av kommunene i Norge har mulighet til å søke om midler til et slikt prosjekt, og i perioden 2005-2007 var antallet deltagere totalt sett 901 (IMDi, 2008:13). Ny sjanse er likevel en omfattende og ambisiøs satsning. Programmet til den enkelte deltager skal legges opp slik at det tilsvarer en full arbeidsdag og et fullt arbeidsår, og vare inntil to år. Alle deltagere skal ha én kontaktperson, og det skal være så få deltagere per ansatt at alle deltagere følges opp tett og individuelt. Programinnholdet skal settes sammen av ulike tiltak som skal kvalifisere til videre arbeid eller utdanning. Ny sjanse passer altså inn i den norske velferdsstatsmodellen, hvor mange ordninger er godt utbygd og sjenerøse, og det er stor tro

²⁵KVP har i likhet med Ny sjanse som mål å kvalifisere sine deltagere til arbeid. Målgruppen i KVP er personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Dermed overlapper målgruppen i KVP med Ny sjanses målgruppe innvandrere på sosialhjelp. Det er de lokale NAV-kontorene som er ansvarlige for programmet. KVP har blitt innført i takt med opprettelsen av NAV (2006-2010) (AD, 2010). Dette har ført til at målgruppen innvandrere på sosialhjelp har blitt faset ut av Ny sjanse i løpet av 2009 og 2010.

på at tiltak er nødvendig for å oppnå de høye sosiopolitiske integreringsmålene (Kavli m.fl., 2007:9).

Deltagerne får utbetalt stønad til livsopphold. Ved ugyldig fravær trekkes deltagerne i stønad etter modell fra arbeidslivet. Deltagere som mottar sosialhjelp kan pålegges å delta, ved at det settes krav om deltagelse for utbetaling av stønad. Dermed representerer Ny sjanse trenden med å stille krav til innvandrerne.

Ordningen er et nytt virkemiddel, utviklet for å integrere innvandrere. Her er det altså ikke snakk om å benytte tidligere etablerte institusjoner. Dette viser både en økt satsning og et økt fokus på integrering fra myndighetenes side. Men et dilemma knyttet til et slikt virkemiddel er treffsikkerhet versus stigmatisering. Ved å definere innvandrere som en gruppe med egne utfordringer er muligheten til å finne tiltak som treffer større enn hvis tiltaket hadde vært universelt. Men samtidig står man i fare for å stigmatisere en allerede utsatt gruppe (Brochmann og Hagelund, 2007). Her har myndighetene valgt å prioritere treffsikkerhet.

På sentralt nivå er det IMDi som er ansvarlige for iverksettingen av Ny sjanse. I samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet²⁶ utarbeider IMDi²⁷ retningslinjene til Ny sjanse. Retningslinjene er nedfelt i et rundskriv som sendes til kommuner som kan søke om midler. Hver kommune utarbeider deretter en søknad om midler som sendes til IMDi. Det er IMDi som avgjøre hvilke prosjekter som får tilsagn og hvor mye. Ny sjanse er forsøksordning. Dette gjør at søknadsprosessen gjennomføres hvert år. Retningslinjene er mindre fastsatt sammenlignet med for eksempel Introduksjonsordningen som er lovfestet. Det gjør også at det er usikkerhet knyttet til om tiltaket vil fortsette i tiden framover. Kommuner som får tilsagn må akseptere vilkårene som står i rundskrivene. Midlene som kommunene får overført til dette prosjektet er øremerket Ny sjanse. Noen kommuner bruker også noe egne midler til prosjektet (IMDi 2008:70).

Det er kommunene som er ansvarlige for selve gjennomføringen av Ny sjanse. Rundskrivene fra IMDi danner rammene for hvordan hvert enkelt prosjekt kan utarbeides. Her presiseres målsetninger, målgrupper, og prioriteringer. Ny sjanse bygger på Introduksjonsordningen,

²⁶ Tidligere Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (2005-2009) og Kommunaldepartementet (- 2005) (Regjeringen.no (2010).

²⁷ Fram til IMDi ble opprettet i 2006 var det Utlendingsdirektoratet som var ansvarlig for Ny sjanse.

og benytter i stor grad det samme rammeverket og metodene. Men i stedet for å rette seg mot nyankomne og flyktninger, må deltagere i Ny sjanse ha bodd Norge i over 2 år. Rundskrivene fra IMDi setter noen rammer og legger noen føringer for hvordan de lokale prosjektene skal utformes og gjennomføres. Imidlertid er det mye som er opp til kommunene selv.

I alle kommunene er prosjektene organisert som egne enheter. De lokale prosjektmedarbeiderne er ansatte i kommunen, men lønningene finansieres i hovedsak gjennom midlene fra IMDi. Prosjektene har altså klart definerte ansatte. Prosjektene har ulike nivåer å forholde seg til. På kommunalt nivå må prosjektene forholde seg til den enheten de er organisert under og kommuneledelsen. På sentralt nivå må de forholde seg til IMDi.

5 Empiriske funn

I dette kapitlet presenteres mine empiriske funn, med utgangspunkt i iverksettingsmodellen. Jeg har valgt å presentere empirien for alle tre kommunene i samme kapittel, fordi jeg mener dette gjør sammenligningene mer tydelige. Jeg har forsøkt å benytte så mange sitater som mulig, ettersom dette gir leseren mulighet til å vurdere min tolkning av dataene.

Jeg tar for meg alle variablene i iverksettingsmodellen: i) Standarder og målsetninger, ii) ressurser, iii) kommunikasjon, iv) trekk ved iverksettingsenheten, v) strukturelle faktorer, vi) målforståelse og handlingsvilje, vii) lokal gjennomføring og til sist viii) måloppnåelse.

5.1 Standarder og målsetninger

Denne variabelen handler om hva myndighetene, gjennom IMDi, ønsker å oppnå med Ny sjanse, og hvilke retningslinjer og føringer de legger på prosjektet. I følge Van Meter og Van Horns (1975) modell er standarder og målsetninger med på å danne utgangspunktet for iverksettingen. Dette styrer både hvordan måloppnåelse og resultater vurderes, og hvordan tiltaket forstås og gjennomføres lokalt. Tydelige og presise målsetninger og retningslinjer forventes å gi en effektiv iverksetting (Van Meter og Van Horn, 1975:464). Samtidig kan dette svekke muligheten for lokal tilpasning og skjønnsutøvelse (Kjellberg og Reitan, 1995:144).

Formålet med Ny sjanse beskrives av IMDi som:

En forsøksordning som har til hensikt å kvalifisere innvandrere uten fast tilknytning til arbeidsmarkedet, til utdanning eller arbeid. Formålet er å prøve ut tilrettelagte kvalifiseringstiltak og metodikk slik at de kan få en varig tilknytning til arbeidslivet og bli økonomisk selvhjulpne (Rundskriv 8/10).

Formålet er altså todelt. For det første har det som mål å kvalifisere deltagerne ut i arbeid/utdanning. For det andre å teste ut tiltak og metodikk på ulike målgrupper. Formuleringen av formålet med Ny sjanse i de ulike rundskrivene har endret seg noe. Men meningsinnholdet er, i all hovedsak, det samme.

I intervju med IMDi-direktøren, Åsmund Kaldheim, er han tydelig på at målsetningene for deltagerne ikke strekker seg utover det å komme i jobb eller utdanning. At en deltager integreres utover dette regnes som positivt, men ikke som del av måloppnåelsen.

I tillegg til resultatmålene er IMDi opptatt av læringsmålene. Kaldheim uttrykker det slik:

Det viktigste er at vi klarer å dokumentere hvilke metoder som gir effekt og hvilke som ikke gir det, fordi dette (Ny sjanse) er utprøving og ikke et alternativ til Introduksjonsordningen eller Kvalifiseringsprogrammet. Ny sjanse skal bidra til at kvalifiseringsprogrammet for mennesker med innvandrerbakgrunn blir bedre.

I rundskrivene står det at prosjektene må tilrettelegges for personer som har behov for grunnleggende kvalifisering for arbeid. Alle deltagerne skal ha en fast kontaktperson og en individuell plan. Planen skal utvikles på bakgrunn av individuell kartlegging, og tilpasses deltagerens opplæringsbehov og hvilke tiltak han/hun kan nyttiggjøre seg av. Planen skal vurderes med jevne mellomrom. Programinnholdet i planen skal tilsvare et fullt arbeidsår med fulle arbeidsdager²⁸. Programmet skal bestå av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder deltageren til videre opplæring og utdanning eller tilknytning til arbeidslivet. Personer som har grunnleggende skriftlige og muntlige ferdigheter i norsk kan likevel være deltagere (Rundskriv, 8/10). Disse vilkårene har vært de samme siden 2005.

Videre må hvert prosjekt fastsette mål, og måloppnåelsen skal vurderes både for prosjektene og for deltagerne. Alle prosjektene må sende inn rapporter til IMDi hvert år, som skal inneholde faglige vurderinger av metodene som er brukt, oppsummere erfaringene og identifisere problemstillinger og utfordringer. Prosjektene må også være lederforankret. Det må innledes systematisk samarbeid med ulike aktører som er nødvendige for å oppnå de overordnede målene. Det står eksplisitt at alle prosjektene må lage en samarbeidsavtale med NAV²⁹, hvis de ikke er en del av NAV.

Det er i dag tre ulike målgrupper i Ny sjanse. Innvandrere som er avhengig av sosialhjelp fra land med særlig lav sysselsetting eller høy arbeidsledighet³⁰, hjemmeværende innvandrerkvinner som ikke er avhengig av sosialhjelp og innvandrerungdom mellom 18 – 25 år som er avhengig av sosialhjelp. Da prosjektet startet opp i 2005 var målgruppen innvandrere på sosialhjelp. Denne gruppen ble utfaset i 2009 i forbindelse med opprettelsen av KVP. I målgruppene i Ny sjanse vil mange av deltagerne ha grunnleggende kvalifiseringsbehov. I Rundskriv 08/01 står det at mange av deltagerne vil slite med uavklart

²⁸ Men målgruppen hjemmeværende innvandrerkvinner kan fra 2010 begynne i en opptrappingsfase der de begynner med mindre enn fulle arbeidsdager.

²⁹ I Rundskrivene fra 2005 og 2006 står det at prosjektene må inngå samarbeid med Aetat og Trygd- og helsemyndighetene (Rundskriv 04/53; Rundskriv 05/38).

³⁰ Disse landegruppene er Pakistan, Marokko, Tyrkia, Somalia, Afghanistan og Irak (Rundskriv 8/10).

helseproblematikk og manglende motivasjon med mange brutte løp bak seg. I Rundskriv 07/09 står det at mange av de hjemmeværende kvinnene vil ha store omsorgsoppgaver.

Rundskrivene spesifiserer retningslinjer for utbetaling av stønad til de ulike målgruppene³¹. Ved ugyldig fravær skal deltagerne trekkes i stønad etter mønster fra introduksjonsloven §10. Fra 2010 gjelder ikke dette målgruppen hjemmeværende innvandrerkvinner.

Målsetningene for Ny sjanse fremstår som tydelige og entydig formulert: Å få deltagere ut i arbeid/utdanning og metodeutprøving i de enkelte kommuner. Vilåårene og retningslinjene som er listet opp i rundskrivene framstår som enkle og presise. Men innenfor disse rammene har hver kommune et stort handlingsrom til hvordan de vil organisere og gjennomfåre prosjektet. For eksempel er hva som legges i individuell tilpasning og hva som kan inngå i deltagerens programmer opp til hvert prosjekt. Målsetningene og retningslinjene åpner for lokal tilpasning og skjånnsutåvelse, og dermed for lokale variasjoner mellom prosjektene. Styringen fra IMDi bærer derfor ikke preg av å være detaljstyring.

Selv om retningslinjene i hovedsak er klare og presise, ser det ut til å være noe tvetydighet rundt hva som kan inngå som del av programmet for deltagerne, og dermed hvilke tilpasninger man kan gjåre for de svakeste deltagerne. At målsetningene for deltagerne kun er arbeid eller utdanning, tilsier at programmene kun skal inneholde tiltak som direkte eller indirekte kvalifiserer deltagerne til jobb eller utdanning. Imidlertid står det i rundskrivene at programmet skal bestå av opplåring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder deltageren til videre opplåring og utdanning eller tilknytning til arbeidslivet. Dette åpner derimot for at en deltagers program kan inneholde tiltak som går utover det å ha som mål å kvalifisere til arbeid. Dermed sendes det ut motstridende signaler om hva som kan inngå i deltagerprogrammene. Videre skrives det eksplisitt i flere av rundskrivene at mange av deltagerne i Ny sjanses vil ha store kvalifiseringsutfordringer, store omsorgsoppgaver, uavklart helseproblematikk osv. Dette gjåre det enda mer tvetydig hvordan programmet kan utformes for deltagere med liten mulighet for, eller svært lang vei å gå for å oppnå målet om å komme i arbeid eller utdanning. Jeg oppfatter det derfor slik at det finnes en viss tvetydighet i rundskrivene rundt hvorvidt programmet kun skal rettes mot arbeid/utdanning eller om det også kan rettes mot integrering.

³¹ Jeg har valgt å ikke legge vekt på stønaden til hver enkelt deltager i prosjektene, fordi tiden ikke har tillatt det og fordi jeg mener det ligger litt på siden av det jeg forsåker å finne ut i min oppgave.

5.1.1 Oppsummering

Prosjektene har stor frihet innenfor rammen gitt av IMDi, og styring fra IMDi er ikke preget av å være detaljstyrt. Standardene og målsetningene fra IMDi er i all hovedsak klare og entydige, med unntak av om programmet for de svakeste deltagerne kun skal rettes mot arbeid/utdannelse eller om et videre integreringsperspektiv kan inkluderes.

5.2 Ressurser

Variabelen ressurser danner sammen med politiske standarder og målsetninger utgangspunktet for iverksettingen. Tilstrekkelige ressurser vurderes som nødvendig for at et tiltak skal kunne lykkes. Dette gjelder både finansielle og personalmessige ressurser (Van Meter og Van Horn, 1975).

Ny sjanse-prosjektene finansieres gjennom øremerkede midler fra IMDi, og bidrag fra kommunen selv. Budsjettene til prosjektene dekker lønnsutgifter til prosjektmedarbeiderne, kontordrift, utgifter i forbindelse med nettverkssamlingene, informasjonsmateriell og eventuelle kostnader i forbindelse med kjøp av tiltak til deltagerne, organisering av egne tiltak og innleieing av ekstern kompetanse. Budsjettene kan også dekke stønadsutbetalingene for noen av deltagerne.

Tabell 5.1: Overføringer til de lokale Ny sjanse prosjektene for perioden 2006-2009:

		Bærum	Fredrikstad	Moss
2006	Fra IMDi	920 000	-	700 000
	Fra kommunen	200 000	-	471 000
	Totalt	1 120 000	-	1 170 000
2007	Fra IMDi	900 000	-	700 000
	Fra kommunen	675 000	-	413 000
	Totalt	1 575 000	-	1 113 000
2008	Fra IMDi	900 000	1 550 000	650 000
	Fra kommunen	879 000	0	378 500
	Totalt	1 779 000	1 550 000	1 028 500
2009	Fra IMDi	542 000	2 120 000	850 000
	Fra kommunen	60 000	170 000	355 664
	Totalt	602 000	2 290 000	1 205 664
Totalt		5 076 000	3 840 000	4 571 164

Kilde: Ny sjanse midler, 2006-2009; Søknader om tilskudd fra Bærum (2006-2009); Søknader om tilskudd fra Fredrikstad (2008-2009); Søknader om tilskudd fra Moss (2006-2009).

Tabellen viser at det er variasjoner mellom prosjektenes budsjettrammer. Det er både store forskjeller når det gjelder hvor mye hvert enkelt prosjekt får fra IMDi, hvor mye de får fra kommunen og dermed hvor mye de har totalt sett.

Det er også store forskjeller mellom prosjektenes størrelse. Bærum har i dag 1 årsverk, men har tidligere hatt 3. I januar 2010 hadde prosjektet 6 deltagere. Til sammen har de hatt 87 deltagere. Antallet deltagere per ansatt har vært maksimalt 19, men rundt 12 i snitt.

Fredrikstad har 4 ½ årsverk, og har til sammen hatt 50 deltagere. Per januar 2010 var det 40 deltagere i prosjektet³². Moss har et og et halvt årsverk og har til sammen hatt 57 deltagere. I januar 2010 hadde prosjektet ingen deltagere. Antallet deltager per ansatt har vært maksimalt 15. Ny sjanse Moss er altså det minste av de tre prosjektene. Både Fredrikstad og Bærum er relativt store prosjekter i Ny sjanse sammenheng. Fredrikstad er det største av de tre prosjektene med hele 40 aktive deltagere og 4 ½ årsverk per i dag.

Ettersom lønnsutgifter skal dekkes av budsjettene kan dette være en viktig forklaring på hvorfor budsjettene varierer så mye. Budsjettene inkluderer også utgifter til kurs, seminarer og å leie inn ekstern kompetanse. Også her ser det ut til å være noen forskjeller mellom prosjektene. Moss bruker jevnt over mindre penger på slike utgifter sammenlignet med Bærum og Fredrikstad. Imidlertid lekker budsjettutgifter over på andre fordi prosjektene benytter seg av tiltak som andre instanser og aktører tilbyr og betaler for. Moss er prosjektet som benytter seg mest av eksterne tilbud. Fredrikstad tilbyr i hovedsak kun egne tiltak og Bærum gjør både og³³.

5.2.1 Oppsummering

Budsjettene dekker lønnsutgifter og drift av prosjektene. Ressurser har derfor selvfølgelig betydning for iverksettingen av Ny sjanse i alle tre kommunene. Nok ansatte i forhold til antallet deltagere har betydning for den individuelle og tette oppfølgingen av deltagerne. Min oppfatning er at prosjektene ikke begrenses av økonomiske rammer. Ingen av prosjektmedarbeiderne trekker fram økonomiske ressurser som en utfordring ved prosjektet.

Fordi det er så mange faktorer som spiller inn på prosjektenes budsjetter er det vanskelig å trekke noen konkrete slutninger om likheter og forskjeller. Budsjettene mellom prosjektene varierer. Det samme gjør antallet årsverk og antallet deltagere. Fredrikstad ser ut til å være prosjektet med mest ressurser, både økonomisk og personalmessig. Moss ser ut til å være prosjektet med minst ressurser. Men samtidig benytter Moss i størst grad enn de to andre prosjektene tiltak og tilbud som eksisterer i kommunen slik at deler av kostnadene dermed faller inn under andre budsjetter. I tillegg har Moss hatt færre deltagere. Ved å se på totale

³² I Fredrikstad har ikke deltagerne én fast kontaktperson og dette prosjektet opererer derfor ikke med et maksimalt antall deltagere per ansatt

³³ Jeg går nærmere inn på utvikling av egne tiltak og bruk av eksisterende tilbud under avsnitt 5.7 Lokal gjennomføring.

utgifter, totalt antall deltagere og totalt antall årsverk blir også forskjellene mellom prosjektene mindre. Ettersom ingen av prosjektmedarbeiderne trekker fram ressurser som en utfordring, og fordi de ressursmessige forskjellene mellom prosjektene likevel ikke ser ut til å være så store, ser det ikke ut til at ressurser kan forklare forskjellig utforming prosjektene i mellom.

5.3 Kommunikasjon mellom IMDi og Ny sjanse-prosjektene

Denne variabelen handler om samarbeidet og ansvarsforholdet mellom IMDi og de lokale prosjektene. Kommunikasjon har betydning for forståelsen av målsetninger og retningslinjer på lokalt nivå. I følge Van Meter og Van Horn (1975) forventes en god og entydig kommunikasjon å bidra til en effektiv iverksetting i tråd med overordnede intensjoner. Ansvarsforholdet mellom iverksettingsenhetene og grad av hierarkisk versus desentralisert styring har også betydning for iverksettingen. Jo mindre hierarkisk styringen er, jo mer åpnes det for lokale tilpasninger (Kjellberg og Reitan, 1995:145). Også handlingsrommet for prøving og feiling er av betydning her.

Kommunikasjonen mellom IMDi og Ny sjanse-prosjektene foregår i hovedsak gjennom nettverkssamlinger fire ganger i året. Her møtes de ansatte i prosjektene og ansvarlige for ordningen i IMDi. Alle Ny sjanse-prosjektene i Norge deltar. Hvert prosjekt får øremerkede midler fra IMDi til deltagelse på nettverkssamlingene. På samlingene diskuteres ordningen – for eksempel hvordan ulike metoder og framgangsmåter kvalifiserer og motiverer deltagere. Jeg var tilstede på en nettverksamling 10. desember 2009. Min oppfatning var at forholdet mellom prosjektmedarbeiderne og IMDi var svært tett. Det ble fra prosjektmedarbeidernes side stilt mange kritiske spørsmål til IMDi og det så ut til at terskelen for å ta opp og diskutere ulike temaer og utfordringer var lav. Mitt inntrykk var også at IMDi var opptatt av synspunktene og utfordringene til prosjektmedarbeiderne.

Hvert prosjekt må søke om midler og rapportere til IMDi hvert år. Søknadene skal inneholde målgrupper, målsetninger og plan for gjennomføring. Rapportene skal blant annet redegjøre for resultater og ressursbruk, samt vurdering og evaluering av eget prosjekt. Rapporteringen har blitt mer omfattende etter hvert. Tidligere var det mer opp til hvert enkelt prosjekt hvordan de la opp rapportene og søknadene. Nå må de fylle ut oppsatte maler som er like for alle prosjektene.

5.3.1 Bærum

I følge prosjektmedarbeiderne fungerer kommunikasjonen mellom IMDi og Ny sjanse Bærum veldig bra. En av informantene uttrykte det slik: *”Det er en av de tingene som virkelig er bra med disse prosjektene. At de (IMDi) følger opp såpass godt”*.

I hovedsak foregår kommunikasjonen mellom Bærum og IMDi gjennom nettverkssamlingene. I periodene når søknadene og rapportene skal skrives er kontakten noe hyppigere. Det nevnes også at IMDi er flinke til å skape nettverk mellom Ny sjanse-prosjektene.

De ansatte i IMDi beskrives som hyggelige og dyktige, og relasjonene oppleves som veldig gode. Begge prosjektmedarbeiderne sier de føler at de kjenner de ansatte i IMDi godt, noe som gjør at barrieren for å ta kontakt er lave. Ansatte i IMDi har også vært på besøk i Bærum. De mener selv at de er svært lojale ovenfor IMDis kriterier og intensjoner, fordi prosjektmedarbeiderne selv ser gevinsten av retningslinjene.

Informantene opplever at de har stor frihet innenfor rammene i rundskrivene.

5.3.2 Fredrikstad

Kommunikasjonen mellom IMDi og Ny sjanse i Fredrikstad oppfattes som svært bra av informantene. En av informantene sier det slik: *”Jeg synes det er bortimot strålende. Jeg synes IMDi har blitt utrolig bra. Jeg må bare si at jeg rett og slett er veldig fornøyd”*.

Ny sjanse Fredrikstad har i hovedsak kontakt med IMDi gjennom nettverkssamlingene og i perioden når rapportene og søknadene skrives. IMDi beskrives som ryddige og raske med tilbakemeldinger.

Både friheten til å prøve ut nye ting og til å rapportere om feil oppleves som stor.

5.3.3 Moss

Også prosjektmedarbeiderne i Moss opplever kommunikasjonen med IMDi som veldig bra. I oppstartsfasen av prosjektet hadde medarbeiderne mye og tett kontakt med IMDi. I dag foregår kommunikasjonen i hovedsak gjennom nettverkssamlingene. I tillegg deltar prosjektmedarbeiderne på kurs og seminarer i regi av IMDi et par ganger i året. Kursene og seminarene beskrives som gode og nyttige og at de gir faglig påfyll.

Relasjonen til de ansatte i IMDi oppleves som veldig bra. En av informantene beskriver det slik:

Vi møtes fire ganger i året, og de fra IMDi er flinke og sosiale med alle deltagerne. Det gjør at vi utvikler relasjoner. Vi diskuterer mye det vi holder på med, og på den måten får vi mye tips og råd der og da.

Rammene rundt Ny sjanse oppleves som ganske stramme. Heldagsprogrammet trekkes her fram som et eksempel. Men innenfor disse rammene mener informantene at det er frihet til å prøve ut metoder, tiltak og til å inngå samarbeid. Friheten til å prøve og feile oppleves som stor. En av prosjektmedarbeiderne sier det slik:

Jeg føler at det er stor frihet til å feile. Selvfølgelig er de opptatt av måltall, men mitt inntrykk er: "Prøv ut alt!" Det viktigste er at man får lov til å prøve og feile. Og så rapporteres det som ikke fungerte.

5.3.4 Oppsummering

Kommunikasjonen med IMDi oppleves av alle prosjektene som tett og bra. Samtlige prosjektmedarbeidere mener at de har gode relasjoner til de ansatte i IMDi og at nettverksamlingene er veldig nyttige. Friheten til å komme med tilbakemeldinger og til å prøve ut nye ting oppleves som stor. Forholdet mellom IMDi og de lokale prosjektene er tett, men samarbeidet ser ut til å være preget av åpne rammer og toveiskommunikasjon heller enn hierarkisk styring.

5.4 Trekk ved iverksettingsenheten

Denne variabelen handler om hvordan Ny sjanse er organisert i kommunen. Forventningen er at hvordan enheten er bygd opp og grad av hierarkisk kontroll innad i enheten vil ha betydning for gjennomføringen (Kjellberg og Reitan, 1995:146). Jeg tar her for meg hvor i kommunestrukturen de lokale prosjektene er organisert og hvordan de er forankret lokalt. Jeg har inkludert både strukturelle og mer uformelle trekk ved enheten.

5.4.1 Bærum

Ny sjanse i Bærum kommune er plassert under Bolig- og oppfølgingskontoret, hvor også halve Kvalifiseringsprogrammet er organisert. Bolig- og oppfølgingskontoret ligger under enheten Sosial og Bolig som i tillegg består av Bærum kommunale arbeidssentra, Flyktningekontoret, Progress³⁴, Sosialkontoret og Utekontakten³⁵. Det er leder for Bolig- og

³⁴ Rådgivning, legemiddelsassistert rehabilitering, helse og botilbud for rusmisbrukere m.m. (Kjær, 2008)

³⁵ Oppsøkende tjeneste for ungdom m.m (Kjær, 2008)

oppfølgingskontoret som godkjenner søknader og som de prosjektansatte rapporterer til. Fram til sommeren 2009 var Ny sjanse organisert under Bærum Sosialtjeneste, og søknader ble godkjent av Sosialleder. Bolig- og oppfølgingskontoret er den delen av Sosialtjenesten som ikke har gått inn i NAV. Disse endringer har ikke ført til store praktiske endringer for Ny sjanse. I hovedsak oppfatter begge prosjektmedarbeiderne at de har stor frihet til å bestemme innholdet i prosjektet selv. Det er "*ingen detaljstyring*".

Det er i dag to ansatte i Ny sjanse som til sammen utgjør ett årsverk. Prosjektet begynte med to ansatte, med til sammen et og et halvt årsverk. I løpet av 2006 ble prosjektet utvidet til tre fulle stillinger. I forbindelse med opprettelsen av NAV-kontor i 2009 ble antall stillinger redusert til to. Begge de ansatte i Ny sjanse i Bærum jobber i dag halv stilling i Ny sjanse og halv stilling i KVP.

Ny sjanse Bærum er, i følge prosjektmedarbeiderne, svært godt forankret i kommunen. Dette gjelder både i kommuneledelsen og administrasjonen, og hos kommunale instanser prosjektet samarbeider med. Prosjektmedarbeiderne forteller at dette er noe de har prioritert og jobbet mye for. Prosjektmedarbeiderne tok for eksempel direkte kontakt med rådmannen da sosialtjenesten ble omorganisert og de fryktet at dette ville påvirke Ny sjanse. På første juleavslutning var både rådmann, ordfører, kommunalsjef og media til stede.

Deltagerne på sosialhjelp ble henvist til prosjektet av sosialkontoret. Samarbeidet var i all hovedsak bra. Prosjektmedarbeiderne tok av og til kontakt med saksbehandlere, og gikk gjennom mulige kandidater sammen. Dette var en måte å få rekruttert deltagere på, og samtidig gjøre saksbehandlerne bevisst på og kjent med Ny sjanse. Den nye målgruppen, hjemmевærende kvinner, henvises ikke fra sosialkontoret. Å rekruttere deltagere fra den nye målgruppen har derfor vært en prosess i seg selv.

Imidlertid opplever prosjektmedarbeiderne at målgruppen hjemmевærende kvinner, i mindre grad blir forstått av de andre kommunale instansene enn den tidligere målgruppen på sosialhjelp: En av prosjektmedarbeiderne forteller at det er liten forståelse for at man skal gi penger til de som er selvhjulpne. Disse deltagerne har i utgangspunktet ikke krav på KVP, fordi deltagere der må motta sosialhjelp. Men gjennom deltagelse i Ny sjanse mottar de sosialhjelp og opparbeider seg dermed rettigheten til å delta i KVP. Dermed er det en

mulighet for at det rekrutteres nye deltagere til KVP, som i utgangspunktet egentlig ikke skulle vært rekruttert.

5.4.2 Fredrikstad

Ny sjanse startet opp i 2005. Den delen av prosjektet jeg studerer har holdt på siden siste halvdel av 2008.

Prosjektet er organisert under NAV, som godkjenner søknadene og er ansvarlige for prosjektet i kommunen. Det er også NAV som henviser deltagerne. Den organisatoriske løsningen som Ny sjanse Fredrikstad har valgt, hvor en ansatt i NAV lånes ut som saksbehandler for deltagere i Ny sjanse, gjør at samarbeidet er tett og fungerer godt. I følge prosjektmedarbeiderne har Ny sjanse og NAV utarbeidet gode samarbeidssystemer og rutiner, og dette samarbeidet trekkes fram som noe som fungerer spesielt godt. Det bidrar til å avklare eventuelle forhold som hindrer arbeidsdeltagelse, gjennom blant annet å se på årsakssammenhenger og ved å inkludere familien. Deltagerne rekrutteres ved at prosjektmedarbeidere går gjennom lister over alle sosialhjelpsmottakere med bakgrunn fra Somalia³⁶ og sjekker ut om de går på konkrete tiltak, som introduksjonsordning, norskopplæring og lignende. De som ikke gjør det skal inn i Ny sjanse³⁷.

Det er i dag fem ansatte i Ny sjanse Fredrikstad. En prosjektleder, har ansvaret for kontakten med næringslivet og praksisplassene. Prosjektlederen er ansatt i sosialtjenesten, men utlånt til Ny sjanse i dette prosjektet. En prosjektmedarbeider som er ansatt ved Fredrikstad Internasjonale skole, som lærer. En saksbehandler i NAV, som har ansvaret for saksbehandlingen til alle deltagerne. I tillegg er det ansatt to kursassistenter som tidligere har vært deltagere i Ny sjanse.

En av informantene forteller at det er liten interesse og lite engasjement for Ny sjanse i kommuneledelsen i Fredrikstad. Informanten uttrykker seg slik:

Det er en mangel på evne til å ta innover seg at flyktningproblematikken er noe det må arbeides med. Grundig, planmessig og over tid. Og der har Fredrikstad mange andre problemer som blir prioritert foran det.

³⁶ I Fredrikstad er målgruppen kun innvandrere på sosialhjelp fra Somalia, jfr avsnitt 5.5.2 Trekk ved deltagerne.

³⁷ Det er i dag 106 sosialhjelpsmottagere med bakgrunn fra Somalia i Fredrikstad.

Imidlertid oppleves det som om kommuneledelsen verken fremmer eller hemmer iverksettingen av Ny sjanse. De forholde på i fred og bestemmer selv hvordan Ny sjanse skal legges opp.

5.4.3 Moss

Ny sjanse i Moss er organisatorisk plassert under enheten Moss voksenopplæring- og kvalifiseringssenter (Moss voks). Under denne enheten finnes også voksenopplæringen, inkludert norskopplæringen, flyktningtjenesten og tolketjenesten. Moss voks ligger under sosialtjenesten i Moss. Prosjektsøknadene må godkjennes på to nivåer, av virksomhetslederen ved Moss voks og av kommunallederen for helse og sosialavdelingen. Kommunalsjefen tar bare stilling til om det skal søkes om Ny sjanse eller ikke. Virksomhetslederen for Moss voks kan komme med innspill og innvendinger. Men samarbeidet her er tett og i hovedsak er det prosjektmedarbeiderne selv som utarbeider søknadene og prosjektet. Organiseringen under Moss voks oppleves som bra, og samarbeidet her som tett.

Prosjektet har i dag to ansatte, som til sammen jobber 1.5 årsverk. Disse er ansatt i Moss voks. Begge medarbeiderne har vært med fra tidlig i prosjektet og har tidligere jobbet i voksenopplæringen og i barnevernet. Tidligere har det vært en tredje person som har vært ansatt i prosjektet, men stillingsbrøken har ligget på omtrent det samme.

I hovedsak er det sosialkontoret som henviser deltagerne til Ny sjanse, og samarbeidet her oppleves som bra. I tillegg har noen blitt deltagere gjennom norskopplæringen, og en tredje gruppe er deltagere som selv har tatt kontakt med prosjektet og sagt at de ville være med. Alle som har oppfylt kriteriene fra IMDi har blitt tatt inn som deltagere.

Prosjektmedarbeiderne mener at Ny sjanse har høy status i kommunen. At Ny sjanse har eksistert i flere år og oppnår gode resultater gjør at prosjektet blir lagt merke til av kommuneledelsen og av andre instanser i kommunen. En av prosjektmedarbeiderne sier at *"Jeg opplever at det forbindes noe positivt med Ny sjanse. Selv om jeg ikke er sikker på om alle kan redegjøre for hva vi holder på med"*. De mener også at det legges lite føringer fra kommuneledelsens side om hvordan prosjektet skal drives. En av prosjektmedarbeiderne sier at *"...vi har stor frihet. Vi bestemmer selv"*.

Prosjektmedarbeiderne oppfatter også at de er godt forankret i andre kommunale instanser. Det trekkes fram at for eksempel sosialkontoret, som henviser deltagere, tenker mye Ny sjanse når de møter brukere som kan være aktuelle for prosjektet.

5.4.4 Oppsummering

Prosjektene er ulikt organisert i kommunestrukturen, men alle opplever at de er godt forankret i enheten de er organisert under. Alle opplever også at samarbeidet med henvisende innstans fungerer bra. Både Bærum og Moss opplever at de er godt forankret i kommuneledelsen. Bærum har jobbet mye med dette. Fredrikstad føler i hovedsak at de blir latt i fred. Alle tre prosjektene opplever at de har stor frihet til å legge opp og bestemme innholdet i prosjektet uten større innblanding verken fra kommuneledelsen, eller fra enheten de er organisert under.

Den kommunale organiseringen ser ikke ut til å ha stor betydning for hvordan prosjektene utformes. Ulik organisering forventes dermed ikke å gi ulik gjennomføring³⁸.

5.5 Strukturelle faktorer

Denne variabelen tar for seg forklaringsfaktorer som prosjektene ikke selv råder over, men som likevel kan ha betydning både for iverksettingen og måloppnåelsen. Jeg har valgt å inkludere trekk ved arbeidsmarkedet, trekk ved deltagerne og trekk ved kommunen.

5.5.1 Trekk ved arbeidsmarkedet

Fordi arbeid er en av hovedmålsetningene i prosjektet, og fordi praksisplasser er sentrale komponenter i programmene, vil forholdene på arbeidsmarkedet ha stor betydning både for lokal gjennomføring av Ny sjanse og for måloppnåelsen.

5.5.1.1 Bærum

Arbeidsledigheten i Bærum lå i 2008 på 0.9 prosent, som ligger klart under landsgjennomsnittet på 1.7 prosent (SSB, 2010). Likevel opplever prosjektmedarbeiderne at arbeidsmarkedet er hardt, og at det å finne gode praksisplasser og arbeidsplasser kan være en utfordring. En av medarbeiderne opplever at arbeidsmarkedet er blitt vanskeligere for personer som tilhører deltagergruppen i Ny sjanse. Arbeidsgivere krever mer, i stedet for å bli mer fleksible og mangfoldige. Informanten uttrykker seg slik:

³⁸ Likheter og forskjeller i gjennomføring analyseres under avsnitt 5.7 Lokal gjennomføring.

Ikke bare må du kunne perfekt norsk for å kunne jobbe, du må også kunne IT 150 prosent. 100 prosent er ikke lenger nok for en vanlig arbeidsgiver. For vår gruppe som ofte har noe redusert arbeidsevne blir det nesten helt umulig. Det er tendensen jeg ser.

Prosjektmedarbeiderne etterlyser flere faste stillinger i kommunen. En av informantene forteller at kommunen er flinke til å gi vikarjobber, men dårlige til å gi ufaglærte med minoritetsbakgrunn fast ansettelse. Unntaket er jobber med barn og helse. Her finnes det arbeidsgivere som gir fast ansettelse hvis deltageren er flink og forplikter seg til å ta fagbrev.

5.5.1.2 Fredrikstad

I Fredrikstad lå arbeidsledigheten i 2008 på 2.3 prosent. Dette er høyere enn de to andre kommune og landsgjennomsnittet. Men det er likevel ikke en spesielt høy arbeidsledighet (SSB, 2010).

Også her oppfattes som en utfordring å finne praksisplasser med mulighet for jobb. En av informantene forteller at de i Fredrikstad er svært opptatt av å kvalifisere deltagere til bransjer hvor det faktisk er behov for dem, og dermed reelle muligheter for jobb.

5.5.1.3 Moss

Arbeidsledigheten i Moss var i 2008 på 2 prosent. Også dette er over gjennomsnittet i landet (SSB, 2010). Prosjektmedarbeiderne opplever at kommunen ble hardt rammet av finanskrisen i 2008. Dette har ført til at arbeids- og praksisplasser har forsvunnet, enten ved at bedriftene har gått konkurs eller ved at de har måttet permittere folk. Prosjektet har tidligere hatt samarbeid med et lite vikarbyrå som har forsvunnet som følge av finanskrisen. Dette har gjort det vanskeligere å oppnå gode resultater. Det trekkes også fram at det generelt i dag er vanskelig å finne praksis- og arbeidsplasser til deltagerne, både i det private næringsliv, og i kommunen. En av informantene uttrykker at kommunen burde gjøre mer. Blant annet burde barnehagene og skolene være flerkulturelle i mye større grad enn de er i dag.

5.5.1.4 Oppsummering

Bærum har svært lav arbeidsledighet, mens både Fredrikstad og Moss har noe større arbeidsledighet. Likevel er ikke arbeidsledigheten i noen av kommunene spesielt høy. Imidlertid opplever samtlige kommuner det som et utfordring å skaffe gode praksisplasser og arbeidsplasser for sine deltagere. Det ser ut til at trekk ved arbeidsmarkedet påvirker prosjektene og måloppnåelsen. Imidlertid er forholdene i de tre kommunene relativt like, og

trekk ved arbeidsmarkedet tilsier derfor ikke at det skal være ulik måloppnåelse prosjektene mellom.

5.5.2 Trekk ved deltagerne

Deltagernes bakgrunn og kvalifiseringsutfordringer vil ha betydning for hvordan løpene legges opp og for måloppnåelsen.

5.5.2.1 Bærum

Fra prosjektet startet i 2006 og fram til 2009 var målgruppen innvandrere på sosialhjelp. Deltagere i denne målgruppen ble i løpet av sommeren 2009 overført til KVP. Målgruppen er nå kun hjemmeværende kvinner som ikke mottar sosialhjelp.

Det er store forskjeller mellom deltagerne. Noen få er svært langt fra arbeidslivet, mens andre har ikke så langt å gå. Utfordringene kan være helseproblemer, omsorgsoppgaver, mangel på nettverk, mangel på vilje osv. Målgruppene hjemmeværende kvinner har ikke vært i kontakt med støtteapparatet tidligere og er ofte svært takknemmelige for å få hjelp. I målgruppen på sosialhjelp har mange av deltagerne opparbeidet seg et klientforhold til hjelpeapparatet. Disse målgruppene er derfor svært forskjellige å jobbe med.

5.5.2.2 Fredrikstad

Målgruppen i Fredrikstad er sosialhjelpsmottakere som har innvandret fra Somalia. Da prosjektet startet opp i 2008 var det menn som var hovedmålgruppen. Nå er det kvinner.

Prosjektmedarbeiderne mener det er store forskjeller mellom deltagerne. Noen står langt fra arbeidslivet, mens mange er nærmere. Deltagerne har ulike utfordringer – noen har rusproblemer, andre har helseutfordringer, store omsorgsoppgaver i hjemmet, lav motivasjon, mangler nettverk eller lignende. Men svært mange har tidligere hatt kontakt med arbeidslivet og/eller støtteapparatet og vært lenge i Norge.

5.5.2.3 Moss

Da Ny sjanse startet opp i 2006 var målgruppen sosialhjelpsmottakere. I begynnelsen var det et spesielt fokus på par, men etter hvert endret fokuset seg mot kvinner. Disse har i følge prosjektmedarbeiderne ofte blitt stående litt bak mannen, og har ikke i like stor grad vært på tiltak tidligere. I løpet av 2009 ble deltagerne på sosialhjelp overført til KVP. I 2010 starter Ny sjanse Moss opp med ny målgruppe: Ungdom.

Blant deltagerne finnes det alt fra personer med høyere utdanning til personer med store kvalifiseringsutfordringer som for eksempel er analfabeter, har store omsorgsoppgaver i hjemmet eller helseproblemer. Mange av deltagerne har store kvalifiseringsutfordringer.

5.5.2.4 Oppsummering

Målgruppene i Ny sjanse er i seg selv regnet som svake grupper ettersom de har mottatt sosialhjelp og/eller stått utenfor arbeidslivet i lang tid. Dette får betydning for måloppnåelsen. At målgruppen er svak brukes blant annet som argument for at måloppnåelsen bør vurderes som bedre enn tallene i seg selv tilsier³⁹. Imidlertid gjelder dette alle de tre Ny sjanse-prosjektene. Selv om det selvsagt kan og vil være individuelle forskjeller mellom deltagerne ser det altså ut til at alle prosjektene har en kombinasjon av sterke og svake deltagere. Dermed tilsier ikke trekk ved deltagerne at det bør være veldig store forskjeller i måloppnåelsen basert på trekk ved deltagerne i de ulike kommunene.

5.5.3 Trekk ved kommunen

Bredden i tilbudet som allerede finnes i kommunen har i følge Kavli m.fl. (2007:8) stor betydning for hvilket programtilbud som tilbys deltagerne i introduksjonsordningen og hvilke muligheter som finnes for individuell tilpasning. Det samme gjelder Ny sjanse. Kavli m.fl. (2007:8) trekker fram at små kommuner ofte har store utfordringer med å tilby et bredt nok program .

5.5.3.1 Bærum

Bærum har 111 213 innbyggere og er Norges femte mest folkerike kommune (SSB, 2010; Store Norske leksikon, 2010).

Prosjektmedarbeiderne oppfatter at det finnes mange ulike tiltak og tilbud i kommunen som de kan benytte seg av. I all hovedsak opplever de at tilbudene de ønsker finnes. Imidlertid forteller en av prosjektmedarbeiderne at de savner et godt nok tilbud i norskopplæringen til de aller svakeste. Det er vanskelig å få tak i gode logopeder og pedagoger.

Mangel på kapasitet hos andre aktører har også ført til at prosjektet ikke alltid har kunnet tilby det de har ønsket. Prosjektet forsøkte blant annet å få til et samarbeid med Sykehuset i Asker og Bærum, blant annet faste avtaler om praksisplasser. Men samarbeidet stoppet opp, fordi sykehuset mente de måtte gjennomføre store omstillinger til å kunne påta seg dette. Ny

³⁹ Jeg diskuterer tolkning av måloppnåelse mer inngående under avsnitt 5.8 Måloppnåelse.

sjanse Bærum forsøkte også å inngå et samarbeid med flyktningeguiden, men de hadde ikke kapasitet. Tidligere samarbeidet de med Introduksjonsordningen om tiltak. Ny sjanse fikk benytte seg av tiltakskursene, hvis Introduksjonsordningen ikke hadde fylt opp plassene. Men etter at KVP startet får de ikke lenger lov til dette. Dette oppleves som et stort minus.

På spørsmål om det er noen type kurs eller tiltak de har savnet og hva som er viktig for gjennomføringen av prosjektet uttrykker den ene prosjektmedarbeideren seg slik:

Jeg trenger ikke mange kurs og mange ting i regi av NAV. Jeg trenger norsk og praksis. Et fleksibelt norsktilbud, og en praksis hvor folk faktisk kan lære ting – de sosiale koder, arbeidsoppgaver osv.

5.5.3.2 Fredrikstad

Fredrikstad har 73 638 innbyggere, og er Norges syvende største kommune (SSB, 2010; Store Norske leksikon, 2010).

Prosjektet i Fredrikstad er opptatt av å ikke tilby for mange kurs og tiltak som allerede finnes i kommunen. De ønsker heller å være et alternativ. På spørsmål om det er noen type tilbud eller kurs som de ønsker eller savner svarer en prosjektmedarbeider:

Datakurs er relevant. Det burde alle kunne. Veldig få har førerkort, som nesten er et must i Norge. Men hvordan skal vi løse det? Det krever veldig mye ressurser, det krever veldig mye teoretisk innsats. (...) Det er en del ting som man kunne si "det hadde vært bra hvis..". I Norge må du nesten ha videregående skole samme rakkeren hva du skal drive med. (...) Det hadde vært bra om de hadde hatt grunnskole, men det vil de vel aldri skaffe seg. Det blir på en måte et paradoks at de kursene vi kan gi dem trenger de på en måte ikke. Men de kursene de trenger, kan vi ikke gi dem.

En av informantene forteller likevel at de har savnet noen tilbud. Ny sjanse har etterlyst kommunale praksisplasser, men dette har ikke blitt prioritert av kommunen. Utover dette har alle aktører prosjektet har ønsket å samarbeide med og alle tilbud prosjektmedarbeiderne har ønsket å tilby blitt gjennomført.

5.5.3.3 Moss

Moss har 30 030 innbyggere. Kommunen er en middels stor norsk kommune (SSB, 2010; Store Norske leksikon, 2010).

Prosjektmedarbeiderne i Moss mener det finnes et bredt utvalg av tiltak og tilbud i kommunen som de kan benytte i Ny sjanse. Den ene prosjektmedarbeideren forklarer at det

ble opprettet mange tiltak for Ny sjanses målgruppe i en periode med lav arbeidsledighet. For eksempel ble jobbsøkerkurs for fremmedspråklige. Nå er arbeidsmarkedet strammere, og denne målgruppen prioriteres ikke på samme måten lenger. Tiltak som ble opprettet i denne perioden består likevel. I hovedsak har ikke prosjektet savnet tilbud eller tiltak. Et unntak er imidlertid ønsket om å samarbeide med flyktningeguiden. Dette ble ikke noe av fordi flyktningguiden ikke hadde kapasitet.

5.5.3.4 Oppsummering

Alle tre prosjektene er iverksatt i middels store til store kommuner. Ettersom funn fra studien Kavli m.fl. (2007:7) har gjort av introduksjonsordningen tyder på at kommunestørrelsen har betydning for hvilke tilbud og tiltak som finnes i kommunen, tilsier dette at både Bærum, Fredrikstad og Moss bør ha et bredt tilbud i kommunen. Samtlige prosjektansatte uttrykker også at de opplever at det er mye å velge mellom, og at det i hovedsak ikke er store begrensninger i tilbudet. Trekk ved kommunene ser dermed ikke ut til å kunne forklare store forskjeller mellom kommunene.

5.6 Handlingsvilje og målforståelse

Variabelen handlingsvilje og målforståelse beskriver hvordan prosjektmedarbeiderne i de lokale Ny sjanse-prosjektene forstår målsetningene fra sentralt nivå, og hvordan de forstår egne målsetninger. I følge Van Meter og Van Horn (1975:472) vil alle overnevnte variabler filtreres gjennom denne variabelen. Forventningen er at jo større grad av samsvar mellom sentrale og lokale målsetninger, desto mer effektiv vil iverksettingen være og desto mer vil iverksettingen skje etter sentrale myndigheters intensjoner.

5.6.1 Bærum

Hovedmålene i Ny sjanse Bærum er, for det første, å få deltagerne over i arbeid eller selvfinansiert utdanning. For det andre er det å prøve ut og dokumentere bruk av ulike metoder. Prosjektmedarbeiderne forstår dette både som sine egne og som IMDis hovedmålsetninger for Ny sjanse.

Et vellykket resultat av Ny sjanse er i følge prosjektmedarbeiderne progresjon for deltagerne. For noen deltagere er jobb lenger unna, eller veien dit mer kronglete. Noen av deltagere vil kanskje ikke klare å oppnå målsetningene i løpet av to år i Ny sjanse. Men, så lenge deltageren nærmer seg målet om jobb i løpet av prosjektperioden regnes deltagelsen som vellykket. I begynnelsen av den enkeltes deltagelse settes gjerne ulike delmål. Hensikten er å

legge til rette for deltagelse i arbeidslivet. Imidlertid kan målsetningene være mer enn bare jobb. For en familie er for eksempel også egen bolig en viktig målsetning.

Deltagerne som skrives ut på grunn av dårlig helse ses ikke nødvendigvis på som et nederlag. Begge prosjektmedarbeiderne uttrykker at det er viktig å være oppmerksom på deltagernes helse. Hvis en deltager med sviktende helse får en avklaring og en annen inntektssikring enn sosialhjelp kan dette være et godt og et riktig resultat.

Deltagere som ikke kommer i jobb kan likevel ha hatt stor nytte av deltagelse i Ny sjanse. Det nevnes at deltagerne ofte har fått et nettverk, de har blitt møtt med respekt og de har hatt en periode i livet sitt hvor folk har hatt mye tid til dem. En av prosjektmedarbeiderne nevner også aktivisering av foreldre som forebyggende effekt for barn, som en svært viktig bieffekt av prosjektet. En av prosjektmedarbeiderne sier dette om en deltager som av ulike årsaker ikke vil ha barnet sitt i SFO fra starten av sin deltagelse:

Rammebetingelsen der blir å være sammen med barnet når det ikke er på SFO. Men det er ikke et mål. Når hun skrives ut av Ny sjanse fordi hun har oppnådd målet sitt så er ikke det fordi hun følger opp barnet sitt.

Prosjektets hovedutfordring for å få deltagerne til å fullføre med vellykket resultat er i følge begge prosjektmedarbeiderne reell brukermedvirkning. Bærum mener også at for å få deltagerne til å lykkes må de trives med det de gjør. Det er derfor viktig å kvalifisere deltagerne til en så god jobb som mulig, og ikke bare en hvilken som helst jobb. Prosjektmedarbeiderne mener at så godt som alle deltagerne har mulighet til å komme i jobb, men ikke nødvendigvis 100 prosent.

5.6.2 Fredrikstad

Målsetningene i Ny sjanse Fredrikstad er å skaffe flest mulig somaliere, både kvinner og menn, jobb. IMDis hovedmålsetning forstås som *"(...) å få flest mulig ut i jobb. Konkret og målbart"*. De er også opptatt av å få informasjon om og å gjøre noe for en gruppe med mye problemer i Fredrikstad.

Et vellykket resultat for deltagerne er jobb – og dermed en varig inntekt i tillegg til at de kan bidra til samfunnet og slippe å være sosialhjelpsmottagere. Imidlertid peker en av prosjektmedarbeiderne på at det finnes en del mennesker som, av ulike årsaker, ikke klarer en jobb. Et bra resultat for disse er å finne en varig ordning som gjør at de slipper å leve på

sosialhjelp. Hvis en deltager ikke kommer ut i jobb, men har blitt flinkere i norsk, flinkere til å ta seg av barna sine osv, regnes dette som positive bieffekter, men ikke som et vellykket resultat. I følge en av informantene *"(...) kan vi tillate oss å ha litt høyere mål enn det"*. Prosjektmedarbeiderne mener at arbeid er et realistisk mål for de aller fleste deltagere. Det som varierer er hvor mye man må jobbe med hver enkelt.

Prosjektets hovedutfordring er å finne metoder som gjør at deltagerne faktisk kommer på vei tilbake til arbeidslivet. En av prosjektmedarbeiderne mener at den tradisjonelle "Aetatmodellen" (kurs – praksis – og forhåpentligvis jobb), har utspilt sin rolle *"fordi det i denne modellen er vanskelig å skreddersy individuelle løsninger"*. Informanten har også liten tro på kursbegrepet og å øke deltagernes kompetanse gjennom ulike typer kurs. I følge prosjektmedarbeideren er det flere årsaker til dette. For det første vil ikke kompetansehevingen føre til jobb. For det andre har deltagerne vært med på mange kurs fra før, og har derfor liten tro på dette. Det trekkes også fram at deltagerne er voksne mennesker som selv må ville finne jobb, men at prosjektet kan bidra med kompetanse og nettverk.

Deltagernes største utfordring oppfattes som å være tanken på å gå ut av rollen som klient. Å lære seg å tenke at de skal bli selvstendige er en utfordring.

5.6.3 Moss

Målsetningene til Ny sjanse i Moss er kvalifisering til arbeid/utdanning og å komme fram til metoder og systemer som fungerer for å minske innvanderledigheten. Begge prosjektmedarbeiderne oppfatter dette som både sine egne og IMDIs hovedmålsetninger.

Deltagernes gevinst ved å delta i Ny sjanse oppfattes som vid. Prosjektmedarbeiderne mener prosjektet har masse positive bieffekter for deltagerne og for barna deres. De har blant annet lært språk, de har lært om samfunnet og de har lært om oppfølging av sine barn.

Resultatet av deltagelse i Ny sjanse er mest vellykket hvis deltagerne kommer i arbeid. Samtidig mener prosjektmedarbeiderne at resultatet kan være vellykket selv om deltagerne ikke ender i jobb. En av prosjektmedarbeiderne uttrykker det slik: *"Jeg mener også at et vellykket resultat er å oppleve at noen får et mer meningsfylt liv. Som jeg tror mange opplever her, gjennom å være her, gå på skole, møte andre og lære mer"*. Den andre

utrykker det slik: *”Det at de lærer seg språket og at de får vite hvordan samfunnet fungerer, er vel så viktig som å komme ut arbeidslivet”.*

Prosjektmedarbeiderne opplever at svært mange har mulighet til å komme i jobb. Selv om det kan ta lenger tid enn to år. Det understrekes at 100 prosent jobb for alle ikke er realistisk, men for noen kanskje en deltidsstilling. I tillegg finnes det noen få, som for eksempel av helsemessige årsaker ikke skal i jobb. En av prosjektmedarbeiderne sier at:

Det er mange med dårlig helse, som skal integreres, lære seg norsk for å klare seg i samfunnet, kunne omgås folk på biblioteket eller gjøre ting utenfor arbeidslivet. Jeg synes ikke at dette er flertallet i Ny sjanse, men det er noen som vi ikke tror det er realistisk at skal jobbe.

Deltagernes hovedutfordringer for å komme i jobb er at de har mange barn, et stort omsorgsansvar og mangel på nettverk.

5.6.4 Oppsummering

De overordnede målsetningene oppfattes av alle prosjektarbeiderne som å få deltagerne over i arbeid eller utdanning og å teste ut og dokumentere metodebruk. Imidlertid finnes det ulike syn på hva som er et vellykket resultat. Prosjektmedarbeiderne i Moss mener at arbeid/utdanning er det beste resultatet, men åpner også for at økt språkkompetanse og økt deltagelse i samfunnslivet gjør at resultatet kan regnes som vellykket selv om deltageren ikke kommer i jobb. Prosjektmedarbeiderne i Bærum og Fredrikstad mener at arbeid eller utdanning er det eneste ordentlige vellykkede resultatet for en deltager. Eventuell økt integrering regnes kun som positiv bieffekt. Imidlertid er prosjektmedarbeiderne i Bærum åpne for at progresjon for den enkelte deltager kan være et vellykket resultat og de åpner også for en utvidelse av målsetningene utover det å komme i jobb.

Alle tre prosjektene mener at de aller fleste deltagerne har mulighet til å komme i jobb. Unntaket er deltagere med store helseutfordringer. For slike deltagere vurderer alle prosjektene en avklaring som et godt resultat. Moss jobber i tillegg for økt integrering for slike deltagere.

Prosjektmedarbeiderne i de tre kommunene har ulike syn på hva deltagerne behøver og hvordan prosjektene bør gjennomføres. Prosjektmedarbeiderne i Bærum er svært opptatt av at deltagerne skal trives, at de skal kvalifiseres til best mulig jobb og at de selv skal være med å bestemme. Prosjektmedarbeiderne i Fredrikstad er opptatt av å være et alternativ til de

tiltak og tilbud som allerede finnes i kommunen. Deltagerne trenger ikke mer kurs, men heller tett oppfølging. I Moss er prosjektmedarbeiderne opptatt av å skreddersy programmene til den enkelte deltager, og til å forsøke å innlemme deltageren i samfunnet i samme prosess som de forsøker å kvalifisere til jobb/utdanning.

Målsetningene fra IMDi forstås og tolkes i hovedsak etter IMDis intensjoner. Målsetningene oppfattes også i hovedsak som realistiske. Men, mens Fredrikstad og Bærum kun vurderer arbeid som et tilstrekkelig vellykket resultat, inkluderer Moss integrering av deltagerne som et mulig vellykket resultat. På dette punktet avviker målforståelsen i Moss med IMDis intensjoner. Analysen av rundskrivene fra IMDi viste nettopp en tvetydighet om hvorvidt programmet kun skal rettes mot arbeid og utdanning eller om integrering også kan inkluderes. Dette kan være med å forklare forskjellene mellom prosjektene i målforståelse. Åpne rammer fra IMDi kan også ha bidratt til ulike syn på hvordan prosjektmedarbeiderne mener prosjektene burde legges opp.

5.7 Lokal gjennomføring

Denne variabelen handler om hvordan Ny sjanse gjennomføres i hver kommune. Variabelen inneholder samarbeidsaktører, programtilbud, skreddersøm av program og hvorvidt tiltaket er rettet kun mot arbeid og utdanning eller om integrering også inkluderes.

5.7.1 Samarbeid med andre aktører

Dette dreier seg om å kartlegge hvilke aktører hvert prosjekt samarbeider med, og hvordan samarbeidet fungerer.

5.7.1.1 Bærum

Ny sjanse Bærum samarbeider med mange ulike instanser, både offentlige og private. De samarbeider med både primær- og spesialhelsetjenesten. Dette samarbeidet er noe prosjektet prioriterer og det er viktig for hvordan prosjektmedarbeiderne forholder seg til deltagere som er syke.

Ny sjanse Bærum samarbeider med mange tiltakstilbydere. De viktigste er Norskopplæringen, NAV, og Mølla kompetansesenter. Det benyttes mange tilbud fra alle disse tre instansene. Tidligere samarbeidet Ny sjanse med Introduksjonsordningen om tiltak, men etter at KVP kom gjør de ikke lenger det.

Samarbeidet med tiltakstilbyderne beskrives i hovedsak som svært bra og tett. Prosjektmedarbeiderne blir tatt med på råd om hvilke tiltak som skal tilbys og utarbeides i NAV. Imidlertid opplever en av prosjektmedarbeiderne til tider et press om å fylle opp kurs i NAV-regi:

Det er et stort problem, sånn jeg ser det, at det er stort press på at man skal fylle opp kurs. Det er litt sånn "Nå har vi et trukckførerkurs som begynner om tre uker, med 20 plasser. Nå må vi fylle opp".

Likevel mener prosjektmedarbeideren at de i Ny sjanse ikke lar seg presse til fylle kursene, og at det foreløpig går greit.

Prosjektet samarbeider med ulike bedrifter og arbeidsgivere om praksis- og arbeidsplasser. De har blant annet samarbeidet med vikarbyråer. Men dette var ikke helt vellykket, fordi det er svært få deltagere som fikk jobb med så stor stillingsbrøk at det var mulig å leve av det. Det fungerte bra som en inngangsport, men det var ikke nok. Det trekkes fram at flere bedrifter er flinke til gi minoriteter fast ansettelse og muligheter til å stige i gradene. Et eksempel er en renholdsbedrift hvor det er mulig å begynne som renholdsassistent og å jobbe seg oppover til å bli gruppeleder. Mange private bedrifter har sett gevinsten i å rekruttere og lære opp lojale medarbeidere.

5.7.1.2 Fredrikstad

Ny sjanse Fredrikstad samarbeider med et mer beskjedent antall andre aktører. De samarbeider ikke med primær- eller spesialhelsetjenesten. Det er inngått en samarbeidsavtale med Fredrikstad Internasjonale skole for å tilby deltagere utdanning og opplæring innen helsefag. Samarbeidet med Fredrikstad Internasjonale skole oppfattes av begge parter som tett og veldig bra.

Utover dette samarbeider Ny sjanse Fredrikstad med ulike bedrifter og arbeidsgivere, både privat og offentlig for praksisplasser og arbeid. De samarbeider med Fredrikstad Attføringscenter og prosjektet har deltagere i fire attføringsbedrifter. De har også et samarbeid med noen vernede bedrifter, for arbeidspraksis for deltagere med rusproblemer. Ny sjanse Fredrikstad har inngått avtaler om faste praksisplasser med noen arbeidsgivere og har derfor en kombinasjon av faste praksisplasser og noen som de tar kontakt med etter ønske og behov fra deltagere. Samarbeidet med næringslivet oppfattes i hovedsak som bra.

5.7.1.3 Moss

Ny sjanse Moss samarbeider med et mange instanser, både kommunale og statlige, og offentlige og private. Ny sjanse Moss samarbeider både med primærhelsetjenesten og spesialhelsetjenesten. Samarbeidet med fastlegene er det mest sentrale. Prosjektet har også samarbeidet med barnevernet i noen enkelttilfeller. Begge deler oppleves som bra.

Som tiltakstilbydere er de mest sentrale samarbeidspartnerne Norskopplæringen, NAV, Frivillighetssentralen⁴⁰ og introduksjonsordningen.

Samarbeidet med de ulike tiltakstilbydere beskrives i hovedsak som svært viktig, tett og godt. De samarbeider for eksempel med NAV om utvikle tiltak og tilbud. Imidlertid trekker en av prosjektmedarbeiderne fram at det ikke alltid er så enkelt å få de tiltakene de mener er viktige, og å få NAV til å se behovene som er særskilte for deltagergruppa i Ny sjanse. Prosjektmedarbeideren illustrerer det slik:

Jeg syns ofte at NAVs regelverk kan bli tolket slik at det utelukker en del tiltak som hadde vært bra for innvandrerguppen. Et eksempel er at innvandrere som ønsker å studere må ha bergentest eller trinn tre (i Norsk) for å komme inn på universitetet. Disse språkstudiene kvalifiserer ikke umiddelbart til studielån, fordi det er for kort eller ikke mange nok timer. Det koster også penger å delta. Jeg kan ikke forstå noe annet enn at slike kurs burde dekkes, i hvert fall for enkelte. Men jeg syns det er veldig vanskelig å få NAV med på dette. Jeg tror at hvis de hadde jobbet tettere på innvandrere så hadde de sett det selvsagte i disse behovene.

En av prosjektmedarbeiderne forteller også at de opplever det som vanskelig å få inn deltagerne på helseavklaringskurs og attføring: *"Det kan virke som om terskelen for å få inn innvandrere er høyere enn norske. Derfor har ikke Ny sjanse Moss hatt så mange deltagere på attføring"*.

For å få praksis- og arbeidsplasser samarbeider Ny sjanse i Moss med mange ulike bedrifter og arbeidsgivere. Private bedrifter trekkes fram som veldig viktige for prosjektet. Disse arbeidsgiverne oppleves som flinke til å ta i mot folk og å gjøre ordentlige evalueringer. Kommunale arbeidsplasser har også blitt brukt som praksisplasser, som for eksempel renholdsseksjonen i kommunen og skoler.

⁴⁰ Frivillighetssentralen tilbyr en rekke samfunnsorienterende og sosiale tiltak som for eksempel strikkekafé, leksehjelp, nyhetsorientering og som møteplass mellom nordmenn og innvandrere.

5.7.1.4 Oppsummering

Det er store forskjeller mellom prosjektene når det gjelder hvilke og hvor mange ulike aktører de har innledet et samarbeid med. Både Moss og Bærum samarbeider med helsevesenet. Fredrikstad gjør ikke det. Videre samarbeider Moss og Bærum med mange ulike tiltakstilbydere, både private og offentlige. Fredrikstad samarbeider med et mer begrenset antall andre aktører. Alle de tre prosjektene samarbeider med mange ulike arbeidsgivere om praksisplasser. Fredrikstad har en del faste praksisplasser. De to andre prosjektene har ikke det.

Samarbeidet med tiltakstilbyderne beskrives i hovedsak som bra. Imidlertid trekker både Bærum og Moss fram sider ved samarbeidet med NAV som ikke fungerer optimalt. Samarbeidet med arbeidsgiverne fungerer langt på vei godt.

5.7.2 Programtilbud

Her kartlegger jeg programtilbudet i de tre prosjektene.

5.7.2.1 Bærum

Deltagerne i Ny sjanse Bærum har til sammen benyttet svært mange ulike tiltak og kurs, noe som betyr at prosjektet har en bred tiltaksvifte.

Innen norskopplæring har Ny sjanse Bærum benyttet ordinær klasseromsundervisning, yrkesrettet norskopplæring, dialoggruppe og språkpraksis både gjennom NAV, en kommunal virksomhet og frivillige organisasjoner.

Når det gjelder tilbud innen opplæring og utdanning har deltagerne hatt opplæring i engelsk, tatt enkeltfag ved videregående skole og tatt grunnskole for voksne. I tillegg har prosjektet hjulpet til med godkjenning eller vurdering av universitets- og høyskoleutdanning.

Innen yrkesmessig opplæring har prosjektet benyttet ordinært arbeid med tett oppfølging som en del av programmet, yrkesrettet kurs i kommunal regi, arbeid med lønnstilskudd, arbeidsmarkedsopplæring i NAV-regi (AMO-kurs), arbeidspraksis finansiert av NAV, arbeidspraksis i kommunal regi, datakurs og jobbsøkingkurs.

Som samfunnsorienterende tilbud har Ny sjanse Bærum matkurs, dansekurs, stressmestringskurs, økonomiseminar, familiedag (med besøk fra barnevernet, utekontakten og helsestasjonen), fysisk aktivitet og trim, helsefremmede tiltak/behandling, tiltak som

fremmer sosiale nettverk, motivasjonskurs, førerkortkurs og arrangert sommer- og juleavslutning.

Ny sjanse Bærum benytter seg av mange av de eksisterende tilbudene og tiltakene som allerede finnes i kommunen. De organiserer også egne kurs og lignende, hvor de har sett behov for dette. Da har de tatt kontakt med og invitert ulike instanser, kursholdere osv.

Målgruppen hjemmeværende kvinner har ikke vært deltagere veldig lenge, og det er derfor benyttet færre tiltak og kurs for denne gruppen foreløpig.

5.7.2.2 Fredrikstad

Programtilbudet i Fredrikstad består i all hovedsak av praksis. Tiltakene som benyttes er mentorordning, ordinært arbeid med tett oppfølging, utprøving av arbeidsevne i kommunal regi (gjennom attføringsbedriftene), arbeid med lønnstilskudd og arbeidspraksis finansiert av NAV.

I hovedsak finnes det tre ulike praksisløp for deltagerne i Fredrikstad. Det første løpet er ordinær praksis (med en før-praksisperiode på fire til seks uker). Det andre løpet er opplæring til og praksis på sykehjem. Det tredje løpet er praksis i vernet bedrift, med svært tett oppfølging. Dette løpet er rettet mot deltagere med rusproblemer.

Utover dette og bli-kjent-kurset i oppstartsfasen tilbyr ikke Ny sjanse i Fredrikstad flere kurs eller tiltak. Prosjektmedarbeiderne mener at praksis er grunnelementet i prosjektet, og at det er slik deltagerne kommer i jobb og det også er slik deltagerne lærer seg norsk.

Det å være et alternativ til tilbudet som allerede finnes i kommunen og unngå å tilby deltagerne kurs, fordi de har vært gjennom så mange kurs fra før, trekkes fram som svært sentralt for at prosjektet skal lykkes.

5.7.2.3 Moss

Ny sjanse i Moss har en bred tiltaksvifte og benytter en rekke både yrkesrettede, språkrettede og samfunnsorienterende kurs og tiltak.

Innen norskopplæring benyttes ordinær klasseromsundervisning, yrkesrettet norskopplæring, dialoggrupper og språkpraksis i kommunal virksomhet, i NAV-kurs, i offentlige instanser, hos private virksomheter og bedrifter og hos frivillige organisasjoner.

Innen opplæring og utdanning er innføringsklasse ved videregående skole benyttet og vurdering av høyere utdanning.

Tiltak innen yrkesmessig kompetanse som er benyttet er: Ordinært arbeid med tett oppfølging som en del av programmet, arbeid med lønnstilskudd, arbeidspraksis finansiert av NAV og arbeidspraksis i kommunal regi. Ulike kurs som datakurs, jobbsøkerkurs og sertifiseringskurs (truckførerkurs) har også blitt brukt. I tillegg benytter Ny sjanse Moss realkompetansevurdering.

Samfunnsorienterende tiltak og kurs som blir benyttet er kurs i personlig økonomi og gjeldsmestring, samfunnskunnskapsorientering, kurs innen personlig hygiene og kleskoder, ressursfokuserende tiltak, kostholdsveiledning, fysisk aktivitet, helsefremmende tiltak, motivasjonskurs og tiltak som fremmer sosialt nettverk.

Av disse tiltakene har Ny sjanse opprettet yrkesrettet norskopplæring. Ellers har de benyttet seg av tilbud som allerede finnes i kommunen.

5.7.2.4 Oppsummering

Det er store forskjeller i programtilbudet i de tre kommunene. Ny sjanse Bærum benytter seg av mange ulike tiltak og tilbud. De bruker mange tiltak som allerede finnes i kommunen, men utvikler også noen egne tiltak og kurs. Ny sjanse Fredrikstad har en beskjeden tiltaksvifte. Prosjektet har utviklet egne tiltak og løp for sine deltagere, og benytter seg i liten grad av tilbud som allerede finnes i kommunen. Ny sjanse Moss benytter svært mange ulike tilbud og tiltak. De benytter seg av de tiltak og tilbud som finnes i kommunen fra før.

5.7.3 Et skreddersydd program

5.7.3.1 Bærum

Ny sjanse Bærum gjennomføres som en kombinasjon av gruppetiltak og individuelle tiltak. Kursperioden for hver enkelt deltager begynner med en kartleggings- og motivasjonsperiode på 3 – 5 uker. Ny sjanse Bærum har i hovedsak hatt gruppeoppstart, og introduksjonsfasen har derfor vært organisert som et gruppekurs. Disse kursene har vært drevet av prosjektmedarbeiderne. Men ekstern hjelp med kompetanse innen jobbsøking har også blitt leid inn. I kartleggingsperioden skal deltagernes ønsker og målsetninger fastsettes, og kompetansen skal kartlegges. I tillegg skal livssituasjon og rammene rundt deltagelsen

avklares. Både i startfasen og gjennom hele prosjektperioden jobbes det mye med motivasjon.

Hver deltager har hatt én kontaktperson. I tillegg har prosjektet hatt en del gruppetiltak som gjør at alle deltagerne kjenner alle prosjektmedarbeiderne. Prosjektmedarbeiderne har tett oppfølging gjennom å være tilgjengelige og å følge deltagerne opp i tiltak. Hvor mye hver deltager følges opp varierer etter hvor i løpet deltageren er og hvor mye oppfølging han/hun trenger. Men kontakten er såpass tett at prosjektmedarbeiderne vet hvordan det går med deltagerne. Både det å ha én kontaktperson, det å kjenne hverandres deltagere og den tette individuell oppfølgingen beskrives som viktige deler av prosjektet i Bærum.

På bakgrunn av det som kommer fram i start- og motivasjonskurset utformer prosjektmedarbeider og deltager sammen et heldagsprogram. Heldags- og helårsplanen til den enkelte deltager inneholder ulike kombinasjoner av tiltak og tilbud innen norskopplæring, utdanning og ulike tiltak for å øke yrkesmessig kompetanse og for å øke den generelle samfunnskunnskapen. Alle deltagere har hver sin individuelle plan, og innholdet kan variere ganske mye mellom hver deltager. Men norskopplæring og praksis er de mest sentrale elementene for de fleste. Mange av tiltakene er individuelle, men noen kurs foregår i grupper. På denne måten mener prosjektmedarbeiderne at det skapes et nettverk mellom deltagerne. Dette beskrives som en *"hyggelig, morsom og effektiv måte å jobbe på"*. Og det trekkes fram som viktig for at deltagerne skal lykkes.

Som oftest settes det tremåneders plan for hver bruker. Ved slutten av hvert vedtak må innholdet vurderes, og planen fremover må avgjøres. Programinnholdet til den enkelte deltager kan også vurderes og endres underveis, men her er det ingen faste rutiner.

Prosjektmedarbeiderne i Bærum forteller at de strekker seg langt for å tilpasse innholdet til den enkelte deltagers ønsker. Prosjektmedarbeiderne jobbet blant annet mye med å finne utdanningsmuligheter til en deltageren som ønsket å bli hudpleier. En slik utdanning er som regel privat og dyr. Løsningen ble kveldskurs gjennom videregående opplæring. I følge prosjektmedarbeiderne varierer det hvor mye de jobber med å tilpasse planen til hver enkelt deltager og at dette avhenger av hva deltagere ønsker.

Prosjektmedarbeiderne er også opptatt av å tilpasse programinnholdet til den enkelte deltagers nivå. I hovedsak oppfatter de at de lykkes med dette. Imidlertid opplever en av prosjektmedarbeiderne at det er vanskelig å tilpasse norskundervisningen til de aller svakeste, fordi det er vanskelig å få tak i gode logopeder og pedagoger.

For å tilpasse programmet til deltagerne med omsorgsoppgaver er det til en viss grad mulig å tilpasse tidspunkt for deltagelse, ved at noen deltagerne har kveldskurs/kveldspraksis. For disse deltagerne kan også omsorgsoppgaver inngå som del av heldagsprogrammet. For eksempel har deltagerne gjort lekser sammen med barna. På denne måten kombineres samvær med barn med det lære seg språk. En av prosjektmedarbeiderne forteller at hun oppfatter grensene rundt hva man kan fylle heldagsplanene med som noe uklare fra IMDis side. I følge prosjektmedarbeiderne kan det være vanskelig å fylle et heldagsprogram for alle deltagerne. Derfor har noen deltagerne av og til noe kortere dager enn et fullt heldags- og helårsprogram tilsier.

Begge prosjektmedarbeiderne mener at de har stor fokus på brukermedvirkning. De spør ofte deltagerne: *"Hva tror du at du trenger? Hvorfor tror du at du ikke har jobb?"*

Hvis det oppstår uenighet mellom deltager og prosjektmedarbeider skal det, i følge en av prosjektmedarbeiderne, mye til for at man ikke prøver ut det deltageren vil først. Men hvis dette ikke fører noe sted prøves plan B ut. Og plan B utarbeides også i samarbeid med deltager. Prosjektmedarbeideren uttrykker det slik:

Det er viktig at folk får lov til å teste drømmene sine og planen sin, og at folk får lov til å feile. Og at vi ikke fordømmer eller peker nese når de feiler, bare fordi vi ikke har hatt tro på det i utgangspunktet.

I denne sammenheng er prosjektmedarbeideren opptatt av det å våge og å ha tålmodighet til å la deltageren forsøke den han/hun ønsker. Dette oppleves som vanskelig. Prosjektmedarbeiderne forteller også at de bruker hverandre for å være sikre på at de faktisk har brukermedvirkning. Det trekkes også fram at prosjektmedarbeiderne skal være realitetskontakter og av og til må sette foten ned: *"Det er jo statens penger. På et eller annet tidspunkt vil vi få problemer med å forsvare det vi holder på med hvis vi bare lar folk prøve ut urealiserbare drømmer"*. For eksempel satte prosjektarbeider foten ned for en deltager som ønsket å ta førerkort for lastebil. Deltageren hadde fått flere kurs og kjørt opp flere ganger,

uten å lykkes. Deltageren fikk da en måned på å klare å ta førerkort, hvis ikke skulle de prøve noe annet. Resultatet ble at deltageren tok masse private kjøretimer, besto kjøretesten og er i dag i full, fast jobb.

Prosjektmedarbeiderne i Bærum har trukket deltagere i stønad ved ugyldig fravær. Imidlertid har dette vært gjort svært sjeldent. For det første har ikke ugyldig fravær vært et stort problem i Bærum. For det andre, hvis ugyldig fravær forekommer forsøker prosjektmedarbeiderne å se an situasjonen og finne årsaken til fraværet. Ofte finner de da problemer som kan løses, og som igjen fører til at det ugyldige fraværet forsvinner. Ny sjanse Bærum har også hatt internevaluering av sine deltagere. Brukermedvirkning regnes, av prosjektmedarbeiderne, som en av de viktigste nøklene for at prosjektet skal lykkes.

5.7.3.2 Fredrikstad

Prosjektet gjennomføres ved at deltagerne begynner med et bli-kjent-kurs, som varer i tre til fem uker. I 2008 ble dette kurset kjøpt av Folkeuniversitetet. Fra 2009 blir denne delen organisert ved at Ny sjanse leier lokaler hvor deltagerne og prosjektmedarbeiderne møtes. Det ble også ansatt to kursassistenter som selv har vært deltagere i prosjektet. Disse har hovedansvaret for å drifte denne delen. Men også prosjektleder bruker en del tid her. De sitter i det samme lokalet og har en workshop der de forsøker å løse hver enkelt deltagers utfordringer, samtidig som deltagerne møter prosjektmedarbeiderne og blir kjent med dem. Bli-kjent-perioden skal brukes til å få deltagerne til å føle seg trygge og finne ut hva slags plan og mål de har i forhold til jobb. Perioden brukes også til å motivere deltagerne.

Å kartlegge deltagerens livssituasjon og eventuelle hindringer for deltagelse i programmet eller for å komme ut i arbeid, er også en viktig del av denne prosessen og i prosjektet for øvrig. Mange av deltagerne har ulike problemer som uavklart økonomi, rusproblemer, dårlige boforhold, familieproblemer, lav motivasjon osv. Deretter må man forsøke å rydde disse hindringene av veien. I årsrapporten for 2009 står det at:

Hvis man setter inn ressursene på å skaffe en deltager jobb med en eller flere av de ovenstående punktene uløst vil sjansen for å mislykkes være sånn rundt 100%. (...) Vi kan ikke understreke sterkt nok hvor viktig denne prosessen er hvis man ønsker vellykket sysselsetting på et senere tidspunkt.

Når prosjektmedarbeiderne mener at deltagerne er klare for det går vedkommende ut i praksis. Enten ordinær praksis, praksis og opplæring til arbeid på sykehjem, eller praksis i vernet bedrift.

Deltagerne i Fredrikstad har ikke én kontaktperson. Alle prosjektansatte har ansvar for og kjenner alle deltagerne. De prosjektansatte besøker jevnlig deltagerne på praksisplassene eller har tett kontakt med ansatte på praksisplassene som har ansvaret for dette. Hvor tett oppfølgingen er varierer ut i fra deltagerens behov. I perioder er det mange som følges opp daglig. Tett oppfølging trekkes fram som svært viktig for at Ny sjanse skal lykkes.

Ny sjanse i Fredrikstad tilpasses langt på vei til den enkeltes livssituasjon. De to kursassistente er selv fra Somalia, og kjenner til miljøet og deltagerne personlig. Kunnskapen om hver enkelt deltager er derfor inngående. Det understrekes at dette gjør at prosjektmedarbeiderne kan lage planer som er realistiske for hver enkelt deltager, fordi de tar utgangspunkt i deltagerens faktiske situasjon. Dette er en viktig nøkkel til at prosjektet skal lykkes.

De tre løpene Fredrikstad har utviklet er viktig for den individuelle tilpasningen. Disse er utviklet på bakgrunn av inngående kjennskap til sin målgruppe, og er skreddersydd for disse deltagerne. I løpet hvor deltagerne får ordinær praksis tilpasses praksisplassen til den enkeltes kompetanse, bakgrunn og ønsker. En av prosjektmedarbeiderne uttrykker det slik: *”Om det er snekker, maler eller jobb i matbutikk de ønsker - hva som helst. Så finner vi det som måtte passe”*. At deltagerne får være med å bestemme trekkes fram som sentralt for at de skal lykkes.

Samtidig mener prosjektmedarbeiderne at det er viktig å realitetsorientere deltagerne. Den ene informanten forteller at *”Hvis det er noen som ønsker å bli noe som ikke er mulig, bruker vi ikke mye tid på det”*. Det framgår også som viktig at deltagerne får praksis og søker jobb i yrker hvor det faktisk er behov for arbeidskraft. Prosjektmedarbeider skiller mellom ulike typer praksis: praksis som gir økt kompetanse og praksis som gir mulighet for jobb. Mange av deltagerne har et negativt forhold til praksis – de forstår det som gratis arbeid som ikke leder til noe mer. Å forklare hva slags praksisplass deltageren går til, og å klargjøre rammene rundt praksisperioden er derfor viktig. Før den ordinære praksisperioden må alle deltagerne

gjennom en obligatorisk praksisperiode på fire til seks uker i en attføringsbedrift for å teste arbeidsevne, språkfunksjon og sosial funksjon.

For å tilpasse programmet til de alle svakeste har prosjektet utviklet løpet med praksis i vernet bedrift og med svært tett oppfølging for deltagerne med rusproblemer. Løpet er skreddersydd til denne gruppen mennesker, ikke nødvendigvis til hvert enkelt individ.

Løpet med opplæring og praksis på sykehjem er spesielt godt tilpasset deltagere med omsorgsoppgaver i hjemmet. Sykehjemsarbeid gir store muligheter for deltid-, helge- og kveldsarbeid.

For å gjøre overgangen til deltagelse i Ny sjanse mykere, er arbeidstiden i den første obligatoriske praksisperioden kortere enn en vanlig arbeidsdag (for eksempel fra kl. 10.00 til kl. 14.00). Prosjektet i Fredrikstad inkluderer ikke omsorgsoppgaver i heldagsprogrammene til sine deltagere. Helseforbedrende tiltak, som legebesøk, kan inngå som en del av programmet i oppstartsfasen.

Alle prosjektmedarbeiderne er opptatt av at deltagerne skal få være med og bestemme målsetningene og innholdet i sin plan. Prosjektmedarbeiderne forholder seg forskjellig til tilfeller hvor det oppstår uenighet mellom dem og en deltager. En av prosjektmedarbeiderne forteller at de kan diskutere temperamentsfullt og direkte, med kommentarer som *"Nå må du fader meg skjerpe deg gutt. Du kan ikke surre vekk livet ditt sånn her"*. En av de andre prosjektmedarbeiderne forteller at det er viktig å lytte til den andre parten og finne felles løsninger. Alle informantene mener det er viktig å ha gode relasjoner med deltagerne.

Trekk i stønad benyttes i alle løpene i Fredrikstad med en gang deltagerne har ugyldig fravær. En av prosjektmedarbeiderne uttrykker det slik:

Hvis de er arbeidsføre til en viss grad og ikke vil samarbeide, så får de minste sats fra sosialetaten. Da blir de trukket. Det har vi gjort en del i det siste og det virker. Det er litt farlig å si at det virker veldig bra fordi det er liksom riset bak speilet. Men det er helt tydelig at et stramt økonomisk regime virker.

I hovedsak er det kvinner som deltar i løpet som kvalifiserer til jobb på sykehjem. En prosjektmedarbeider forteller at kvinnene til en viss grad blir dyttet i denne retningen:

Ved første presentasjon av sykehjem så sier de somaliske kvinnene *"No way! Dette vil ikke jeg jobbe med"*. Tenk deg at en somalisk kvinne kommer på sykehjemmet og får

beskjed om at hun skal vaske en naken gammel mann. Det vil for henne være ren skjær galskap. Men etter å ha jobbet litt med det så har vi fått en del kvinner til å jobbe på sykehjem.

5.7.3.3 Moss

Før deltagerne tas inn i Ny sjanse i Moss blir de kartlagt. Dette foregår som møter mellom kontaktperson og deltager. Her diskuteres målsetninger, drømmer og ønsker. I tillegg kartlegges kompetanse og bakgrunn og eventuelle avklaringer eller hindringer for deltagelse. Dette kan for eksempel være barnehageplass til barn. Så raskt et programtilbud er satt sammen begynner deltageren. Hvor lang kartleggingsprosessen er varierer fra deltager til deltager. Moss har ikke felles oppstart.

Deltagerne i Ny sjanse Moss har én fast kontaktperson. Prosjektet har en åpen dør-mentalitet, som vil si at deltagerne når som helst kan komme inn til prosjektmedarbeiderne i løpet av arbeidsdagen. Mange av deltagerne er innom hver dag. Deltagerne følges også opp ved at prosjektmedarbeiderne besøker praksisplassen fra en gang i uka til en gang i måneden. Programmet til den enkelte vurderes løpende, både i samtale med deltager og eventuell arbeidsgiver og norsklærer. Tett oppfølging er ifølge prosjektmedarbeiderne svært viktig for at prosjektet skal lykkes.

Deltagernes heldags- og helårsplaner består av ulike kombinasjoner av et vidt spekter av både yrkesrettet opplæring, språkopplæring og samfunnsorienterende tilbud. Felles for alle deltagerne er at programmet som regel inneholder norskopplæring og en eller annen form for praksis. Det jobbes også med å få på plass alt som må være i orden for at deltagerne skal kunne komme i jobb. Dette kan for eksempel være helsemessige avklaringer, økonomiske problemer, ustabil bosituasjon og lignende.

På bakgrunn av deltagerens ønsker, mål og forutsetninger fylles heldagsprogrammet med ulikt innhold. Det er den enkelte deltagerens ønsker, forutsetninger og rammer som er utgangspunktet. En av prosjektmedarbeiderne forteller at de ikke vil ha faste språk- eller arbeidspraksisplasser og uttrykker det slik: *"Vi tar utgangspunkt i den enkelte og ser hva behovet er. (...) Vi vil finne ut hva folk ønsker seg. Vi har ikke mange tomme praksisplasser som venter på at vi skal fylle dem"*. Individuell tilpasning til hver enkelt deltager er noe som oppfattes som viktig for at prosjektet skal lykkes og noe prosjektmedarbeiderne jobber mye med.

I forhold til språkopplæring er det, i følge prosjektmedarbeiderne, gode muligheter til å tilpasse nivået til den enkelte deltager. På norskopplæringen finnes det mange forskjellige nivåer, og i begynnelsen brukes noe tid på å finne hvilket nivå deltagerne skal inn på. Prosjektmedarbeiderne forteller at tilbud for de aller svakeste er god utbygd:

Vi har veldig lavterskeltilbud, hvor det sitter spesialpedagoger og jobber med dem som enten er analfabeter eller veldig, veldig svake. Og etter hvert har vi sett at de ofte har veldig stort utbytte av å være med på yrkesrettet norskopplæring.

For en deltager som har mye utdannelse og erfaring, på for eksempel universitets-/høgskolenivå, vil opplegget være helt annerledes. En av prosjektmedarbeiderne forteller at det ofte er vanskelig å få godkjent utenlandsk utdannelse, men at de finner tilbud som er nyttige også for slike deltagere.

Prosjektmedarbeiderne forteller at de i stor grad forsøker å tilpasse programmet til deltagerens helsemessige situasjon. Ved helseproblemer forsøker de å bidra til at deltageren får kontakt med lege og kommer i gang med behandling. Fysioterapi, psykologtimer, trening osv. kan inngå som en del av heldagsprogrammet.

Det er stor fleksibilitet med hva som kan inngå i heldagsprogrammet til den enkelte deltager. En av programmedarbeiderne forteller at:

Vi har også lagt stor vekt på samtale med deltagerne for å kartlegge om de har fritidsaktiviteter som er sånn noenlunde faste som vi kan legge inn i programmer. Vi har forsøkt å oppmuntre dem til å ta med seg ungene på klubben, møte andre foreldre og å melde seg til frivillige aktiviteter. Det gjør noen, men mange gjør det ikke, eller prioriterer det ikke. Men vi legger vekt på å finne fram til denne type ting.

For deltagere med barn, kan for eksempel lekselesning med barnet, kontakt med barnevernet og tilrettelegging for samvær inngå i programmet.

Begge prosjektmedarbeiderne forteller at heldagsprogram er viktig for Ny sjanse. Det er nettopp dette som gjør at Ny sjanse skiller seg fra andre, tidligere tiltak. En av prosjektmedarbeiderne sier at dette gjør at kvalifiseringen tar kortere tid. Ny sjanse Moss er strenge på at alle deltagerne skal ha heldagsprogram, men de er veldig fleksible på hva som kan inngå som aktiviteter i dette programmet. Imidlertid er heldagsprogrammet på norskopplæringen noe kortere enn en vanlig arbeidsuke (24 timer). Dette regnes likevel som et fullt heldagsprogram.

Deltagerne er med på å sette egne målsetninger. I kartleggingsprosessen må deltagerne selv komme opp med flere yrker de kunne tenke seg å jobbe i. Begge prosjektmedarbeiderne sier det viktig at deltagerne er med på å bestemme. Av og til oppstår det konflikt mellom prosjektmedarbeiderne og deltagerne. Det er rundt arbeidspraksisen at de aller fleste konfliktene oppstår. Den ene prosjektmedarbeideren forsøker å kun finne løsninger som deltagerne er fornøyd med. Den andre prosjektmedarbeideren forteller at etter et par uker i praksis hender det at deltageren ikke lenger ønsker å være der, selv om det i utgangspunktet var deltageren selv som hadde ønsket å gå ut i praksis. Når slike situasjoner oppstår forsøker prosjektmedarbeiderne å være strenge og si "Nå må du det!" til deltageren. Da hender det at deltagerne forsvinner en stund fra prosjektet, men ofte bøyer de seg og fortsetter. Prosjektmedarbeiderne forteller at de alltid trekker deltagerne i stønad ved ugyldig fravær. Imidlertid er deltagerne flinke til å møte opp. I praksis trekkes deltagerne sjeldent i stønad.

5.7.3.4 Oppsummering

Det er både likheter og forskjeller mellom prosjektene i hvordan tiltaket utformes for deltagerne. Alle prosjektene har kartleggingsperioder, hvor de ansatte blir kjent med deltagerne, definerer målsetninger og rydder av veien eventuelle hindringer for å delta eller for å komme i jobb. Dette danner utgangspunktet for deltagerens individuelle planer. Alle prosjektene følger opp deltagerne sine tett, og innholdet i planene for deltagerne vurderes og revurderes med jevne mellomrom. Alle tre prosjektene har også individuell tilpasning, men tilpasningen er noe ulik prosjektene i mellom. I Fredrikstad tilpasses programmet til deltagerne blant annet gjennom at de har utviklet tre løp, spesielt beregnet for målgruppene i Ny sjanse. I Moss tilpasses programmet til hver enkelt deltager ved at det settes sammen individuelle programmer basert på tilbud som finnes i kommunen. Her er ingen løp fastsatt. Bærum tilpasser programmet gjennom en kombinasjon av individuelle tiltak og gruppetiltak. Alle prosjektene tilpasser programmet etter deltagerens kompetanse og bakgrunn og etter deres ønsker og målsetninger. Moss og Bærum åpner for at ulike typer omsorgsoppgaver og lignende kan inngå i heldagsprogrammene. Det gjør ikke Fredrikstad. Alle prosjektene har brukermedvirkning, men graden av dette varierer. Bærum trekker sjeldent deltagerne i stønad, og de gjør det ikke automatisk ved ugyldig fravær. Prosjektmedarbeiderne her er også svært opptatt av å ivareta deltagerens brukermedvirkning. I Fredrikstad trekkes deltagerne i stønad alltid ved ugyldig fravær, og dette skjer relativt ofte.

Prosjektmedarbeiderne i Fredrikstad er opptatt av brukermedvirkning, men ved konflikt kan prosjektmedarbeiderne bestemme. De jobber i større grad med å overtale og dytte deltagerne i ønsket retning, enn Bærum. Moss trekker deltagerne sine i stønad ved ugyldig fravær, men det er lite ugyldig fravær og i praksis gjøres dette derfor sjeldent. Prosjektmedarbeiderne i Moss er opptatt av brukermedvirkning, men også her kan prosjektmedarbeiderne bestemme hvis det oppstår konflikt. Imidlertid skjer dette ved spesielle tilfeller - når deltagerne ikke ønsker å fullføre praksis som de selv har ønsket å starte.

5.7.4 Arbeid og utdanning eller også økt integrering?

Hagelund og Kavli (2009:259) argumenterer for at aktiviseringstiltak rettet mot innvandrere kan ha et dobbelt siktemål. Jeg går her nærmere inn på om de lokale Ny sjanse-prosjektene kun er rettet mot arbeid eller utdanning, eller om det i tillegg er rettet mot integrering.

5.7.4.1 Bærum

Målsetningene for deltagerne i Ny sjanse Bærum er arbeid eller utdanning og det eneste som forstås som et vellykket resultat. Programtilbudet til deltagerne består i hovedsak av norskopplæring og praksis. Men i tillegg kan programmene inneholde ulike samfunnsorienterende tilbud. En del kurs foregår også i grupper og er ment for å skape nettverk.

I hovedsak er altså Ny sjanse Bærum rettet mot arbeid. Men i og med at programtilbudet inneholder ulike tiltak som ikke er direkte rettet mot arbeid, vil deltagelse kunne føre til økt integrering utover det å komme i arbeid. Det å skape nettverk mellom deltagerne kan føre til økt integrering. Ny sjanse Bærum er altså i hovedsak rettet mot arbeid, men i tillegg jobbes det også med å integrere deltagerne utover dette.

5.7.4.2 Fredrikstad

Målsetningene for deltagerne i Fredrikstad er arbeid/utdanning. Dette er det eneste som regnes som et vellykket resultat for deltagerne. Programtilbudet består i hovedsak av praksis og for noen deltagere noe opplæring i tillegg. Det inneholder ikke direkte norskopplæring eller samfunnsorienterende kurs av noe slag. Alle deltagere har bakgrunn fra Somalia, og deltagelse i Ny sjanse vil altså ikke skape nettverk med personer med bakgrunn fra andre land. Økt integrering blant deltagerne vil derfor bare skje gjennom arbeid.

5.7.4.3 Moss

Målsetningene i Moss er arbeid eller utdanning. Økt integrering kan regnes som et vellykket resultat for de få deltagerne som ikke har mulighet til å komme i jobb. Programtilbudet i Moss inneholder en rekke ulike samfunnsorienterte og nettverksskapende tiltak. Sammenlignet med de to andre prosjektene benytter Ny sjanse Moss flere slike tiltak, og er i større grad tilbøyelig til å inkludere dette både i programmene og i målsetningen til sine deltagere. Ny sjanse Moss er altså både rettet mot arbeid og økt integrering for sine deltagere.

5.7.4.4 Oppsummering

Ny sjanse i Bærum er i hovedsak rettet mot arbeid, men det jobbes med å integrere deltagerne utover dette. Ny sjanse Fredrikstad er rettet mot arbeid, og prosjektet legges opp slik at deltagerne ikke integreres på annen måte enn gjennom jobb. Ny sjanse Moss rettes mot både arbeid og/eller integrering avhengig av deltagerens forutsetninger.

5.8 Måloppnåelse

I perioden 2005-2007 var den totale måloppnåelsen for Ny sjanse på 46 prosent. Det vil si at av alle deltagerne som avsluttet programmet i denne perioden endte 46 prosent i arbeid eller utdanning. For 2008 var andelen 43 prosent (IMDi, 2008; IMDi, 2009).

Måloppnåelsen varierer mellom prosjektene. I rapporten for 2005-2007 står det at måloppnåelsen varierer fra null til 80 prosent for alle prosjektene i hele landet (IMDi, 2008). Disse tallene inkluderer også prosjekter som ikke har hatt noen eller kun én deltager. Måloppnåelsen varierer også mye innad i prosjektene.

Før resultatene tolkes bør målgruppen tas med i betraktningen. Målgruppen til Ny sjanse er totalt sett en svak gruppe, der mange har vært sosialhjelpsmottakere og/eller utenfor arbeidslivet i mange år. Mange har både lite skolegang og lite arbeidserfaring, og i tillegg har en del dårlig helse og store omsorgsoppgaver i hjemmet (IMDi 2008:19-25). Å utvikle et tilbud til denne målgruppen med 100 prosent måloppnåelse kan derfor synes urealistisk. IMDi vurderer selv, på bakgrunn av dette, at måloppnåelsen på i overkant av 40 prosent er et godt resultat (Kaldheim, 2010). I en evaluering av aktiviseringstiltaket Tett individuell oppfølging konkluderer forfatterne med at prosjektene som er mest suksessfulle har en måloppnåelse på ca. 40 prosent (Aspelund, m.fl. 2007:39).

På bakgrunn av disse vurderingene har jeg valgt å dele inn i lav måloppnåelse (under 30 prosent), god måloppnåelse (30-50 prosent), svært god måloppnåelse (over 50 prosent)⁴¹. Jeg ser på den totale måloppnåelsen for alle årene under ett. Etter denne inndelingen har Bærum gode resultater (for perioden 2005-2009). Også Fredrikstad har gode resultater (for perioden 2008-2009). Moss har svært gode resultater (for perioden 2005-2009). Både Moss og Bærum har nedgang i måloppnåelsen for 2009. Fredrikstad har hatt en økning i måloppnåelsen. En viktig forklaringsfaktor her kan tenkes å være at Fredrikstad var i en innkjøringsfase i 2008.

⁴¹ Tallene fra Ny sjanse 2009 blir ikke publisert før denne oppgaven går i trykken. Jeg kan derfor ikke publisere de konkrete tallene fra 2009. Jeg har derfor, etter samtykke fra IMDi, valgt å kategorisere måloppnåelsen i disse tre kategoriene. Disse kategoriene er basert IMDis vurdering av at 40 prosent er god en måloppnåelse. For ikke å forvirre leseren har jeg valgt å heller ikke bruke de konkrete tallene fra perioden 2005-2008, da disse gir et skjevt inntrykk.

6 Analyse

Oppgavens tre forskningsspørsmål er: I) "Hvordan gjennomføres Ny sjanse lokalt?" II) "Hva påvirker lokal gjennomføring?" III) "Hva kan forklare høy måloppnåelse?". I dette kapitlet ønsker jeg å gi et helhetlig bilde av dette, ved å sammenligne de tre prosjektene og se på likheter og ulikheter mellom dem.

Til sist vil jeg vurdere funnene i lys av de to perspektivene i iverksettingsteorien, og jeg drøfter hvilke av perspektivene som egner seg best til å forklare og beskrive iverksettingen av Ny sjanse i Bærum, Fredrikstad og Moss.

6.1 Forskningsspørsmål 1: Hvordan gjennomføres Ny sjanse på lokalnivå?

Dette forskningsspørsmålet skal belyse hvordan de tre lokale Ny sjanse-prosjektene gjennomføres på lokalnivå. Her studerer jeg hvordan prosjektet er organisert og plassert i kommunen og selve gjennomføringen av prosjektet – samarbeidsaktører, programtilbudet, skreddersøm av program og om tiltaket i hovedsak er rettet mot arbeid og utdanning og/eller integrering. Det er faktorer innenfor variablene "trekk ved iverksettingsenheten" og "lokal gjennomføring" i iverksettingsmodellen, men jeg konsentrerer meg i hovedsak om gjennomføringen. Jeg forsøker her å oppsummere og å peke på likheter og forskjeller i gjennomføring mellom de tre kommunene. Jeg ønsker å se i hvilken grad retningslinjene og påleggene fra IMDi er etterfulgt i de tre prosjektene. Imidlertid viser empirien at det er frihetsgrader innenfor de formelle vilkår og retningslinjer fra IMDi. Jeg vil derfor gå litt dypere inn i hvordan prosjektene gjennomføres på lokalt nivå. Jeg fokuserer her på variabelen "lokal gjennomføring av Ny sjanse": individuell kartlegging, tett oppfølging, samarbeidsaktører, programtilbud, individuell tilpasning, brukermedvirkning og hvorvidt programmet kun er rettet mot arbeid og utdanning eller integrering i tillegg. Hovedhensikten er ikke å vurdere kvaliteten av det som er gjennomført, men å si noe om likheter og forskjeller i hvordan de tre lokale Ny sjanse-prosjektene gjennomføres. Helt til slutt vil jeg likevel forsøke å gi noen vurderinger av hvorvidt iverksetting av Ny sjanse kan sies å være vellykket eller ikke.

6.1.1 Iverksetting av politiske standarder og målsetninger

Retningslinjene fra IMDi krever at hvert prosjekt er lederforankret og at de har innledet systematiske samarbeid med ulike aktører som er nødvendig for å oppnå de overordnede målene. Hvilke samarbeidsinstanser dette er, defineres ikke. Men alle prosjektene som ikke

er en del av NAV må inngå samarbeidsavtale med NAV. Ny sjanse i Bærum, Fredrikstad og Moss er organisert på ulikt vis i kommunestrukturen, men alle tre prosjektene er organisert som egne enheter, med en prosjektleder. De oppfyller altså kravet om å være lederforankret.

Når det gjelder hvilke og hvor mange instanser prosjektene samarbeider med finnes det store variasjoner. Prosjektene i Bærum og Moss samarbeider med langt flere enn Fredrikstad. En fellesnevner er likevel at alle prosjektene har inngått samarbeidsavtaler med de aktørene de selv mener er viktig for å oppnå målene. Ny sjanse i Bærum og Moss har inngått samarbeidsavtale med NAV. Ny sjanse Fredrikstad er en del av NAV. Dette viser at også de formelle kravene om samarbeid og organisering er etterfulgt.

Rundskrivene fra IMDi setter visse vilkår for prosjektene når det gjelder gjennomføringen for deltagerne. Vilkåret om at alle deltagerne skal ha individuelle planer, som er utarbeidet med utgangspunkt i en individuell kartlegging av hva deltageren behøver, ønsker og kan nyttiggjøre seg av, er oppfylt i alle tre prosjektene. Planene vurderes og evalueres med jevne mellomrom, selv om ingen av prosjektene har fastsatte rutiner for dette. Programmene i alle tre prosjektene inneholder opplæringen innen samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet, som vilkårene fra IMDi tilsier. Alle prosjektene har og har hatt deltagere som inngår i målgruppene. Alle prosjektene må fastsette konkrete målsetninger i søknadene som hvert år sendes til IMDi. I de årlige rapporteringene evaluerer prosjektene sin egen virksomhet. Dermed er også disse formelle kravene oppfylt.

Imidlertid finnes det noen få unntak. Det første er vilkåret om at alle deltagerne skal ha én kontaktperson. I Fredrikstad har de valgt en annen løsning, hvor alle prosjektansatte har ansvaret for alle deltagerne, og heller har ansvaret for forskjellige deler av prosjektprosessen. I prosjektene i Bærum og Moss har deltagerne både én fast kontaktperson, og en ordning hvor alle prosjektansatte kjenner og har ansvar for alle deltagerne.

Det andre unntaket er kravet om at alle deltagere skal ha heldags- og helårsprogram. Alle tre prosjektene oppgir at det å fylle et heldags- og helårsprogram kan være vanskelig, og at de

har deltagerne som ikke har fullt program. Imidlertid er ikke heldagsprogrammet for noen av deltagerne vesentlig mindre enn en full arbeidsuke i verken Bærum, Fredrikstad eller Moss.

Et tredje unntak er at prosjektet i Bærum ikke trekker deltagerne automatisk i stønad ved ugyldig fravær. Dette gjøres i både Fredrikstad og Moss, men det varierer hvor høyt det ugyldige fraværet er.

Den siste uoverensstemmelsen mellom IMDis intensjoner og lokal gjennomføring er hvorvidt prosjektene retter seg kun mot arbeid/utdanning, eller om det også rettes mot integrering. Moss setter av og til integreringsmålsetninger for deltagerne som står svært langt fra deltagelse arbeidslivet. Dette er ikke i tråd med IMDis intensjoner. Imidlertid er det som nevnt tvetydigheter rundt dette i rundskrivene.

6.1.1.1 Oppsummering

Med noen få unntak er de formelle retningslinjene og vilkårene fra IMDi etterfulgt i alle de tre prosjektene. Den største uoverensstemmelsen er at prosjektet i Moss inkluderer integrering utover det å komme i arbeid i større grad enn hva som er IMDis intensjoner.

6.1.2 Lokal gjennomføring

Formelle vilkår og retningslinjer sier ikke nødvendigvis noe om kvaliteten eller dybden på det som er iverksatt (Kavli m.fl. 2007:8). Jeg går derfor her nærmere inn i hvordan de tre prosjektene utformes og sammenligner dette. Poenget her er å forsøke å gå dypere inn i og å vise hvordan prosjektene faktisk gjennomføres på lokalt nivå. Jeg begynner med det som er likt mellom prosjektene og tar deretter for meg det som er ulikt, og forsøker å si noe om hvilken betydning dette får for deltagerne.

6.1.2.1 Likhetstrekk

6.1.2.1.1 Individuell kartlegging

Alle de tre prosjektene kartlegger deltagerne sine individuelt. Dette skjer i oppstartsfasen. De prosjektansatte jobber med å bli kjent med deltageren og å kartlegge hans/hennes kompetanse, interesser og ønsker. Dette brukes senere til å utarbeide målsetninger og en individuell plan. Å avklare livssituasjonen og å eventuelt rydde av veien ulike ting som hindrer deltagelse oppgis av alle prosjektene som nødvendig i begynnelsen kurset. Selv om det finnes noen variasjoner i hvordan kartleggingen organiseres, er den individuelle kartleggingen i hovedsak et likhetstrekk mellom prosjektene.

6.1.2.1.2 Tett oppfølging

Alle prosjektene følger opp alle deltagerne sine tett. Antall deltagere per fulle stilling varierer både innad og mellom prosjektene, men er ikke over 20. Hvor mye tid som brukes på hver deltager varierer, men i alle prosjektene er de ansatte tilgjengelige for deltagerne og følger opp hvordan det går med hver deltager. Som nevnt fyller ikke Fredrikstad kravet om én kontaktperson for hver deltager, men det ser likevel ut til at oppfølgingen av hver deltager er tett, også her. Tett oppfølging av deltagerne er derfor også et likhetstrekk mellom de tre prosjektene.

6.1.2.2 Forskjeller

6.1.2.2.1 Samarbeid

Det er forskjeller i hvilke og hvor mange aktører prosjektene samarbeider med. For å tilby ulike tiltak samarbeider både Bærum og Moss med et vidt spekter av andre aktører. Fredrikstad samarbeider med et mer beskjedent antall andre aktører.

6.1.2.2.2 Programtilbudet

Tiltaksviftene i Bærum og Moss er brede, mens tiltaksviften i Fredrikstad er smal. Ny sjanse i Bærum benytter tilbud innen norskopplæring og utdanning, tilbud for å øke yrkesmessig kompetanse og samfunnsorienterende tilbud. Imidlertid er språkopplæring og praksis de mest sentrale elementene. Prosjektet benytter seg av tilbud som eksisterer i kommunen og har også utviklet noen egne kurs. Fredrikstad benytter seg av tilbud innen norskopplæring, praksis og opplæring på sykehjem og tilbud for å øke yrkesmessig kompetanse. Språkopplæring skjer i hovedsak gjennom arbeidspraksis. Det er arbeidspraksisen som utgjør hovedelementet i programmet i Fredrikstad. Fredrikstad har utviklet egne tilbud. Ny sjanse Moss benytter et vidt spekter av både tilbud innenfor norskopplæring, tilbud innen utdanning, tilbud for å øke yrkesmessig kompetanse og samfunnsorienterende tilbud. Moss benytter seg kun av eksisterende tilbud i kommunen. Programtilbudet er derfor noe som er forskjellig mellom de tre prosjektene.

6.1.2.2.3 Individuell tilpasning

Alle prosjektene har deltagere med svært ulik bakgrunn og forutsetninger, og dette krever ulik individuell tilpasning. Alle prosjektene tilpasser programmene til deltagerne individuelt, men tilpasningen skjer på ulike måter.

I Bærum skjer tilpasningen både gjennom å benytte tiltak som finnes i kommunen og ved å utvikle egne tilbud. For å tilpasse programmet til deltagerne med særskilte utfordringer har prosjektet åpnet for at ulike omsorgsoppgaver og helsefremmende tiltak kan inngå som del av programmet. Prosjektet har en kombinasjon av målgruppetilpasning og individuell tilpasning.

I Fredrikstad skjer tilpasningen til deltagerne gjennom at de har utviklet egne løp spesielt for sine målgrupper. På denne måten tilpasses programmet til deltagerne på ulike nivåer og med like ønsker. Innenfor disse tre løpene finnes det noen muligheter for individuell tilpasning, gjennom blant annet valg av praksissted eller om målsetningene for løpet med sykehjem skal være jobb eller videre utdanning. Imidlertid er det en del sider ved løpene som er fastsatt. Omsorgsoppgaver i hjemmet kan ikke inngå i programmet i Fredrikstad, men i kartleggingsperioden benyttes tiden til å tilrettelegge for deltagelse på andre måter. Prosjektet har prioritert målgruppetilpasning.

I Moss tilpasses løpene individuelt til hver enkelt deltager. Begrensningene ligger i hvilke tiltak og tilbud som finnes i kommunen. Prosjektet har ingen faste praksisplasser eller løp. For å tilpasse programmet til deltagerne med særskilte utfordringer har prosjektet åpnet for at ulike omsorgsoppgaver, helsefremmende tiltak og faste fritidsaktiviteter kan inngå som del av deltagerprogrammene. Prosjektet har prioritert individuell tilpasning.

Alle prosjektene har dermed individuell tilpasning, men tilpasningen skjer på ulikt vis.

6.1.2.2.4 Brukermedvirkning og fraværsreglement

Alle prosjektene er opptatt av brukermedvirkning, men i hvilken grad deltagerne får være med og bestemme varierer både mellom prosjektene og innad i prosjektene.

I Bærum er begge prosjektmedarbeidere svært opptatt av at deltagerne skal prøve ut det de ønsker, selv om prosjektmedarbeiderne ikke har tro på det selv. Oppstår det konflikt skal de alltid løses i fellesskap. De har trukket deltagerne i stønad ved ugyldig fravær, men dette skjer sjeldent, og det trekkes ikke med en gang en deltager er borte.

Også i Fredrikstad er prosjektmedarbeiderne opptatt av at deltagerne skal få være med og bestemme, men også av å realitetsorientere deltagerne. Det brukes ikke mye tid på ting som oppfattes som urealistisk. Ved konflikt oppgir en av prosjektmedarbeiderne at de er opptatt

av å finne felles løsninger, mens en annen prosjektmedarbeider oppgir at da bestemmer ofte de ansatte. Sammenlignet med de to andre prosjektene jobbes det mer med å overtale eller dytte deltagerne i ønsket retning. En deltager som ikke ønsker å jobbe på sykehjem, kan bli forsøkt overtalt til dette. I Fredrikstad trekkes deltagerne automatisk i støtte ved ugyldig fravær.

Prosjektmedarbeiderne i Moss er opptatt av at deltagerne skal være med å bestemme. Ved konflikt forsøker prosjektmedarbeiderne å komme fram til felles løsninger, men ved noen tilfeller bestemmer prosjektmedarbeiderne. Deltagerne trekkes i stønad ved ugyldig fravær, men dette skjer ikke ofte.

Grad av reell brukermedvirkning varierer mellom prosjektene. I hvilken grad deltagerne trekkes i stønad ved ugyldig fravær varierer også.

6.1.2.2.5 Tiltak rettet mot arbeid og utdanning eller integrering i tillegg

Prosjektet i Bærum er rettet mot arbeid, og å få deltagerne over i arbeid/utdanning er alltid hovedmålsetningen her. Imidlertid kan det finnes tilleggsmålsetninger og det jobbes for at deltagerne skal integreres utover det å komme i jobb. Prosjektet i Fredrikstad er rettet mot arbeid. Det jobbes ikke for at deltagerne skal integreres utover det å komme i jobb. Prosjektet i Moss er både rettet mot arbeid og integrering. Det jobbes både for at deltagerne skal ut i jobb og at de skal integreres. Dermed er også dette en forskjell mellom de tre prosjektene.

6.1.3 Den lokale gjennomførings betydning for deltagerne

Funnene viser at det er både likheter og forskjeller mellom hvordan prosjektene gjennomføres. Forskjellene i gjennomføring betyr at deltagerne får ulike tilbud i Ny sjanse avhengig av hvilken kommune de bor i.

Når deltagere pålegges å delta i et heldags- og helårsprogram er det i følge Kavli m.fl (2007:8) etisk viktig at deltagerne tilbys gode og verdifulle program. I deres studie av introduksjonsordningen kommer de fram til at mange kommuner mangler tiltaksvifter som er såpass brede at det er reell mulighet for individuell tilpasning. Ny sjanse i Fredrikstad som benytter seg av en smal tiltaksvifte står dermed i fare for å ikke kunne tilby sine deltagere et reelt individuelt tilbud. Dette prosjektet har prioritert målgruppetilpasning framfor individuell tilpasning. Det å utvikle egne tilbud til målgruppene i Ny sjanse kan på den ene

siden føre til at deltagerne får et program som skreddersys deres behov og utfordringer. På den andre siden kan det svekke mulighetene for individuell tilpasning hvis prosjektet får deltagere som ikke passer inn i noen av de tre løpene. Bærum som benytter seg både av eksisterende og egne tilbud har derfor svært gode muligheter til å tilpasse programmet etter målgruppen og individuelt. Ny sjanse i Moss kunne også hatt vanskeligheter med å tilpasse programmet individuelt, fordi de kun benytter seg av eksisterende tilbud. Imidlertid er tilbudet som finnes i kommunen mangfoldig og godt utbygd.

Når det utvikles faste løp for deltagerne legges det til grunn at deltagerne i målgruppen har noe til felles – at de er like. For Ny sjanse Fredrikstad som kanskje har en mer enhetlig målgruppe enn de to andre prosjektene kan det hende at en slik løsning gir god individuell tilpasning. Imidlertid er det ikke sikkert. En slik løsning krever dermed kanskje større grad av lydhørhet overfor deltagerne og brukervedvirkning innenfor de fastsatte rammene.

I følge Djuve og Kavli (2007:213) er brukervedvirkning en forutsetning for individuell tilrettelegging av introduksjonsprogrammet. Brukervedvirkning handler om at deltagerne selv skal få være med og bestemme over egen hverdag og eget programinnhold. Studien fra Introduksjonsordningen (Kavli m.fl 2007:12) viser at brukervedvirkning er en tilbakevendende utfordring, og at det finnes svært ulike syn på hvor grensene for brukervedvirkning skal trekkes. Funnene fra de tre Ny sjanse-prosjektene viser også ulikheter når de gjelder brukervedvirkning. Begge prosjektmedarbeiderne i Bærum er svært opptatt av brukervedvirkning, og strekker seg langt for at deltagerens vilje skal imøtekommes. I Fredrikstad og Moss er det forskjeller mellom prosjektmedarbeiderne innad i prosjektene. Noen er mer opptatt av at deltagerne skal bestemme, mens andre i større grad setter foten ned. Fredrikstad jobber i større grad enn de to andre prosjektene med å få deltagerne i ønsket retning. Det ser ut til at brukerne har mest innflytelse over både egne målsetninger og innhold i Bærum og minst i Fredrikstad. Moss ligger et sted i mellom.

Hvorvidt et aktiviseringsprogram er rettet kun mot arbeid og utdanning eller integrering i tillegg, kan ha stor betydning for deltagerens resultater (Hagelund og Kavli, 2009:261). Deltagere i Fredrikstad som kun har arbeid som målsetning, et programtilbud som i all hovedsak består av praksis og som i hovedsak omgås personer fra samme opprinnelsesland, vil ikke integreres utover det å komme i arbeid eller utdanning. I de to andre prosjektene,

hvor andre typer tiltak også inkluderes og hvor man omgås mennesker med ulik bakgrunn, vil deltagelse kunne føre til økt integrering utover det å komme i jobb.

6.1.4 En vellykket iverksetting?

De to ulike iverksettingsperspektivene har ulike kriterier for å vurdere vellykket iverksetting. Mens "ovenfra-ned"-perspektivet gjerne vurderer iverksettingen som vellykket hvis den er gjennomført i tråd med tiltakets overordnede intensjoner og målsetninger, vurderes vellykket iverksetting i "nedenfra-opp"-perspektivet vanligvis som grad av samsvar mellom ønsket samfunnsmessig endring og faktiske resultater av tiltaket (Kjellberg og Reitan, 1995:162).

6.1.4.1 "Ovenfra-ned"

Empirien viser at de overordnede standardene og målsetningene i rundskrivene fra IMDi i hovedsak er oppfylt i alle de tre kommunene. Med grad av samsvar mellom overordnede standarder og målsetninger og lokal gjennomføring som kriterium for vellykket iverksetting, kan altså utformingen av Ny sjanse sies å gi en vellykket iverksetting. Gjennomføringen varierer ganske mye mellom hvert prosjekt, men variasjonen skjer i hovedsak innenfor rammene som er satt av IMDi. Det er også i tråd med målsetningen fra IMDi om å prøve ut ulike måter å kvalifisere på.

Van Meter og Van Horn (1975:449) understreker imidlertid at en vellykket gjennomføring ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å oppnå endelige positive resultater. Denne måten å evaluere iverksettingen på sier altså at iverksettingen av Ny sjanse skjer etter intensjonene. Men dette trenger ikke bety at de endelige resultatene av tiltaket bli bra.

6.1.4.2 "Nedenfra-opp"

Samsvar mellom ønsket samfunnsmessig endring og ønskede resultater kan vurderes ut i fra antall deltagere som ender i jobb eller utdanning. Her har Moss resultater som regnes som svært gode (over 50 prosent i jobb/utdanning) mens Bærum og Fredrikstad har resultater som regnes som gode (fra 30 til 50 prosent i jobb/utdanning). Dette har jeg forklart nærmere i empirikapittelet. IMDi argumenterer for at måloppnåelsen er god ved ta hensyn til målgruppene og ved å sammenligne med andre lignende aktiviseringstiltak. Dermed vurderes iverksettingen av Ny sjanse i de tre prosjektene også ut ifra "nedenfra-opp"-perspektivet som positivt.

6.2 Forskningsspørsmål 2: Hva påvirker den lokale gjennomføringen?

Dette forskningsspørsmålet skal belyse hvilke variabler som har betydning i iverksettelsesprosessen, og hvordan de henger sammen og påvirker hverandre. Her er det tre sider ved gjennomføringen jeg ønsker å forklare. For det første ønsker jeg studere hvorfor IMDi's målsetning om at Ny sjanse kun skal rettes mot arbeid og utdanning ikke følges i alle prosjektene. For det andre ønsker jeg å studere hva som kan forklare hvorfor de fleste andre standardene og målsetningene fra IMDi er fulgt opp i alle tre prosjektene. For det tredje ønsker jeg å se hvilke faktorer som kan forklare hvorfor prosjektene gjennomføres forskjellig innenfor de gitte rammene.

Jeg begynner med å gå gjennom hver og en av variablene i modellen og se hvilken betydning den enkelte variabel har hatt.

6.2.1.1 Politiske standarder og målsetninger

Målsetninger og standarder er en av variablene som danner utgangspunktet for iverksetningen i Van Meter og Van Horns iverksetningsmodell (1975). I denne studien er det målsetningene og retningslinjene i rundskrivene som utformes av IMDi som danner utgangspunktet for iverksetningen av Ny sjanse. Forventningen er at tydelige og entydige målsetninger skal føre til en effektiv iverksetting, og minske sannsynligheten for misforståelser eller bevisste fordreininger (Van Meter og Van Horn, 1975). Som empirien viser er det meste i rundskrivene fra IMDi tydelig og entydig, med unntak av noe tvetydighet om tiltaket kun skal rettes mot arbeid og utdanning eller om det også kan rettes mot integrering. Hovedinntrykket er også at retningslinjene og påleggene fra IMDi i all hovedsak er implementert i alle tre prosjektene, men at det er forskjeller i hvorvidt prosjektene er rettet mot kun arbeid og utdanning eller integrering i tillegg. Dette tyder for det første på at standardene og målsetningene har betydning for utformingen av prosjektene lokalt. For det andre ser det ut til at antagelsen om at uklare retningslinjer åpner for ulike tolkninger hos lokale iverksettere stemmer.

Funnene viser videre at det er store variasjoner i hvordan prosjektene utformes i hver kommune. Men disse variasjonene finner sted innenfor rammene som er gitt av IMDi. Variasjoner i utforming kan også sies å være en målsetning fra IMDi ettersom Ny sjanse er et utprøvningsprosjekt hvor målet er å teste ut ulike utforminger og metoder.

Kort oppsummert ser det ut til at standarder og målsetninger har stor betydning for den lokale gjennomføringen. Målsetningene og retningslinjene som er tydelig utformet er i hovedsak iverksatt og har altså bidratt til en effektiv iverksetting. Målsetningen som er tvetydigen har åpnet for lokale tilpasninger. Åpne rammer og lite detaljstyring kan være med på å forklare ulik utforming i de tre prosjektene.

6.2.1.2 Ressurser

Som modellen til Van Meter og Van Horn (1975) forutsier, har ressurser betydning for iverksettingen av Ny sjanse. At det har blitt bevilget midler over statsbudsjettet (og over kommunebudsjettene for noen av prosjektene) er en forutsetning for at Ny sjanse har blitt satt ut i livet. Ingen av prosjektmedarbeiderne trekker fram ressurser som noen utfordring. Tilstrekkelige ressurser kan dermed være med å forklare hvorfor målsetningene og retningslinjene i stor grad er iverksatt. Direkte midler til lønn og drift av prosjektene er sentralt for at prosjektene er organisert som egne enheter. Antall ansatte i forhold til prosjektets størrelse har betydning for tett oppfølging og individuell tilpasning.

Ressursene mellom prosjektene varierer noe, både i form av økonomi og personale. Men når man ser på de totale budsjettramme, totalt antall årsverk og totalt antall deltagere blir forskjellene mindre. Forskjellene begrenses ytterligere hvis det tas med i betraktningen at deler av kostnadene faller inn under andre budsjetter. På bakgrunn av dette og fordi økonomi ikke oppleves som en utfordring i noen av prosjektene ser det ikke ut til at ressurser kan forklare ulik lokal gjennomføring.

6.2.1.3 Kommunikasjon mellom IMDi og Ny sjanse-prosjektet

Kommunikasjon mellom IMDi og Ny sjanse-prosjektene handler om forholdet og innflytelsesfordelingen mellom disse enhetene. I følge Kjellberg og Reitan (1995:145) vil prosjekter som iverksettes kommunalt ha større frihet enn tiltak som iverksettes sentralt, fordi styringsstrukturene er løsere og mindre hierarkisk oppbygd. Forventningene er at det i større grad vil være målforskyvning og lokale tilpasninger gjennom kommunal iverksetting.

Ny sjanse iverksettes av kommunen. Forholdet mellom IMDi og de tre Ny sjanse-prosjektene ser imidlertid ut til å være svært tett gjennom nettverkssamlinger og søknads- og rapporteringsprosessene. Kommunikasjonen ser ut til å være så tett at IMDi har god oversikt og stor påvirkningskraft når det gjelder hva som gjennomføres i hvert Ny sjanse-prosjekt.

Kommunikasjonen ser ut til å gå begge veier, gjennom at IMDi tar hensyn til tilbakemeldingen fra prosjektene. Samtlige prosjektmedarbeidere oppfatter kommunikasjonen med IMDi som tett, personlig og bra. Alle opplever at de kan prøve og feile, at de blir lyttet til og tatt på alvor. Prosjektene har noen retningslinjer fra IMDi å forholde seg til, men samtidig mye frihet innenfor disse. Standardene og målsetningene er ikke fundert i noen lov, kun i rundskriv fra IMDi. Forholdet er altså både preget av noe styring og mye frihet. Det lite som tyder på et veldig hierarkisk stryingsforhold.

Empirien viser altså et tettere forhold mellom iverksettingsenhetene, enn hva teorien forventer. Dette kan være med på å forklare hvorfor de viktigste retningslinjene og standardene er iverksatt i alle de tre prosjektene, og hvorfor det i liten grad har skjedd målforskyvninger. Unntaket her er målsetningene og tilpasningene i programmet til de svakeste deltagerne. Men ettersom kommunikasjonen mellom IMDi og prosjektene er så tett, ser det ut til at det heller er tvetydigheten i målsetningene og standardene som forklarer forskjellene her enn uklar kommunikasjon.

Kommunikasjonen mellom IMDi og Ny sjanse-prosjektene ser ut til å ha bidratt til en vellykket iverksetting av Ny sjanse. I og med at alle prosjektene opplever kommunikasjonen som bra og forholdet mellom IMDi og de ulike Ny sjanse-prosjektene er like, kan ikke kommunikasjonen forklare ulik utforming i de tre prosjektene.

6.2.1.4 Trekk ved iverksettingsenheten

Trekk ved iverksettingsenheten tar for seg de organisasjonsmessige trekkene ved de lokale Ny sjanse-prosjektene. Det forventes at hvordan denne enheten er bygget opp og grad av hierarkisk kontroll innad i iverksettingsenheten vil ha betydning for gjennomføringen (Kjellberg og Reitan, 1995:146).

Alle tre prosjektene er ulikt organisert i kommunestrukturen, men samtlige prosjekter mener de er godt forankret i den enheten de er organisert under. I forhold til kommuneledelsen mener både Bærum og Moss at de er godt forankret, mens Fredrikstad mener de er mindre godt forankret. Imidlertid opplever alle prosjektene at de i liten grad blir styrt, men at de selv bestemmer over innhold og utforming av tiltaket. Dette gjelder både fra kommuneledelsen og fra ledelsen i enheten de er organisert under. Alle prosjektene oppfatter også

samarbeidet med henvisningsinstans som god, uavhengig av hvor i kommunen de er organisert.

Lite styring fra kommuneledelsen og enheten prosjektet er organisert under kan ha bidratt til en vellykket iverksetting i tråd med IMDis standarder og målsetninger, fordi prosjektene kun har hatt disse retningslinjene å forholde seg til. Imidlertid ser det ikke ut til at hvor eller i hvilken kommune prosjektene er utformet i har hatt særlig betydning for gjennomføringen. Trekk ved iverksettingsenheten ser derfor ikke ut til å kunne forklare ulik gjennomføring i de tre prosjektene.

6.2.1.5 Strukturelle faktorer

Strukturelle faktorer er forklaringsvariabler som prosjektet selv ikke råder over, men som likevel har betydning for utfallet. Jeg har studert trekk ved arbeidsmarkedet, trekk ved deltagerne og trekk ved kommunen.

Trekk ved arbeidsmarkedet er sentralt for gjennomføringen av prosjektet. Det er noen forskjeller mellom arbeidsledigheten i de tre kommunene, men den er gjennomgående lav. Prosjektmedarbeiderne i alle tre kommunene mener at det er krevende å finne gode praksis- og arbeidsplasser. Dette har betydning for den lokale gjennomføringen. Ettersom arbeidsledigheten er relativt lik i alle de tre kommunene ser dette ikke ut til å kunne forklare variasjonene i programtilbudet i de tre prosjektene. I Fredrikstad hvor arbeidsledigheten er høyest ville man kunne forvente at det i større grad ble benyttet andre typer tilbud enn praksis. Imidlertid er det motsatte tilfellet. Trekk ved arbeidsmarkedet ser altså ikke ut til å kunne forklare forskjellene i programtilbudet.

Det kunne også være rimelig å forvente at trekk ved deltagerne påvirker både "målforståelse og handlingsvilje" og "lokal gjennomføring". Forventningen var at mange svake deltagere fører til at målsetningene tilpasses deltagerne og at programmet fylles med mer samfunnsorienterende tilbud. Imidlertid har alle prosjektene både sterke og svake deltagere. Alle prosjektene oppgir at de har deltagere med store kvalifiseringsutfordringer. Dermed ser ikke trekk ved deltagerne ut til å kunne forklare ulik gjennomføring.

Den siste strukturelle faktoren, trekk ved kommunen, ser ut til å ha betydning for tilbudet som gis deltagerne. Funnene viser flere tilfeller hvor manglende tilbud eller manglende

kapasitet i eksisterende tilbud legger begrensninger på tilbudet som gis til deltagerne, jfr. for eksempel norskopplæring til de aller svakeste i Bærum og flyktningeguiden i Bærum og Moss. Imidlertid er både Bærum, Fredrikstad og Moss store til middels store kommuner, og alle prosjektmedarbeiderne opplever at tilbudene de ønsker i hovedsak finnes i kommunen. Forskjellene i tilbudet ser altså ikke ut til å kunne forklare hvorfor Fredrikstad har valgt å utvikle helt egne løp, mens Bærum utviklet noen egne kurs og Moss kun benytter seg av eksisterende tilbud.

Kort oppsummert betyr dette at både trekk ved arbeidsmarkedet, trekk ved deltagerne og trekk ved kommunen ser ut til å ha betydning for den lokale gjennomføringen. Men ingen av faktorene kan forklare ulikhetene i programtilbudet og antallet samarbeidsaktører.

6.2.1.6 Målforståelse og handlingsvilje

Forventningen her er at sammenfallende syn mellom sentrale myndigheter og lokale iverksettere vil gjøre iverksettingen mer effektiv, og det vil føre til at tiltaket i større grad utføres i tråd med sentrale myndigheters intensjoner (Van Meter og Van Horn, 1975).

Rundskrivene fra IMDi har noen konkrete standarder og målsetninger, men åpner også for at prosjektene i stor grad selv skal avgjøre den lokale utformingen. Når det gjelder samsvar mellom overordnet og lokal målforståelse, viser funnene at alle prosjektene forstår arbeid og utdanning som hovedmålsetningen, men at økt integrering kan være en målsetning i Moss. I Bærum er målet alltid arbeid eller utdanning, men målsetningene kan være videre. I Fredrikstad er målsetningen arbeid. Målforståelsen i Bærum og Fredrikstad ser altså ut til å samsvare mer med IMDis intensjoner enn målforståelsen i Moss.

Videre ser det ut til å være samsvar mellom målforståelsen og hvordan prosjektene utformes. I Fredrikstad er praksis hovedelementet i prosjektet. I Bærum er både praksis og norskopplæring de mest sentrale delene av prosjektet, men andre typer samfunnsorienterte- og nettverksskapende tiltak inngår også i deltagerprogrammene. I Moss inkluderes mange ulike tiltak og tilbud. Praksis og norskopplæring er viktig også her, men i dette prosjektet inkluderes i større grad andre typer tiltak som skal lede til økt integrering for deltagerne. I Moss og Bærum kan ulike omsorgsoppgaver og helsefremmende tiltak inngå som del av deltagerprogrammene, mens i Fredrikstad kan det

ikke det. Det ser ut til at prosjektmedarbeidernes målforståelse har stor betydning for den lokale utformingen.

Empirien viser også at det er ulike syn prosjektmedarbeiderne imellom på hvordan prosjektene bør legges opp. Synet på hvordan prosjektet burde gjennomføres samsvarer med hvordan det faktisk gjennomføres. Prosjektmedarbeiderne i Fredrikstad mener at tiltak og kurs som finnes i kommunen ikke er det deltagerne behøver, og ønsker i stedet å være et alternativ. Prosjektet her har utviklet egne løp og benytter seg ikke av eksisterende tilbud. Prosjektmedarbeiderne i Moss er opptatt av å tilby skreddersydde programmer til deltagerne, og i dette prosjektet benyttes svært mange ulike tiltak og tilbud i kommunen. Prosjektmedarbeiderne i Bærum er opptatt av at deltagerne må trives for å lykkes og at de må få være med å bestemme selv. Brukermedvirkning er svært sentralt i gjennomføringen i Bærum. Prosjektet benytter seg både av tilbud som finnes i kommunen, og utvikler egne tiltak og kurs ut ifra hva deltagerne ønsker.

Lipskys (1980) forventning om at offentlig politikk aldri vil være spesifikk nok, og at lokale iverksettere derfor vil ha stor betydning for den lokale gjennomføringen ser ut til å stemme. I samsvar med forventningene "nedenfra-opp"-perspektivet viser funnene at de lokale prosjektmedarbeidernes tolkning og forståelse av målsetningene har stor betydning for hvordan prosjektene utformes. De viser også at tvetydighet i målsetningene åpner for lokale tilpasninger. Videre viser funnene at prosjektmedarbeidernes syn på hvordan prosjektet bør legges opp, innenfor rammene som er gitt av IMDi, i stor grad styrer hvordan prosjektene legges opp.

6.2.2 Oppsummering

Både standarder og målsetninger, ressurser og kommunikasjon ser ut til å ha betydning for den lokale gjennomføringen. Standardene og målsetningene danner rammene for den lokale gjennomføringen. Dette danner utgangspunktet for hvilke retningslinjer og vilkår som skal følges opp og gir prosjektene en del frihet til å selv avgjøre hvordan tiltaket skal utformes. Standardene og målsetningene fra IMDi er klare og entydige på de fleste punktene og hovedinntrykket er at de fleste pålegg og retningslinjer er fulgt opp i alle de tre kommunene. Der hvor det er noe tvetydighet, er det også forskjeller mellom prosjektene. Både standarder og retningslinjer, ressurser og tett kommunikasjon ser ut til å være med på å

forklare hvorfor det meste er iverksatt i alle de tre prosjektene. Tvetydighet i standarder og retningslinjer kan også være med på å forklare ulik målforståelse mellom prosjektene.

Handlingsvilje og målforståelse ser ut til å ha hatt stor betydning for hvordan tiltaket gjennomføres lokalt. Målforståelsen til prosjektmedarbeiderne i hvert enkelt prosjekt, herunder både tolkningen av målsetningene fra IMDi og syn på hvordan prosjektene burde legges opp innenfor rammene gitt av IMDi, henger sammen med hvordan prosjektet er utformet. Handlingsviljen og målforståelsen til de lokale iverksetterne ser altså ut til å være variabelen som har størst betydning for den lokale gjennomføringen.

Strukturelle faktorer ser ut til å ha hatt betydning for gjennomføringen, men forholdene i de tre kommunene er i hovedsak like. Disse faktorene kan altså ikke forklare hvorfor Ny sjanse Fredrikstad i hovedsak har utviklet egne tilbud og samarbeider med langt færre aktører og har en smale tiltaksvifte sammenlignet med de andre to prosjektene.

Trekk ved iverksettingsenheten ser ikke ut til å ha hatt stor betydning for den lokale gjennomføringen. Prosjektene selv opplever at det legges lite føringer fra kommuneledelsen og fra instansen de er organisert under.

6.3 Forskningsspørsmål 3: Hva gir høy måloppnåelse?

Det siste forskningsspørsmålet belyser hvilke faktorer som gir høy måloppnåelse. Som diskutert i metodekapittelet kan jeg ved å bruke komparativ metode og "most different system design" finne faktorene som har betydning for måloppnåelsen. Fordi resultatene i både Bærum, Fredrikstad og Moss regnes som gode, kan det som er ulikt mellom prosjektene identifisere som faktorer som er nødvendige for å oppnå gode resultater. Med datamaterialet jeg har, kan jeg derimot ikke avgjøre hvilke faktorer som er nødvendige for å oppnå gode resultater. Men ved å se på faktorene som er like mellom prosjektene, og ved å sammenligne disse med hva prosjektmedarbeiderne selv vektlegger som viktig for måloppnåelsen, kan jeg peke på variabler som kan ha betydning for de gode resultatene. Jeg begynner med å se på hva prosjektmedarbeiderne mener er viktig for å oppnå gode resultater. Deretter sammenliger jeg dette med faktorene i den lokale gjennomføringen som er like mellom prosjektene. Så ser jeg på hvilke faktorer som ulike prosjektene i mellom. Ettersom forskningsspørsmålet ikke passer helt inn i det komparative designet og fordi det

nepe er én faktor alene som kan forklare god måloppnåelse, avslutter jeg med å nyansere funnene.

sammenligner variablene som prosjektene trekker fram som sentrale opp mot variablene som er like. Prosjektene er ikke ulike på alle faktorer utenom den eller de variablene som kan forklare måloppnåelsen. Det er heller ikke slik at det kun er en eller få variabler isolert fra sammenhengen den eksisterer i som forklarer måloppnåelsen. Jeg vil derfor avslutte med å forsøke å gi et litt mer nyansert bilde.

6.3.1 Hva mener prosjektene gir høy måloppnåelse?

I følge prosjektmedarbeiderne i Bærum er tett oppfølging av deltagerne, individuell tilpasning, brukermedvirkning og at deltagerne skal trives med det de gjør spesielt viktig for at prosjektet skal lykkes med å få deltagerne over i jobb eller utdanning. Det trekkes det også fram at norsk og praksis er de viktigste elementene for at programmet skal lykkes, og at en bred tiltaksvifte ikke er en forutsetning.

I Fredrikstad trekkes det å kartlegge hindringer for at deltagerne skal komme i jobb, og å rydde disse av veien, som noe av det aller viktigste for å oppnå gode resultater. Det å ikke tilby kurs, men kun praksis, tett oppfølging, og brukermedvirkning med realitetsorientering oppfattes også av prosjektmedarbeiderne her som svært sentralt for at prosjektet skal lykkes.

I følge prosjektmedarbeiderne i Moss er det at deltagerne helt fra begynnelsen av har fulle eller nesten fulle heldagsprogrammer, svært viktig for måloppnåelsen. Dette mener de gjør at kvalifiseringen tar kortere tid. Tett oppfølging, individuell tilpasning og å la deltagerne få være med på å bestemme hva de skal og innholdet i sin plan trekkes fram som det mest sentrale for at prosjektet skal lykkes her.

6.3.2 Hva kan forklare høy måloppnåelse i alle prosjektene?

Alle tre prosjektene har få ansatte per deltager og oppgir at de følger opp deltagerne sine tett. Alle prosjektene kartlegger hver enkelt deltager individuelt, og denne kartleggingen danner utgangspunktet for deltagerens heldagsprogrammer. Alle deltagerne har også nesten fulle heldagsprogrammer og ulike former for praksis. Fordi alle disse metodene og grepene benyttes i alle tre prosjektene kan disse være mulige forklaringer på høy måloppnåelse.

Alle tre prosjektene nevner tett oppfølging som en sentral faktor for høy måloppnåelse. Ettersom dette både gjennomføres og nevnes av alle tre prosjektene, er det sannsynlig at dette er viktig.

Også individuell tilpasning både gjennomføres i alle prosjektene og trekkes fram av samtlige prosjekter som sentralt for å lykkes. Også dette kan derfor tenkes å være av betydning for måloppnåelsen, selv om den individuelle tilpasningen skjer på noe ulike måter.

6.3.3 Hva forklarer ikke høy måloppnåelse?

Faktorene som varierer mellom prosjektene kan ikke i seg selv forklare høy måloppnåelse. I følge komparativ metodeteori kan variablene elimineres som nødvendige forklaringsfaktorer for høy grad av måloppnåelse.

Programtilbud og samarbeidsaktører er variabler som varierer mellom prosjektene. Å benytte seg av en bred tiltaksvifte og ha mange samarbeidsaktører for å tilpasse programmet ser derfor ikke ut til å være nødvendig for høy måloppnåelse. Disse funnene er i tråd med funnene fra studien av introduksjonsordningen (Kvali, m.fl. 2007). Grad av brukermedvirkning i prosjektene varierer også. Dermed ser det heller ikke ut til at om brukermedvirkningen er godt eller mindre godt i varetatt har betydning for resultatene. I hvilken grad prosjektene benytter økonomiske sanksjoner mot deltagere ved ugyldig fravær varierer også. Dette kan tyde på at et strengt økonomisk regime ikke er nødvendig for høy måloppnåelse. Også hvordan den individuelle tilpasningen skjer varierer. Som nevnt over er individuell tilpasning både noe som benyttes i alle tre prosjektene, og en faktor som trekkes fram som viktig for god måloppnåelse av prosjektmedarbeiderne i alle tre kommunene. Dette kan tyde på at individuell tilpasning er viktig, men at hvordan tilpasningen skjer ikke i seg selv spiller noen rolle for måloppnåelsen.

Den siste faktoren som er forskjellig mellom prosjektene er hvorvidt de er rettet kun mot arbeid og utdanning, eller om integrering også inkluderes. Forventningen var at prosjekter som kun var rettet mot arbeid og utdanning ville ha høyere måloppnåelse enn prosjekter som både var rettet mot arbeid, utdanning og integrering. Imidlertid viser empirien at denne forventningen ikke stemmer. Ny sjanse Moss er prosjektet som i størst grad inkluderer integreringsmålsetninger og tiltak som skal fremme integrering i sine

programmer. Moss har likevel bedre resultater som Ny sjanse Fredrikstad som kun er rettet mot arbeid.

6.3.4 Oppsummering og en nyansering av forklaringene

Tett oppfølging og individuell tilpasning er faktorer som ser ut til å ha positiv effekt på å få deltagerne over i jobb eller utdanning. Men også individuell kartlegging, nesten fulle heldagsprogrammer og praksis kan være faktorer som har betydning for høy måloppnåelse. Faktorer som er ulike, og som derfor i seg selv ikke nødvendigvis har betydning for høy måloppnåelse, er bredden i programtilbud og samarbeidsaktører, hvordan individuell tilpasning skjer, grad av brukermedvirkning og bruk av økonomiske sanksjoner, og hvorvidt prosjektet kun er rettet mot arbeid og utdanning eller også integrering.

Imidlertid er det ikke nødvendigvis slik at variablene kan isoleres slik den komparativ metode forutsetter. Det er sannsynlig at det er mange faktorer som forklarer høy måloppnåelse og at disse faktorene henger sammen og påvirkes av konteksten de opererer i (Ringdal, 2007:159).

Det er ikke sikkert at gjennomføringen kan overføres fra en kommune til en annen og fremdeles gi samme gode resultater. Det er for eksempel mulig at deltagerne i de tre prosjektene er forskjellige, og at dette gjør at prosjektmedarbeiderne i Fredrikstad må ha strengere økonomiske sanksjoner enn i Bærum for å oppnå gode resultater. Fordi det ikke er sikkert at gjennomføringen kan overføres direkte fra en kommune til en annen må jeg være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner basert på ulik gjennomføring i kommunene.

Imidlertid er det verdt å merke seg at i konteksten som hvert enkelt prosjekt gjennomføres i finnes det ulike måter å oppnå gode resultater på. Hvis det er mulig at deltagerne blir mer integrert i tillegg til at de kommer i arbeid/utdanning – som funnene fra Moss antyder, kan det være hensiktsmessig å vurdere i hvilken grad integreringsfremmende tiltak bør være en del av alle prosjektene. Jeg mener også at det er hensiktsmessig å kritisk vurdere hvorvidt det faktisk er nødvendig å prioritere realitetsorientering over brukermedvirkning. Utover en etisk vurdering i forhold til hvor mye deltagerne bør få være med å bestemme over egen hverdag, ville det i denne sammenheng være interessant å studere om forskjeller i brukemedvirkning får betydning for hvor lenge deltagerne forsetter å jobbe. Det kan være rimelig å forvente at deltagere i prosjekter med stor grad av brukermedvirkning blir værende lenger i jobbe enn i prosjekter hvor brukermedvirkningen prioriteres mindre.

6.4 "Ovenfra-ned" eller "nedenfra-opp"?

Iverksettingsperspektivet i denne studien inneholder både elementer fra "ovenfra-ned"- og "nedenfra-opp"-tilnærmingene. Kort oppsummert har de to tilnærmingene ulike syn på hvordan iverksettingsprosessen bør studeres. Tilhengere av "ovenfra-ned"-perspektivet mener utgangspunktet for iverksetting er det formelle vedtaket. Endepunktet er gjennomføringen på lokalt nivå. Dermed har iverksettingen både et klart startpunkt og et klart endepunkt. Iverksettingen er vellykket hvis det gjennomføres i tråd med vedtakets overordnede intensjoner. Vellykket iverksetting oppnås derfor best ved å ha klare og entydige mål, tilstrekkelige med ressurser og hierarkisk styring. Tilhengere av "nedenfra-opp"-perspektivet mener at det er den adferd tiltaket tar sikte på å endre som danner utgangspunktet for iverksettingen. Iverksettingen vurderes som vellykket hvis det fører til at denne adferden endres. For at iverksettingen skal være vellykket er det sentralt å åpne for lokale tilpasninger og skjønnsutøvelse. Iverksettingsprosessen er kontinuerlig og det skilles ikke mellom vedtaks- og gjennomføringsfasen.

Jeg vil her forsøke å oppsummere hvordan empirien forholder seg til de to ulike tilnærmingene. Jeg ser på hvilke elementer fra de to tilnærmingene som best kan beskrive og forklare iverksettingen av Ny sjanse.

Iverksettingen av Ny sjanse kan både karakteriseres som "ovenfra-ned" og "nedenfra-opp". På den ene siden danner standarder og målsetninger, ressurser og kommunikasjon mellom IMDi og de lokale prosjektene rammene rundt prosjektene. Empirien viser at alle disse tre variablene har hatt stor betydning for og innvirkning på gjennomføringen av Ny sjanse i de tre kommunene. Uten statlig vedtak om Ny sjanse ville ikke prosjektet eksistert. Imidlertid har handlingsrommet til hver enkelt kommune vært stor, og dermed har de lokale iverksetternes handlingsvilje og målforståelse hatt stor betydning for iverksettingen. Som empirien viser ser denne variabelen i hovedsak ut til å forklare hvorfor de tre lokale prosjektene er utformet slik de er. Iverksetterne på dette nivået kan i stor grad styre utformingen av prosjektet. Dette er i tråd med Lipskys (1980) forventninger om at iverksetterne lengst ned i prosessen har stor frihet og mulighet til å gjøre individuelle valg.

Modellen til Van Meter og Van Horn (1975) forutsetter at den lokale iverksettingsenheten er gitt. Hjern og Porter (1981, i Hill og Hupe, 2009:53) mener derimot at den ikke alltid er gitt på forhånd. Begge synene er gjeldende i iverksettingen av Ny sjanse. Gjennom standardene

og målsetningene fra IMDi forutsettes det at Ny sjanse skal organiseres som en egen enhet. Denne enheten kan derfor identifiseres som den lokale iverksettingsenheten i Ny sjanse. Imidlertid har prosjektene i ulik grad samarbeidet med ulike aktører. Å kartlegge samarbeidsaktørene har derfor hvert en del av prosessen. Selv om disse enhetene ikke har vært i søkelyset i denne studien, har empirien likevel vist at hvor mange ulike eksterne aktører de lokale prosjektene samarbeider med har stor betydning for gjennomføringen.

I tråd med Barrett og Fudge (1981:10-11) kan også iverksettingsprosessen beskrives som helhetlig, fordi rundskrivene fra IMDi hvert år omformes og utvikles, både på bakgrunn av tilbakemeldinger fra de lokale prosjektene og etter instruks fra overliggende departement. Alle prosjektene oppgir at de opplever at de kan prøve og feile, så lenge de lærer av feilene sine og at dette er en del av prosjektet. En lærings- og endringsprosess både på sentralt og lokalt nivå er derfor tilstede i iverksettingsprosessen av Ny sjanse. Disse forventningene er fra "nedenfra-opp"-perspektivet. Men selv om det statlige vedtak stadig er i endring og påvirker prosessen, er det likevel dette vedtaket som danner utgangspunktet for Ny sjanse. Som oppsummering har det derfor vært fruktbart å inkludere begge perspektivene for å studere iverksettingsprosessen av Ny sjanse.

Som diskutert tidligere i kapittelet vurderer jeg iverksettingen som vellykket både ut i fra "ovenfra-ned"- og "nedenfra-opp"-perspektivet. Dermed kan jeg komme med noen betraktninger om hva som gir en vellykket iverksetting. "Ovenfra-ned"-perspektivet anbefaler tydelige og entydige målsetninger, tilstrekkelige ressurser og hierarkisk styring. "Nedenfra-opp"-perspektivet anbefaler stor grad av lokal frihet, med mulighet for lokal tilpasning og skjønnsutøvelse. Iverksettingen av kan Ny sjanse sies å være preget av begge deler. I hovedsak er målsetningene tydelige og entydige. Dette og en tett og god kommunikasjon kan forklare hvorfor prosjektene er iverksatt etter myndighetenes intensjoner. Imidlertid har stor grad av lokal frihet ført til at prosjektene har gjort lokale tilpasninger. Dette kan regnes som positivt etter at alle har en høy måloppnåelse.

7 Oppsummering og konklusjon

7.1 Oppsummering

Denne oppgaven har som hensikt å studere og forklare gjennomføringen av integreringstiltaket Ny sjanse. Jeg har, ved hjelp av Van Meter og Van Horns (1975) iverksettelsesmodell, forsøkt å kartlegge den lokale gjennomføringen og hvilke faktorer som kan forklare lokal gjennomføring og god måloppnåelse.

7.2 Lokal gjennomføring

Hovedinntrykket er at målsetningene og retningslinjene fra IMDi i hovedsak er implementert i både Bærum, Fredrikstad og Moss. Imidlertid finnes det ett sentralt unntak: IMDis intensjoner om at målsetningene kun skal være arbeid og utdanning etterkommes ikke i Moss, hvor integrering i seg selv kan inngå som en målsetning.

Innenfor rammen som er gitt av IMDi er det både likheter og forskjeller i hvordan Ny sjanse gjennomføres lokalt. Av sentrale likhetstrekk er individuell kartlegging og tett oppfølging. Sentrale forskjeller er at Fredrikstad samarbeider med færre aktører og har et smalere programtilbud enn Bærum og Moss. Fredrikstad har heller valgt å utvikle egne tilbud for sine deltagere. Bærum benytter seg både av eksisterende tilbud i kommunen og har utviklet noen egne tiltak og kurs. Moss benytter seg kun av eksisterende tilbud i kommunen.

Alle tre prosjektene benytter individuell tilpasning, men tilpasningen skjer på ulikt vis. I Fredrikstad har prosjektet i hovedsak prioritert målgruppetilpasning, mens Bærum og Moss har prioritert individuell tilpasning til hver enkelt deltager.

Det er forskjeller i brukermedvirkning mellom prosjektene. Brukermedvirkning ser ut til å bli mest prioritert og gjennomføres i størst grad i Bærum og minst i Fredrikstad. Moss er i en mellomposisjon.

7.3 Hva påvirker lokal gjennomføring?

Standarder og målsetninger, ressurser og kommunikasjon ser ut til å ha stor innvirkning på den lokale gjennomføringen i de tre prosjektene. Disse tre variablene ser i stor grad ut til å ha bidratt til at Ny sjanse gjennomføres i samsvar med overordnede intensjoner.

Tvetydigheten i standardene og målsetningene med tanke på tilpasning til svake deltagere har i tråd med forventningene fra "ovenfra-ned"-perspektivet ført til lokale variasjoner i

prosjektenes målforståelse. I Moss mener prosjektmedarbeiderne at en målsetning for deltagerne kan være integrering.

Variasjoner i de lokale prosjektmedarbeidernes målforståelse ser ut til å ha fått betydning for den videre iverksettingen. Variabelen lokale iverksetters handlingsvilje og målforståelse ser ut til å være avgjørende for den lokale gjennomføringen. I Moss hvor prosjektmedarbeiderne mener at integrering kan inngå som del av målsetningene, inngår også tiltak rettet mot integrering som en del av deltagerprogrammene. I Fredrikstad hvor målet er jobb, er arbeidspraksis hoveddelen av programmet. I Bærum, hvor målet i hovedsak er arbeid, men hvor prosjektmedarbeiderne mener at målene kan inneholde mer i tillegg, inkluderes også tiltak rettet mot integrering i deltagerprogrammene.

Forskjellene i samarbeidsaktører, utvikling av egne tilbud og bredden i programtilbudet ser også i stor grad ut til å forklares av handlingsviljen til lokale iverksettere. Hvilke tilbud som finnes i kommunen har betydning for programtilbudene. Tilbud som ikke eksisterer, eller at Ny sjanse ikke blir prioritert av eksterne tilbydere, får betydning for hva som kan tilbys deltagerne. Men ettersom alle prosjektene iverksettes i relativt store kommuner regnes tilbudene som godt utbygd. Prosjektmedarbeiderne opplever også i stor grad at det er tilfredsstillende bredde i tilbudene som eksisterer. Derimot ser det heller ut til at prosjektmedarbeiderne i Fredrikstad sin holdning til at eksisterende tiltak og kurs ikke er det deltagerne behøver, er hovedårsaken til at dette prosjektet har valgt å utvikle egne tilbud.

Åpne rammer i standarder og målsetninger og IMDis intensjoner om at tiltaket skal teste ut ulike gjennomføringsmåter ser også ut til å ha bidratt til ulik utforming.

Trekk ved deltagerne og trekk ved arbeidsmarkedet ser ut til å være relativt likt i de tre kommunene og ser derfor ikke ut til å kunne forklare variasjoner i lokal gjennomføring. Heller ikke trekk ved iverksettingsenheten ser ut til å ha hatt stor betydning for den lokale gjennomføringen. Det ser ut til å ha vært liten innblanding fra kommuneledelsens side.

7.4 Hva påvirker måloppnåelsen?

Tett oppfølging og individuell tilpasning er noe som gjennomføres i alle de tre prosjektene og som samtlige prosjektmedarbeidere trekker fram som viktig for at Ny sjanse skal lykkes. Det er derfor grunn til å tro at dette har en positiv betydning for resultatene. Også individuell kartlegging, nesten fulle heldagsprogrammer og ulike former for praksis benyttes i alle tre

prosjektene og er derfor elementer som kan bidra positivt til å få deltagerne over i arbeid eller utdanning.

Elementene i den lokale gjennomføringen som er ulike i de tre prosjektene er ikke i seg selv nødvendige for å oppnå gode resultater. Disse elementene er bredden i programtilbudet, samarbeidsaktører, hvordan den individuelle tilpasning skjer, grad av brukermedvirkning, bruk av økonomiske sanksjoner, og hvorvidt prosjektet kun er rettet mot arbeid og utdanning eller også integrering.

At alle tre prosjektene har god måloppnåelse, samtidig som de gjennomføres på ulike måter, tyder på at det finnes flere måter å oppnå gode resultater. Det er ikke sikkert at den lokale gjennomføringen kan tas ut av konteksten og gi samme resultater i en annen kommune. Det er sannsynligvis flere faktorer som sammen bidrar til et positivt resultat. Jeg skal derfor være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner.

Likevel viser funnene at det finnes elementer i den lokale gjennomføringen i alle de tre prosjektene som ikke i seg selv er nødvendige for å oppnå gode resultater, fordi disse elementene ikke finnes i alle tre prosjektene. Funnene kan derfor brukes til kritisk å vurdere hvilke virkemidler som faktisk er nødvendige. Selv om prosjektmedarbeiderne selv peker på ulike elementer som nødvendige eller viktige, kan det hende at det finnes andre måter å gjennomføre prosjektene på. På bakgrunn av funnene mener jeg blant annet at det er grunn til å vurdere hvorvidt et strengt økonomisk regime er nødvendig, ettersom det i Bærum har vist seg å ikke være det for å oppnå gode resultater. Jeg mener også at det er grunn til å vurdere om integrering bør inngå som del av målsetningene og programmene til deltagerne ettersom dette ikke har gitt dårlige resultater i Moss. I tillegg mener jeg at det kan være grunn til å vurdere om det er mest hensiktsmessig å utvikle egne løp eller benytte seg av eksisterende tilbud i kommunen, ettersom begge deler ser ut til å kunne gi gode resultater.

7.5 Vurdering av forskningsopplegget

Casestudie av Ny sjanse i tre kommuner og kvantitativ metode har vært godt egnet for å få et grundig innblikk i iverksettingsprosessen. Gjennom å intervju prosjektmedarbeidere på lokalt nivå og i IMDi, å analysere søknader og rapporter, og å delta på nettverkssamling, har jeg fått god oversikt over hva som gjøres på lokalt nivå i de tre prosjektene og hva som påvirker prosessen.

Analysen bygger på hvordan de lokale prosjektmedarbeiderne beskriver gjennomføringen. Dette gjør at det er en fare for at handlingsvilje og målforståelse og lokal gjennomføring overlapper hverandre noe. Observasjon av den lokale gjennomføringen i prosjektene kunne ha vært et nyttig supplement, men har på grunn av oppgavens tidsmessige begrensning vært nødvendig å prioritere bort. Jeg har forsøkt å ta hensyn til dette ved å stille informantene direkte spørsmål om hvordan de gjør ting. Jeg har også studert heldagsplaner og rapporter. Jeg mener derfor at jeg har fått god innsikt i den lokale gjennomføringen.

Et sentralt spørsmål er om jeg har hatt nok datakilder. Jeg har intervjuet de som utgjør enheten Ny sjanse i alle tre kommunene og direktøren i IMDi, samt analysert rapporter og søknader. Dermed mener jeg at jeg har et tilstrekkelig datagrunnlag. Jeg har valgt å studere Ny sjanse fra 2005 og fram til i dag⁴². Å dekke en lang tidsperiode er en utfordring. Men jeg har eksplisitt stilt spørsmål om endringer, samtidig som jeg har kunnet bruke rapportene og søknadene. Svært mange av rapportene er fyldige og beskriver mange sider ved gjennomføringen detaljert. Dermed mener jeg også at jeg har kunnet dekke hele tidsperioden på en tilfredsstillende måte.

Det komparative designet har vært nyttig for å få bredde og samtidig dybde i studien. Som diskutert i metodekapittelet, har det vært noen utfordringer knyttet til det komparative designet. Fordi jeg har forsøkt å forklare både likhet og ulikhet og fordi enhetens bakgrunnsvariabler både er like og ulike er ikke enhetene så sammenlignbare som metodeteorien ønsker. Likevel mener jeg at virkeligheten er mer kompleks enn hva denne teorien forutsetter. Ved å studere tre lokale Ny sjanse-prosjekter har jeg kunnet gå i dybden i hvert prosjekt og peke på likheter og forskjeller mellom dem. Jeg mener derfor at undersøkelsen min gir innsikt i hva som påvirker lokal gjennomføring og måloppnåelse.

Iverksettingsteorien har vært egnet som rammeverk for å studere hva som skjer i prosessen etter at et sentralt vedtak er fattet. Å benytte iverksettingsmodellen til Van Meter og Van Horn (1975) som utgangspunkt for hvilke variabler jeg skulle studere og sammenhengen mellom dem var nyttig. Det gav oppgaven struktur både i innsamling av materialet og i analysen. Funnene var i stor grad i samsvar med forventningene i modellen. Dette tyder på at modellen har vært fruktbar.

⁴² Med unntak av Fredrikstad som jeg studerer fra 2008 og fram til i dag.

7.6 Veien videre

Integrering av innvandrere vil være en viktig oppgave i årene framover. Med tall som viser forskjeller mellom innvandrere og den øvrige befolkningen, og prognoser som sier antallet innvandrere vil øke i årene som kommer, er det viktig med gode integreringstiltak som gjør tilpasningsprosessen enklere.

I det store og hele framstår Ny sjanse, etter min mening, på mange måter som et vellykket og viktig integreringstiltak. Prosjektet gjennomføres i stor grad etter sentrale myndigheters intensjoner samtidig som det er åpne rammer for lokal tilpasning og utprøving. Men prosjektene er små, og dermed ikke gjøre den store forskjellen i integreringssammenheng. Jeg mener imidlertid at det å prøve ut ulike tiltak og å opparbeide erfaring på feltet, er svært viktig for integreringsarbeidet. Nettopp her tror jeg at arbeidet som gjøres i Ny sjanse er nyttig. For det første overføres kunnskapen og erfaringene fra prosjektene tilbake til IMDi gjennom rapporteringer og nettverkssamlinger. For det andre investerer IMDi i å bygge opp kompetanse om innvandrere i kommunen. Et eksempel her er Bærum. Prosjektet har blitt mindre og de to ansatte jobber nå 50 prosent Ny sjanse og 50 prosent Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Dette bidrar til at ansatte i KVP har kunnskap og kompetanse om innvandrergupper, og det øker sannsynligheten for at de prioriteres. Imidlertid ser det ut til at det kan gjøres mer for å utvikle gode rutiner for overføring av kunnskap til KVP.

Det gjøres også en stor innsats på lokalnivå. Prosjektmedarbeiderne i alle tre prosjektene framstår som svært engasjerte og opptatt av prosjektet og sine deltagere, og med et ønske om at deltagerne lykkes. Imidlertid, vil jeg likevel til slutt i oppgaven komme med noen kritiske refleksjoner over forhold som kanskje kunne vært annerledes.

Å utvikle et tilbud kun for innvandrerbefolkningen, eller enda mer spesifikke grupper innenfor denne gruppen har flere fordeler. Det gir mulighet for å utvikle tilbud som treffer målgruppen svært godt (Brochmann og Hagelund, 2007). At spesielt utsatte eller forsømte grupper som kvinner, ungdom og utvalgte land med spesielt stor arbeidsledighet blir prioritert i Ny sjanse gjør at det utvikles et tilbud til og kunnskap om personer som tidligere kanskje ikke har fått gode nok tilbud. På den andre siden står man i fare for å stigmatisere allerede utsatte grupper (Brochmann og Hagelund, 2007). Etter min mening står man i fare for å gjøre dette i Ny sjanse i Fredrikstad. Her rettes tiltaket mot sosialhjelpsmottagere fra

Somalia. Hele denne gruppen, med unntak av de som går på andre tiltak, pålegges å delta. I tillegg er reglene slik at deltagerne trekkes i stønad hvis de ikke møter opp. Dette gjør at denne gruppen behandles annerledes enn andre innvandrergupper og kanskje stigmatiseres mer enn nødvendig. Med likhetstankegangen som den norske velferdsstatsmodellen bygger på som bakgrunn, mener jeg at dette kan være problematisk. Imidlertid, er det likevel positivt at Fredrikstad tenker nytt.

Det er mitt inntrykk kvalifiseringsarbeidet er komplekst. Tilstrekkelig med ressurser (både personmessig og i tiltak) og individuell tilpasning og tett oppfølging synes å være sentrale elementer. Det er viktig å være kreativ og å tenke nytt, samtidig som forventningen ikke er å finne en nøkkel som løser alle problemer. Utover dette tyder flere funn i studien på at det finnes flere veier til gode resultater. Det kan, som nevnt, være vanskelig å isolere enkeltelementer i gjennomføringen fra den konteksten hvor den fant sted. Likevel kan det være grunn til å vurdere hvorvidt integreringsperspektivet i større grad bør inngå i alle Ny sjanse-prosjektene ettersom dette ikke har hatt noen negativ effekt i Moss. Ny sjanse er et ressurskrevende program i den forstand at det er få deltagere per ansatt. Selv om et resultat på mellom 40-50 prosent vurderes som bra fordi målgruppen er svak, betyr det likevel at mellom 50-60 prosent av de som deltar ikke kommer i jobb. Hvis integreringsperspektivet inkluderes i alle programmene, i tillegg til målsetningen om kvalifisering til arbeid, ville dette føre til at også deltagere som ikke kommer i jobb, likevel får mye igjen for deltagelsen.

Det samme argumentet gjør seg også gjeldene når det gjelder brukermedvirkning. Funnene fra Bærum, hvor brukermedvirkning er særlig prioritert og ivaretatt, viser at brukermedvirkning lar seg kombinere med gode resultater. Selv om dette ikke nødvendigvis er gjeldene i alle andre prosjekter, kan det være hensiktsmessig å kritisk vurdere hvorvidt det faktisk er nødvendig å prioritere ned brukermedvirkningen. Som jeg tidligere har nevnt vil det også være interessant å vurdere om grad av brukermedvirkning får betydning for hvor lenge deltagerne blir i jobb.

Litteraturliste

- Andersen, J. G. (2005) "Citizenship, Unemployment and Welfare Policy" i Andersen, J.G. m.fl. (red). *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*. Bristol: Policy Press. ss. 75-92.
- Andersen, S. (1997) *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbeidsdepartementet (2010) *Kvalifiseringsprogram*. Oslo. Hentet 10.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitikk/sosiale-tjenester/kvalifiseringsprogram.html?id=570201>
- Aspelund, G. Lurfaldet, H. Stavseng, G. S. Egge, H. T. (2007) " Når kunnskap gir resultater. Evaluering av forsøket Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak". Oslo: Rambøll Mangement. Hentet 11.04.10 fra http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00021/TIO_Delrapport_21_21989a.pdf
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010a) *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen*. Oslo. Hentet 05.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtspalte/handlingsplan-for-integrering-og-inkludering.html?id=504163>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010b) *Integrering og mangfold*. Oslo. Hentet 05.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering.html?id=1138>
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010c) *Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen*. Oslo. Hentet 05.05.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtspalte/mal-for-inkludering-av-innvandrerbefolkning.html?id=504173>
- Barrett, S. og Fudge, C. (1981) "Examining the policy-action relationship" i Barrett og Fudge (red.) *Policy and Action. Essays on the implementation of public policy*. London: Methuen. ss. 3-38.
- Berg, B. (1996) "Det kommunale flyktningsarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 4. ss. 505-528.
- Brochmann, G. (2002) "Kap. 1: Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet", i Brochmann, G. m.fl. (red). *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*, 2002 ss. 27-55.
- Brochmann, G. (2002) "Kap. 2: Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet", i Brochmann, G m.fl. (red) *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*, 2002 ss. 56-84.
- Brochmann (2003) "Kap. 17: Det flerkulturelle Norge", i Kjeldstadli (red.) *Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid, 1940-2000*. Bind 3. Oslo: Pax. ss 374-390.

- Brochmann, G. og Hagelund, A. (2005). *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus* København: Nordisk Ministerråd.
- Brochmann, G. og Hagelund, A. (2007). "Velferd og innvandrere. For mye, feil, eller ikke nok?". *Tidsrift for samfunnsforskning*, nr. 2. ss. 268-82.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. Egeberg, M. Larsen, H. O. Lægreid, P. og Roness, P. G (2002) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Daugstad, G. (2008) *Innvandring og innvandrere 2008+*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 08.10.09 fra http://www.ssb.no/emner/02/sa_innvand/.
- Djuve, A. B. og Kavli, H. C. (2007) "Integreringspolitikk i endring", i Dølvik, J.E. m.fl. (red). *Hamskiftet. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal. ss. 196-218.
- Elmore, R. (1979-1980) "Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions". *Political Science Quarterly*. 94 (4). ss. 601-616.
- Entzinger, H (2000) "The Dynamics of Integration Policies: A Multidimensional Model", i Koopmans, R. m.fl. (red). *Challenging Immigration and Ethnic Relation Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, G. P. (2004) "Immigration incorporation in Western Democracies". *International Immigration Review*. 38 (3). ss. 945-961.
- Frendreis, J. P. (1983) "Explanation of Variation and Detection of Covariation: The Purpose and Logic of Comparative analysis", *Comparative Political Studies*, 16 (2). ss. 255-272.
- Geddes, A. (2003) "Migration and the Welfare State in Europe" i Spencer, S. (red). *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Gerring, J (2007). *Case Study Research, Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagelund, A. og Kavli, H. (2009) "If Work is Out of Sight. Activation and Citizenship for New Refugees". *Journal of European Social Policy*, 19(3). ss. 259-270
- Helsedirektoratet (2007) *Oppfølging av brukerne. Tett individuell oppfølging*. Oslo. Hentet 05.05.20 fra http://www.helsedirektoratet.no/sosialetjenester/fagtema/oppfolging_brukere/tette_individuell_oppf_lging_tio_76314
- Hill, M. og Hupe, P. (2009) *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Andre utgave. London: Sage.
- IMDi (2007) *IMDi – rapport 4-2007. Ny sjanse. Deltakere og prosjektsystem i 2005 og 2006*.
- IMDi (2008) *IMDi - rapport 4-2008. Fra sosialhjelp til arbeid. Resultater fra 25 Ny*

sjanse-prosjekter.

IMDi (2009a) *IMDi-rapport 5-2009. Resultater for Ny sjanse 2008.*

IMDi (2009b) Midler Ny sjanse 2006-2009.

IMDi (kommer) *IMDi-rapport. Resultater for Ny sjanse for 2009.*

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010) Om IMDi. Hentet 26.04.10 fra

<http://imdi.no/no/Stottemeny/Om-Imdi/>

Joppke, C. og Lukes, S. (2005) "Introduction: Multicultural Questions" i Joppke og Lukes (red) *Multicultural Questions*. Oxford: Oxford University Press. ss. 1-26.

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

King, Gary, Keohane, Robert O. og Verba, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

Kjær, T. (2008) *Sosial og Bolig. Bærum kommune*. Hentet 16.03.10 fra

<https://www.baerum.kommune.no/Organisasjonen/Helse--og-sosialtjenester/>

Kymilcka, W. (1995) *Multicultural Citizenship. A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

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

Lane, J.E. (2000) *The Public Sector. Concepts, Models and approaches*. Tredje utgave. London: Sage.

Lijphart, Arend (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, 65. ss. 682-693.

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

Lund, Thorleif (2002) *Innføring i Forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

Mazmanians og Sabatier (1980) "The Implementation of Public Policy": A framework. *Policy Study Journal*. 8(4) ss. 538-560.

Modood, T. (2007) *Multiculturalism*. UK: Polity Press.

Offerdal, A. (2000) "Iverksettingsteori – resultatene blir sjeldent som planlagt, og det kan være en fordel?" i Baldersheim, H. og Rose, L. R (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget. ss. 257-282.

Ohls, C. Rugkåsa, M. Malberg-Heimonen, I. og Helle Hansen (2009) *Å se hele personen. En studie om årsaker til frafall og gode grep for å forhindre frafall i Ny sjanse-*

- prosjektene. Høgskolen i Oslo. Hentet 06.09.09 fra <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2009/A-se-hele-personen/>
- Ohls, C. Rugkåsa, M. Malberg-Heimonen, I. og Helle Hansen (2009) *Å se hele personen. Del II Veileder 'De gode grepene'*. Høgskolen i Oslo. Hentet 06.09.09 fra <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2009/A-se-hele-personen/>
- Pressman, J. L. og Wildavsky, A (1984) *Implementation*. Tredje utgave. Berkeley: University of California Press.
- Prop. 1 S (2009/2010) "Handlingsplan integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og Mål for inkluderingen" *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2010. Hentet 26.04.10 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/33.html?id=579943>
- Regjeringen.no (2010) *Norges regjeringer 11814-*. Oslo. Hentet 09.05.10 fra http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/tidligere/oversikt/ministerier_regjeringer.html?id=410056
- Ringdal, K. (2007) *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rogstad, J. (2002) "Kap. 6: Makt i det flerkulturelle arbeidslivet", I Brochmann, G. m.fl. (red). *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*, 2002 ss. 174-204.
- Rubin, H. J. og Rubin I. (2005). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. 2.utgave. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Rundskriv 04/53. Tilskudd til Kommunale tiltak for innvandrere del 3 – Lønnet kvalifisering etter modell fra introduksjonsordningen. Utledningsdirektoratet.
- Rundskriv 05/38. Tilskudd til Kommunale tiltak for innvandrere – Del 3. "Ny sjanse" - Lønnet kvalifisering etter modell fra introduksjonsordningen. Utledningsdirektoratet.
- Rundskriv 06/09. Tilskudd til "Ny sjanse" (Lønnet kvalifisering etter modell fra introduksjonsordningen). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Rundskriv 08/01. Tilskudd til videreføring av "Ny sjanse" i 2008 (Lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsordningen). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Rundskriv 07/09. Tilskudd til Ny sjanse. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Rundskriv 8/10. Tilskudd til Ny sjanse.
- Statistisk sentralbyrå (2008) Kommunestyre- og fylkestingsvalgene 1995-2007. Valgdeltakelse i prosent, etter fylke. Hentet 17.05.10 fra <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2008-01-04-01.html>
- Statistisk sentralbyrå (2009a) *Tema: Innvandring og innvandrere*. Hentet 22.02.10 fra http://www.ssb.no/emner/00/00/10/innvandring/main_ny.shtml

Statistisk sentralbyrå (2009b) *Kommunefakta*. Hentet 02.04.2010 fra <http://www.ssb.no/kommuner/>

Statistisk sentralbyrå (2010) *Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 1. kvartal 2010*. Hentet 08.05.10 fra <http://www.ssb.no/innvarbl/>

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2006 (2005) Bærum kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2007 (2006) Bærum kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2008 (2007) Bærum kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2009 – Del 1. (2008) Bærum kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2009 – Del 2. (2008) Bærum kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2008 (2007) Fredrikstad kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2009 (2008) Fredrikstad kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2006 (2005) Moss kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2007 (2006) Moss kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2008 (2007) Moss kommune.

Søknad om tilskudd til Ny sjanse 2009 (2008) Moss kommune.

Thagaard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 2 utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Thorsnæs, G. (2010) "Norge – Befolkning". *Stor Norske leksikon*. Hentet 05.05.10 fra <http://www.snl.no/Norge/befolkning>

Van Meter, D. S. og Van Horn, C. E (1975) "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework". *Administration and Society*. 6 (445). ss.445-448.

Zhou, M. (1997) "Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation". *International Migration Review*, Vol. 31 (4) ss. 975-1008.

Årsrapport for Ny sjanse 2005 (2006) Bærum kommune.

Årsrapport for Ny sjanse 2007 (2008). Bærum kommune.

Årsrapport for Ny sjanse 2008 (2009). Bærum kommune.

Årsrapport for Ny sjanse 2009 (2010). Fredrikstad kommune.

Årsrapport for Ny sjanse 2009 (2010). Moss kommune.

Vedlegg 1

Informanter

Direktør for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Osmund Kaldheim. Intervjuet 25.01.10

Prosjektleder, Ny sjanse Bærum. Intervjuet 21.01.10

Prosjektmedarbeider, Ny sjanse Bærum. Intervjuet 21.01.10

Prosjektleder, Ny sjanse Fredrikstad. Intervjuet 02.02.10

Prosjektmedarbeider Ny sjanse, Fredrikstad. Intervjuet 20.04.10

Prosjektmedarbeider, Ny sjanse Fredrikstad. Intervjuet 19.04.10

Prosjektleder, Ny sjanse Moss. Intervjuet 02.02.10

Prosjektmedarbeider, Ny sjanse Moss. Intervjuet 02.02.10

Vedlegg 2

Eksempel på intervjuguide – lokale prosjektmedarbeidere

Bakgrunn

1. Hvilken stilling du har i Ny sjanse, og hvor mange deltagere du har?
2. Fortell kort om bakgrunnen din
3. Kan du kort fortelle hva du mener er Ny sjanses overordnede målsetning? (fra IMDi)

Samarbeid og organisering

4. Samarbeid med kommunale og andre instanser: Er det noe som fungerer spesielt godt/dårlig?
5. Er det andre dere ønsker å samarbeide med?

Programtilbud

6. Hvilke tilbud benytter dere? (Informantene ble her bedt om å kryssa av på eget skjema. Se vedlegg 4).
7. Hvordan er det dere beslutter hvilke tiltak som brukes?

Kommunikasjon - kommunen

8. Hvordan forstår og prioriterer kommunen og bydelen Ny sjanse?
9. Kan du kort fortelle om du mener dette fremmer eller hemmer iverksettingen av programmet hos dere?

Kommunikasjon - IMDi

10. Hvordan foregår samarbeidet med IMDi?
11. Hvordan fungerer samarbeidet?

Målsetning/målforståelse

12. Hva vil du si er dette prosjektets hovedmålsetning?
13. Hvilke overordnede effekter tror du tiltaket har på samfunnet?
14. Kan du kort fortelle hva du mener er et vellykket resultat av Ny sjanse?
15. Har du noen tanker om målsetningene i forhold til måloppnåelsen?

Metodene

16. Benyttes alle disse metodene? (fra introduksjonsordningen) Vis liste.
17. Er det noe som fungerer spesielt godt/dårlig, evt. noen spesielle kommentarer knyttet til bruk av metodene? Både for deltagerne og for prosjektmedarbeider.

Kartlegging

18. Hvor "finner" dere deltagere?
19. Hvor mange aktuelle kandidater er det i forhold til antallet som får plass?
20. Hvordan velgere dere deltagere?
21. Et av vilkårene fra IMDi er at deltagerne har "grunnleggende behov for kvalifisering", hvordan tolker dere personer med "grunnleggende behov for kvalifisering"?
22. Har det skjedd endringer i denne prosessen – fra år til år?

Tilpasning

23. Hvordan bestemmes målsetningene til den enkelte deltager (til de tre tenkte deltagerne)?
24. Hvordan settes innholdet i en heldags-/helårsplan – til hver enkelt deltager?
25. Hva bestemmer hvilke tiltak som benyttes og sammensettingen av programtilbudet?
26. Er det et skille mellom hva kvinner og menn trenger av tiltak?
27. I hvilken grad er deltagerne med på å bestemme innholdet og målsetningene?
28. Hvis det oppstår uenighet mellom deg og deltagerne, hva gjør du da?
29. Hvordan vurderes og revurderes innholdet i programmet til den enkelte deltager?
30. Har det skjedd endringer i tilpasning av målsetninger og tilbud – fra år til år?

Hovedutfordringer

31. Hva vil du si er prosjektets hovedutfordringen for at deltagerne gjennomfører?
32. Hva vil du si er deltagerens hovedutfordringer?
33. Hva er avgjørende faktorer for at innvandrere blir integrert i samfunnet?

Endringer

34. Har det skjedd viktige endringer i målsetningene, valg av deltagere og programtilbudet?

Vedlegg 3

Eksempel på intervjuguide – IMDi-direktør.

1. Hvor kommer Ny Sjanse fra? Hva er bakgrunnen
2. Kan du plassere Ny Sjanse i integreringsarbeidet
 - a. Hvilken betydning mener IMDi at *arbeid* har for integrering?
 - b. Hva er de viktigste integreringsverktøyene (eller midlene for integrering) til IMDi?
 - c. Hvilken betydning har Ny Sjanse i IMDi sammenlignet med andre tiltak/ hva er den største suksess faktoren til programmet?
3. Hvor stort handlingsrom har dere til å forme Ny Sjanse?
 - a. Hvem fastsetter retningslinjene? IMDi eller departementet?
 - b. (hvis dep, hva er handlingsrommet til IMDi da?)
 - c. Hva med fastsettelsen av målsettingene til programmet?
4. Kan det oppstå uenighet mellom hva regjeringen og departementet ønsker i forhold til hva IMDi ønsker?
5. Kan dette også være uenighet fra regjeringen/ IMDi og ned på prosjektnivå?
6. Hva er hovedutfordringene for Ny Sjanse?
7. Dere skriver i Rundskrivet for 2009 at i målgruppen i Ny Sjanse 2 vil mange ha behov for svært grunnleggende kvalifisering og store omsorgsoppgaver og uavklart helseproblematikk
Hvorfor utviklet dere Ny Sjanse 2/ andre nye målgrupper?
 - a. Hvorfor satser dere på denne målgruppen?
 - b. Er det et arbeidsmarkedstiltak denne gruppen trenger?
8. Resultatene fra Ny Sjanse viser at 46% gikk til arbeid eller utdanning fra perioden 2005-2007 og for 2008 var det 43% i arbeid eller utdanning. Er det tilfredsstillende eller et godt nok resultat?/ hvordan vurderer dere disse resultatene?
9. Hvordan vurderer dere resultatene for de som ikke kommer i arbeid?
 - a. Har de mislyktes?
 - b. Kan dette likevel føre til en økt integrering i det norske samfunnet?

Vedlegg 4

Kategorisering av programtilbud – basert på IMDi egne kategorier.

Kilde: IMDi, 2008:45-57.

Tilbud innen norskopplæring:

- Ordinær klasseromsundervisning
- Yrkesrettet norskopplæring
- IKT- norskopplæring
- Ambulerende lærer på språkpraksis
- Ambulerende lærer på arbeidspraksisplass
- Språkpraksis i en kommunal virksomhet
- Språkpraksis gjennom NAV-kurs
- Språkpraksis hos andre offentlige instanser
- Språkpraksis hos private virksomheter og bedrifter
- Språkpraksis hos frivillige organisasjoner
- Dialoggruppe for kvinner
- Dialoggruppe for menn
- Dialoggruppe for begge kjønn

Tilbud innen yrkesmessig kompetanse

- Mentorordning
- Ordinært arbeid med tett oppfølging som del av prog.
- Yrkesrettetkurs i regi av andre
- Yrkesrettet kurs i kommunal regi
- Utprøving av arbeidsevne i kommunal regi
- Tilbud i arbeid med bedrifter for avklaring/utredning og arbeidstrening
- Arbeid med bistand
- Arbeid med lønnstilskudd
- Arbeidsmarkedopplæring i NAV-regi (AMO-kurs)
- Arbeidspraksis finansiert av NAV
- Arbeidspraksis i kommunal regi
- Datakurs
- Sertifiseringskurs
- Jobbsøkekurs/CV-skriving
- Realkompetansevurdering/yrkesprøving

Tilbud innen opplæring/ utdanning

- Opplæring i andre språk enn norsk
- Innføringsklasse videregående skole
- Enkeltfag videregående skole
- Grunnskole for voksne
- Godkjenning/vurdering av universitet/høyskoleutdanning

Samfunnsorienterende tilbud

- Andre tiltak i regi av frivillige organisasjoner
- Flyktningeguide
- Kultur - film/musikk/ teater/maling
- Stressmestring
- Kurs i personlig økonomi/ gjeldsmestring
- Samfunnskunnskapsorientering/ kurs
- Personlig hygiene/kleskoder
- Ressursforkuserende tiltak/ empowerment
- Kostholdsveiledning
- Fysisk aktivitet/trim
- Helsefremmende tiltak/ behandling
- Tiltak knyttet til barn og familie
- Tiltak som fremmer sosiale nettverk
- Motivasjonskurs