

# Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og dens gjennomføring i Larvik kommune

Eirik Haanes



Masteroppgave i sosiologi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2010





© Eirik Haanes

2010

Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og dens gjennomføring i Larvik kommune

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

Trykk: Representeren, Universitetet i Oslo

# Forord

Flere personer har vært til god hjelp og støtte i løpet av arbeidet med denne masteroppgaven. Først og fremst vil jeg takke informantene mine i Larvik kommune. Oppholdet jeg hadde blant dere var, både faglig og personlig, det mest verdifulle i løpet av hele prosessen. Jeg vil takke for at både ansatte og deltakere tok seg tid til intervjuer og samvær.

Jeg vil takke min veileder Grete Brochmann for stor hjelp, fra start til mål. Dine faglige råd og kommentarer har vært til stor nytte. Jeg vil også takke Katarina Heradstveit for nyttige innspill.

Jeg takker også mine besteforeldre Asbjørn og Annie, som var til stor hjelp i løpet av feltarbeidet i Larvik. Takk også til Geir Christian og Marte Marie for grundig språklig tilbakemelding. Takk til mine alltid støttende foreldre og søsken, og til øvrig familie. Jeg vil også rette en takk til alle mine gode venner, samt studiekollegaer.

Sist vil jeg rette en stor takk til Fernanda for forståelse og tålmodighet i perioder som har vært tidvis krevende. Uten din støtte og omtanke ville tunge arbeidsperioder vært enda tyngre.



# Sammendrag

Tema for denne oppgaven er introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger. Det empiriske materialet baserer seg i hovedsak på et casestudie av Larvik kommunes arbeid med ordningen. Det er blitt foretatt kvalitative intervjuer med ansatte i kommunen, samt med flyktninger som er deltakere på introduksjonsprogrammet. Oppgavens overordnede forskningsspørsmål er: *”Hvilken innlemmingspolitikk representerer Introduksjonsloven, og hvordan blir denne loven satt ut i praksis i Larvik kommune?”*

Introduksjonsloven ble vedtatt i 2004 og gir omfattende rettigheter til nyankomne flyktninger i form av norskundervisning, arbeidskvalifisering og introduksjonsstønad. Samtidig er ordningen obligatorisk, og inneholder derfor et pliktelement. I oppgaven kommer det frem hvordan introduksjonscenteret og læringscenteret i Larvik kommune jobber med de mest sentrale påleggene i loven. Dette gjelder blant annet utarbeidelsen av et heldags- og helårs undervisningsopplegg, bredden i tiltaksviften, og arbeidet med flyktningers individuelle planer og introduksjonsstønaden.

Teoretisk benyttes H. Entzingers (2000) rammeverk for å forstå hvordan ulike typer innlemmingsstrategier ovenfor innvandrere spiller inn på ulike domener i samfunnet. Arbeidslinja står sterkt i tankegangen bak introduksjonsordningen, da formålet med ordningen i hovedsak er å få flere innvandrere ut i lønnet arbeid. Høyere sysselsetting vil være i både den norske velferdsstats interesse, og samtidig kunne styrke innvandrernes sosioøkonomiske status. Det vil presenteres to artikler av Brubaker (2001), og Joppke (2007). Formålet med dette er å vise hvordan assimileringbegrepet kan være nyttig i en analyse av introduksjonsordningen. Noen punkter i utformingen av introduksjonsloven kan sies å ha en assimilerende karakter, da de fremmer norske grunnverdier. Medborgerskapsteorier er også sentrale, og særlig Tøgebys (2003) begreper med tanke på ulike ressurser for å tilegne seg medborgerskapet benyttes aktivt i oppgaven.

Analysen er tredelt. I den første delen gis det en kort oversikt over norsk innvandrings- og integreringshistorikk. Det vises hvordan kritikken mot det tidligere integreringsregime var med på å tvinge frem de endringene som Introduksjonsloven representerer. Dette gjelder særlig med tanke på å stille krav, intensivere kvalifiseringsoppleggene og minske graden av klientifiserende praksis. Analysens andre del utgjør hovedanalysen, og dreier seg om hvordan introduksjonsordningen i praksis blir gjennomført i Larvik kommune. Gjennom intervjuutdrag

og observasjoner, vises det hvordan Introduksjonsloven i høy grad er implementert i kommunen. De kan tilby en bred tiltaksvifte, og har også møtt utfordringene med å måtte tilby et heldags- og helårsopplegg. Deltakerintervjuene står sentralt for å vise hvordan tiltakene som tilbys gjennom introduksjonsordningen kan sies å styrke deltakernes følelse av medborgerskap på flere ulike områder.

Analysens tredje og siste del handler om noen forhold som ansees som særlig interessante. Det ene dreier seg om kommunens tilbud for deltakere som er mødre med store omsorgsoppgaver. Ulike syn på dette tilbudet avslører også syn på hva som blant de ansatte i kommunen oppfattes som introduksjonsordningens overordnede målsetting. Disse ulikhetene gjenkjennes også i kapitlet som omhandler programveilderollen, der det blir gjort en analyse av hva som kan sies å kjennetegne tankegangen blant programveilederne kontra norsklærere. Mot slutten blir det også drøftet hvorvidt introduksjonsordningen kan fremme såkalte ”lock-in-effekter”, som vil si at flyktingene blir værende på kvalifiseringsprogram til tross for at de er klare for å delta på arbeidsmarkedet.



# Innholdsfortegnelse

Forord .....	V
Sammendrag .....	VII
Innholdsfortegnelse .....	IX
1 Introduksjon .....	1
1.1 Innledning .....	1
1.2 Oppgavens forskningsspørsmål .....	3
1.3 Om introduksjonsordningen .....	4
1.4 Teori, begreper og definisjoner .....	6
1.5 Gangen i oppgaven .....	8
2 Oppgavens design og metode .....	11
2.1.1 Om casestudiet .....	11
2.1.2 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet .....	12
2.2 Forberedelser til feltarbeidet .....	13
2.2.1 Valg av case .....	13
2.2.2 Prosjektskisse .....	14
2.2.3 Første møte med feltet og kontaktpersonens betydning .....	14
2.3 Forskningsintervjuet .....	16
2.3.1 Generelt om det kvalitative forskningsintervjuet .....	16
2.3.2 Rekruttering av informanter .....	17
2.3.3 Intervjuguidene .....	19
2.3.4 Intervjusituasjonen .....	20
2.4 Observasjon .....	21
2.5 Dokumentanalyse .....	23
2.6 Etske refleksjoner .....	23
2.7 Mot teori og analyse .....	26
3 Perspektiver på innlemming, assimilasjon og medborgerskap .....	27
3.1 Innledning .....	27
3.2 H. Entzinger – Teoretiske perspektiver på innlemmingspolitikk .....	28
3.2.1 Forholdet mellom nasjonen og staten .....	28
3.2.2 En multidimensjonell modell .....	30
3.3 Assimilasjon .....	33

3.3.1	Assimilasjonsbegrepet - kontrovers og analytisk relevans .....	33
3.3.2	Brubaker – et fornyet assimilasjonskonsept.....	34
3.3.3	Brubaker - Mot assimilierende vendinger i Frankrike, Tyskland og USA .....	35
3.3.4	Joppke – Vestlig innlemmingspolitikk og assimilasjon.....	38
3.4	Samfunnsborgerskap og medborgerskap.....	40
3.5	Mot analyse.....	43
4	Introduksjonsloven og norsk integreringspolitikk.....	45
4.1	Innledning.....	45
4.2	Historikk og bakgrunn .....	47
4.2.1	Tre innvandringsbølger .....	47
4.2.2	Norsk integreringspolitikk før 2004 .....	49
4.2.3	Om integreringsbegrepet .....	49
4.2.4	Bakgrunn for introduksjonsloven.....	50
4.2.5	Videre analyse .....	52
5	Introduksjonsprogrammets form og innhold i Larvik kommune .....	55
5.1.1	Deltakernes sammensetting og kommunens strukturløsning.....	55
5.1.2	Om heldags- og helårsopplegget i Larvik kommune .....	57
5.2	Tiltaksviften i Larvik kommune .....	62
5.2.1	Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap .....	62
5.2.2	Andre tiltak – arbeidspraksis og språkopplæringsplasser .....	67
5.2.3	Tiltakenes konsekvenser for deltakernes medborgerskap.....	69
5.3	Individuelle planer og brukervedvirkning .....	71
5.3.1	Om lovteksten og praksis i Larvik .....	71
5.3.2	Langsiktig planlegging – bevissthet og verdiuttrykk .....	72
5.3.3	Om brukervedvirkning .....	74
5.3.4	Jevnlig oppfølging.....	77
5.4	Introduksjonsstøtten .....	81
6	Lovens intensjoner og virkninger i praksis .....	87
6.1	Formålet med introduksjonsordningen .....	87
6.2	Om mor/barn-gruppa .....	89
6.3	Om programveilederrollen .....	93
6.4	Om lock-in-effekter .....	97
7	Avslutning .....	101

7.1	Oppsummering og svar på forskningsspørsmålene .....	101
7.1.1	Forskningsspørsmål i) Hva kjennetegner de innlemmingsstrategiene Introduksjonsloven er et uttrykk for? .....	101
7.1.2	Forskningsspørsmål ii) Hva kjennetegner introduksjonsprogrammets form og innhold i Larvik kommune, og svarer dette til lovens intensjoner? .....	103
7.1.3	Forskningsspørsmål iii) I hvilken grad styrker introduksjonsprogrammet i Larvik kommune deltakernes medborgerskap gjennom deltakelse og tilhørighet i det norske samfunnet? .....	104
7.2	Muligheter og utfordringer .....	105
	Litteraturliste .....	109



# 1 Introduksjon

## 1.1 Innledning

I 2004 ble Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere<sup>1</sup> vedtatt. Formålet med loven er å ”styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet”. (Introduksjonsloven § 1). I loven er det bestemt at det skal tilbys et toårig introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med norskopplæring og arbeidsrettede tiltak som hovedformål. Loven kan på mange måter sies å representere et skifte i norsk innvandringspolitikk. Det er bestemt at alle nyankomne flyktninger har plikt til å delta på kvalifiseringsprogrammet, og alle kommuner i Norge som bosetter flyktninger har plikt til å tilby et slikt program etter bestemte retningslinjer. Det ligger med andre ord et pliktelement i loven, noe som i tidligere integreringspolitikk ikke er forsøkt i samme grad (Djuve, 2003). På samme tid får flyktningene tilgang på omfattende rettigheter. Gratis undervisning og en introduksjonsstønad på over 150 000 kroner årlig er de viktigste i så måte. Når myndighetene gjør det til en lovfestet plikt å delta på et toårig kvalifiseringsopplegg, i tillegg til at det brukes omfattende ressurser på ordningen, er det helt sentralt for den gjeldene integreringspolitikken legitimitet at opplegget er av tilfredsstillende kvalitet. Et av formålene med denne oppgaven er å kunne bidra til en evaluering av hvordan introduksjonsordningen fungerer i praksis.

Det er ikke bare i Norge innvandringspolitikken endres med tanke på innlemming. Den økte innvandringen til Europa de siste årene har ført til en mer opphetet offentlig diskusjon omkring innlemmingsstrategier ovenfor innvandrere. Ekstremtilfellene finner man i Italia og Hellas som på grunn av en økende pågang immigranter har fått store problemer med å håndtere utfordringene knyttet til innvandring. Dette har i Italia gitt utslag i omfattende rasistiske holdninger blant deler av befolkningen. I Norge har det vært diskutert om man skal gå imot Dublin-konvensjonens bestemmelser om ikke å sende asylsøkere som allerede har søkt asyl i Hellas tilbake. Dette fordi det er blitt satt spørsmålsteget ved hvorvidt Hellas' asylpraksis utføres på en etisk forsvarlig måte. I land som Østerrike, Nederland og Storbritannia har politiske partier fra høyresiden fått mer makt, og høsten 2009 ble det i Sveits

---

<sup>1</sup> Heretter omtalt som Introduksjonsloven

vedtatt en lov som forbyr bygging av minareter. I Belgia er heldekkende plagg som nikab og burka forbudt på offentlige steder, og Frankrike er nær ved å innføre et lignende forbud. Den danske regjeringen gikk i februar 2010 ut med et mål om å innføre poengsystem for innvandrere, der de som er villige til å la seg integrere enklere skal få innvilget varig oppholdstillatelse. I flere politiske valgkamper har innvandring og innlemming vært gjenstand for stor debatt. Også i Norge har det de siste årene blitt rettet mye oppmerksomhet på den politikken som blir ført ovenfor innvandrere. Den norske integreringspolitikken er det opp til kommunene å utføre i praksis, og lenge var det mangel på tydelige og nasjonale retningslinjer. Dette gjorde at variasjonene var store fra kommune til kommune med tanke på tilgjengelige tilbud, bosettingsstrategier og så videre. Etter hvert som arbeidsledigheten blant innvandrere økte og tilstedeværelsen av dem ble mer tydelig, økte også kritikken mot det norske integreringsregime (Kavli & Djuve, 2007). Hovedpunktene gikk på at det norske systemet virket klientifiserende på innvandrerne, og at fraværet av krav ovenfor dem med tanke på tilpasning gjorde det vanskelig for dem å integreres i det norske samfunnet.

Introduksjonsloven kan sees i sammenheng med de nevnte endringene og diskusjonene. I kraft av loven stilles det nå større krav til innvandrere i form av obligatorisk deltakelse i undervisning og utarbeiding av formelle målsettinger med tanke på jobb og utdanning. I tillegg er det de siste årene kommet skjerpede krav med tanke på familieinnvandring, besøksvisum og innvilgelse av statsborgerskap. Kravet om deltakelse på norskundervisning for å få innvilget statsborgerskap, samt den frivillige statsborgerskapssermonien, viser at norske myndigheter i mindre grad enn før viser likegyldighet når det kommer til spørsmål som omhandler tilhørighet til landet, deltakelse i samfunnet, og lovlig status. Introduksjonsloven kan sees som et uttrykk for at myndighetene ønsker å drive en mer aktiv integreringspolitikk. Det stilles krav ovenfor innvandrerne gjennom obligatorisk deltakelse på undervisning, og ovenfor kommunale institusjoner gjennom plikt til å tilby introduksjonsstønad og et omfattende kvalifiseringstilbud.

En sentral del av denne oppgaven vil være å analysere Introduksjonsloven ved hjelp av teorier om innlemming av innvandrere og medborgerskap. Det vil drøftes hvilken form for innlemming Introduksjonsloven er et uttrykk for, og om det kan knyttes aspekter av assimilerende karakter til denne innlemmingen. Det vil også være relevant å undersøke om Introduksjonsprogrammet kan sies å styrke deltakernes grad av tilhørighet og deltakelse i

samfunnet, to dimensjoner som utgjør en sentral del av medborgerskapet. De overnevnte tema vil drøftes med utgangspunkt i empiriske data som er hentet inn gjennom et feltarbeid i Larvik kommune, der fokus har vært på å undersøke forholdet mellom lovens intensjoner og dens konsekvenser i praksis. Oppgaven kan med andre ord ansees som et casestudie av introduksjonsprogrammet i Larvik kommune. Andre deler av oppgavens empiriske materiale er basert på tidligere forskning om introduksjonsloven og om hvordan introduksjonsprogrammet fungerer på nasjonalt plan, samt ulike offentlige dokumenter og rapporter.

## 1.2 Oppgavens forskningsspørsmål

I Larvik er det undersøkt hvordan deltakere og ansatte i kommunen erfarer introduksjonsprogrammet. Et betydelig antall tidligere evalueringer av introduksjonsprogrammet har først og fremst undersøkt hvorvidt deltakerne får arbeid eller går over i videre utdanning etter endt programperiode (Henriksen & Kraakenes, 2010; Kavli, Hagelund, & Bråthen, 2007). Dette er åpenbart en svært viktig faktor å undersøke for å kunne si om Introduksjonsloven har hatt den ønskede virkningen med tanke på økt grad av integrering av innvandrere. Integreringsbegrepet, slik det blir forstått i denne oppgaven, inneholder imidlertid andre faktorer enn kun sysselsetting. Eksempelvis vil det å mestre det norske språket på en tilfredsstillende måte ha positive konsekvenser ikke bare med tanke på arbeidssøking, men også i forhold til trivsel på arbeidsplassen, i møte med andre nordmenn, grad av tilhørighet til Norge, politisk deltakelse og så videre. For det fleste foregår i tillegg introduksjonsprogrammet på ulike norskskoler som er preget av et sosialt miljø på lik linje med andre undervisningsinstitusjoner. For mange nyankomne flyktninger vil skole- og klassemiljøet de er en del av gjennom introduksjonsprogrammet være en sentral sosial arena i løpet av de to første årene etter bosetting. Gjennom mitt feltarbeid i Larvik kommune er det ikke bare det formelt bestemte innholdet av programmet som har vært viktig å undersøke, men også hvilke utilsiktede konsekvenser programmet har fått for deltakerne på godt og vondt.

En ny dimensjon med Introduksjonsloven er at alle landets kommuner er pliktige til å tilby et introduksjonsprogram som skal utvikles etter visse kriterier. Slik sett har kommunene fått innskrenket sitt handlingsrom i forhold til tidligere når det gjelder integrasjon av innvandrere.

Likevel vil en rekke faktorer føre til at det faktiske tilbudet varierer fra kommune til kommune. Kvalitet på undervisningen, praktiske ordninger, ressurser i forhold til praksisplasser og barnehager, de ansattes individuelle holdninger, arbeidsmetoder og så videre kan være faktorer som fører til slik variasjon. Det er imidlertid opp til kommunene selv hvordan de organiserer arbeidet med flyktningene strukturelt og organisatorisk. De fleste kommuner har et eget introduksjonskontor som har det overordnede ansvaret for flyktningene, der i blant praktiske gjøremål i bosettingsprosessen, introduksjonsstønad og andre offentlige stønader, generell rådgivning, og jobbsøking. I tillegg tilbys det norskundervisning, som i de fleste tilfeller foregår på en egen norskskole. Noen har samlet både skole og introduksjonskontor under samme institusjon, mens andre, deriblant Larvik, har lagt introduksjonskontoret inn under NAV. Hvordan Larvik kommune takler de pålegg som ligger i loven samtidig som de skaper og utvikler egne tiltak og prosjekter, er sentralt å få frem i denne oppgaven. For å analysere lovens konsekvenser ifra deltakersiden, er det viktig å kunne si noe om hvordan det aktuelle programmet de er en del av virker i praksis i den gjeldende kommunen. Med dette som utgangspunkt utgjøres informantene av deltakerne og ansatte ved Larvik Læringscenter og Introduksjonscenteret for Nyankomne Flyktninger. Oppgavens overordnede forskningsspørsmål er som følger:

*”Hvilken innlemmingspolitikk representerer Introduksjonsloven, og hvordan blir denne loven satt ut i praksis i Larvik kommune?”*

Det overordnede forskningsspørsmålet kan videre deles inn i følgende tre delspørsmål:

- i) *Hva kjennetegner innlemmingsstrategiene Introduksjonsloven er et uttrykk for?*
- ii) *Hva kjennetegner introduksjonsprogrammets form og innhold i Larvik kommune, og svarer dette til lovens intensjoner?*
- iii) *I hvilken grad styrker introduksjonsprogrammet i Larvik kommune deltakernes medborgerskap gjennom deltakelse og tilhørighet i det norske samfunnet?*

### **1.3 Om introduksjonsordningen**

Introduksjonsloven gjelder for alle nyankomne flyktninger mellom 18 og 55 år, og familiegjenforente med disse. Norske kommuner har plikt til å tilby et toårig



introduksjonsprogram som skal fokusere på språkundervisning, gi innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Det er mulig for deltakerne å søke om et tredje år, og det er opp til kommunene å avgjøre om det er behov for dette eller ikke. To hovedaspekter ved loven er at det skal utarbeides en individuell plan for den enkelte, og at deltakerne får en årlig introduksjonsstønad tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp (pr. 1.5.2010: 151 282 NOK). Fravær fra program trekkes time for time i utbetalingen, og reglene i forhold til permisjoner og lignende skal følge samme regler som i arbeidslivet for øvrig. Det er verdt å merke seg at plikt og rett til introduksjonsprogram gjelder for andre grupper enn dem som har plikt og rett til norskundervisning og samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere, familiegjennforente med arbeidsinnvandrere, EØS-borgere og familiegjennforente med nordiske borgere har ikke rett eller plikt til introduksjonsprogram, men har rett, og i visse tilfeller plikt, til å gjennomføre 300 timer norskundervisning og 50 timer samfunnskunnskap. Dette henger også sammen med det nye lovverket om statsborgerskap som fastslår at du må kunne dokumentere at du har hatt slik undervisning, eller bestå en prøve på et visst nivå, for å få innvilget statsborgerskap.

Monitor for Introduksjonsordningen 2009 viser at flertallet av dem som har gått igjennom introduksjonsprogrammet er i jobb, eller er i et videre utdanningsløp. Dataene baserer seg på dem som begynte i introduksjonsordningen i 2007, og som nå har avsluttet programmet. Det var 8300 personer som startet på programmet i løpet av 2007. Av disse er 63 % i arbeid eller på et videre utdanningsløp, 13 % er registrert arbeidsledige eller på tiltak, og 24 % har annen eller ingen registrering. Blant kvinner har antallet som er i arbeid etter introduksjonsordningen økt fra 43 % i 2005 til 51 % i 2007. For menn er tilsvarende tall 70 % og 75 %. Studiet viser at økt botid bidrar til økt tilknytting på arbeidsmarkedet, særlig for kvinner. Landbakgrunn spiller også inn på hvorvidt man er kommet i arbeid eller ikke. Menn fra Afghanistan kommer godt ut med en andel på 81 % i arbeid eller utdanning etter endt programperiode. I motsatt ende av skalaen er kvinner fra Irak og Somalia, som har henholdsvis 43 % og 34 % på den samme målingen (Henriksen & Kraakenes, 2010).

Resultatene varierer også med tanke på programkommune. I de kommunene der sysselsettingen generelt er høy, er også sysselsettingen høy blant avsluttede programdeltakere. Det er imidlertid en rekke andre faktorer som spiller inn på de kommunale forskjellene. Fafor-rapporten "Med rett til å lære og plikt til å delta" (Kavli, m.fl., 2007), er en omfattende

rapport om Introduksjonsordningen. Implementeringsstudiet som er gjort i arbeidet med denne rapporten, viser at det finnes store variasjoner fra kommune til kommune med tanke på gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Dette gjelder særlig i forhold til tilgjengelig tiltaksvifte for å kunne tilby et individuelt tilrettelagt program for den enkelte. Studien viser blant annet at bare 40 % av kommunene har et eget opplegg for høyt utdannede. Det kan imidlertid tenkes at det i de små kommunene også kan skje at mangel på ressurser veies opp av at det er lettere å "se" hver enkelt deltaker i kommuner med liten lokalbefolkning og et lite antall flyktninger. Det er ikke påvist noen direkte sammenheng mellom størrelse på kommune og sysselsetting blant programdeltakerne. Resultatene fra disse nevnte studiene vil analyseres ytterligere senere i oppgaven. Fordi introduksjonsprogrammet er reativt nytt, er det vanskelig å sammenligne konkret med tidligere innlemmingstiltak. Likevel er det mye som tyder på at ordningen i helhet er vellykket. Det har også vært en moderat økning i sysselsettingen blant introduksjonsdeltakerne fra år til år. Med tanke på den økende arbeidsledigheten på resten av arbeidsmarkedet den siste tiden, er det vanskelig å se dette som noe annet enn et godt tegn. Sammenhengene er imidlertid komplekse, og avhenger av en rekke forhold blant innvandrerne selv, programkommunen, markedet og samfunnet for øvrig. I neste avsnitt skal det kort presenteres definisjoner av sentrale begreper i denne oppgaven, samt en oversikt over hvilke teoretiske bidrag som kan være med å belyse de komplekse forholdene Introduksjonsloven står i sammenheng med.

## **1.4 Teori, begreper og definisjoner**

Integrering er et sentralt begrep i denne oppgaven. Det er knyttet ulike betydninger til integreringsbegrepet, og er på grunn av dette et begrep det er viktig å konkretisere. I denne oppgaven forstås integrering som en form for inkludering som tar sikte på å gi muligheter for innvandrere til å beholde sin kultur og levested i mottakerlandet, så lenge det ikke strider i mot dette landets lover og grunnverdier. Det er i tillegg en toveis prosess, der majoritetsbefolkningen også vil gjennomgå endringer som følge av at det gjennom immigrasjon danner seg minoritetsgrupper i samfunnet. Assimilasjon forstås som en prosess der grunntanken er at innvandrerne skal bli mest mulig lik majoritetsbefolkningen. Ved å presentere teoribidrag fra Brubaker (2001) og Joppke (2007), ønsker jeg å vise hvordan assimilasjonsbegrepet, i en moderert utgave, kan være relevant i en diskusjon av de

innvandringspolitiske tendensene Introduksjonsloven er et uttrykk for. Disse bidragene vil også bidra til å klargjøre assimilasjonsbegrepet ytterligere.

Integrasjon og assimilasjon blir her forstått som to ulike strategier for å møte de forholdene som gjør seg gjeldende i et samfunn ved bosetting av immigranter. Innlemming, inkorporering og inkludering vil benyttes om hverandre som en betegnelse på slike prosesser. I analysen vil det være aktuelt å sette norsk innlemmingspolitikk, først og fremst representert ved Introduksjonsloven, inn i en bredere sammenheng. Dette vil i hovedsak gjøres ved hjelp av et teoribidrag presentert av Han Entzinger (2000), der han viser hvordan statlige tiltak for inkorporering av immigranter til vestlige velferdssamfunn får ulike konsekvenser for de forskjellige sfærene i samfunnet. Gjennom å delta i introduksjonsordningen, vil flyktninger i Norge opparbeide seg egenskaper som kan påvirke deres rolle på arbeidsmarkedet, i møte med den norske kulturen, og på andre arenaer i samfunnet. Det vil være aktuelt å undersøke i hvor stor grad dette er tilfelle, og eventuelt hva denne endringen består i blant mine informanter.

I dette ligger det også en analyse og drøfting av hvorvidt introduksjonsordningen kan sies å styrke deltakernes medborgerskap. I denne teksten forstås medborgerskapet som en del av et begrepsapparat presentert av Grete Brochmann (2002a). Det som i engelsk faglitteratur kalles ”citizenship”, vil ut fra denne forståelsen kalles samfunnsborgerskap på norsk, og henviser til både uformelle og formelle elementer. Formelle elementer omfattes av ulike rettigheter, som for eksempel oppholdstillatelse, statsborgerskap, stemmerett, rett til sosiale ytelser og så videre. Det uformelle knyttes til mindre konkrete elementer som for eksempel tilhørighet, identitet og deltakelse. Det er disse uformelle elementene som utgjør medborgerskapet slik det blir forstått her. Den formelle delen av samfunnsborgerskapet viser blant annet til lovlig status, og her kommer delborgerskapsbegrepet inn i bildet. En delborger er en person som har lovlig oppholdstillatelse, men ikke statsborgerskap.<sup>2</sup> Personene som omfattes av Introduksjonsloven vil alle være delborgere, i og med at man ikke får tilbud om program før man har fått innvilget oppholdstillatelse.

---

<sup>2</sup> ”Denizenship” er den engelske betegnelsen på delborgerskap.

Andre uttrykk som regelmessig benyttes i denne oppgaven, er begrepene vestlig, ikke-vestlig og innvandrer. En innvandrer forstås her som en person som selv har flyttet til Norge fra et annet land. Vestlig og ikke-vestlig brukes både om type innvandrere, type land, kultur, og så videre. Denne todelingen viser til et skille som gjøres mellom ulike land, der vestlige land utgjøres av EU og EØS-land, USA, Canada, Australia og New Zealand, mens ikke-vestlige land utgjøres av landene i Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU og EØS. I Statistisk Sentralbyrås praksis har denne sistnevnte landinndelingen erstattet begrepene vestlig og ikke-vestlig. Til tross for at det finnes gode grunner for ikke å bruke betegnelsen vestlig og ikke-vestlig, har jeg av praktiske årsaker valgt å opprettholde den opprinnelige begrepsbruken.<sup>3</sup>

## 1.5 Gangen i oppgaven

I dette kapittelet har jeg kort presentert Introduksjonslovens innhold og argumentert for at en sosiologisk analyse av loven vil være både interessant faglig og sosialt nyttig. Forskningsspørsmålene er stilt, samtidig som jeg kortfattet har redegjort for oppgavens teoretiske innhold og enkelte sentrale begreper. I neste kapittel skriver jeg litt generelt om case-studiet som metode, samt om hvorfor kvalitativ metode har vært et nyttig metodisk utgangspunkt med tanke på mine forskningsspørsmål. Jeg forteller i tillegg om hvordan jeg fikk tilgang til feltet, og hvordan feltarbeidet foregikk. En nærmere presentasjon av hvem som utgjør mine informanter og hvilke metodiske utfordringer som knyttet seg til de ulike informantgruppene diskuteres også. Avslutningsvis tar jeg opp enkelte etiske problemstillinger knyttet til prosjektarbeidet. I teoridelen vil jeg utdype innholdet i teoriene jeg benytter. Disse er i hovedsak knyttet til inkorporeringsteorien av Entzinger (2000), Joppke og Brubakers tekster om nye former for innlemmingspolitikk, og ulike bidrag som omhandler medborgerskapet og hva dette inneholder. Jeg vil også gå nærmere inn på hvilken rolle de ulike teoribidragene vil ha gjennom analysen.

Analysen er tredelt og spenner seg over kapittel fire, fem og seks. I korte trekk handler den første delen om norsk integreringspolitikk og hvilken rolle Introduksjonsloven har i denne. Det vil bli forklart hvilke samfunnsmessige og politisk endringer som muliggjorde loven i

---

<sup>3</sup> Se Høydahl (2008) for en forklaring på SSBs praksis angående disse begrepene.

utgangspunktet. Sentralt her står kritikken mot det tidligere integreringsregimet, som blant annet gikk ut på at integreringspolitikken virket klientfiserende og ikke ga noen reell kvalifisering til arbeidslivet. Del to av analysen er den mest omfattende og tar for seg hvordan introduksjonsordningen i praksis er utformet og fungerer i Larvik kommune. Sentrale tema er hvorvidt det tilbys et helårs- og heldagsopplegg, og om tiltaksviften er preget av god kvalitet. Utviklingen og oppfølgingen av deltakernes individuelle planer blir også tatt opp. Forholdene i Larvik kommune vil kontinuerlig sammenlignes med andre omfattende evalueringer. Faforapporten ”Med rett til å lære og plikt til å delta” (Kavli, m.fl., 2007) er hovedkilden med tanke på tidligere evalueringer av introduksjonsordningen. I analysens tredje og siste del vil jeg ytterligere diskutere noen aspekter som jeg anser som spesielt interessante. Ett av disse dreier seg om hvilket tilbud som blir gitt flyktninger med store omsorgsoppgaver i hjemmet. I Larvik er dette representert ved kommunens mor/barn-gruppe, og mine informanter uttrykker ulike meninger med tanke på om dette er et tilfredsstillende tiltak eller ikke. I drøftingen vil lovens intensjon om at ordningen skal tilbys de som har en reell mulighet i arbeidslivet være sentralt. En annen analyse gjøres av programveilederrollen, og hvordan holdningene som mine informanter uttrykker illustrerer en endring som delvis kan sies å være en konsekvens av lovinnføringen. Det vil også drøftes ulike årsaker til det som ser ut som en ”lock-in-effekt” for enkelte deltakere, det vil si at noen flyktninger blir værende på program, til tross for at kommunen mener at de er klare til å delta i det ordinære arbeidslivet. I avslutningskapittelet vil oppgaven oppsummeres ved hjelp av å se tilbake på forskningsspørsmålene. Det presenteres også hvilke muligheter Introduksjonsloven har gitt, og hvilke utfordringer som ligger i arbeidet med den.



## 2 Oppgavens design og metode

### 2.1.1 Om casestudiet

Som det fremgår av forskningsspørsmålene, er oppgavens formål å undersøke hvilken type innlemmingspolitikk Introduksjonsloven er et uttrykk for, og hvilke konsekvenser loven får for deltakere på introduksjonsprogram. Oppgaven er å anse som et casestudie i og med at det er introduksjonsprogrammet i Larvik kommune som er utgangspunktet for å belyse deltakererfaringer og praktisk iverksettelse av Introduksjonsloven. Det sentrale kjennetrekket ved casestudier er at de går i dybden på et begrenset antall enheter for å kunne øke forståelsen av et bestemt fenomen (Thagaard, 2003). I sammenhengen som denne oppgaven står i, vil fenomenet utgjøres av konsekvensene Introduksjonsloven får for deltakere og ansatte rundt om i de norske kommunene. Ved å utføre en grundig undersøkelse av én av disse kommunene, håper jeg på å gi et bidrag til en helhetlig analyse av introduksjonsprogrammets konsekvenser.

George og Bennett (2005) peker på fordeler ved å anvende casestudier for å produsere ny kunnskap. For det første pekes det på at casestudier er i stand til å øke den konseptuelle validiteten om det, eller de, tema man ønsker å undersøke. Ved å komme forholdsvis tett innpå de aktuelle aktørene, slik jeg har gjort i Larvik, har jeg vært i stand til å få en bredere og mer praktisk forståelse av sentrale variabler som ofte kan være vanskelige å måle. Et eksempel på dette er tilhørighetsdimensjonen ved medborgerskapet, hvor aktørens subjektive oppfatning av sin relasjon til samfunnet står sentralt. Gjennom samtale med og observasjon av mine informanter, har jeg dannet meg et bredere bilde av tilhørighetsdimensjonen, og samtidig fått en oversikt over hvilke konkrete elementer som kan sies å inngå i denne. Kavli og Djuve (2007) har påpekt hvordan effektmålinger av integreringsarbeidet i Norge er vanskelige å gjennomføre. ”*For å foreta en effektevaluering må man derfor gå grundig til verks og undersøke hva slags integreringsløp den enkelte deltaker har vært gjennom, og i hvilken grad det faktisk er gjennomført en god individuell tilpasning*”. (Kavli & Djuve, 2007: 216). For å komme tett på den enkelte deltaker, slik utsagnet over etterlyser, vil casestudiet være av særlig nytte.

En annen fordel som blir nevnt, er at det gjennom casestudier kan utledes nye hypoteser som forskeren i utgangspunktet ikke har tenkt på. *”When a case study researcher asks a participant ”were you thinking X when you did Y”, and gets the answer, ”No, I was thinking Z”, then if the researcher had not thought of Z as a causally relevant variable, she may have a new variable demanding to be heard.”* (George & Bennett, 2005: 20). Med utgangspunkt i en variabel som for eksempel å stryke på norskprøver, hadde jeg i forkant av datainnsamlingen tenkt at dette ville henge sammen med faktorer som blant annet takling av læringssituasjonen, læringsmiljø og kvalitet på undervisningen. Gjennom intervjuer og andre samtaler, fikk jeg imidlertid vite at enkelte av deltakerne hadde strøket på norskprøver med overlegg. Dette på grunn av at de ville unngå å forlate det faste miljøet ved skolen, noe som kan skje om man oppnår bestemte språknivåer. Dermed måtte faktorer som tilknytning til læringsinstitusjonen, klassemiljø og frykt for forandring, inkluderes som mulige forklaringer på stryk av norskprøve på høyeste nivå. Selve informasjonen om at det forekommer bevisst stryk, og grunnene til at noen av deltakerne valgte å gjøre det, hadde vært vanskelig å innhente uten å gå i dybden i miljøet, slik casestudiet tillater. Dette er et eksempel på hvordan casestudier, i tillegg til å frembringe nye hypoteser, også kan gi muligheter til å utforske årsakssammenhenger mer detaljert.

### **2.1.2 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet**

Thagaard (2003) viser til at begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet er blitt mer vanlige å benytte for å beskrive hvorvidt kvalitative studier har legitimitet. Overførbarhet dreier seg i hovedsak om hvorvidt resultater fra én studie kan overføres til å gjelde også i andre sammenhenger. Denne studiens overførbarhet er tatt opp i overnevnte delkapittel, der casestudiet er tema, og drøftes ikke ytterligere her. At forskningen er utført på en slik måte at den oppleves som tillitsvekkende, er det troverdighet først og fremst handler om. Dette metodekapittelet er ment å si noe om hvordan jeg har samlet inn informasjon, og om hvordan jeg som forsker har forholdt meg til data. I analysen vil det gå klart frem hva som er informanternes meninger, og hva som er min tolkning, noe som er med på å øke troverdigheten. Thagaard påpeker også hvordan involvering fra flere forskere styrker troverdigheten. Med tanke på at dette er en studentoppgave, vil veiledningsforholdet være sentralt for evalueringen av data og bruken av den, noe som gjør at man får en kritisk gjennomgang av data. Bruk av veileder er med andre ord med på å øke prosjektets troverdighet.



Geertz (1993) viser hvordan man som kvalitativ forsker bør være opptatt av såkalte ”tykke beskrivelser”, som vil si at man ikke bare skal beskrive data, men også tolke dem. Bekreftbarhet dreier seg om hvordan man utfører og forholder seg til denne tolkningen. Svak bekreftbarhet vil kunne avsløres i analysen, og i denne sammenheng hvordan tolkningen av informantutsagn er utført. Om man for eksempel tillegger sine informanter meninger som vedkommende i realiteten ikke har, vil det påvirke forskningskvaliteten negativt. I tillegg vil det være etisk problematisk. I situasjoner der informanten ikke behersker intervjuet like godt som forskeren, vil det i særlig grad kunne oppstå misforståelser. Man kan for eksempel risikere at informanten oppfatter forskerens spørsmål annerledes enn tiltenkt, noe som kan føre til at det gis uttrykk for meninger som vedkommende i realiteten ikke har. I de tilfellene der jeg i løpet av mitt prosjekt har mistenkt at dette har forekommet, har jeg sett bort fra utsagnene. Det har også vært viktig å ta seg tid under intervjuet til å oppklare eventuelle misforståelser. Bevisstheten rundt dette har vært med på å styrke bekreftbarheten ved de data som er brukt i analysen.

## **2.2 Forberedelser til feltarbeidet**

### **2.2.1 Valg av case**

Valget av Larvik kommune som case ble hovedsakelig tatt av to grunner. For det første er Larvik en mellomstor kommune som har et oversiktlig antall deltakere på introduksjonsprogrammet. I en større kommune, med et større antall deltakere, kunne det blitt vanskelig å danne seg en oversikt over deltakerne. Det hadde også vært en utfordring å skaffe seg tilstrekkelig tillitt blant informantene. Samtidig ville sjansen for å få et tilstrekkelig antall informanter vært redusert i en mindre kommune med færre deltakere. Jeg var forberedt på at enkelte av deltakerne på introduksjonsprogrammet på grunn av språket ville gi en for stor utfordring med tanke på å benytte dem som sentrale informanter. Derfor måtte antallet introduksjonsdeltakere i kommunen som ble valgt som case, være av en såpass størrelse at jeg kunne være trygg på at jeg kom til å skaffe meg et tilstrekkelig antall informanter.

Den andre og kanskje viktigste grunnen til at jeg valgte Larvik som case, er at jeg hadde en kontakt som jobbet ved kommunens læringscenter, og som forsikret meg om at de var interessert i at jeg undersøkte deres gjennomføring av introduksjonsprogrammet. For meg

fremsto det som viktig at de ansatte i den kommunen jeg valgte å bruke som case hadde et ønske om at jeg skulle være tilstede, og var interessert i mine forskningsspørsmål. Blir man oppfattet som en byrde, vil feltarbeidet i seg selv føles tyngre, samtidig som det kan gå mer tid med på å avtale intervjuer og komme i kontakt med sentrale informanter. Som masterstudent med manglende erfaring fra lignende feltarbeid og med lite tid disponibelt, fremsto det som viktig at de aktørene jeg studerte hadde interesse av min tilstedeværelse.

### **2.2.2 Prosjektskisse**

Før innsamlingen av det empiriske materialet startet opp, utviklet jeg en prosjektskisse som beskrev oppgavens overordnede forskningsspørsmål og hvorfor disse spørsmålene hadde sosiologisk relevans. I tillegg ble det skissert hvorledes feltarbeidet skulle foregå med tanke på tidsplan, forskningsmetoder, informantutvalg og så videre. Denne prosjektskissen var til hjelp i letingen og lesingen av relevant litteratur, men også i løpet av feltarbeidet var det nyttig å ha en klart formulert skisse i bakhodet, slik at man ikke beveget seg over på sidespor som i ettertid ville fremstått som lite relevante for selve oppgaven. I møtet med deltakere og tilretteleggere rundt introduksjonsprogrammet kom det opp en rekke interessante emner som for eksempel flyktningsprosesser, møter mellom forskjellige kulturer, norsk byråkrati, diskriminering i arbeidslivet og så videre. På grunn av interesser, og fordi det var fort gjort å glemme den akademiske tenkningen midt i et altopplukende feltarbeid, var det ofte fristende å gå i dybden på disse andre emnene i stedet for det som opprinnelig var tenkt. En prosjektskisse har flere funksjoner, men jeg opplevde at hjelpen den ga med tanke på å holde riktig fokus i slike situasjoner var ekstra nyttig.

### **2.2.3 Første møte med feltet og kontaktpersonens betydning**

Kontakten jeg hadde er ansatt ved Larvik Læringscenter. Dette senteret har først og fremst ansvar for norskundervisningen til programdeltakerne, men tilbyr også en rekke andre aktiviteter som for eksempel språktreningsplasser, arbeidspraksis og rådgivning med tanke på videre utdanning og arbeid. De fleste av flyktningene tilbringer det meste av programperioden på dette senteret. Av denne grunn var det viktig for meg å få innpass der, og å være tilstede i dette miljøet for å finne informanter, gjøre observasjoner og ellers få et inntrykk av deltakernes programhverdag. Første møte ved skolen var med den nevnte kontakten, der jeg presenterte prosjektskissen min og forklarte hva jeg ønsket å få ut av

oppholdet mitt i Larvik. Jeg gjennomførte i tillegg et prøveintervju med vedkommende for å teste ut hvordan intervjuguiden og intervjusituasjonen generelt fungerte. Utover de data jeg fikk ut av dette forskningsintervjuet, ga dette første intervjuet en motiverende bekreftelse på at de ansatte ved læringscenteret hadde et reelt engasjement for flyktningarbeidet. Denne oppdagelsen var av analytisk interesse, men fikk også en metodisk konsekvens fordi jeg merket at det var lettere å ta kontakt med personer som var del av et engasjerende miljø. Etter prøveintervjuet fikk jeg en bekreftelse på at vedkommende skulle nevne prosjektet mitt for kollegaene på et medarbeidermøte og forklare mine intensjoner. Ideelt sett burde jeg selv ha presentert meg på dette møtet, men av praktiske årsaker var ikke dette mulig. Det virket imidlertid ikke som mitt fravær fra dette møtet fikk noen store konsekvenser da de aller fleste i kollegagruppen var klar over hvem jeg var og hva jeg ville da jeg møtte dem første gang. Jeg opplevde kontaktpersonen min som sentral i skolemiljøet både blant deltakere og lærere, og vedkommende fungerte på mange måter som en portvakt. En portvakt vil si en person som introduserer en for andre, sørger for kontaktinformasjon, og kan bidra til å skape tillit blant andre informanter. Vedkommende hadde ingen lederstilling i miljøet, men hadde likevel en viss autoritet ovenfor deltakerne i kraft av sin stilling, noe som Fangen (2004) beskriver som fordelaktige kjennetrekke ved portvakter.

Av kontaktpersonen min fikk jeg også en del kontaktinformasjon om andre sentrale ansatte som hadde med introduksjonsprogrammet å gjøre utenfor læringscenteret. Det viktigste i så måte var å komme i kontakt med kommunens introduksjonssenter, som er en del av kommunens NAV-system. Ved dette senteret jobber programrådgiverne som har det formelle ansvaret for introduksjonsdeltakerne hva bosetting, økonomisk støtte, arbeidssøking og generell veiledning gjelder. Det første møtet med deltakerne skjedde gjennom et seminar som ble arrangert av dette introduksjonssenteret. Ved norskskolen var det ferieuke på dette tidspunktet, og da var det ofte at programrådgiverne satt sammen et ukelangt program for introduksjonsdeltakerne der forskjellige personer kom for å undervise om bestemte tema. I forkant hadde jeg utført et gruppeintervju med programrådgiverne, og i forbindelse med dette intervjuet ble jeg spurt om jeg ville være tilstede under noen av seminarene de arrangerte i ferieuken. Det viste seg at det var en svært god idé å delta på disse seminarene. Samtlige deltakere på introduksjonsprogrammet i Larvik var tilstede, og jeg fikk god oversikt over gruppen, samtidig som jeg kom i samtale med aktuelle informanter. Det viktigste var imidlertid at jeg fikk en mulighet til å presentere meg selv og prosjektet mitt i plenum med

tolker til stede. I etterkant opplevde jeg at dette var til meget stor hjelp, i og med at jeg slapp å forklare min rolle hver gang jeg tok kontakt med deltakerne. Særlig blant de med svake norskkunnskaper var det en utfordring å forklare hvem jeg var og hva prosjektet mitt gikk ut på, og derfor var denne nevnte presentasjonen en svært viktig faktor i forhold til å klargjøre min rolle og gi deltakerne mulighet til å vite hvorfor jeg var tilstede i miljøet.

## 2.3 Forskningsintervjuet

### 2.3.1 Generelt om det kvalitative forskningsintervjuet

Forskningsintervjuene jeg utførte i løpet av feltarbeidet, er den viktigste kilden til oppgavens empiriske materiale. I casestudiet som denne oppgaven bygger på, var forskningsintervjuene av avgjørende betydning når det gjaldt å skaffe seg kunnskap om hvordan ansatte og deltakere opplevde og erfarte introduksjonsprogrammet. ”*Det kvalitative forskningsintervjuet søker å forstå verden sett fra intervjupersonenes side. Å få frem betydningen av folks erfaringer og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer, er et mål.*” (Kvale, Brinkmann, Anderssen, & Rygge, 2009: 21). I de intervjuene jeg lykkes med å nå dette målet, dannet jeg meg et godt empirisk grunnlag for å svare på forskningsspørsmålene. Gjennom å foreta intervjuer, fikk jeg mer inngående opplysninger om eventuelle konflikter, suksessfaktorer, meningssammenhenger og så videre. En del av denne informasjonen ga kunnskap som jeg vanskelig ville tilegnet meg gjennom andre metoder.

Kvale m.fl. (2009: 296) nevner en rekke kritiske innvendinger mot intervjukunnskap, for så å imøtekomme kritikken i etterkant. En av disse innvendingene hevder at intervjuforskning er individualistisk og at det blir viet for liten oppmerksomhet til det sosiale samspillet intervjuobjektet er en del av. En annen innvending handler om intervjukunnskap som godtroende, og at man i for liten grad innehar en kritisk holdning til det som blir sagt. Det siste punktet som blir gjentatt her, er at intervjukunnskap er ateoretisk og at ”*den innebærer en dyrkelse av intervjuutsagn og tar ikke hensyn til teoretiske analyser av det undersøkte tema.*” (Kvale, m.fl., 2009: 296). Denne kritikken peker slik jeg ser det på problemer som kan oppstå om man ikke gjennomfører intervjuene på en metodisk tilfredsstillende måte. Når det gjelder å ta i betraktning det sosiale samspillet individet man intervjuer er en del av, ble dette

i mitt tilfelle gjort gjennom observasjon og tilstedeværelse i det sosiale miljøet. Det er dermed ikke sagt at jeg var i stand til å forstå alle informantenes utsagn ut ifra deres livshistorie, familiesituasjon, individuelle særtrekk og så videre. Dette var heller ikke målet med intervjuene. Målet var å vite hva informantene selv syntes om introduksjonsprogrammet, og hvordan programmet ble gjennomført. Det andre kritiske punktet som ble nevnt handler om at man i et intervju i for liten grad innehar en kritisk holdning til det som blir sagt. I mitt tilfelle begrenset dette seg til hvorvidt jeg kunne stole på at de opplysningene jeg fikk var korrekte. Dette handler videre om tillitsbygging, en faktor jeg mener at jeg lykkes med i tilfredsstillende grad. Når det gjelder dyrkelse av intervjuutsagn, kommer dette naturligvis an på hvordan man analytisk behandler de opplysningene man besitter. Det å la ett enkelt intervjuutsagn stå som bekreftelsen på en hypotese, uten noen videre teoretisk analyse, kan svekke resultatenes bekreftbarhet. Så lenge man er bevisst bruken av intervjuutsagn og har gode teorier å bygge analysen på, vil man kan unngå dette. Ingen metode kan forklare alle faktorene som inngår i et bestemt fenomen, men jeg anser forskningsintervjuet som det mest fruktbare å benytte, i og med at jeg ønsker å få rede på personers erfaringer med et bestemt tiltak.

### **2.3.2 Rekruttering av informanter**

Rekrutteringen av informanter ble foretatt på ulike måter. Noen personer hadde stillinger som det var få av, og som det av den grunn ikke var knyttet noen utvalgsstrategi til, i og med at jeg hadde som mål å intervju alle. Dette gjaldt ledere, fagkonsulenter og programrådgivere. Ved hjelp av min kontaktperson fikk jeg avtalt intervjuer med personene i disse stillingene. Det var en generell godvilje til å stille opp på intervju, og jeg møtte få utfordringer med tanke på å få planlagt intervjuer innenfor den tidsrammen jeg selv ønsket. Blant deltakerne og lærerne på norskskolen måtte jeg foreta valg, da disse gruppene er større i antall. Jeg intervjuet to lærere og fem deltakere. Jeg vil imidlertid påpeke at ved å oppholde meg i miljøet ved norskskolen i flere dager, fikk jeg hentet ut mye informasjon gjennom småprat med både deltakere og lærere. Disse samtaler har ikke fått samme status som forskningsintervjuene, men ga likevel verdifull informasjon om hvordan introduksjonsprogrammet fungerte i praksis og hvilke erfaringer deltakere og lærere gjorde seg. I utgangspunktet ønsket jeg å gjennomføre intervjuer med flere enn to av lærerne, men på grunn av disse uformelle samtaler, i tillegg til prioriteringer med tanke på tidsbruk, valgte jeg å si meg fornøyd med de to lærerintervjuene.

Rekrutteringen av deltakere var en av hovedutfordringene ved feltarbeidet, både med tanke på hvem og hvordan. I forkant foretok jeg en vurdering hvorvidt jeg burde bruke tolk, slik at jeg også kunne få utført intervjuer med de av deltakerne som det på grunn av språket ville være vanskelig å gjennomføre et intervju med. Jeg valgte å ikke bruke tolk av flere grunner. For det første ville det krevd både menneskelige og økonomiske ressurser fra kommunens side. En annen faktor jeg tok i betraktning var min egen manglende erfaring med intervjusituasjonen. Å gjennomføre et forskningsintervju med tolk tilstede stiller andre krav til intervjueren, og man må blant annet unngå å miste kontrollen over samtalen (Kvale, m.fl., 2009). Jeg var usikker på hvordan jeg ville takle denne situasjonen, og selv om dette ikke var en avgjørende faktor, tok jeg det med i betraktningen. En annen grunn til at jeg valgte å ikke benytte tolk, var at jeg ønsket å intervju deltakere som hadde erfaring med introduksjonsprogrammet. Deltakerne som hadde deltatt på programmet i lengre tid var også flinkere i norsk, og som regel lettere å gjennomføre en samtale med. Jeg ville ikke risikere å bruke mye ressurser på å ha en tolk tilstede i et intervju med en deltaker som hadde få erfaringer å dele. Valget med å ikke benytte tolk gjorde at antallet aktuelle informanter ble begrenset.

Videre spurte jeg lærerne om hvilke deltakere de trodde det kunne være interessant å intervju, og om hvem som de trodde kunne beherske intervjusituasjonen med tanke på språk. De åpenbare farene ved en slik tilnærming er at lærerne kunne tipse meg om personer som de visste var positivt innstilt til introduksjonsprogrammet og norskundervisningen. Erfaringer jeg gjorde i møte med disse deltakerne, har imidlertid ikke tydet på at en slik prosess har foregått. Det er introduksjonsprogrammets gjennomføring, med hovedvekt på individuelle planer, introduksjonsstøtten, tidsbruk og så videre som er de sentrale tema i denne oppgaven. Dette er faktorer som lærerne har liten eller ingen kontroll over, de fleste av lærerne virket mest opptatt av kvaliteten på norskundervisningen og hadde av den grunn lite å vinne på å systematisk tipse meg om informanter som var positivt innstilt til introduksjonsprogrammet som helhet. Etter hvert som jeg lærte å kjenne miljøet og flere av deltakerne, var jeg i stand til selv å velge hvem jeg ville utføre intervjuer med. Jeg prøvde å variere med tanke på kjønn og alder, og lyktes til en viss grad med dette. Jeg opplevde imidlertid at det var lettere å komme i kontakt med deltakere som var på min egen alder<sup>4</sup>, og i etterkant har jeg sett at jeg i større grad burde forsøkt å komme i kontakt med deltakere som også var eldre og i andre livssituasjoner med tanke på familie, tidligere arbeidserfaring og lignende. Det må imidlertid

---

<sup>4</sup> Det vil si i midten av 20-årene

nevnes at deltakergruppen som helhet hadde en ganske lav gjennomsnittsalder, og dette bidro også til at flere unge enn eldre ble intervjuet.

### **2.3.3 Intervjuguidene**

I utgangspunktet utformet jeg tre forskjellige intervjuguides, én for deltakerne på introduksjonsprogrammet, én for norsklærerne og én for programrådgiverne. I tillegg intervjuet jeg lederen for introduksjonssenteret, fagkonsulent ved norskskolen og lederen for kommunens mor/barn-gruppe. Det var en tett sammenheng mellom den nevnte prosjektskissen og intervjuguiden. I prosjektskissen var det gjennom utdypingen av forskningsspørsmålene beskrevet hvilke tema jeg var interessert i å vite noe om. Det var disse temaene som utgjorde underoverskriftene i intervjuguidene. Individuelle planer, introduksjonsstønad, kvaliteten på programinnholdet og forholdet mellom deltakere, lærere og programrådgivere er eksempler på sentrale punkter intervjuguidene. De konkrete spørsmålene ble utformet med tanke på hvem jeg intervjuet. Innimellom ble det gjort endringer fra et intervju til et annet, noe som var et resultat av at jeg underveis erfarte hvilke spørsmål som fungerte og ikke. Jeg la opp til intervjuer med en delvis strukturert tilnærming. Med dette menes det at temaene blir bestemt på forhånd, mens rekkefølgen bestemmes underveis slik at intervjueren ikke skal behøve å avbryte informanten om han eller hun automatisk går over fra et tema til et annet uten at dette var den tenkte rekkefølgen (Thagaard, 2003). Etter hvert som jeg hadde foretatt flere intervjuer, ble jeg bevisst på tema som var av særlig interesse, og dette gjorde også at intervjuguiden ble endret. Intervjuguiden fungerte i begynnelsen som en oppskrift på hva jeg spurte om, mens den mot slutten fungerte mer som en sjekklister. Dette var hovedsakelig et resultat at jeg ble mer rutinert i løpet av feltarbeidet. Widerberg (2001) beskriver hvordan intervjuguiden ikke trenger å følges slavisk, men at man kan velge å gå i dybden på noen deltema i løpet av intervjuet. Dette forekom i stor grad også i mine intervjuer. Enkelte informanter hadde interessante erfaringer fra enkelte tema, og da ble det naturlig å gå i dybden på disse. Alt i alt var intervjuguiden uunnværlig, særlig med tanke på mangel av erfaring ved intervjusituasjonen. Heldigvis hadde jeg jobbet godt med intervjuguiden i forkant, slik at jeg unngikk å bruke verdifull tid på å kontakte informanten på nytt fordi jeg ikke hadde tatt opp tema som jeg i etterkant oppdaget var viktige.

### 2.3.4 Intervjusituasjonen

Gjennom intervjuene ønsket jeg i hovedsak å tilegne meg to former for kunnskap. Den ene formen for kunnskap fikk jeg gjennom deskriptive uttalelser om hvordan arbeidet i Larvik kommune foregikk. Dette kunne for eksempel være at jeg spurte om hvor mange introduksjonsdeltakere det er i hver klasse, hvor mange timer en vanlig undervisningsdag varer eller hvilke formelle retningslinjer som gjelder i bosettingsperioden. Svarene jeg fikk på slike spørsmål hjalp meg til å få en oversikt over strukturen i introduksjonsarbeidet, og det ble knyttet liten eller ingen dyptgående meningsfortolkning til disse samtalene utover innholdet i opplysningene. Den andre typen kunnskap jeg ønsket å tilegne meg var basert på informantenes mer subjektive uttalelser. Det er i fortolkningen av slik empiri at den kvalitative metoden spesielt egner seg, gjennom at forskeren får mulighet til å sette data inn i en meningssammenheng (Thagaard, 2003). Spørsmål som la grunnlaget for denne type data kunne blant annet handle om opplevelser av kvaliteten på undervisningen, om introduksjonsprogrammets sosiale betydning for deltakerne, ulike syn på introduksjonsstøtten og så videre. Mange av svarene jeg fikk kan imidlertid tolkes både deskriptivt og subjektivt. Gjennom forskningsintervjuet får man som forsker mulighet til å fortolke informantens kroppsspråk og tonefall mens man snakker om bestemte emner. Man kan gjennom fortolkning av slike nonverbale uttrykk hente ut andre opplysninger om informantens forhold til det samtalen handler om, selv om det i utgangspunktet er snakk om deskriptive uttalelser.

Intervjuene med de ansatte i kommunen foregikk i diverse kontorer, mens intervjuene med deltakerne foregikk i ledige klasserom. De to lærerne intervjuet jeg etter endt undervisningsdag, mens de andre, inkludert deltakerne, fikk jeg anledning til å intervju i løpet av arbeidstiden. Av de fem deltakerintervjuene, foregikk to av dem på engelsk og tre av dem på norsk. Jeg spurte i forkant hvilket språk informanten foretrakk, og hadde med meg to ulike intervjuguider, en på engelsk og en på norsk. Dette gjaldt også det skriftlig informerte samtykke. I de tilfellene språknivået på både engelsk og norsk var begrenset, brukte jeg tid på å forsikre meg om at innholdet i det informerte samtykket ble oppfattet. At to av intervjuene foregikk på engelsk skapte ingen store problemer. Faktisk fløt samtalen lettere, på grunn av at både jeg og informantene behersket engelsk godt. De resterende tre deltakerintervjuene var tidvis preget av misforståelser og repetisjoner på grunn av varierende nivå i norsk. Det var særlig et intervju der samtalen fløt meget dårlig, og jeg fikk svært liten respons på



spørsmålene mine. Dette tror jeg hadde flere grunner. For det første var intervjuet med en informant jeg tidligere ikke hadde hilst på, og derfor var det ikke opprettet noen form for tillitsforhold. Uavhengig om dette var hovedgrunnen til at intervjuet gikk dårlig eller ikke, ga det meg en viktig påminnelse på hvor viktig det var at jeg var tilstede i miljøet også utenom intervjusituasjonen. For det andre kan det hende at beskjedenhets og språkbegrensninger hos informanten gjorde at samtalen gikk tregt. I etterkant gikk jeg imidlertid gjennom intervjuguiden for dette intervjuet, og oppdaget at spørsmålene mine var for dårlig formulert til å være fruktbare i en situasjon der språket var en ekstra utfordring. De var preget av spørsmål som lett kunne svares på uten å utdype dem noe ytterligere, og jeg stilte heller ikke oppfølgingsspørsmål i tilstrekkelig grad. Da jeg forlot dette intervjuet, var jeg sikker på at jeg ikke ville få noen nyttige data ut av det. Ved transkribering så jeg imidlertid at jeg hadde fått mer ut av intervjuet enn først antatt. Det var i tillegg en verdifull erfaring å se tilbake på ved senere intervjuer, og det gjorde meg mer skjerpet med tanke på hvordan man formulerer seg i møte med mennesker med norsk som fremmedspråk.

Stort sett gikk alle intervjuene som planlagt, både når det gjaldt tidsbruk og ønskelig informasjon. Tidlig i feltarbeidet hadde jeg fått til en avtale med introduksjonskontoret om at jeg kunne komme i kontortiden for å gjennomføre intervjuer. Da jeg kom dit var alle tre programrådgiverne disponible, og jeg måtte velge om jeg ville gjennomføre et gruppeintervju eller et intervju med én av dem. Jeg hadde i utgangspunktet sett bort i fra å gjennomføre gruppeintervjuer fordi det ville kreve ekstra planlegging og jeg var i tvil om det ville føre til at jeg fikk noe mer informasjon enn ved et alminnelig intervju med én person. I situasjonen der og da valgte jeg likevel å gjennomføre et gruppeintervju. På den måten kunne jeg være sikker på at jeg fikk snakke med alle tre, da det på grunn av den avmålte tiden ikke ville være tid til å snakke med én og én.

## **2.4 Observasjon**

Noen av de dataene jeg tilegnet meg i løpet av feltarbeidet fikk jeg ved å gjøre observasjoner i klasserom hvor det foregikk norskundervisning, på seminarer, og ellers i miljøet ved norskskolen. Observasjonene fungerte i hovedsak som et supplement til intervjuene, og var helt avgjørende for å bygge tillit blant informantene. I mange tilfeller kan det være fordelaktig

å starte med intervjuer fremfor observasjoner, fordi det kan være lettere å ta kontakt med personer om man har et klart formål (Album, 1996; Thagaard, 2003). I mitt tilfelle fungerte det annerledes. Dette var delvis fordi jeg var blitt presentert for de fleste i forkant, slik at de fleste visste hva jeg gjorde der. Samtidig er norskskolen et offentlig sted med ulike mennesker tilstede. Selv om fremmede mennesker vil bli lagt merke til, fordi det er et oversiktlig miljø, kunne jeg likevel være tilstede uten at jeg måtte gjøre klart rede for min tilstedeværelse.

Observasjonsøktene ga meg en mulighet til å få et inntrykk av det sosiale og faglige miljøet ved norskskolen og å småprate med både elever og lærere. Ofte gled observasjonene over i en form for ustrukturerte intervjuer uten intervjuguide eller båndopptaker. I klasserommene fikk jeg i noen tilfeller mulighet til å stille noen spørsmål til klassen. Samspillet mellom deltakerne, hva som ble sagt og på hvilken måte det ble sagt, ga nyttige data. Jeg utførte deltakerintervjuene etter at jeg hadde foretatt de fleste observasjonsøktene, noe som kan være en fordel med tanke på at informantens forhold ovenfor meg, og det jeg spør om i et forskningsintervju, kan påvirke vedkommende til å oppføre seg annerledes enn normalt om jeg er tilstede og gjør observasjoner etter intervjuet (Widerberg, 2001).

Et annet viktig formål med observasjonsøktene var at jeg gjennom egen tilstedeværelse ble en del av miljøet ved skolen for et begrenset tidsrom, noe som gjorde at det ble opparbeidet et gjensidig tillitsforhold. Det ble for deltakerne klarere hva min rolle var, og hva jeg ønsket gjennom min tilstedeværelse. For min egen del ble det lettere å ta kontakt med dem jeg ønsket å prate med, i og med at jeg følte meg trygg på at verken jeg eller prosjektet mitt var ukjent. Tilstedeværelsen, og tilliten den var med på å skape mellom informantene og meg selv, var på mange vis av større metodemessig verdi enn observasjonsnotatene var av forskningsmessig verdi. Observasjonsnotatene fra norskundervisningen er av større pedagogisk enn sosiologisk interesse. Det kan tenkes at man gjennom læreplanen og den tilhørende undervisningen kan finne eventuell formidling av norske verdier, og da vil slike klasseromsobservasjoner kunne være relevante også i sammenhengen som denne oppgavens står i. Dette var imidlertid ikke målsettingen med disse observasjonene, og det empiriske grunnlaget ville uansett vært for tynt til å si noe om læreplanens funksjon i praksis. Det jeg ønsket var simpelthen å få et inntrykk av den daglige gangen i introduksjonsprogrammet, og samtidig notere om det ble sagt noe i klasserommet som kunne knyttes opp mot mine forskningsspørsmål. De mest nyttige data jeg samlet inn ved hjelp av observasjoner, var data som fortalte noe om de ulike

relasjonene mellom deltakere og ansatte. Ved å observere hvordan ulike personer forholdt seg til hverandre fikk jeg et klarere bilde av hva de ulike rollene i miljøet innebar.

## **2.5 Dokumentanalyse**

Et av denne oppgavens mål er som nevnt å undersøke hvilken type innlemmingsstrategi Introduksjonsloven er et uttrykk for, og å diskutere hvilke politiske prosesser som førte til at Introduksjonsloven ble muliggjort. For dette formålet er dokumentanalyse av stortingsmeldinger, offentlige utredninger, odelstingsproposisjoner, faglige og politiske rapporter, avisartikler og annen politisk litteratur relevant å utføre. Felles for disse er at de er skrevet med et annet formål enn det jeg i denne oppgaven benytter dem til. Det er dette som ifølge Thagaard (2003) skiller dokumentanalyse fra innholdsanalyse. Hovedformålet med analysen av slike dokumenter har vært å få en oversikt over hvilke politiske valg, og begrunnelser for disse, som ligger bak Introduksjonsloven. I tillegg er dokumentene viktige for å danne seg et historisk bilde over innlemmingspolitikken norske myndigheter har ført i forbindelse med innvandring i nyere tid. En annen åpenbar fordel med dokumentanalyse er at man opparbeider seg kunnskap om oppgavens tema, noe som er en viktig del av forberedelsene til bruk av andre metoder. Hadde jeg gått inn i mitt feltarbeid uten å kunne loven ordentlig, eller uten vite noe om hvilke offentlige diskusjoner som førte til at introduksjonsordningen ble innført, ville jeg hatt problemer med å vite hva jeg skulle se etter, samtidig som mye tid hadde gått med på at informanter måtte forklare hva loven innebærer og hvilke resultater den har hatt så langt.

## **2.6 Ethiske refleksjoner**

Det er ifølge Silverman (2006) to hovedelementer som er viktige å reflektere over angående de etiske sidene ved et forskningsopplegg. Det ene er å stille seg spørsmål om eventuelle funn vil kunne bidra positivt i samfunnet. Det andre elementet handler om beskyttelse av de personene man studerer. Samfunnsnyttens av mitt forskningsopplegg er gjort rede for i innledningen, der jeg påpeker at evalueringer av hvordan et lovfestet obligatorisk undervisningsopplegg fungerer i praksis er sentralt for ordningens legitimitet. Uavhengig av

hvilke funn en gjør i forskningen om Introduksjonsloven, vil økt kunnskap om lovens praktiske konsekvenser kunne føre til positive endringer for gjennomføringen av ordningen, og dermed integrasjonen av innvandrere generelt. Mange personer involveres i Introduksjonsordningen, enten som deltaker eller ansatt, og store summer brukes vært år på undervisning, veiledning, introduksjonsstønad og så videre. Det vil være av økonomisk og menneskelig interesse å undersøke om disse ressursene benyttes tilfredsstillende.

Gjennom hele oppgaveprosessen har det vært viktig å tenke over om menneskene jeg intervjuet og observerte i Larvik kommune har vært godt nok beskyttet med tanke på anonymitet. Som en del av forberedelsene til feltarbeidet meldte jeg prosjektet til personvernombudet for forskning ved Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD). Til tross for at jeg ikke skulle notere konkrete personopplysninger, var dette nødvendig, blant annet fordi jeg planla og ta intervjuene opp på bånd. Det at jeg hadde meldt prosjektet til personvernombudet for forskning var i tillegg med å gi forskningsopplegget et mer seriøst preg, og i noen tilfeller fikk jeg inntrykk av at dette var med på å påvirke tillitsforholdet mellom meg og informantene på en positiv måte. Før feltarbeidet utviklet jeg et skriftlig informert samtykke, ett på norsk og ett på engelsk. Den største etiske utfordringen ved feltarbeidet, og muligens ved hele forskningsopplegget som helhet, var å formidle mine intensjoner som student og forsker på en forståelig måte til mennesker som kommuniserte dårlig på norsk eller engelsk. Av denne grunn gjennomførte jeg i utgangspunktet ingen intervjuer uten å hente inn skriftlig informert samtykke. I ett av intervjuene var imidlertid den vedkommendes forståelse av det skriftlig informerte samtykke ikke tilstrekkelig nok til at jeg ville be vedkommende underskrive. I dette tilfellet formidlet jeg innholdet muntlig, og fikk bekreftet at det var forstått. Som nevnt i avsnittet som omhandler tilgang til feltet, beskriver jeg hvordan jeg fikk muligheten til å presentere meg selv og prosjektet mitt for omtrent alle introduksjonsdeltakerne med tolker tilstede. Denne hendelsen førte til at de etiske utfordringene med tanke på formidling av min forskerrolle ikke ble så store som først antatt. Det tok ikke lang tid før de aller fleste visste hvem jeg var, og hvorfor jeg var tilstede i miljøet, noe som bedret den etiske forsvarligheten.

I løpet av intervjuene kom det frem opplysninger som kunne brukes til å identifisere informanten, særlig for dem som tilhørte miljøet. Dette gjaldt spesielt opplysninger som alder, kjønn og opprinnelsesland. Noen ganger spurte jeg om disse opplysningene for å få en

oversikt over bakgrunnen til vedkommende, andre ganger kom opplysningene frem som en naturlig del av samtalen. I transkriberingene har jeg imidlertid unnlatt å skrive ned disse opplysningene for å styrke informantenes personvern. Analytisk er det ikke nødvendig å vite informantenes eksakte alder eller opprinnelsesland.

Thagaard (2003) påpeker hvordan det i observasjonsstudier ikke bare er spørsmålet om skjult observering som det er knyttet etiske dilemmaer til. I observasjonsstudier er det som Thagaard nevner viktig å klargjøre sin observerende posisjon, både ut ifra etiske hensyn og for å unngå misforståelser. I mitt eget feltarbeid prøvde jeg helt fra første kontakt med miljøet å gjøre det klart at jeg var der som observatør og student. Tydeligheten på dette området gjorde at jeg slapp å komme i ubehagelige situasjoner der deltakerne trodde at jeg hadde makt til å endre på de forholdene som var tema for samtalene. Jeg opplevde tidlig å få bedre kontakt med enkelte deltakere enn andre, og dette gjaldt i særlig grad deltakere med samme kjønn og alder som meg selv. En del av denne kontakten var noe jeg selv ønsket for å bli bedre kjent med miljøet. Samtidig ville for mye kontakt kunne forvirre informantene med tanke på om jeg ønsket en interaksjon av personlige eller faglige årsaker. Denne balansegangen bydde imidlertid ikke på noen store utfordringer, og det virket også som de fleste av informantene var klar over at dette var en balansegangen som var viktig å opprettholde for begge parter del.

De tema som ble tatt opp under intervjuene var i hovedsak ikke av sensitiv karakter. Av den grunn oppsto det ikke situasjoner der den analytiske distansen i særlig grad ble utfordret, noe som kan føre til nye etiske dilemmaer med tanke på beholde forskerrollen i situasjoner preget av følelsesmessige og personlige forhold. Intervjuene hadde som regel en mer fortellende enn utleverende stil, og selv om jeg var interessert i ulike personlige erfaringer, ble disse fortalt med en viss distanse. Likevel ble det fortalt om opplevelser som var, eller hadde vært personlig vanskelige, særlig i forhold til flyktningsstiltværelsen og opplevelsene av å komme til et nytt land der man ikke har noen form for nettverk. En av utfordringene i analysearbeidet med intervjumaterialet har vært å beholde en nøytral og objektiv holdning til det som har kommet frem angående disse temaene. Når man blir kjent med mennesker som kan berette om et liv som har vært preget av krig, flukt, ensomhet og andre kjennetrekke ved mange flyktnings liv, kan følelsene fort ta overhånd og forskerrollen således utfordres. Flere ganger under feltarbeidet måtte jeg jobbe med å kanalisere ønsket om å hjelpe personen til et

ønske om å gjøre et grundig arbeid gjennom å holde meg til oppgavene beskrevet i prosjektskissen. Under intervjuene ble jeg noen ganger så interessert i en bestemt historie eller et bestemt tema, at unødig mye tid kunne gå med på å snakke om noe som i utgangspunktet lå utenfor det jeg ønsket. Dette var delvis på grunn av at det der og da føltes som viktig. Men det var i tillegg viktig å vise at jeg var oppriktig interessert i deres opplevelser, og om jeg hadde vist ignoranse der informanten viste engasjement, er jeg redd det kunne påvirket resten av intervjuet på en negativ måte.

## **2.7 Mot teori og analyse**

I dette kapittelet har jeg lagt vekt på å redegjøre for feltarbeidets gjennomførelse i Larvik, samt styrker og svakheter ved de metodiske valgene som er tatt. Sett under ett har jeg fått tilstrekkelige og gode data om flyktningsarbeidet i Larvik kommune. Jeg kunne med fordel ha fått gjennomført flere deltakerintervjuer, men med tanke på tilgjengelig tid og ressurser, er jeg tilfreds med de deltakerintervjuene jeg har fått gjort. Innledningsvis ble det nevnt at oppgaven er å anse som et casestudie. I og med at målet har vært å gå dypere inn i forholdene i én kommune, anså jeg case-studie som et fornuftig metodisk utgangspunkt. Det meste av datamaterialet består av transkriberte intervjuer og dokumenter. Bearbeidelsen av transkripsjonene startet med at jeg delte opp tekstene i ulike sentrale tema. Deretter plasserte jeg de ulike informantuttalelsene der de tematisk hørte til, og kunne således luke ut irrelevant stoff og få et sammenligningsgrunnlag. I det påfølgende kapittelet vil jeg gjøre rede for aktuelle teorier angående innlemming, assimilering, og medborgerskap. I analysen vil det komme klarere frem hvilke konkrete tema som også var fokus i feltarbeidet og i informantintervjuene.

# 3 Perspektiver på innlemming, assimilasjon og medborgerskap

## 3.1 Innledning

Innlemming av innvandrere til demokratiske velferdsstater kan forstås ut ifra flere ulike perspektiver. Både blant politikere og fagpersoner er meningene mange og delte om hvilke innlemmingsstrategiske tiltak som er mest formålstjenelige både for innvandrere selv og for mottakerlandenes samfunn. Introduksjonsloven er et type tiltak, og jeg ønsker i denne oppgaven å vise noen ulike konsekvenser loven har fått for både individer og samfunn. Som alltid når det er snakk om forhold som berører en rekke ulike mennesker og samfunnssfærer, er bildet komplekst. De teoretiske bidragene som presenteres i dette kapittelet viser hvordan noe av denne kompleksiteten kommer til uttrykk. H. Entzinger (2000) peker på hvordan innlemmingspolitikken i vestlige demokratier får konsekvenser for ulike domener i samfunnet. Disse er staten, nasjonen og markedet. Entzinger hevder at det finnes spenninger mellom disse ulike domenene, og at disse spenningene kan intensiveres i samfunn der innlemmingstiltakene kun retter seg mot ett av de nevnte domenene. Introduksjonsordningen er i utgangpunktet ment å styrke flyktnings sosioøkonomiske status, og retter seg således mot markedet. Samtidig er ordningen i seg selv statlig, og kan i tillegg sees på som en forberedelse til statsborgerskapet. Det vil også være relevant å trekke inn hvorvidt ordningen har en kulturell dimensjon, som ut i fra Entzingers forståelse henger sammen med nasjonen.

Obligatoriske opplegg der det undervises i språk og samfunnsfag er, som vi skal se, en del av et europeisk trendskifte der multikulturalisme<sup>5</sup> av ulike årsaker er blitt erstattet av forventninger og krav om at innvandrere skal tilpasse seg mottakerlandets samfunn. Det vil presenteres en tekst av Joppke (2007), der det diskuteres hvordan denne endringen kommer til uttrykk i Nederland, Tyskland og Frankrike. Introduksjonsordningen i Norge er obligatorisk for nyankomne flyktninger, og norske myndigheter legger seg derfor på samme linje som en rekke andre europeiske land med tanke på å stille krav til innvandrere. Jeg vil i analysen drøfte hvorvidt assimilasjonsbegrepet kan være dekkende for deler av

---

<sup>5</sup> Multikulturalisme er preget av en tankegang som vektlegger minoriteters rettigheter i forhold til å beholde og utvikle eget språk, tradisjoner og livsstiler gjennom særegne lover (Kymlicka & Norman, 2000).

introduksjonsordningens innhold og utførelse. På grunn av kontroversene knyttet til assimilasjon, vil det imidlertid brukes en del plass på å avklare hva som i denne sammenhengen menes med assimilasjon. For å gjøre dette benyttes Brubakers (2001) forståelse av begrepet. Brubaker hevder at assimilasjonsbegrepet, i en fornyet form, igjen kan brukes til å forklare aspekter ved enkelte vestlige lands innlemmingspolitikk.

Hvilke elementer som inkluderes i det som her kalles medborgerskapet, vil også bli redegjort for. Noen av disse er imidlertid lite konkrete, og et element som tilhørighet kan for eksempel være en subjektiv følelse og dermed vanskelig å måle. Tøgebys (2003) forståelse av hvilke individuelle ressurser som kan innvirke på medborgerskapet, er et eksempel på hvordan teorien kan hjelpe til å sette analysen av mine informanternes opplevelser med tanke på tilhørighet og deltakelse, inn i en bredere sammenheng. Både innlemming, assimilasjon og medborgerskap står i forhold til hverandre, og vil i noen tilfeller begrepsmessig overlape.

## **3.2 H. Entzinger – Teoretiske perspektiver på innlemmingspolitikk**

### **3.2.1 Forholdet mellom nasjonen og staten**

Entzinger (2000) presenterer et teoretisk rammeverk som forklarer hvordan innlemming av innvandrere til typiske mottakerland i Europa får konsekvenser for staten, nasjonen og markedet. Entzinger definerer nasjonen som ”*a collectivity of people who share a sense of togetherness*” (2000: 97). Han definerer staten som en institusjon som utgjøres av et bindende sett lover, regler og reguleringer som gjelder for samtlige mennesker innenfor et geografisk avgrenset område. Skillet Entzinger trekker mellom nasjonen og staten er interessant for innvandrings- og innlemmingstematikken. I og med at nasjonen, slik Entzinger forstår den, ikke er territorielt avgrenset, vil migrasjon kunne føre til at enkelte medlemmer av en stat tilhører en annen nasjon enn majoriteten. Det kan se ut til at Entzinger mener at forholdet mellom staten og nasjonen har blitt mer komplekst på grunn av to sentrale trekk ved moderne utvikling. For det første peker han på hvordan moderne kommunikasjonsmidler og globalisering har ført til at det for mange immigranter er blitt enklere å opprettholde forbindelsen med egen nasjon, til tross for at de oppholder seg i en annen stat. Et eksempel er



tilgangen på TV-kanaler fra hjemnasjonen uansett hvor i verden man befinner seg. Et annet åpenbart eksempel er utviklingen og den økende tilgjengeligheten av internett, som uavhengig av distanse muliggjør ulike former for kontakt mellom mennesker. Selv om det ikke blir nevnt eksplisitt av Entzinger, kan det tenkes at denne utviklingen har ført til at det er blitt enklere å være del av en nasjon uavhengig av oppholdssted og statstilknytning. For det andre er Entzinger opptatt av statens økende makt i det tjuende århundret:

*”The relationship between nation and state has been affected fundamentally by the dramatic increase in state influence on the functioning of society, a historical fact in many European countries (...) as the role of the state expanded, areas that once had been private, such as education, health care, housing, or social security, now became public. This meant that the public authorities were to decide about the laws, rules, and regulations in these domains and, by implication, about the cultural values and the norms of behavior that lie at the basis of these laws”.* (2000: 98)

De lover, regler og retningslinjer som utgjør staten, bygger på kulturelle verdier som gjenspeiler de verdier som deles av nasjonen. Entzinger peker på at staten blir legitimert av folket gjennom demokratiske prosesser. I en stat der dens medlemmer utgjøres av mennesker med ulike nasjonsbakgrunn, vil det være majoriteten som får gjennomslag for hvilke verdier som skal være basis for statsutformingen. Entzinger hevder at dette åpner for diskriminering av de medlemmene av staten som tilhører en annen nasjon og har andre verdier, noe som kan skape spenning mellom staten og nasjonen. Dette gir utfordringer for styringsmakter som har ansvar for at blandingen av nasjoner i en og samme stat ikke fører til diskriminerende handlinger. Dette kommer i tillegg til utfordringer som å takle at det ikke oppstår politisk, sosial, økonomisk og kulturell uro som følge av ulike nasjoners tilstedeværelse i en og samme stat. Det er innlemmingspolitikken som blir ført for å møte disse utfordringene som er utgangspunktet for Entzingers rammeverk. Introduksjonsordningen er en særordning som utelukkende retter seg mot minoriteter, og et eksempel på hvordan styringsmaktene i Norge forsøker å løse utfordringene som er nevnt over. Den verdimeslige basisen for utformingen av Introduksjonsloven har sitt utgangspunkt i verdier som nasjonen Norge anser som viktige. Hva disse verdiene består av, hvordan de kommer til uttrykk, og hvorvidt de er verdier som ser ut til å deles blant mine deltakerinformanter, er spørsmål som vil drøftes senere i denne oppgaven.

### 3.2.2 En multidimensjonell modell

I tillegg til staten og nasjonen, nevner Entzinger det økonomiske markedet som sentralt for å analysere innlemmingspolitikk. Disse tre konseptene svarer til tre dimensjoner som sammen utgjør Entzingers rammeverk. Den kulturelle dimensjonen svarer til nasjonen, og den juridisk-politiske til staten. Den tredje dimensjonen er den sosioøkonomiske som svarer til markedet. Det komplekse samspillet og spenningen mellom de kulturelle, juridisk-politiske og sosioøkonomiske dimensjonene er ifølge Entzinger viktig å anerkjenne i tenkingen rundt innlemmingsstrategier. ”Many of the existing typologies and models that explain integration processes and minority-majority relations tend to overlook this complexity and to put much emphasis on only one of the three dimensions.”<sup>6</sup> (2000: 100).

Før Entzinger presenterer sin modell for ulike innlemmingspolitiske alternativer, tilfører han ytterligere to dimensjoner til modellen, der han skiller mellom en gruppesentrert og individsentrert tilnærming. Han hevder at hvorvidt man har fokus rettet mot individer eller mot grupper gjenspeiles i både normativ faglitteratur og i politikken. Entzinger hevder at denne distinksjonen er sentral i forståelsen av ulike virkemidler for innlemming av innvandrere, uavhengig av ideologisk standpunkt. Med dette som en tilføyd dimensjon presenteres en modell med seks ulike alternativer for innlemmingspolitiske virkemidler.

**Tabell 3.1. (Entzinger, 2000: 107).**

	Juridisk - politisk felt	Kulturelt felt	Sosioøkonomisk felt
Individuell tilnærming	Like rettigheter	Liberal pluralisme	Like muligheter
Gruppetilnærming	Grupperettigheter	Multikulturalisme	Likhet

Det juridisk-politiske feltet utgjøres blant annet av regler for del- og statsborgerskap, særegen lovgivning og stemmerett. Entzinger nevner lovendringer for bestemte religiøse grupper som tiltak som tar utgangspunkt i grupperettigheter, mens individuelle rettigheter omhandler de

<sup>6</sup> Merk at Entzinger benytter begrepet integrering om det jeg kaller innlemming.

rettighetene man har som delborger, blant annet i forhold til stemmerett<sup>7</sup>. Det andre feltet omhandler det kulturelle, og omhandler som nevnt nasjonen som ett folk. I Entzingers modell forstås liberal pluralisme som en politikk som uttrykker at ens kultur først og fremst er privat, og dermed at bevaring av denne er et privat, og ikke statlig, anliggende. Entzinger påstår at dette over tid kan føre til at immigranter blir assimilert i den forstand at de absorberer majoritetskulturen, eller at de motsetter seg majoritetskulturen som i sin tur fører til sosial utestenging og anomi. Gruppebaserte kulturelle tiltak handler i stor grad om institusjonaliserte kulturelle rettigheter, eller multikulturalisme. Med et slikt utgangspunkt ønsker mottakerlandene aktivt å legge til rette for at innvandrere skal få beholde, praktisere og videreføre sin egen kultur. Entzinger peker imidlertid på at det kan oppstå problemer som en følge av majoritets- og minoritetskulturens kulturelle motsetninger, som igjen kan føre til at kontakten mellom grupper blir konfliktfylt.

Siste del av modellen rettes mot individ- og gruppebaserte politiske virkemidler på det sosioøkonomiske feltet. Entzinger hevder at klassisk liberalisme ligger til grunn for den individuelle tilnærmingen, og at det i forhold til dette forventes at immigrantene kan bedre sin sosioøkonomiske situasjon på samme måte og ved hjelp av samme systemet som resten av befolkningen. I et slikt system ønsker staten i minst mulig grad å regulere markedskreftene, og politiske tiltak rettet mot å sikre like muligheter begrenses derfor til å forhindre diskriminering på blant annet bolig- og arbeidsmarkedet. Arbeidstreningsplasser og språkkurs er eksempler på tiltak som er ment å fremme like muligheter. Entzinger peker imidlertid på et sentralt problem ved å fremme like muligheter med et liberalistisk ideal i bunn:

*”Equal opportunity is not always easy to achieve since the dominant culture decisively affects the nature of most policy instruments, often unintentionally. As a consequence of their cultural bias these instruments and mechanisms tend to favor members of the original population over people of immigrant origin, to whom certain facilities may be less readily accessible”.* (Entzinger, 2000: 111).

Et annet aspekt ved det frie arbeidsmarkedet som Entzinger nevner i denne forbindelse, er prinsippet om ”først inn – først ut” i arbeidsmarkedet, som vil si at de med kortest

---

<sup>7</sup> Dette ser man for eksempel i Norge, hvor man som delborger har stemmerett ved kommune- og fylkestingsvalg, mens retten til å stemme ved stortingsvalg er forbeholdt statsborgere.

ansettelsesforhold er de som først mister jobben. På grunn av kortere oppholdstid i landet vil dette i større grad ramme innvandrere, og Entzinger hevder at dette særlig gjør seg gjeldene i økonomiske nedgangstider<sup>8</sup>. Når det gjelder gruppetilnærmingen er målet sosioøkonomisk likhet, og statlige markedsregulerende tiltak vil forekomme i større grad. Entzinger bruker begrepet affirmative handlinger for å beskrive politiske virkemidler som er ment å ha en direkte positiv effekt på innvandreres sosioøkonomiske situasjon. Kvotering av innvandrere til skoler, arbeidsstillinger, boliger og så videre er eksempler slike statlig regulerende tiltak. I følge Entzinger er det imidlertid et paradoks at et individuelt kjennetrekke som immigrantstatus skal spille inn på hvilke rettigheter man har tilgang til, i og med at likhetsidealet som ligger bak slike rettigheter er styrt av en tankegang om at individuelle kjennetrekke ikke skal reflekteres i fordelingen av ressurser i samfunnet. De seks dimensjonene som modellen utgjør, vektlegges i ulik grad fra samfunn til samfunn og Entzinger konkluderer med at disse bør være i balanse for å få best mulig effekt av de aktuelle tiltakene. En for stor politisk vektlegging på utjevning av sosioøkonomiske ulikheter kan føre til økt spenning på andre områder, som for eksempel utfordringer knyttet til kulturelle ulikheter.

I den kommende analysen av Introduksjonsloven er det aktuelt å benytte Entzingers teoretiske rammeverk for å belyse hvilken av de seks alternativene modellen Introduksjonsloven kan sies å passe inn i. Entzinger er opptatt av forholdet mellom teori og virkelighet og poengterer at en analyse av offentlige innlemmingstiltak ikke nødvendigvis kan forklare de faktiske konsekvensene for dem som innlemmes. I denne oppgavens analyse vil imidlertid eventuelle diskrepanser mellom Introduksjonslovens intensjoner på statlig nivå og de faktiske virkningene den har på deltakerne være sentrale.

---

<sup>8</sup> Dette prinsippet brukes ofte som en del av forklaringen på hvorfor det blant innvandrere i Norge er høyere arbeidsledighet enn blant befolkningen for øvrig. Tall fra SSB viser imidlertid at den siste tids finanskrisen først og fremst har rammet arbeidsinnvandrere fra EØS-land som hadde arbeid i de sektorene som er blitt direkte rammet av lavkonjunkturen. Blant innvandrere fra Afrika og Asia har arbeidsledigheten økt mindre enn i resten av befolkningen den siste tiden, noe som tyder på at Entzingers påstand om forsterket forekomst av arbeidsledighet blant innvandrere i økonomiske nedgangstider ikke gjelder for disse bestemte gruppene i Norge i dag. (Ekeland, Næsheim, Rønningen, & Berge, 2009).

## 3.3 Assimilasjon

### 3.3.1 Assimilasjonsbegrepet - kontrovers og analytisk relevans

Assimilasjon er et kontroversielt begrep i innlemmingspolitikken. I sammenhengen som denne oppgaven står i, forstås assimilasjon som å *gjøre* lik eller å *bli* lik majoriteten på ulike områder. Assimilasjon kan foregå i forskjellige sfærer i samfunnet. Økonomisk assimilasjon er et begrep benyttet i samfunnsøkonomi og henspiller til en prosess der immigranter blir mer lik majoriteten med tanke på sosioøkonomiske forhold. Kulturell assimilasjon kan være en individuell prosess som innvandrere mer eller mindre bevisst går igjennom etter hvert som botiden i mottakerlandet øker. Dette spiller på å *bli lik*-dimensjonen av assimilasjon. Når det gjelder å *gjøre lik*-dimensjonen henspiller dette på politikk som tar sikte på å gjøre innvandrerbefolkningen mer lik majoritetsbefolkningen. Denne type politikk, særlig med tanke på kulturell assimilasjon, har vært svært kontroversiell på grunn av dens ofte undertrykkende og etnosentriske karakter. Brochmann (2002b) påpeker hvordan assimilasjonsbegrepet, slik det blir forstått i denne sammenhengen, på grunn av dens omdømme er fratatt analytisk og politisk relevans. *"Begrepet blir nærmest illegitimt og derfor ubrukelig i moderne demokratier. Assimilasjon blir i denne betydningen betraktet som en strategi mange stater fulgte overfor minoriteter tidligere i historien, der det ble brukt vold, undertrykking og andre pressmidler for å få "avvikere" inn i majoritetsfolden"*. (Brochmann, 2002b: 30). Hun hevder også at man må ned på et lavere analysenivå om man ønsker å utvikle teorier om vilkår for innlemming av innvandrere, og viser i sammenheng med dette til at mange forfattere benytter begrepet segmentert assimilasjon. Segmentert assimilasjon vil si assimilasjon i flere grader og former, og ved å legge dette begrepet til grunn vil det være enklere å forstå og forklare hvilke prosesser som gjør seg gjeldene på ulike felt i samfunnet. Det er dette de nevnte rammeverkene til Entzinger er et forsøk på, selv om begrepet assimilasjon først og fremst blir benyttet når det er snakk om kultur. Årsaken til at en forståelse av assimilasjon er relevant for denne oppgaven er at det er verdt å drøfte hvorvidt Introduksjonsloven er et uttrykk for en ny type politikk som man også ser utvikler seg i andre europeiske land. Med større fokus på at innvandrere skal stilles krav til, med tanke på språkopplæring, deltakelse på arbeidsmarkedet og aksept av grunnleggende vestlige verdier, er det mulig at assimilasjonsbegrepet igjen kan gjøres analytisk relevant. I det følgende presenteres det to bidrag som tar utgangspunkt i denne utviklingen.

### 3.3.2 Brubaker – et fornyet assimilasjonskonsept

Brubaker (2001) argumenterer for at en fornyet forståelse av assimilasjonsbegrepet kan bidra til å forklare endringen som man ser i enkelte vestlige stater, med tanke på innlemmingspolitisk utforming. Brubaker mener at *konseptet* assimilasjon har forandret seg, mens *begrepet* er det samme. Før Brubakers eksempler på dette presenteres er det nødvendig å avklare hva assimilasjonsbegrepet han jobber ut fra innebærer. For Brubaker har assimilasjon to betydninger. Den ene er det han kaller organisk og spesifikk, som korresponderer med naturvitenskapen og innebærer en total absorpsjon av et annet system eller en annen substans. Brubaker hevder at det er denne type bruk av assimilasjonsbegrepet som har ført til den illegitimiteten som Brochmann refereres på i avsnittet over. Brubaker skriver:

*”It is the connotations chiefly of this organic meaning, with its biological metaphor of incorporation, that have discredited the term, making it seem normatively retrograde (given our contemporary appreciation of ‘difference’ and diversity), analytically disreputable (given its superannuated organismic understanding of society), and empirically wrong (with its implication of complete absorption).”* (2001: 534).

Det Brubaker kaller en transitiv benyttelse av assimilasjonsbegrepet, som refererer til det som innledningsvis kaltes *å gjøre lik*, har i innlemmingspolitisk sammenheng vært særlig problematisk. Dette gjelder tilfeller som fornorskningspolitikken av samene eller franske myndigheters påtvungne strategier for å få landets innbyggere til å snakke fransk og dele franske verdier. Brubaker poengterer også hvordan denne type politikk ofte ikke har assimilierende *utfall*, blant annet fordi denne type undertrykking kan føre til en styrking av de verdiene og handlinger som ønskes fjernet eller endret. Når Brubaker hevder at assimilasjonsbegrepet må regnes med i debatten om innlemming av innvandrere, legger han til grunn det han kaller en abstrakt forståelse av begrepet, brukt intransitivt:

*“Yet when used intransitively in the general, abstract sense of becoming similar – becoming similar in certain respects, that obviously have to be specified – assimilation does not seem to be morally objectionable, analytically useless, or empirically wrong as a conceptual instrument for studying populations of immigrant origin”.* (2001: 534).

Den type assimilasjon som Brubaker tar utgangspunkt i er med andre ord mer moderat enn den tradisjonelle betydningen av begrepet. I sammenheng med immigranternes innlemming i vestlige land er det ikke snakk om en fullstendig absorpsjon av mottakerlandenes verdier og kultur, men snarere en form for skifte fra en automatisk omfavning av kulturelt mangfold, til en økt grad av bekymring for konsekvensene av dette mangfoldet.

### **3.3.3 Brubaker - Mot assimilerende vendinger i Frankrike, Tyskland og USA**

Brubaker diskuterer hvorvidt det kan rettes kritikk mot at han velger land som USA og Frankrike for å påvise en assimilerende vending. Særlig Frankrike er kjent for å drive en langt mer ytterliggående assimilasjonspolitikken enn mange andre, og for mange vil ikke det å hevde at Frankrike er preget av en assimilerende politikk representere ny kunnskap. Brubaker mener imidlertid at det i disse to landene også har vært en mer differensiert tendens i forskjellige samfunnsfærer de siste årene, og at det er *tilbakekomsten* av de assimilerende strømningene som er interessant. Frankrike og USA utgjør, i tillegg til Tyskland, Brubakers tre eksempler for å vise denne vendingen eller tilbakekomsten. Dette har imidlertid skjedd på ulike sfærer i de ulike landene; i Frankrike i den offentlige diskursen, i Tyskland i skolen, sosialvesenet og naturaliseringspolitikken, og i USA i den akademiske sfæren.

Brubaker trekker frem Frankrikes rolle som et mye brukt eksempel på et land hvis styremakter har drevet, og driver, en aktiv assimileringpolitikk. Et viktig poeng her, skriver Brubaker, er at det på 1970- og 1980-tallet skjedde en differentialistisk vending, der det ble fokusert på "droit à la différence" – retten til å være forskjellig. Det påpekes hvordan dette skiftet fikk få forandringer med tanke på institusjonaliserte praksiser, men at det likevel ikke var uten betydning. "At the level of public discussion, differentialism was clearly ascendant, indeed triumphant during the early years of the Socialist government in France in the early 1980s." (2001: 536). Det er i denne offentlige diskusjonen Brubaker mener at det har skjedd en ny vending, eller en tilbakekomst, av en diskurs med assimilerende tendenser. Grunnen til dette legger han i hovedsak på Le Pen, som transformerte slagordet "droit à la différence", og hevdet at det handlet om franskmenns rett til å være forskjellig, til å beholde sitt særpreg, uten innblanding fra andre kulturer. Det nevnte slagordet mistet sin opprinnelige betydning, samtidig som den differensierte tankegangen fra den offentlige diskursen avtok. Brubaker mener at den assimilerende vendingen som fulgte i etterkant er ekstraordinær med tanke på

det plutselige skifte i den offentlige debattsfæren. Diskursen om andre folkeslags verdier og dens eksistens i det norske samfunnet er absolutt tilstede i Norge, men dog mindre ensrettet, og mer preget av diskusjon enn slik Brubaker fremstiller forholdene i Frankrike. Hvorvidt det er en lignende vending i Norge som har ført til den type politikk Introduksjonsloven representerer, eller om det er et resultat av en diskusjon som egentlig handler om noe annet enn retten til å beholde norske verdier, er et spørsmål som tas opp senere i oppgaven.

I Tyskland hevder Brubaker at det har skjedd et brudd med den politikken som var gjeldene ovenfor de store mengder gjestearbeidere som kom på 1960- og 1970-tallet. Til tross for forventninger fra politisk hold om at de ville returnere da behovet for arbeidskraft sank, ble de fleste værende i landet (Castles, 1984). Dette skapte utfordringer for den tyske staten, og den tyske innlemmingsstrategien som ble fulgt ovenfor disse arbeidsinnvandrerne hadde en segregerende karakter. I skolen ble det for innvandrerbarn vektlagt undervisning i opprinnelig kultur og morsmål fremfor det tyske, og sosialtjenesten ovenfor innvandrere ble stort sett drevet av gavefinansierte organisasjoner. Reglene for å få innvilget tysk statsborgerskap inneholdt strenge krav, og baserte seg på *jus sanguinis*-prinsippet, som baserer seg på at man må ha tyske forfedre for å få innvilget statsborgerskap. Brubaker peker på at det skjedde en liberalisering på disse områdene i løpet av 1990-tallet og utover. Særlig i forhold til statsborgerskapslovgivningen er det skjedd forandringer. Nå gis tysk statsborgerskap til barn av innvandrerforeldre så lenge én av foreldrene har hatt lovlig opphold i landet i minst åtte år. Om man innehar et dobbelt statsborgerskap må man imidlertid, som i Norge, som regel gi avkall på et av dem når man når myndig alder. Brubaker argumenterer for at disse reglene representerer en assimileringstrend, til tross for at statsborgerskap gis til et større antall innvandrere, uavhengig av deres tyske arverekke. Dette begrunner han med at assimilasjon i denne sammenhengen også handler om å *behandle* likt, som er nettopp det tyske myndigheter i større grad gjør ved å innvilge statsborgerskap for en høyere andel innvandrere. Mens det i det franske eksempelet i hovedsak dreier seg om kulturell assimilasjon, er de endringene som Brubaker beskriver i Tyskland først og fremst av assimilerende karakter i sosioøkonomisk eller politisk forstand. Det er imidlertid komplekse forhold som gjør seg gjeldende, og som det vises til senere i denne oppgaven, kan tiltak som for eksempel undervisning i majoritetsbefolkningens språk få konsekvenser både kulturelt, sosioøkonomisk og demokratisk.



I eksempelet som omhandler USA, er fokuset hos Brubaker først og fremst rettet mot et skifte innad i det faglige miljøet når det kommer til å bruke assimilering som begrep for å forklare forskjellige innlemmingspraksiser. Han hevder at faglitteraturen som omhandler immigrasjon og inkorporering ikke har et like normativt preg som på midten av 1900-tallet. Forskningen var da preget av det han kaller anglo-konformisme, som vil si at det var den hvite anglosaksiske befolkningen som ble fremhevet som referansegruppe med tanke på hva immigranter skulle assimileres til. Likevel peker han på at selve assimilasjonsbegrepet, dog i en fornyet innpakning, igjen blir brukt i forklaringer av sosiale fenomener i migrasjonsfeltet. Gjennom avsnittet som omhandler USA, blir det tydelig at Brubaker har en meget vid forståelse av assimilasjonsbegrepet. Et eksempel på dette ligger i det han kaller lingvistisk assimilasjon, som dreier seg om immigranternes opplæring i majoritetsbefolkningens språk. Han påpeker at dette også er en form for assimilasjon, uavhengig om denne opplæringen fører til at innvandrerne oppgir sitt opprinnelige språk eller ikke. Disse prosessene er også langt mindre kontroversielle enn den type assimilasjon som foregår om myndigheter tvinger immigranter til å forkaste egen kultur. I denne forstand vil det til og med kunne være bred offentlig enighet om at assimilasjon er noe ønskelig, særlig med tanke på økt grad av språkkunnskap, eller mindre skiller mellom innvandreres og majoritetsbefolkningens sosioøkonomiske status. Brubakers definisjon av assimilasjon vil grovt sagt bety å bli mer lik majoritetsbefolkningen i en eller annen forstand. Det er da lite som vil skille assimilasjonsprosesser slik de blir forstått her, og det som man ofte tenker at integrasjonsprosesser innebærer.

I denne oppgaven defineres ikke assimilasjon og integrasjon likt. Som definert i kapittel 1, blir assimilasjon her forstått som en enveis prosess der enten målet eller resultatet er å bli lik majoritetsbefolkningen. Integrasjonsbegrepet defineres som en toveis prosess, der også majoritetsbefolkningen må tilpasse seg innvandrere, og hvor innvandrere skal få beholde sin opprinnelige kultur i løpet av denne tilpasningsprosessen. Dette er imidlertid rene analytiske skiller, og virkeligheten er mer kompleks enn at innvandreres tilpasningsprosess kan sies å være utelukkende preget av assimilasjon eller integrasjon. Hovedårsaken til at Brubakers forståelse av assimilasjon tas med her, er for å prøve å tilbakeføre begrepet dets analytiske relevans. Deltakerne på introduksjonsordningen er på noen områder i en enveis prosess, særlig med tanke på for eksempel språkopplæring. For å forklare noen av disse prosessene vil

assimilasjonsbegrepet, slik Brubaker forklarer det, være fruktbart å benytte i analytisk forstand.

### 3.3.4 Joppke – Vestlig innlemmingspolitikk og assimilasjon

Joppke (2007) beskriver noen av de samme tendensene til endring i innlemmingspolitikken som Brubaker, men hevder at disse er et resultat av økt konvergens mellom de respektive nasjoners integreringsmodeller. Joppke beskriver hvordan de særnasjonale modellene som tradisjonelt har kunnet forklare integreringspolitikken i Nederland, Frankrike og Tyskland ikke lenger er plausible. For å vise dette, tar han utgangspunkt i de nevntes land tendenser i forhold til utvikling av integreringsprogrammer. Nederlands innlemmingspolitikk var lenge preget av en multikulturalistisk tankegang, men i følge Joppke har denne politikken feilet om man tar i betraktning innvandrernes høye arbeidsledighet, boligsegregering og økende bruk av offentlige velferdstjenester. Dette, i tillegg til episoder som drapene på de Islam-kritiske personlighetene Pim Fortuyn og Theo Van Gogh<sup>9</sup>, førte til en høyreorientert vending i innlemmingspolitikken. Joppke beskriver en rekke endringer som eksempler på denne vendingen, blant annet innføringen av en integrasjonstest som må bestås for å få varig oppholdstillatelse, og at denne testen må bestås av utlendinger som søker om familiegjenforening, *før* de får adgang til det nederlandske territoriet. Joppke forklarer imidlertid ikke denne vendingen som et tegn på økt assimilasjon, slik Brubaker muligens ville gjort, men heller ut fra myndighetenes ønske om en mer kontrollert innvandring i forhold til både antall og ønskede egenskaper. Det påpekes at den nevnte integrasjonstesten vil favorisere innvandrere med høy utdanning og ressurser det nederlandske samfunnet kan dra nytte av. I tillegg vil de strenge kravene til familieinnvandring i hovedsak ramme de store muslimske gruppene, som er de som i størst grad stifter familie med personer bosatt i hjemlandet. Barn som vokser opp i en etnisk lukket familie blir hevdet å ha større problemer med å tilpasse seg det nederlandske samfunnet. Med bakgrunn i dette, kan de strenge reglene ovenfor familieinnvandrere først og fremst betraktes som et middel for seleksjon, der ufaglærte innvandrere og potensielle familiegjenforente vil bli selektert ut på grunn av en krevende integrasjonstest. Ifølge Joppke er det altså ikke assimilasjon i form av ønsket absorbering av nederlandske verdier som gjør seg gjeldene, men en politikk som tar sikte på å

---

<sup>9</sup> Pim Fortuyn var en nederlandsk politiker, blant annet kjent for omstridte og kritiske uttalelser om muslimsk kultur. Fortuyn ble skutt og drept av en aktivist i 2002. Theo Van Gogh var en kjent kulturpersonlighet og tilhenger av Fortuyn. Van Gogh ble i 2004 myrdet av en nederlender med marokkansk bakgrunn.

begrense innvandringen av grupper som har vanskeligere for å bli inkludert i samfunnet. På lik linje med Brubaker, tar også Joppke utgangspunkt i Frankrike og Tyskland for å underbygge sine poenger. Han peker på at det i Frankrike er innført en integreringskontrakt som forplikter innvandrere til å delta på et kurs om det franske samfunnet, samt 500 timer språkundervisning. Det er også her blitt vedtatt strengere regler for familieinnvandring, ifølge Joppke av de samme grunnene som i Nederlands tilfelle: ”*As in the Netherlands, the intention behind making civil integration obligatory is to fight ethnic endogamy*” (2007: 9). I Tyskland er det innført et obligatorisk integrasjonskurs som skal gi innvandrere språkopplæring og informasjon om tysk kultur. Foruten moderate økonomiske konsekvenser om man ikke deltar, vil man ved gjennomført kurs kunne få innvilget søknad om statsborgerskap ett år tidligere enn det som er utgangspunktet. I motsetning til i Nederland og Frankrike, vil ikke krav for familiegjenforening bli påvirket av dette, da retten til familiegjenforening er nedfelt i den tyske grunnloven. Joppke hevder imidlertid at tysk integrasjonspolitik representerer den samme vendingen han mener å se i Nederland, Frankrike og en rekke andre europeiske stater, fra en mer særnasjonal integreringspolitikk, til et samlet fokus på obligatoriske programmer (civic integration) og en mer restriktiv immigrasjonspolitik. Brubaker ser på endringene i de respektive staters innlemmingspolitikk som et resultat av en fornyet form for assimilering, noe Joppke implisitt avviser:

*“By the same token, it would be misleading to interpret civic integration toward immigrants as a rebirth of nationalism or racism. These policies are carefully observing the dividing line between ‘integration’, which leaves the ethical orientation of the migrant intact, and ‘assimilation’, which does not.”* (2007: 14).

En av grunnene til at nettopp disse to bidragene blir nevnt, er at forfatterne ser ut til å legge til grunn ulike kriterier i forståelsen av assimilasjonsbegrepet. Brubaker omformer innholdet av assimilasjonsbegrepet fra å dreie seg om en total og absorberende prosess, til å være et begrep som kan graderes og ha et mer moderat uttrykk enn den tradisjonelle assimileringspolitikken. Joppke hevder derimot at utviklingen som han viser at har skjedd, ikke er et resultat av økt assimilering, men et produkt av at land som tar imot innvandrere gjennomfører tiltak for å kunne selektere vekk immigranter som kan tenkes å være en utfordring for samfunnet økonomisk eller sosialt. Joppke viser til at den tyske delstaten Baden-Württemberg i sine intervjurutiner ovenfor statsborgerskapssøkere utviklet spørsmål som skulle avdekke hvorvidt

søkerne støttet opp om tyske demokratiske grunnverdier. Spørsmålene rettet seg kun mot søkere med bakgrunn fra muslimske stater, og inneholdt tema som arrangerte ekteskap, terror, homofobi og lignende. Brubaker, med flere, ville kunne påstå at dette er en form for assimilering, i den form at en stat som tidligere så ut til å legge lite vekt på innvandrernes verdier, nå fokuserer på tyske grunnverdier. Joppke derimot, peker på at denne rutinen i utgangspunktet ikke er et forsøk på å inkorporere tyske verdier blant landets innbyggere, men snarere et instrument for å kunne nekte statsborgerskap for en gruppe som den tyske stat ser på som et mulig problem for samfunnet. På bakgrunn av dette kan man da stille spørsmålet om hvorvidt assimilasjon handler om å *stenge ute* de verdiene som ikke deles av majoriteten, eller om det handler å *endre* ulike verdioppfatninger blant minoritetene.

### 3.4 Samfunnsborgerskap og medborgerskap

Medborgerskapet handler, som Brochmann (2002a) påpeker, om de mer uformelle strukturene i samfunnsborgerskapet<sup>10</sup>. *"Innholdet kan defineres på forskjellige måter, men i de fleste sammenhenger dreier det seg om dimensjoner som identitet, lojalitet, tilhørighet og deltakelse. Et idealtypisk medborgerskap innebærer ivaretagelse av plikter og rettigheter, samfunnsmessig deltakelse på flere nivåer og i forskjellige sfærer, og det innebærer en subjektiv følelse av tilhørighet og identitet"*. (Brochmann, 2002a: 59). Medborgerskapet kan graderes og gjelde på ulike felt for ulike aktører. En oppholdstillatelse er en enten/eller-status, mens et medborgerskap er mer diffust. Hvert år kan man lese nyhetssaker som handler om personer som har mistet retten til å være i Norge, til tross for at de har jobbet i landet, kan det norske språket og har venner i nærmiljøet. Dette viser hvordan man kan oppfattes som medborger, uten å være statsborger. Samtidig kan man også ha lovlig opphold uten å kunne karakteriseres som en medborger. Personer som har liten kontakt med de ulike delene av samfunnet, og lever et svært isolert liv, kan være et eksempel på dette. Selv om det her trekkes et skille mellom den uformelle og formelle delen av samfunnsborgerskapet, er det ikke dermed sagt at de ikke har innvirkning på hverandre. Ens lovlige status vil naturligvis påvirke ens følelse av tilhørighet til samfunnet. I de ulike teoribidragene som kort presenteres nedenfor, vil både de uformelle og formelle delene av samfunnsborgerskapet tas i betraktning. I analysedelen vil det imidlertid først og fremst fokuseres på medborgerskapet som beskrevet

---

<sup>10</sup> Se innledningen for en forklaring på samfunnsborgerskapets to deler.

ovenfor, der det knyttes til faktorer som tilhørighet, deltakelse og identitet, og aktørens subjektive opplevelse av dette. Grunnen til dette er i hovedsak at alle personene som omfattes av Introduksjonsloven har status som flyktninger med oppholdstillatelse. Det kan ikke sees bort ifra at disse personene legger ulik mening til grunn for sin status, noe som dermed kan tenkes å påvirke følelsen av ens medborgerskap. Rent juridisk stiller imidlertid alle deltakere likt hva lovlig status gjelder, og derfor vil deltakernes formelle status i mindre grad diskuteres.

Et sentralt teoretisk bidrag i denne sammenheng står T.H. Marshall (1950) for. Marshalls teori om samfunnsborgerskapet og de ulike rettigheter knyttet til dette, har fungert som utgangspunkt for en rekke andre bidrag. Han peker på at for å få et fullverdig medlemskap i samfunnet, må man tildeles ulike rettigheter. Marshalls utgangspunkt er den britiske arbeiderklasse, og han viser til hvordan medlemmene av denne klassen først opparbeidet seg sivile rettigheter, deretter politiske rettigheter, og så sosiale rettigheter. I denne forstand viser sivile rettigheter til individuell frihet, tros- og yringsfrihet og så videre. Politiske rettigheter kan knyttes til blant annet stemmerett og mulig valgdeltakelse, mens sosiale rettigheter skal sikre en viss sosioøkonomisk levestandard for medlemmene i det aktuelle samfunnet. Marshall er blitt kritisert for å ta for lite hensyn til faktorer som kjønn og etniske minoriteter, og for å være preget av maskuline middelklasseverdier (Smith, 1999). Om man kobler Marshalls teori opp mot innvandrere i Norge og deres rettigheter, vil rekkefølgen i tildelingen av disse rettighetene kunne foregå i en annen rekkefølge enn det Marshall beskriver (Bloemraad, Korteweg, & Yurdakul, 2008; Brochmann, 2002a). Dette er først og fremst fordi mange sosiale rettigheter, som ulike trygdeordninger, bostøtte og introduksjonsstøtten, blir tildelt innvandrere uten at de har politiske rettigheter. Fullverdige politiske rettigheter gjennom stemmerett til stortingsvalg, blir først tildelt gjennom statsborgerskap, noe som for de fleste innvandrere tar minimum syv år å bli tildelt.

Bloemraad, Korteweg og Yurdakul (2008) baserer seg i noen grad på Marshall, og identifiserer fire ulike dimensjoner av samfunnsborgerskapet. Disse er lovlig status, rettigheter, deltakelse og tilhørighet, og forfatterne baserer seg på ulik faglitteratur som fokuserer på hver dimensjon. Det påpekes at disse dimensjonene både kan komplementere og stå i spenning til hverandre. Som et eksempel på dette, kan man se på en faktor som politisk deltakelse. Den rent formelle deltakelsen, som vil si stemmerett, blir gitt gjennom politiske

rettigheter. I Norge kan mange delborgere stemme ved kommune- og fylkesvalg, mens det ved stortingsvalget utelukkende er statsborgere som kan stemme. Om man mangler politiske rettigheter i kraft av manglende stemmerett, kan dette tenkes å gå ut over den relative tilhørighetsfølelsen. En annen åpenbar faktor i medborgerskapet, er det å beherske språket som benyttes i den politiske og offentlige debatten. Språkforståelse i seg selv kan tenkes å skape en form for tilhørighet, og øker muligheten for deltakelse på en rekke arenaer. En av disse arenaene er den offentlige politiske debatten, som man ved språkbeherskelse vil kunne delta i, og dermed få muligheten til å forme sine politiske rettigheter (Kymlicka & Norman, 2000). Når det gjelder virkningen av Introduksjonsloven i lys disse elementene, er det særlig dimensjonene deltakelse og tilhørighet som er relevante. I hvilken grad Introduksjonsloven får konsekvenser for deltakerne med tanke på dette, vil være relevant å undersøke gjennom en analyse av mine informanternes erfaringer.

Lise Togeby (2003) påpeker at ulik adferd kan føre til ulik grad av oppnådd medborgerskap, og presenterer på bakgrunn av dette tre ulike forklaringer på variasjoner i innvandreres adferd. Disse er individbaserte forklaringer, gruppebaserte forklaringer og institusjonelle forklaringer. Om dette skriver hun at: *”Disse tre typer av forklaringer er ikke nødvendigvis i konflikt med hinanden. Man kan godt forestille sig, at der på samme tid findes individbaserede, gruppebaserede og nationale variationer i de etniske minoriteters adfærd.”* (Togeby, 2003: 23). I hennes forklaring av ulike institusjonelle rammer tar hun utgangspunkt i en modell som viser fire ulike samfunnsborgerskapsregimer. Jeg har valgt å ikke gå nærmere inn på denne her, da modellen av Entzinger som er presentert over tar opp samme tema og vil utgjøre det teoretiske bakteppet for den delen av analysen som handler om institusjonelle rammer og norsk inkluderingsregime. Togeby hevder at en avgjørende vekt på individuelle egenskapers betydning fører til en *”afvisning av de kulturelle faktorer”* (2003: 24). Grunnen til at de gruppebaserte egenskaper i denne oppgaven diskuteres i liten grad, er først og fremst fordi rett til introduksjonsprogram gis uavhengig av gruppetilhørighet. Samtidig er det i analysen av mine informanter i Larvik mest formålstjenelig å fokusere på individuelle egenskaper, da en generalisering av deres gruppetilhørighet og Introduksjonslovens konsekvenser for denne gruppen ikke vil la seg gjennomføre med det aktuelle datamaterialet. Dette innebærer ikke en avvisning av kulturelle faktorer, som også vil drøftes i den grad det er mulig, men mer en avgrensning i forhold til oppgaveinnhold. Det er det Togeby skriver om individbaserte egenskaper som er grunnen til at dette bidraget blir nevnt her. Hun legger en

ressurstankegang til grunn for dette, og i det følgende nevnes det fem ulike ressurser som er sentrale i tilegnelsen av medborgerskapet:

- Materielle ressurser
- Intellektuelle ressurser
- Sosiale ressurser
- Motivasjonsressurser
- Integrasjonsressurser

De fire førstnevnte handler i utgangspunktet om sentrale former for å oppnå politiske ressurser. Togeby føyer til integrasjonsressurser og ender slik opp med fem ulike typer ressurser som spiller en rolle for innvandreres muligheter for medborgerskap. Materielle ressurser handler først og fremst om økonomisk kapital og tilgjengelig tid. Intellektuelle ressurser dreier seg om muligheter for å kunne uttrykke seg og ha relevant kunnskap. Språket er i denne sammenhengen en sentral faktor. Den tredje typen ressurser er de sosiale der nettverk og grad av tillitt til andre mennesker spiller en stor rolle. Motivasjonsressurser handler om generell villighet til å opparbeide seg andre typer ressurser, samt tillitt til egne evner. Sist nevnes integrasjonsressurser. Om dette skriver Togeby at *”Man må antage, at i takt med at det enkelte individ bliver bedre integreret i det danske samfund, vil dets sociale og politiske adfærd komme til at minde om den danske befolknings: Indvandrere, der har gennemført en dansk uddannelse, som er erhvervsmæssigt beskæftiget, som er flyttet ud af indvandrerghettoen, og som har fået dansk statsborgerskab, vil handle og tænke nogenlunde som andre danskere med de samme egenskaber.”* (Togeby, 2003: 25). Avhengig av hva det vil si å handle og tenke som majoritetsbefolkningen, kan det diskuteres hvorvidt integrasjonsressurser som forstått her like gjerne kan kalles assimilasjonsressurser. Legger man sitatet over til grunn i en forståelse av deler av medborgerskapet, kan det diskuteres hvorvidt enkelte prosesser i det å skaffe seg et medborgerskap i bunn og grunn er assimilerende prosesser fremfor integrerende prosesser.

### **3.5 Mot analyse**

I de kommende kapitlene vil analysen av Introduksjonsloven og arbeidet med den i Larvik kommune stå i sentrum. I analysens første del vil jeg vise hvilken rolle Introduksjonsloven spiller i norsk integreringspolitikk, og hvilke sosiale og politiske forhold i det norske

samfunnet som muliggjorde loven i utgangspunktet. Det er særlig i denne delen av analysen at Entzingers multidimensjonelle teoretiske modell vil være aktuell å benytte. Videre i analysen vil jeg diskutere om det er momenter i introduksjonsprogrammet som kan sies å ha en assimilierende karakter. Det har vært to hovedformål med å presentere de to teoribidragene om assimilering. Det ene har vært å vise at det pågår en endring i mange vestlige land med tanke på innlemmingspolitikk. Det andre har handlet om å vise at assimileringebegrepet er relevant å bruke i en analyse av disse endringene, så lenge man ser på assimilasjon som noe som kan graderes og være gjeldene i bestemte segmenter av politikken. Teoriene om medborgerskap vil refereres til gjennom ulike deler av analysen. Målet er å kunne besvare på delspørsmål tre angående innflytelsen Introduksjonsloven har på deltakernes medborgerskap.



# 4 Introduksjonsloven og norsk integreringspolitikk

## 4.1 Innledning

På regjeringens hjemmesider på internett finnes følgende uttalelse på temasiden som omhandler integrering og mangfold:

*”Regjeringen arbeider for et inkluderende samfunn. Alle som bor i Norge skal ha like muligheter til å bidra og til å delta i landets fellesskap. Likeverd, solidaritet og rettferdighet er grunnstenene for å bygge et slikt samfunn. Det forutsettes at alle innbyggere slutter opp om lover og samfunnets demokratiske grunnverdier. Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Integreringspolitikken skal bidra til at nye innvandrere raskest mulig etter ankomst til Norge kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.”*

(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/integrering.html?id=1138>)

Denne uttalelsen berører noen av de mest sentrale prinsippene for utformingen av det norske samfunnet. Likeverd, solidaritet og rettferdighet blir her nevnt som forutsetninger for å bygge et inkluderende samfunn der hvert individ har like muligheter til å bidra og delta. Disse verdiene er også grunnpilarer i den velferdsstatlige tankegangen. En annen grunnpilar i så måte er oppfordringen ”krev din rett og gjør din plikt”. Hvis for mange individer i et velferdssamfunn krever sin rett uten å gjøre sin plikt, vil systemet på sikt ikke fungere. I dette ligger det en utfordring for velferdsstaten med tanke på både immigrasjons- og innlemmingsstrategi. Likhetsprinsippet i velferdsstaten sørger for at innvandrere som får opphold i Norge i hovedsak har de samme rettighetene som i resten av befolkningen. Mange flyktninger har et dårlig utgangspunkt for å komme seg inn i det norske arbeidsmarkedet, og kan dermed bli økonomisk avhengige av offentlige velferdsordninger. Mangel på relevant utdanning, dårlige norskkunnskaper, sosiale forhold, diskriminering og mangel på nettverk er noen av faktorene som skaper problemer for nyankomne innvandrere med tanke på innlemming i det norske samfunnet.

Å løse disse problemene på en rask og effektiv måte vil være i både individets og samfunnets interesse. Introduksjonsordningen er et av de mest omfattende tiltakene i norsk integreringspraksis for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet. Særlig sentralt står norskundervisning og tiltak rettet mot forberedelse til arbeidslivet. Selve lovteksten retter seg mot individet i form av fokus på tilrettelegging og egne målsettinger. Fra offentlig hold er likevel hovedmålsettingen for den enkelte klar: Alle som kan arbeide, skal arbeide. Dette er den såkalte arbeidslinja, som er en tankegang som er gjennomgående i både utformingen og gjennomføringen av introduksjonsordningen. I en rekke analyser og evalueringer av Introduksjonsloven, er en av de fremste suksessindikatorerne hvorvidt deltakerne kommer i arbeid, eller videre utdanning som leder til arbeid. Entzinger skriver om seks alternativer for innlemmingspolitiske virkemidler<sup>11</sup>. Ett av disse dreier seg om tiltak som ut i fra Entzingers forståelse har en individuell tilnærming for inkludering i det sosioøkonomiske feltet. Her nevnes arbeidstreningsplasser og språkkurs som konkrete tiltak for å bidra til like muligheter for deltakelse på arbeidsmarkedet. Gjennom introduksjonsordningen ønsker den norske staten å skape slike muligheter for innvanderbefolkningen. Introduksjonsloven er slik sett et virkemiddel som i hovedsak er rettet mot det sosioøkonomiske feltet. En sentral del av analysen vil imidlertid være å drøfte hvordan introduksjonsordningen også bidrar til at målgruppen kan delta på arenaer som ikke kun øker deres sosioøkonomiske status, men som også får konsekvenser for deres medborgerskap.

Den kommende analysen tar sikte på å vise hvordan introduksjonsdeltakerne i Larvik kommune i praksis blir forberedt på å delta i det norske samfunnet og i det norske arbeidslivet. De erfaringene som noen av deltakerne og ansatte i Larvik kommune har med introduksjonsordningen, vil her være det viktigste bidraget for å forstå hvilke konsekvenser introduksjonsordningen har for de involverte. Individuell tilrettelegging, introduksjonsstøtten, innholdet av tiltaksviften og kvaliteten på denne, er alle sentrale tema som drøftes i dette kapittelet. De teoretiske bidragene som er presentert tidligere vil i ulik grad benyttes for å kaste lys over disse forholdene. Først presenteres det imidlertid en kort historisk gjennomgang av norsk innvandrings- og integreringspolitikk. Hvilke prosesser og diskusjoner som førte til at Introduksjonsloven i det hele tatt ble utformet som den gjorde vil også bli belyst.

---

<sup>11</sup> Jmf. Tabell 2.1.

## 4.2 Historikk og bakgrunn

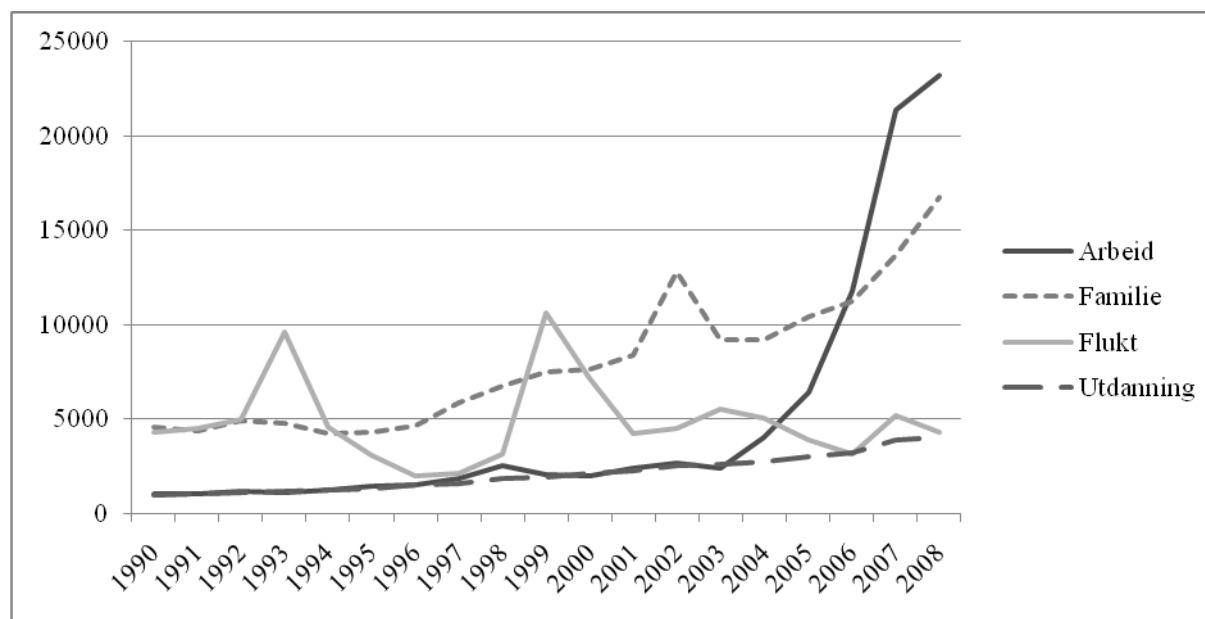
### 4.2.1 Tre innvandringsbølger

Det er vanlig å snakke om tre ”innvandringsbølger” til Norge i nyere tid. I løpet av 1960-tallet kom det flere arbeidsmigranter til landet – den gang kalt fremmedarbeidere. Dette var et resultat av at ikke-vestlige land var preget av høy arbeidsledighet og lav produktivitet. Mange vestlige land var derimot i sterk vekst og behovet for arbeidskraft, og særlig ufaglært arbeidskraft, var stor. På begynnelsen av 1970-tallet sank behovet for arbeidskraft i mange europeiske stater, men til tross for dette valgte mange av arbeidsmigrantene å bli værende i landet. En årsak til dette var at de i de europeiske velferdsstatene hadde opparbeidet seg rettigheter til velferdsutbetalinger som følge av at de gjennom arbeidsperioden hadde betalt skatter og avgifter. I Norge så bildet annerledes ut. På grunn av den enorme veksten i oljesektoren var behovet stort for utenlandsk faglært arbeidskraft. Norske myndigheter valgte likevel å innføre en innvandringsstopp i 1975. Stoppen var i utgangspunktet tenkt på som midlertidig og var fra politisk hold begrunnet med et ønske om å legge forholdene bedre til rette for de arbeidsmigrantene som allerede var i landet. En annen, og vel så avgjørende årsak, ligger i Norges forhold til andre typiske mottakerland på denne tiden. Mettingen av arbeidsmarkedet i flere europeiske land førte til at grensene inn til en rekke stater ble stengt, og Norge ville nødvendigvis sitte igjen som eneste land med åpne grenser. Stoppen gjorde det mulig å begrense innvandringen i langt større grad, slik at ufaglært arbeidskraft ble holdt utenfor, mens det ble gjort unntak for faglærte som kunne ta jobbene i den voksende oljesektoren. Innvandringsstoppen ble etter hvert en varig ordning og representerte med det slutten på den første innvandringsbølgen (Brochmann, 2003; Tjelmeland & Brochmann, 2003).

Den andre innvandringsbølgen besto av familiegjenforeninger mellom de arbeidsmigrantene som hadde kommet til Norge før innvandringsstoppen ble innført, og ektefeller og barn i hjemlandet. Dette ble muliggjort på grunn av at innvandringsstoppen ikke gjaldt de som hadde et familieforhold med dem som allerede oppholdt seg i Norge. En meget stor andel av innvandrerbefolkningen på denne tiden besto av unge pakistanske menn, og ettersom disse omtrent utelukkende giftet seg med kvinner i Pakistan, ble antallet familiegjenforeninger høyt. En annen årsak var at det etter innvandringsstoppen kunne være problematisk for arbeidsmigrantene å pendle mellom Norge og hjemlandet, noe som førte til en større motivasjon for å etablere seg her i landet.

Den tredje innvandringsbølgen består av flyktninger fra ulike deler av verden. Antallet har variert i takt med store konflikter som har drevet folk på flukt. Det var først i begynnelsen av 1980-tallet at mennesker ankom Norge for å søke asyl. Det nye var at mange av disse var såkalte individuelle asylsøkere som kom seg til Norge på egenhånd. Frem mot i dag har antallet flyktninger variert i takt med internasjonale konflikter. Som en ser i figur 4.1., har krigen i tidligere Jugoslavia i begynnelsen av 1990-tallet og konfliktene i Irak og Afghanistan gjort utslag på antall asylsøkere. Figuren viser også hvordan antallet familiegjenforeninger har økt etter perioder med store flyktningstrømmer. Etter utvidelsen av EØS i 2004 har antallet arbeidsmigranter i Norge økt betraktelig, og har også gitt store utslag på familiegjenforeningstallene.

**Figur 4.1. Årlig innvandring etter innvandringsårsak (Statistisk sentralbyrå, 2009):**



Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at rundt 92 000 personer kom til Norge som flyktninger mellom 1990 og 2008. Av disse var rundt 76 000 fremdeles bosatt i Norge per 1. Januar 2009. De samme tallene for arbeidsmigranter er 92 000 ankomne til sammen, og 67 000 gjenværende. I samme periode fikk til sammen 151 000 mennesker opphold som følge av familiegjenforening, og 123 000 av disse var fremdeles bosatt i landet 1. Januar 2009<sup>12</sup> (<http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvgrunn/>). Dette gir en pekepinn på hvilke antall det er

<sup>12</sup> Årene før 1990 er ikke tatt med i beregningen på grunn av mangel på tilsvarende statistikk.

snakk om når det i neste avsnitt drøftes hvordan det norske integreringsregime har utviklet seg siden Norge ble ansett som et flerkulturelt samfunn.

#### **4.2.2 Norsk integreringspolitikk før 2004**

Som et resultat av den økende innvandringen på 1980-tallet og fremover, ble det etter hvert rettet større oppmerksomhet mot innlemmingspolitikken som ble ført ovenfor de nye borgerne. I 1988 ble Utlendingsdirektoratet opprettet, og regjeringen fremmet en mer langsiktig og helhetlig integrerings- og innvandringspolitikk gjennom Stortingsmelding nr. 39 (1987-1988). Dette innebar blant annet at velferdspolitikken utviklet seg i en retning som tilsa at innvandrere skulle behandles som resten av befolkningen, og det ble større bevissthet rundt det å fjerne sosiale ulikheter som skyldtes etnisitet. Samtidig skulle det tas hensyn til at mange innvandrere, på grunn av manglende kunnskap om det norske språket og samfunnet, hadde dårlige forutsetninger for en vellykket samfunnsinkludering. Enkelte særtiltak ble satt i verk, særlig i forhold til utdanning, helse, bolig og arbeid. Disse ble imidlertid kritisert fra ulike hold, og mye av denne kritikken oppsto på grunn av det sterke likhetsprinsippet i den norske nasjonen. Brochmann skriver at ”*Likestillingstilnærmelsen spilte på sentrale deler av den norske selvforståelsen. Store deler av den norske befolkningen var oppdratt til å mene at et rettferdig samfunn var et samfunn med høy grad av likhet – i betydningen lik tilgang på rettigheter*” (2003: 198). Det kan med andre ord sies at likhetsdimensjonen var en viktig del av den norske kulturen, og da også den norske *nasjonen*. I og med at særtiltak for én gruppe innebærer at det ikke er lik tilgang på rettigheter, vokste det også frem negative reaksjoner på denne type politikk. For å trekke inn Entzingers (2000) rammeverk vises det med dette hvordan *nasjonen* Norge var med på å legge premissene for hvilke rettigheter *staten* Norge skulle tilby innvandrerne.

#### **4.2.3 Om integreringsbegrepet**

Integrering vokste i løpet av 1980-tallet frem som den legitime betegnelsen på den norske innlemmingspolitikken ovenfor innvandrere. Det finnes ulike oppfatninger av hva som faktisk ligger i begrepet og om hva som kan sies å være ”god” integrering. I forhold til Entzingers teoretiske oppdelinger, kan man si at integreringsbegrepet, kulturelt sett, først utgjorde en form for moderat gruppetilnærming eller multikulturalisme, der det ble aktivt lagt til rette for bevaring, praktisering og videreføring av kulturelle særtrekk. Når det gjelder

markedsdimensjonen, ble denne påvirket gjennom det Entzinger kaller affirmative handlinger, der det aktivt skulle legges til rette for en forbedring av innvandrernes sosioøkonomiske situasjon, først og fremst gjennom tiltak som skulle få dem ut i arbeid. Integrering som politikk var altså ment å si noe om ønskelige utfall på både det kulturelle og sosioøkonomiske feltet, og dette kan være en av grunnene til at begrepet i noen tilfeller blir diffust og kontekstavhengig.

Kavli og Djuve hevder at *”begrepet ”integrering” er noe i nærheten av et ”hurra-ord”*: *Det omtales nokså gjennomgående som positivt og ønskelig, men det konkrete innholdet er høyst uklart*” (2007: 202). De påpeker hvordan integreringsbegrepet i den offentlige debatten i Norge blir brukt om den ønskelige formen for innlemming av innvandrere, til tross for at innholdet i begrepet har forandret seg over tid. De peker også på at det på 1980-tallet var fokus på tilretteleggelse i arbeidsmarkedet, mens den enkeltes kulturelle egenart skulle beholdes. De hevder at det i dag er rettet større oppmerksomhet mot at innvandrere skal omfavne norske grunnverdier. Denne endringen vil i så fall være et eksempel på det Brubaker hevder er en assimileringstendens i mange vestlige land. Det ble nevnt hvordan integreringsbegrepet i sin begynnelse så ut til å inneholde en moderat gruppetilnærming på både det kulturelle og sosioøkonomiske feltet i Entzingers modell. Dette ser imidlertid ut til å ha endret seg. Hvordan Introduksjonsloven ble muliggjort av disse endringene, og hvorvidt loven er et uttrykk for endringene i seg selv, er tema for de neste delkapitlene.

#### **4.2.4 Bakgrunn for introduksjonsloven**

Integreringsregimet som utviklet seg på 1980-tallet og utover 1990-tallet ble etter hvert kritisert fra flere hold, og det voksende omfanget av denne kritikken var en av de viktigste grunnene for at introduksjonsordningen ble muliggjort (Kavli & Djuve, 2007). Det ble blant annet hevdet at den gjeldene integreringspraksisen virket klientifiserende (Gerhardsen, 1991; Wikan, 1995). Mange innvandrere mottok sosialhjelp i flere år, og ble dermed passive mottakere av offentlige ytelser (Hagen, 1997). Dette var en åpenbar negativ utvikling for velferdsstaten. Samtidig ville en avhengighet av offentlige ytelser undergrave den enkelte mottakers følelse av å kunne forsørge seg selv, og holdninger ovenfor innvandrere bli mer negative blant majoritetsbefolkningen. De ulike tiltakene som ble gjennomført for å kvalifisere innvandrerne til arbeidsmarkedet var preget av varierende kvalitet fra kommune til

kommune. Kvalifiseringsoppleggene ble også kritisert for ikke å utruste innvandrere med nødvendig kompetanse, både med tanke på språkundervisning og generell utdanning. (Djuve & Hagen, 1996; Kavli, m.fl., 2007). Også verdiformidlingen i integreringsarbeidet ble kritisert (Wikan, 1995). Det ble et økt offentlig fokus på uønskede kulturelle handlinger som brøt med norske kjerneverdier eller menneskerettigheter. Rune Gerhardsen (1991) presenterte begrepet ”snillisme”, og pekte blant annet på at toleransen for uønskede holdninger og handlinger var blitt for stor.

Etter som kritikken mot det norske integreringsregimet tiltok, økte behovet for en ny type innlemmingsstrategi. Av ulike grunner var obligatoriske programmer for flyktninger svært kontroversielle på deler av 1980- og 1990-tallet. Som nevnt i den historiske oversikten, ble særtiltak sett på som en trussel mot likestillingstanken i den norske nasjonen, samtidig som mange var skeptiske til en aktiv fornorskningsspolitikk på grunn av utfallene dette hadde fått for den samiske befolkningen. Diskursen ovenfor flyktninger endret seg imidlertid gradvis. Klientifiseringsargumentet sto særlig sentralt, og fra høyresiden i politikken ble det rettet et økt fokus på det økonomiske tapet Norge led gjennom sosialhjelpsutbetalinger til flyktninger og deres manglende aktivitet på arbeidsmarkedet. Etter hvert ble et heldags obligatorisk kvalifiseringsopplegg med inntekt basert på deltakelse, et legitimt alternativ (Kavli & Djuve, 2007). Mot slutten av 1990-tallet ble det utformet prosjekter der alternativ inntektskilde for flyktninger skulle utprøves, og disse prosjektene ble forløperne til dagens introduksjonsordning. Norske myndigheter hentet inspirasjon fra land som Danmark, med tanke på lovfesting av introduksjonsordninger for innvandrere. Allerede i 1999 vedtok Danmark å gjøre et kvalifiseringsopplegg for innvandrere obligatorisk, og det samme gjelder også for andre europeiske land. I Sverige får alle flyktninger tilbud om introduksjonsprogram, men ordningen er ikke obligatorisk. Tross enkelte ulikheter i innhold og målgruppe, er det tydelig at den norske introduksjonsordningen har en del til felles med de ordningene som finnes i Danmark og Sverige (Djuve & Kavli, 2007). Introduksjonsloven ble innført som en frivillig ordning 1. September 2003. På dette tidspunktet oppga rundt 20 prosent av kommunene at de allerede hadde iverksatt et tilsvarende opplegg, mens ytterligere 16 prosent iverksatte ordningen i 2003. De resterende innførte introduksjonsordningen i 2004, som også var det året loven formelt skulle gjelde fra (Kavli, m.fl., 2007).

På flere punkter imøtegår utformingen av introduksjonsordningen kritikken av det gamle integreringsregimet. Nyankomne flyktninger skal etter maksimum tre måneder etter bosetting tilbys et heldagsprogram som går over to år. Det stilles med andre ord krav om rask igangsetting og høy intensitet. Brukermedvirkning og tett oppfølging ivaretas gjennom den lovpålagte utformingen av individuelle planer. Det blir også gitt en introduksjonsstønad tilsvarende 2G per år. Dette beløpet er ment å være av en slik størrelse at det virker som et insentiv i forhold til å delta på kvalifiseringsprogram fremfor sosialhjelp. Det er likevel ikke ment å være så høyt at den økonomiske motivasjonen for å gå over i ordinært arbeid minsker. Gjennom disse tiltakene er målet at flere innvandrere skal gå fra å være passive sosialhjelpsmottakere, til å bli aktive og motiverte deltakere i et lønnsbasert kvalifiseringsprogram.

#### **4.2.5 Videre analyse**

Den kommende analysen vil fokusere på de mest sentrale tiltakene i introduksjonsordningen, og hvordan disse er utformet i Larvik kommune. Det vil også fokuseres på hvilke konsekvenser dette har fått for deltakerne, og hvordan de generelt opplever programtilværelsen. Det må presiseres her at mine data om deltakerne er hentet gjennom samtaler med de som deltar på program, og ikke de som har fullført program. Fokuset vil være på hvordan de ser for seg tilværelsen etter programslett, og hvordan de opplever at introduksjonsordningen fungerer med tanke på å nå de målene som er satt. Ellers vil det fokuseres på hvordan de ansatte som utgjør Larvik kommunes flyktningsarbeid har møtt påleggene i Introduksjonsloven og de eventuelle utfordringene som disse har gitt. Analysen er delt opp i ulike tema som gjenspeiler sentrale aspekter ved introduksjonsprogrammet. Fafo-rapporten "Med rett til å lære og plikt til å delta" (Kavli, m.fl., 2007), de resultatene som presenteres der, og tall fra "Monitor for Introduksjonsordningen 2009" (Henriksen & Kraakenes, 2010) vil kontinuerlig benyttes som et sammenlikningsgrunnlag for forholdene i Larvik kommune. På den måten blir det klarere hvilke områder Larvik skiller seg ut på, samt at det gis en oversikt over hvordan introduksjonsordningen har fungert i landet for øvrig. I analysens andre del vil det særlig tas opp to forhold. Det ene handler om hvorvidt kommunens mor/barn-gruppe på noen områder bryter med lovens intensjoner med tanke på hva som er målet med programmet, og hva grunnene eventuelt kan være til dette. Det blir



også drøftet om programmet kan sies å fungere som et oppholdssted for deltakere som etter kommunens mening er tilfredsstillende kvalifisert for å delta på arbeidsmarkedet.



# 5 Introduksjonsprogrammets form og innhold i Larvik kommune

## 5.1.1 Deltakernes sammensetting og kommunens strukturløsning

Larvik er en kommune med ca. 42 000 innbyggere, hvorav litt mer enn 6 prosent har innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land (<http://www.ssb.no/kommuner/0709>). Kommunen bosatte flyktninger for første gang mot slutten av 1980-tallet, og dagens introduksjonscenter ble opprettet i 1999. I januar 2009 ble introduksjonscenteret en del av NAV, og som en følge av dette byttet de lokaler i mai samme år. Kommunen har som mål å bosette 135 flyktninger i løpet av en periode på tre år mellom 2009 og 2011. Per høsten 2009 er det 53 personer som deltar på introduksjonsprogram. Av disse er 25 kvinner og 28 menn, og aldersfordelingen er som vist i tabellen:

**Tabell 5.1**

Aldersgruppe	Antall deltakere
19-25	14
26-30	10
31-35	13
36-40	10
41-49	6

Den eldste deltakeren er 49 år, og den yngste 19 år. Gjennomsnittsalderen for gruppen er 31 år. Det er ni forskjellige nasjonaliteter representert i gruppen, i tillegg til statsløse. De tre største gruppene utgjøres av somaliere, sudanesere og irakere.

Det er kommunens introduksjonscenter som har det overordnede ansvaret for flyktningene, og utgjør således den viktigste offentlige aktøren for flyktningene i bosettingsfasen. I tillegg til leder, er det ansatt fem personer på senteret, derav tre programveiledere, én boveileder og én arbeidskonsulent. Ved ankomst til kommunen blir de nyankomne flyktningene først møtt av en egen programveileder som ønsker velkommen, introduserer seg selv som kontaktperson og

gir nødvendig informasjon. Introduksjonsloven slår fast at alle bosatte flyktninger skal få vedtak om introduksjonsprogram innen tre måneder etter ankomst. I løpet av disse tre månedene settes det i gang en rekke prosesser avhengig av den enkeltes situasjon, og boliganskaffelse har som regel høyest prioritert i første omgang. Introduksjonssenteret har, med boveilederen i spissen, ansvaret for å finne en passende bolig for flyktningene gjennom å søke kommunens boligkontor. Programveilederne på senteret oppgir at det stort sett har vært enkelt å finne bolig, men at de nå har fått et desentralisert asylmottak i byen, med den konsekvens at konkurransen om disse boligene har økt. Boveileder har ansvar for å sjekke at boligen er innflytningsklar, og skal i tillegg hjelpe til med innkjøp av hvitevarer og annet nødvendig utstyr, melde fra til postverket, lese av strømmen og så videre. Etter selve bosettingen hjelper introduksjonssenteret med å få flyktningene på plass i lokalsamfunnet. Barn i skolealder begynner på skole, og det blir gitt råd og oppfølging i forhold til fritidsaktiviteter. I tillegg blir det gitt informasjon om introduksjonsprogrammet, om deres rettigheter, klagemuligheter, og om bestemte aspekter ved norske og lokale forhold som vil være nødvendig å ha kunnskap om. I løpet av de tre månedene før flyktningene begynner på introduksjonsprogram, har programveilederne ansvar for kartlegging av den enkeltes situasjon. Grad av oppfølging i bosettingsfasen varierer fra person til person. Kommunen har også bosatt flyktninger med funksjonshemninger, noe som krever en mer omfattende tilrettelegging og oppfølging fra programveilederens side. Programveilederne har ansvaret for å fatte vedtak om blant annet introduksjonsprogram og tilhørende introduksjonsstønning, og oppfølging i forhold til programdeltakelse. En annen sentral arbeidsoppgave for programveilederne er å følge opp den enkeltes individuelle plan. Hva denne planen innebærer forklares senere i kapittelet. I utgangspunktet skal hver deltaker på introduksjonsprogram ha møte med sin programveileder hver tredje måned. Da skal også andre aktuelle personer kalles inn på samme møte som for eksempel lærer fra norskskolen, fadder på praksisplass eller eventuell arbeidsgiver. Mot slutten av programperioden har deltakerne møter med arbeidskonsulenten, som har kontakt med bedrifter, og er i stand til å finne egnede praksisplasser. Normalt sett vurderes deltakerne av denne rådgiveren et halvt år før programslutt for å se om introduksjonssenteret eventuelt kan bidra med arbeidsrettede tiltak. Arbeidskonsulenten har også ansvar for å følge opp deltakerne i praksisperioder, gi etablereropplæring og holde seg oppdatert på arbeidsmarkedet for å legge forholdene best mulig til rette. Denne tredelingen av arbeidsoppgaver, som utgjøres av arbeidskonsulenten,

programveilederne og biveilederen, er lagt inn som en fast linje i arbeidet, og er del av en metodikk som introduksjonssenteret har fått prosjektmidler for å utvikle.

Etter bosettingsfasen bruker de fleste av deltakerne mesteparten av programperioden på norskskolen. Norskskolen er en del av Larvik Læringscenter, og tilbyr helårs- og heldagsprogram for deltakere på introduksjonsprogram. I tillegg til norskskolen, består læringscenteret av en rekke andre avdelinger og grupper med en stor spredning i tilbud, blant annet mottaksskole for nyankomne flyktningbarn fra 6 til 16 år, barnehage, kurs for minoritetsungdom, språktreningsplasser, fengselsundervisning, grunnskoleopplæring for voksne og en mor/barn gruppe. En grunntanke ved læringscenteret er at de har et såkalt ”0 til 100 fokus”, der de ønsker å ha et tilbud til innvandrere i alle faser av livet, fra null til hundre år. Programinnhold og aktiviteter knyttet til introduksjonsprogrammet varierer for hver enkelt deltaker. Noen har norskskole enkelte dager i uka og arbeidspraksis eller språkpraksisplass andre dager i uka. Majoriteten av introduksjonsdeltakerne er elever ved den ordinære norskskolen, og deltar i klasser sammen med andre typer elever<sup>13</sup>. Skolen vektlegger nivåbasert opplæring i samsvar med den nasjonale læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Nivået blir bestemt ved hjelp av en inntakstest som blant annet legger vekt på lese- og skrivenivå, generell språkkompetanse, utdanning fra hjemlandet og den enkeltes individuelle plan. Mor/barn gruppa er et tilbud for mødre som har barn i barnehagealder, men ikke barnehageplass. Denne avdelingen er en del av norskskolen, men er lokalisert på et annet sted. Her tilbys ordinær norskundervisning mens assistenter passer på barna. Totalt er det 21 mødre og 23 barn på denne gruppa, hvorav 10 mødre er introduksjonsdeltakere.

### **5.1.2 Om heldags- og helårsopplegget i Larvik kommune**

Introduksjonsloven fastslår følgende: ”*Programmet skal være helårig og på full tid*”. (Introduksjonsloven § 4). Med full tid menes det at programmet skal vare 37,5 timer i uka. Det er imidlertid rom for at det kan gis 30 timer som undervisning og resten som hjemmearbeid, forberedelser eller lignende. Helårsopplegg betyr at programmet skal følge de samme retningslinjene som i arbeidslivet med tanke på ferier og fridager. Før ordningen ble

---

<sup>13</sup> De andre elevene utgjøres i hovedsak av arbeidsinnvandrere og familiegjenforente med norske borgere. Disse gruppene har ikke rett eller plikt til å delta på introduksjonsprogram, men noen grupper kan ha rett til norskundervisning. En god del er også betalende elever.

gjort obligatorisk, var det sjeldent at kommunene tilbydde et like omfattende kvalifiseringsopplegg med tanke på intensitet og lengde. Lovinnføringen presset derfor frem store omstillingsprosesser i flere kommuner. Resultater fra 2007 viser at kommunene kun delvis hadde lyktes i å tilby et heldags- og helårsopplegg, og mange programrådgivere rapporterte at ikke alle deltakerne på introduksjonsordningen var på program 37,5 timer i uken. De rapporterte hovedårsakene til dette var at det ble gjort individuelle tilpasninger ovenfor deltakerne på bakgrunn av faktorer som fysisk eller psykisk helsetilstand, eller at det ikke fantes tilstrekkelige praksisplasser i kommunen. (Kavli, m.fl., 2007). Det er imidlertid viktig å poengtere at denne studien er to år gammel, og på grunn av at de fleste kommunene sannsynlig har gjennom en omstillingsprosess, er det mulig at en tilsvarende studie i dag ville vist at det forekom en høyere grad av implementering av heldagsopplegget.

I Larvik førte innføringen av introduksjonsordningen til at det måtte tenkes annerledes og settes i gang nye tiltak for å nå kravet om et heldags- og helårsopplegg. Fagkonsulent ved læringscenteret forteller om hvordan denne endringen ble imøtegått:

*Og vi satt oss ned da, høsten 2004, og laget en helårskole og en helukes og heldagsprogram for introelevne. Så rett før gjennomføringen, var vi klare med seks timer hver dag, vi gikk fra 20 til 30 timer i uka sånn (knipser). Vi synes det var kjempegøy, vi synes vi hadde fått god kompetanse, men samtidig så har vi jo laget mange flotte timeplaner, vi har lært at vi må være endringsvillige, fleksible, vi må hele tiden endre oss i forhold til brukerne, og det er alltid noen som ikke er fornøyd.*

Fagkonsulenten fremhever at de har forsøkt å være fleksible for å imøtekomme deltakernes behov og ønsker, men at det også har vært en utfordring å utvikle et tilfredsstillende opplegg for alle. Vedkommende fortalte også at to av skolens ansatte i forkant av lovinnføringen hadde fått være med på informasjonskurs i regi av UDI, noe som førte til en kompetanseheving med tanke på utformingen av et heldagsopplegg.

Som nevnt er introduksjonsprogrammet ment å følge de samme retningslinjer for arbeidstid som resten av yrkeslivet. Det har derfor vært en utfordring for mange kommuner at de som

har det daglige ansvaret for opplæringen, det vil si lærerne, følger en annen arbeidstidsmodell enn deltakerne gjør (Djuve, Kavli, Lund, & Østberg, 2001; Lund, 2003). Jeg vil trekke frem to sentrale faktorer som ser ut til å være medvirkende til at Larvik kommune har klart å løse denne utfordringen. Den ene er at lærerne som jobber med introduksjonsdeltakerne er fleksible med tanke på arbeidstid for å møte deltakernes behov. Fagkonsulent ved læringscenteret sier:

*Brukerfokuset er å være der hvor deltakeren er. Og vi har alltid hatt et brukerfokus i forhold til fritid, i forhold til å følge opp deltakeren. Vi har ikke vært så nøye på arbeidstida vår. Vi har kunnet gjøre ting utafør arbeidstida, og så har vi avspasert det senere og så har vi ordna det. Og det tror jeg har vært en kjempefordel, for det er noe som heter etter klokka fire. Det er da livet begynner altså. (...) Om noen begynner å vaske på kjøpesenteret klokka fire, så er vi med første gang klokka fire. Vi har ikke no arbeidstid som går fra åtte til fire.*

Gjennom å utvise fleksibilitet med tanke på arbeidstiden, har skolen klart å gjennomføre både heldagsskolen og det å følge deltakerne opp på språktreningspraksis som foregår på kveldstid. Den andre sentrale faktoren til at Larvik kommune har klart å følge opp helårsopplegget, er at introduksjonssenteret har et eget undervisningsopplegg i de ukene mange av lærerne i utgangspunktet har ferier. Jeg var selv til stede på denne undervisningen i høstferieuken. Alle introduksjonsdeltakerne deltok på ulike kurs og seminarer med personer som programveilederne hadde invitert eksternt. Tematikken dreiet seg blant annet om tannhelse, tilbud i forhold til friluftsliv, velferdsstaten, helsesøstertjenester og møter med tidligere programdeltakere. At ansatte i kommunen har vist fleksibilitet i den endringsprosessen som Introduksjonsloven tvang frem, ser ut til å ha vært en suksessfaktor med tanke på å tilby et opplegg som er mulig å gi gjennom hele året.

Når det gjelder den ordinære skolehverdagen, er det norskundervisningen som står på programmet for de fleste. De første fire timene hver dag er satt av til ordinær norskundervisning i klasserom. Etter pålegget om et heldagstilbud kom, har det blitt innført ytterlige to timer mot slutten av dagen som brukes til ulike aktiviteter. Disse kan være samtaler i kvinnegrupper, avisprodusering, pedagogiske dataprogrammer, kurs i data for viderekommende, kjønnsseparert svømming, trening der målet er å nå Galdhøpiggen i regi av

IMDi, engelsk, enkel matematikk, ekskursionsjoner og informasjon om lokalmiljøet, generell trafikkunnskap og samtale på kafé. Deltakerne er jevnt fordelt på de ulike aktivitetene og kursene, og opplegget byttes tre ganger i året. I rapporten ”Med rett til å lære og plikt til å delta” (Kavli, m.fl., 2007) blir det beskrevet hvordan det for mange kommuner har vært en utfordring å fylle hele dagen med et givende tilbud for alle deltakerne. Videre presenterer de tre ulike løsninger som kommuner har benyttet for å løse disse utfordringene. Den ene er at programrådgiverne har ansvar for å gi et tilbud i form av kurs og lignende i den tiden som ikke blir brukt til norskundervisning eller praksisplasser. Den andre løsningen er at det kjøpes inn tiltak og kurs fra eksterne aktører. Den tredje løsningen er at voksenopplæringen har endret struktur for å bidra til å imøtekomme kravene om et heldagsopplegg (Kavli, m.fl., 2007: 72-73). Larvik har i stor grad benyttet seg av den tredje løsningen, og det er læringscenteret som sørger for å gi et fulltidsprogram fra dag til dag. Introduksjonscenteret, med programveilederne i spissen, bidrar imidlertid også med å arrangere diverse kurs og andre aktiviteter, særlig i de ukene lærerne har ferie. Fagkonsulent ved læringscenteret forteller at aktivitetene i femte og sjette time er forbeholdt introduksjonsdeltakerne, og at det fokuseres mye på innholdet i femte og sjette time. Det virket imidlertid som om det var varierende meninger om hvor meningsfulle disse timene var, og en av norsklærerne uttaler følgende:

- *Føler du at dere får fylt ut de 37,5 timene, blir det god kvalitet på alle timene?*
- *Nei. Den beste kvaliteten er når de er i klasserommet sitt i de fire første timene, den tror jeg er bra, den tror jeg er generelt veldig bra. Det gir alle elevene uttrykk for i hvert fall når de er i klassen, det synes de er givende og de er en del av et miljø og det løses ikke opp, ikke sant? Så de får følelsen av at det er rettet mot dem. Jeg tror ikke alle de timene er funksjonelle nei, absolutt ikke, men jeg tror vi har gjort noe bra med noen av dem.*
- *Merker dere noe press i forhold til når dere ikke **måtte** gi det tilbudet?*
- *Åja, ajå, når det ble sånn at det måtte være seks timer så ble vi jo kjempestressa. Og det er jo det jeg sier, jeg synes at store deler av skolens tid har gått med på å planlegge femte og sjette time, hvor vi nesten ikke har tid til mange andre ting. Og vi har, jeg synes det har vært så mye møter rundt femte og sjette time at jeg må si noen ganger, at dette her, nei det burde kanskje vært organisert på en annen måte altså.*



*Det å involvere hele personalet så mye som er gjort, det synes ikke jeg er riktig. Men jeg skjønner jo at vi må fylle de.*

Utsagnene viser at kvaliteten på de aktivitetene som gjennomføres for å danne et heldagsprogram, i varierende grad oppfattes som meningsfulle. Likevel vises det forståelse for at timene må fylles opp, men at organiseringen med tanke på planlegging gjerne kunne involvert færre personer. En av deltakerne sier dette om aktivitetene i femte og sjette time:

- *Har du noen generelle tanker om introduksjonsprogrammet?*
- *Hmm ... jeg ... det er veldig bra alt. Men det er et nytt program som har startet. Etter denne tiden, 11.30, jeg føler at det ikke er viktig. De har sett noe, kanskje de ikke vil kjede oss så mye med språket (forstått som den ordinære klasseromsundervisningen i norsk). Kanskje de har rett, men jeg synes ikke det. Vi går på datarommet og gjør ingenting kanskje.*

Deltakeren hadde lite negativt å si om introduksjonsprogrammet generelt, men trakk frem at femte og sjette time kunne føles mindre viktig. Dette var imidlertid ikke en oppfattelse som ble delt av alle deltakerne jeg snakket med. Jeg har ikke data til å uttale meg generelt om hvordan kvaliteten på femte og sjette time ble oppfattet, men det vil naturligvis være vanskelig å møte alles behov i like stor grad når gruppen er såpass sammensatt som den er. Deltakerperspektivet er viktig i denne sammenhengen. Om mange av deltakerne oppfatter heldagsopplegget som lite givende med tanke på egen utvikling, vil det være vanskeligere å forsvare at det også skal være obligatorisk å delta på i opp til to år. Dette henger imidlertid sammen med hvorvidt det lykkes i å legge til rette for individuelle behov, noe som igjen styres av tilgjengelige ressurser og hvorvidt deltakernes forventinger med tanke på programinnhold og målsettinger kan sies å være realistiske. På lik linje som i det øvrige skoleverket og i andre offentlige opplæringsinstitusjoner, vil det også i de ulike introduksjonsprogrammene være vanskelig å tilby et tilfredsstillende tilbud i alle timene for samtlige. Problemet oppstår om majoriteten av deltakerne opplever kvalifiseringen som lite målrettet, eller preget av passive læringsformer. Dette var imidlertid ikke tilfellet i Larvik, og deltakerutsagnet ovenfor er snarere ment å vise at det finnes ulike meninger om heldagsaktivitetene, noe som også fagkonsulenten som nevnt er klar over.

## 5.2 Tiltaksviften i Larvik kommune

Introduksjonsprogrammets innhold beskrives slik i loven: ”*Programmet skal minst inneholde a) norskopplæring, b) samfunnskunnskap, c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet*” (Introduksjonsloven § 4). Foruten det som kommer frem i lovutdraget ovenfor, legger loven ingen føringer på det spesifikke innholdet i programmet. Derfor er det i stor grad opp til kommunene selv hva de fyller programperioden med. Språkopplæring er et sentralt tilbud, og dette gis i alle kommunene. I flere kommuner har det lenge vært vanlig å tilby norskundervisning fire timer om dagen, og flyktninger hadde lenge rett på inntil 500 timer norskundervisning med oppstart senest et år etter bosetting (Djuve & Pettersen, 1997). Den største endringen, med tanke på innhold i kvalifiseringsprogrammet, er at det skal tilbys tiltak som forbereder deltakerne på yrkeslivet. På landsbasis er de vanligste metodene for dette arbeidspraksis, AMO-kurs, språkpraksis og egenstudium opp til 7,5 timer. (Kavli, m.fl., 2007). Evalueringer av introduksjonsordningen viser at desto flere tiltak som tilbys, desto flere deltakere kommer ut i arbeid eller videre utdanning etter programslutt (Henriksen & Kraakenes, 2010). Den største grunnen til dette er at en tiltaksvifte med mange ulike tilbud gir større muligheter for å tilrettelegge kvalifiseringsløpet ut i fra den enkelte deltakers behov.

### 5.2.1 Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap

Norskundervisningen er en meget sentral del av introduksjonsprogrammet. I tillegg skal programdeltakerne gis 50 timer undervisning i samfunnsfag. Den nasjonale læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er delt opp i tre spor som representerer tre ulike nivåer. Flyktninger som kommer til Norge er en sammensatt gruppe, med tanke på skrive- og lesekyndighet, læringsformer og tidligere utdanning. Hvorvidt utdanningssystemet i hjemlandet er svært forskjellig fra det som er i Norge, vil også spille inn på hvor lang tid deltakerne bruker på å tilpasse seg læringsmodellene som brukes i introduksjonsprogrammene. Av den grunn må voksenopplæringsinstitusjonene rundt om i kommunene kunne tilby et differensiert undervisningsopplegg. En av lærerne forteller her om hvordan dette gjøres ved læringssenteret i Larvik:

*”Når vi lager grupper har vi en slags inntaksprosedyre, der vi ser på hva slags utdanning folk har, hvor mange språk de kan fra før, og om de kan skrive og lese og sånt (...) så forsøker vi å få dem plassert i spor A1 eller A2 med de prøvene til slutt.”*

Elevene ved læringscenterets norskskole består av både introduksjonsdeltakere og ordinære betalings elever. Den sistnevnte gruppen består i hovedsak av arbeidsinnvandrere eller familiegjennforente med norske borgere. Betalings elevene og deltakerne på introduksjonsprogram er sammen i klasser, som bestemmes ut i fra nivå og behov. Den nasjonale læreplanen, som skolen i Larvik praktiserer, tar utgangspunkt i fire språknivåer med tilhørende prøve. Språkprøve A1 kan tas lokalt ved skolen, mens språkprøve A2, B1 og B2 består av en muntlig prøve og en skriftlig prøve som avholdes eksternt<sup>14</sup>. Ofte samarbeider Larvik kommune med nærliggende kommuner om arrangering av disse prøvene. I tillegg er læreplanen delt opp i tre ulike spor som tar sikte på å gi tilpasset opplæring ut i fra deltakernes forutsetninger og behov. På den måten er det mulig å tilrettelegge bedre for den enkelte deltaker.

En lærer forteller her om hvilke prøver som er realistiske for deltakere på introduksjonsprogram å fullføre i løpet av programperioden:

*”Og jeg opplever, jeg må nesten si litt dessverre, at det er utrolig få av våre deltakere på introduksjonsprogrammet som kommer opp på det nivået som heter B1, som da er til norskprøve 3, og det har vi jo spurt oss selv om mange ganger, hvorfor det er sånn. Og det ser jeg i klassen min også, at de har ikke veldig gode utsikter til å få bestått. Og det har sammenheng med flere ting.”*

Læreren peker på at mange av introduksjonsdeltakerne ikke kommer opp på det nivået man må ha for å bestå norskprøve B1. Da skolen avholdt norskprøver på nivå A2 og B1 i februar 2010, ble følgende resultater oppnådd:

---

<sup>14</sup> Nivå A1 tilsvarer norskprøve 1, nivå A2 norskprøve 2, nivå B1 norskprøve 3 og nivå B2 norskprøve 4. Språkprøve 4 er på et høyt nivå og blir sjeldent gjennomført i løpet av tiden på introduksjonsprogrammet.

**Tabell 5.2.**

Type prøve	Antall kandidater	Antall bestått	Antall ikke bestått	Ikke møtt
A2 muntlig	30	26	1	3
A2 skriftlig	30	18	9	3
B1 muntlig	6	3	2	1
B1 skriftlig	8	3	5	0

Jeg fikk oppgitt at disse resultatene ikke skiller seg betraktelig fra resultater ved tidligere avholdte prøver. Når det gjelder norskprøve 2, muntlig og skriftlig, skiller ikke Larvik seg særlig ut fra landsgjennomsnittet i 2009. Elevene i Larvik har imidlertid svakere resultater på norskprøve 3, eller B1, enn det som var vanlig på landsbasis i 2009 (Vox, 2010). Antall kandidater på de vanskeligste prøvene er imidlertid så begrenset at resultatene kan skyldes tilfeldigheter. At det kun var 6 og 8 kandidater oppmeldt til henholdsvis skriftlig og muntlig prøve på nivå B1 viser den bekymringen læreren uttrykker i sitatet ovenfor.

Norskundervisningen for voksne innvandrere har fått kritikk for å være preget av mangel på spesialkompetanse og ute av stand til å gi en tilfredsstillende undervisning med tanke på de behov mange innvandrere har (Norberg & Tøsse, 2007). Vox, som er det nasjonale fagorganet for kompetansepolitikk, og som blant annet har utviklet læreplanen i norsk og samfunnskunnskap, har et særlig ansvar med tanke på kompetanseheving. Det er få gode tall på hvor mange lærere i norsk og samfunnskunnskap som mener at de har et udekket kompetansebehov. IMDi har imidlertid satset mye på etterutdanningskurs for lærere i samarbeid med Vox, noe som tyder på at behovet for kompetanseheving er betydelig. En lærer i Larvik forteller her i en historisk kontekst om den faglige utviklingen i voksenopplæringen:

*Sånn kort, så var det jo en veldig liten skole. (...) Og det var starten på det som heter norsk som andrespråk som er det feltet vi jobber innen, og det var veldig lite, ja lite fagstoff og lite tanker rundt det. Så vi var jo på en måte, føler jeg, nødt til å utvikle hva denne undervisningen skulle være, så det har jo vært en del, hva skal jeg si, kurs og ... prøve å få dette her til å fungere i forhold til de ulike elevgruppene som etter hvert har kommet. Nå har det jo blitt enormt stort her i forhold til at vi var en fire-fem lærere i starten. Det har skjedd mye på fagområdet synes jeg. Mer stolthet blant personalet på det å ha norsk som andrespråk som videre utdanning (...) jeg føler at jeg har vært en av de som har jobbet hardt for det.*

Denne historien peker på at det ved norskskolen i Larvik lenge har vært en bevissthet rundt det å utvikle norsk som andrespråk som en egen fagretning. Samtidig vitner utsagnet om de store forandringene som har skjedd i forhold til norskopplæring de siste tiårene. Skolen har blitt større, og en ny fagretning har blitt utviklet i takt med antall innvandrere med kvalifiseringsbehov.

Når det gjelder deltakererfaringer, oppga alle informantene mine at de var fornøyd med kvaliteten på norskundervisningen. Da det var snakk om utfordringer i forhold til norskopplæringen, var det gjennomgående at mange opplevde at de ikke fikk brukt det norske språket like mye som de ønsket utenfor skolen. Alle som har lært seg et fremmedspråk, vil kunne anerkjenne viktigheten av å bruke det man lærer i klasserommet i praksis. I deltakerintervjuene kom det frem noen grunner til at det kunne være vanskelig å praktisere språket i tilfredsstillende grad. Noen av disse gjengis her:

- *Vi lærer og lærer. De putter det inn i hodene våre, men vi bruker det ikke.*

---

- *Snakker du mye norsk utenfor skolen?*

- *Ærlig talt ikke (...) jeg har noen få venner her fra dette landet, men de fleste er fra mitt land og vi snakker vårt språk. Og fordi jeg snakker engelsk, med en gang jeg stopper opp på et norsk ord, så bytter jeg. Så jeg ... jeg har en dårlig vane med det.*

---

- *Som jeg sa så er dere bra mennesker, men dere er veldig preget av tette bånd, så det er vanskelig å penetrere miljøer (...) og det andre er språket, som sikkert vil gå bedre etter hvert.*

---

- *Hvordan ser du for deg at det hadde vært uten introduksjonsprogram?*

- *Uten introduksjon? Det blir vanskelig ... hvordan lære språket her, det er ikke så mange som går ute, det er få mennesker her. Det blir vanskelig å lære språk.*

---

Disse uttalelsene sier noe om opplevde årsaker til at språkopplæringsprosessen er en utfordring. De to første utsagnene vitner om en form for selvkritikk for å ikke aktivt bruke det man har lært. Samtidig blir også kulturelle årsaker oppgitt, og situatene illustrerer hvordan de sosiale båndene i den norske kulturen oppleves som lukkede eller utilgjengelige, og at det

derfor er vanskelig å opprette kontakter med norsktalende. Det interessante i denne sammenhengen er ikke først og fremst opplevelsene av den norske kulturen, eller hvorvidt disse antakelsene vitner om reelle forhold eller ikke. Det sentrale er at mine deltakerinformanter aldri nevnte kvaliteten på undervisningen som en årsak til at det å lære norsk tok lenger tid enn ønskelig. Mangelen på praktisk bruk av språket, som er en sentral faktor i en språkopplæringsfase, ble forklart med forhold som i utgangspunktet ligger utenfor det kommunale introduksjonsarbeidets makt å endre. En lærer har dette å si om disse forholdene:

*”Noe av problemet for alle skoler som dette, det er hvordan å få folk, etnisk norske, eller godt norskspråklige, til å se at kontakt med de som lærer norsk, og har et mål om å lære norsk, at det er en berikelse, en ren nødvendighet for fremtiden. Det å skulle bekjempe innvandring med og allerede holde seg borte fra de som er lovlig inni landet her, det er ren trakassering og mobbing. Hvordan få frem det på en positiv måte som ikke virker dømmende på den norske befolkninga, men å åpne opp noen dører ... det er kanskje den største utfordringa. Det går an å gjøre noen politiske grep, men det når ikke inn i hjertene. Så det er ... en dråpe her og en dråpe der, positiv omtale i aviser, naboskap og sånt noe, ikke bare om de her traumatiske møtene med kriminalitet og sånt noe, det er litt ... det er det lille hjertesukket, men det er en stor utfordring og kunne jobbe med det da”.*

Denne læreren går litt lenger enn deltakerne selv i å legge noe av ansvaret for at innvandrere skal lære norsk, over på samfunnet for øvrig. Utsagnet viser samtidig en oppgitthet over de i samfunnet som bevisst holder seg borte fra innvandrere, og hvordan dette går utover både språkopplæringen og integreringen generelt. Samtidig har denne læreren en holdning som tilsier at det nærmest er en del av arbeidsoppgavene som lærer å få andre nordmenn til å ta kontakt med innvandrerne som går på skolen. Denne helhetstenkingen gjenspeiles også i læringscenterets arbeid med å skape praksisplasser. Hva denne tenkingen innebærer for deltakernes medborgerskap, drøftes i et annet delkapittel.

Opplæringen i samfunnskunnskap innebærer kun 50 timer av introduksjonsprogrammet. I den nasjonale læreplanen er det beskrevet syv sentrale emner som skal tas opp (Vox, 2005: 4):

- Innvandrere i Norge
- Demokrati, velferd og verdier

- Helse
- Skole, utdanning og kvalifisering
- Arbeid, arbeidsliv og arbeidsmarked
- Barn og familie
- Befolkningsstruktur og naturforhold

I tillegg kan tema som kvinners rettigheter, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap tas opp der dette sees på som nødvendig. Det kunne vært interessant å undersøke hvilke verdier som kan sies å kommuniseres gjennom opplæringen i samfunnskunnskap, men dette har jeg ikke data på fra mitt feltarbeid. Jeg var kun til stede i én time i samfunnsfag der tema var trafikkregler og viktige nødtelefonnummer. Hvordan kommunene tilnærmer seg mer kontroversielle tema kunne vært interessant å undersøke, men på grunn av tilgjengelig tid og oppgavens omfang, fikk ikke dette prioritet i mitt feltarbeid. Læreplanen legger få føringer på undervisningen, og vektlegger at et skal gis en deskriptiv innføring i norske samfunnsforhold. Om undervisningen i faget kan sies å virke som en normativ verdiformidling, eller som en oppfordring til å la seg kulturelt assimilere, vil måtte undersøkes på den enkelte opplæringsinstitusjon. Læreplanen sier at undervisningen i samfunnskunnskap skal foregå på et språk som deltakerne forstår, men mange kommuner oppgir at dette er vanskelig å gjennomføre i praksis, særlig for de gruppene som har et morsmål det er vanskelig å finne tolk til (Kavli, m.fl., 2007). I Larvik løses dette ved at undervisningen i samfunnskunnskap blir gitt til aktuelle deltakerne når de behersker det norske språket i tilstrekkelig grad til at undervisningen kan foregå uten tolk til stede.

### **5.2.2 Andre tiltak – arbeidspraksis og språkopplæringsplasser**

Av andre tiltak er arbeidspraksisplass og språkopplæringsplass det som benyttes mest i Larvik kommune. Ved læringscenteret jobbes det først og fremst med å skaffe introduksjonsdeltakerne språkpraksisplass. Dette er i utgangspunktet en pedagogisk metode, men det legges mye vekt på at deltakerne også skal få relevant yrkeserfaring i den grad det er mulig. Det er kommunens introduksjonssenter som er ansvarlige for den ordinære

arbeidspraksisen<sup>15</sup>. Lederen for introduksjonssenteret forteller her om hvordan de jobber med arbeidspraksistiltakene:

*”Vi har en ansatt som jobber på slutten av introduksjonsprogrammet og har kontakten med bedrifter og praksisplasser og opparbeider gode praksisplasser. Det er også noe vi har fått prosjektmidler til å utvikle, den metodikken, og den har vi lagt inn i linjen nå da, at nå er det sånn vi jobber. Så seks måneder før deltakeren går ut så skal de vurderes av ham, om det er noe han kan bidra med for at de skal få en retting mot arbeidslivet”.*

Ved introduksjonssenteret er det altså en fulltidsansatt som nærmest utelukkende arbeider med å anskaffe og legge til rette for praksisplasser for kommunens flyktninger. Det er også tydelig at introduksjonssenteret aktivt har gjort endringer for å imøtekomme pålegget i loven om at det skal forberedes til arbeidslivet (*”nå er det sånn vi jobber”*). Larvik Læringscenter bruker mye ressurser på at opplæringen skal være resultatorientert, noe som innebærer at de er opptatt av å kunne legge til rette for at deltakerne kommer ut i jobb etter at de er ferdige med norskkurset. Læringscenteret samarbeider i stor grad med både offentlige og private instanser for å kunne tilby gode praksisplasser som også gir språkopplæring. Et konkret eksempel på dette er et prosjekt som nylig ble utviklet for å tilby gratis skolemat til alle ungdomsskoleelever i Larvik. Prosjektet har fått midler fra IMDi og er forøvrig et samarbeid med læringscenteret, NAV, de aktuelle skolene, private vikarbyråer og diverse andre aktører i det private næringslivet. Skolemater skal lages av innvandrere med kvalifiseringsbehov, og de skal gjennom praksisen både få opplæring i norsk og oppgaver knyttet til arbeidet. Dette er ikke utelukkende et prosjekt for deltakere på introduksjonsprogram, men det er et eksempel på hvordan aktørene i flyktningsarbeidet i Larvik jobber. En av lærerne forteller her om hvordan læringscenteret er villige til å utvikle prosjekter og prøve nye metoder med tanke på språkopplæring:

*”En stor utfordring mens jeg har vært her og som kanskje har gjort at jeg synes dette er en veldig spennende arbeidsplass er at vi hele tiden har tenkt hvordan vi kan hjelpe deltakerne på kursene våre, og da oss som skole, til å få brukt det de lærer her. Så dermed har vi brukt mange innfallsvinkler til det samfunnet som er rundt. Og det å komme med en idé her på*

---

<sup>15</sup> Språktreningsplass er en praksisplass der språkopplæring er hovedformålet. Arbeidspraksis retter seg mer konkret mot det yrket deltakeren vil gå ut i etter endt programperiode.



*norskskolen ... har du lyst til å prøve noe ut, så får du sjansen til det. Og hvis det ikke gikk, at ikke det var en idé som fungerte så bra akkurat da, så kan det hende at det virker neste år (...) Men den har satt i gang prosesser (...) Og det gjør at denne arbeidsplassen for meg har vært litt sånn gullgruve å grave i synes jeg. Det er mange kollegaer ... vi jobber så forskjellig at det å ha en kollegaprat er spennende”.*

Læreren opplever at det er stor takhøyde for å prøve nye ideer som kan hjelpe elevene med å praktisere det de har lært. Samtidig peker han på mangfoldet av kompetanse i staben ved læringscenteret, noe også flere karakteriserte som en styrke. Datamaterialet jeg har er dessverre ikke tilstrekkelig til å si noe om deltakererfaringer med språktrenings- og arbeidspraksissteder. Men som diskutert i forrige delkapittel, eksisterer det for de fleste deltakerne et ønske om å bruke det norske mer i praksis. Ut ifra dette er det grunn til å tro at det er viktig for deltakerne å få tilbud om gode språk- og arbeidspraksissteder. Når det gjelder lovpålegget om å legge til rette for forberedelse til arbeidslivet, ser dette ut til å være et mål i flere ledd av flyktningsarbeidet, og både introduksjonssenteret og læringscenteret bruker mye ressurser på å skape gode praksissteder.

### **5.2.3 Tiltakenes konsekvenser for deltakernes medborgerskap**

- *Hva er det viktigste for deg med tanke på å lære norsk?*
- *Det er nøkkelen. Det er nøkkelen til alt, det er nøkkelen til kommunikasjon, til å finne en jobb ... til og med, nøkkelen til lykken. Du føler deg så ensom når personer ved siden av deg snakker om noe du ikke forstår, det er veldig ... det gjør vondt.*

Her setter en av deltakerne ord på viktigheten av å lære norsk. Ved å lære det dominerende språket i et samfunn, vil ens medborgerskap styrkes fordi man er i stand til å delta på en rekke ulike arenaer. I samtale med mine informanter, ble først og fremst mulighetene for å få seg en god jobb, eller å ta høyere utdanning, nevnt som det viktigste ved å lære norsk. Men som utsagnet over illustrerer, kan det å ikke beherske språket også være en følelsesmessig belastning i seg selv. Deltakeren gir ovenfor uttrykk for hvordan hun føler seg utenfor i situasjoner der hun ikke skjønner hva som blir sagt. Det er grunn til å tro at dette går utover hennes subjektive følelse av tilhørighet til samfunnet, noe som er en sentral komponent i ens medborgerskap (Bloemraad, m.fl., 2008; Brochmann, 2002a). En annen sentral del av

medborgerskapet handler om deltakelse. I læreplanen for norskundervisningen blir nettopp deltakelse beskrevet som en av hovedårsakene til at undervisningen tilbys flyktningene:

*”Kunnskaper og ferdigheter i språk og kjennskap til samfunnsforhold er viktige forutsetninger for å kunne delta aktivt i samfunns- og arbeidsliv og i fellesskapet generelt. For å fremme integreringsprosessen får innvandrere og flyktninger opplæring i norsk og samfunnskunnskap.”* (Vox, 2005: 3).

Ved å undersøke deltakererfaringer bekreftes viktigheten av å kunne språket godt for å kunne delta i samfunnet. Gjennom introduksjonsloven, rettigheter til språkopplæring for andre type innvandrere, og gjennom kravene til å ha gjennomgått språkundervisning for å få innvilget statsborgerskap, signaliserer norske myndigheter at det forventes at personer som er bosatt i Norge skal kunne det norske språket. Språkopplæring blir da for noen en plikt, fordi Norge som stat har interesse av at landets borgere deltar i yrkes- og samfunnslivet. Man kan også argumentere for at språkopplæring er en rettighet:

*“Learning the language of the country to which someone has immigrated is both a right (social right) as well as a prerequisite for civil freedom (opportunity to exercise the rights actively)”* (Bron, 2003: 608).

Nevnte forfatter baserer seg på Marshall (1950), som hevder at utdanning er en sosial rettighet. Språket vil også være en sentral faktor for samfunnsmedlemmenes demokratiske rettigheter. Å kunne være i stand til å følge med i samfunnsdebatten og holde seg oppdatert på hva ulike politiske partier står for, vil være med på å styrke ens muligheter til å delta i demokratiet og derfor styrke ens følelse av medborgerskap. Gjennom samtale med mine informanter ble det i praksis tydeliggjort det disse teoriene forsøker å formidle med tanke på den viktigheten språket har for ens medborgerskap.

## 5.3 Individuelle planer og brukermedvirkning

### 5.3.1 Om lovteksten og praksis i Larvik

Et viktig punkt i utformingen av introduksjonsloven har vært at introduksjonsløpet skal legges til rette for den enkelte ut i fra behov og ønsker. Dette gjøres ved å utforme en individuell plan for hver deltaker. I lovteksten står det at:

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

Grunnene til at den individuelle planen er blitt en sentral del av lovteksten har bakgrunn i flere forhold. For det første er brukermedvirkning blitt hevdet å være et mer sentralt element i forbindelse med sosiale ytelser i moderne velferdsstater. Et rigid regelverk kan få uheldige konsekvenser for enkeltindivider, først og fremst fordi ulike saker kan risikere å behandles som like og dermed gi urettferdige utfall (Djuve & Kavli, 2006). Kravet om utviklingen av individuelle planer og deltakernes rolle i utformingen av disse, kan også være et uttrykk for en generell trend om at det skal stilles større krav til innvandrere. Som tidligere påpekt ble tidligere kvalifiseringsprogram beskyldt for å virke klientifiserende og passiviserende for en del innvandrere. At flere og flere innvandrere ble avhengig av trygdeutbetalinger kan vitne om manglende krav med tanke på kvalifisering, og dette kan ha vært med på å presse frem behovet for å nedfelle konkrete mål i en plan.

Det er som regel programveilederne som har det overordnede ansvaret for å utforme og følge opp den individuelle planen. Kort tid etter de nyankomne flyktingenes ankomst skal det kartlegges hvilke kvalifiseringsbehov den enkelte har. Det skal tas hensyn til forhold som tidligere utdanning, arbeidserfaring, språknivå, omsorgsansvar og så videre. I departementets arbeid i forkant av loven blir det poengtert at det er viktig at brukere av sosiale tjenester får innflytelse på tiltak som påvirker deres eget liv (*Odelstingproposisjon nr. 28, 2002-2003*). I den nasjonale evalueringen av introduksjonsordningen kommer det frem at over 90 prosent av

kommune har utarbeidet individuelle planer som minst inneholder angivelse av hvilke tiltak som skal benyttes, tidsfesting av disse og en oversikt og endelige mål og delmål. Utover dette varierer selve innholdet i planene fra kommune til kommune (Kavli, m.fl., 2007). I Larvik har introduksjonsdeltakerne én overordnet plan som de har utviklet sammen med programveilederen sin, og én plan på norskskolen som går mer detaljert på læringsmål i norskopplæringen. Planen som deltakerne har ved introduksjonscenteret inneholder for de fleste, og særlig for de nyankomne, mål om norskopplæring. Ofte er ikke planen særlig detaljert i starten da de fleste må opp på et visst språknivå for å kunne benytte seg av andre tiltak som for eksempel arbeidspraksis. Det opereres også med ulike delmål, i tillegg til et overordnet mål basert på deltakerens ønsker om fremtidig yrke eller utdanning.

### **5.3.2 Langsiktig planlegging – bevissthet og verdiuttrykk**

På nasjonalt nivå viser det seg at kun en tredjedel av programrådgiverne i landet oppfatter det som at deltakerne på introduksjonsprogrammene har et eierforhold til planen sin. Mange oppgir at deltakerne de har ansvar for ikke har erfaring med å bruke en skriftlig plan som verktøy, men at mange likevel er bevisste på innholdet i planen (Kavli, m.fl., 2007). Dette er et syn som også deles av programveilederne i Larvik:

Intervjuer: *Har dere inntrykk av at de fleste har et bevisst forhold til planen sin?*

Alle: *Nei*

Veileder 1: *Ikke selve planen på papir*

Veileder 2: *Den spør de aldri etter. Og hvis vi gir de det papiret så har jeg aldri opplevd at de har hatt det med seg i noe møte, og de snakker ikke om det. Det er mye mer muntlig alt sammen, veldig få har et forhold til det å notere ned. (...) Så de har ikke noe forhold til den planen. Men de er veldig tydelig på hvert møte, «Ja, jeg skal ha den og den prøven da», de vet alt. Men papiret er verdiløst.*

Veileder 1: *De vet alt av hva planene innebærer, og hvorfor det er sånn.*

Veileder 2: *Ja, det er jo det vi frisker opp på hvert møte, hva vi gjorde sist, og hva er status nå og hva skal du gjøre fremover, og om det er noe endring. Vi er tette på det, og om det er noe samsvar med det de vil.*

Programveilederne ga uttrykk for at planen i skriftlig form for mange bare ble ”nok et papir”, men at de likevel var bevisst på egne målsettinger. Programveilederens oppfatninger av deltakernes forhold til planen ble på sett og vis bekreftet gjennom mine samtaler med deltakerne. Alle visste om at de hadde en individuell plan, men det var også noen som kun visste om planen de hadde på skolen og ikke om den på introduksjonskontoret. Dette kan tyde på at planen i seg selv ikke ble oppfattet som betydningsfull, men at innholdet i den likevel var viktig. Annen forskning har imidlertid vist at innvandrere med dårlige norskferdigheter, lav utdanning, liten yrkeserfaring og helseproblemer blir av programrådgivere oppfattet som å ha et mindre bevisst forhold til sin egen plan (Djuve & Kavli, 2006; Djuve, m.fl., 2001). Deltakerutvalget mitt i Larvik har ikke vært tilstrekkelig med tanke på å fastslå om disse forholdene generelt gjenspeiles i Larvik. Jeg vil imidlertid trekke ut to ulike deltakers svar på spørsmål om hva de tenkte om fremtiden:

*”Jeg tenker at jeg i 2011 skal være ferdig med studiekompetanse. I august 2010 skal jeg begynne med samfunnsfag, engelsk, historie og norsk. Og jeg blir ferdig med det cirka på sommeren 2011. Og august 2011 begynner jeg på universitet. Det håper jeg”.*

---

*”Fremtiden? Jeg tenker masse. Jobbe i mye forskjellig kanskje (...) Kanskje jobbe, kanskje gå på skole. Kanskje fortsette å lære mye.”*

Svarene illustrerer hvordan to mennesker uttrykker seg ulikt med tanke på fremtidsutsikter. Det første utsagnet vitner om at vedkommende har et bevisst forhold til den individuelle planen og at han har satt konkrete mål for fremtiden. Det andre svaret viser en mindre konkret tilnærming til fremtiden, uten at ambisjonene nødvendigvis er lavere. Det må påpekes at disse deltakerne var preget av ulike livssituasjoner og hadde ulik bakgrunn. Likevel er det grunn til å tro at personer som har erfaring fra langsiktig planlegging i forbindelse med for eksempel skole eller jobb, også vil kunne planlegge kvalifiseringsløpet i Norge på en måte som samsvarer bedre med det som forventes på introduksjonsprogrammet.

Basert på signalene fra de nasjonale evalueringene kan mye tyde på at den individuelle planen, i skriftlig form vel og merke, er en formalitet som først og fremst eksisterer som et verktøy for programrådgiverne. For mange vil dermed brukermedvirkningen i praksis fungere i muntlig form, og ikke som nedfelt i et dokument. Planutviklingen kan imidlertid sees på som opplæring i seg selv, ved at det forventes at de deltakerne som ikke har erfaring med å sette langsiktige målsettinger, skal lære å ha et bevisst og konkret forhold til sin egen fremtid i Norge. At nyankomne flyktninger forventes å utforme konkrete målsettinger om hvordan og hva de vil kvalifiseres til å gjøre i Norge, er i seg selv en formidling av verdier som er dominerende i store deler av det norske samfunnet. Å ha et tydelig selvrealiseringsprosjekt som kommer til uttrykk gjennom forventninger til ens eget liv, kan hevdes å være et trekk ved norsk og vestlig kultur som ikke nødvendigvis er like utbredt i andre kulturer. Kravet om utforming av individuelle planer er i seg selv preget av verdier som deltakerne på introduksjonsprogrammet forventes å jobbe etter. Til tross for at flyktingenes ønsker skal komme til uttrykk i innholdet av planen, er selve opprettelsen av planen ikke valgfri. Jeg vil hevde at dette representerer en del av en integreringspolitisk vending som ikke lar seg beskrive av det samme integreringsbegrepet som har blitt brukt om all norsk innlemmingspolitikk de siste tiårene. Brubaker (2001) vil kunne hevde at denne endringen representerer det han kaller en tilbakevending av assimilasjon i mange vestlige land. Det er imidlertid ikke snakk om en form for assimilasjon som nødvendigvis oppfattes som undertrykkende for dem det stilles krav til. Det er ikke kommet frem i undersøkelser at deltakere oppfatter det som et *problem* at de må utvikle en fremtidsrettet plan, forskjellene kommer heller frem ved at ikke alle deltakerne oppfatter *formålet* med planen. Poenget er å vise hvordan Brubakers assimileringsbegrep, slik det er beskrevet tidligere, kan forklare forhold ved norsk integreringspolitikk som kan sies å representere noe nytt.

### 5.3.3 Om brukermedvirkning

Som tidligere påpekt skal brukermedvirkning være sentralt i utarbeidelsen av de individuelle planene. Det innebærer at de nyankomne flyktingene selv skal ha innflytelse på innholdet i planen og i programløpet forøvrig. I Fafo-evalueringen av introduksjonsordningen kommer det frem at 40 prosent av programrådgiverne ofte inngår i forhandlinger med deltakerne, og 60 prosent svarer at de av og til lar deltakeren få gjennomslag for sine ønsker, selv om de selv

tror at en annen løsning ville vært det beste. Om lag halvparten svarer at de ofte forsøker å overtale deltakere til å endre oppfatning om noe som angår innholdet i programløpet (Kavli, m.fl., 2007).

En av programveilederne sier følgende om hvordan den enkelte deltaker blir inkludert i utformingen av programinnholdet:

*”Vi har et sånt kartleggingsmøte etter at de blir bosatt. Og i forhold til både utdanning og praksis har vi også rådgiver fra norskskolen sammen med oss på første møte. Det er jo en egen plan for den personen, og da er det den personen som skal si hva den vil, hvilken utdanning ønskes og hvilken jobb. Og ut i fra det så gir vi og rådgiveren info om hva som skal til for å komme dit.”*

I utarbeidelsen av loven ble det skrevet at *”Departementet ser det som viktig at den enkelte gis mulighet og ansvar for å planlegge sin egen kvalifisering, og foreslår derfor at planen skal utarbeides i samråd med vedkommende deltaker”* (Odelstingproposisjon nr. 28, 2002-2003: 61). Som uttalelsen fra programveilederen viser, blir det gjennomført møter der deltakeren får muligheten til å ytre ønsker i forhold til sin egen plan. Også deltakerne ga uttrykk for at deres stemme ble hørt, uten at de nødvendigvis fikk gjennomslag for egne ønsker. Det er i situasjoner der programveileder og deltaker har ulike oppfatninger av hva som er realistisk å oppnå på introduksjonsprogrammet, at brukermedvirkning blir en utfordring. Dette var departementets vurdering av slike forhold:

*”Lovforslagets krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer imidlertid ikke at den enkelte deltaker ensidig kan stoppe prosessen med utarbeidelsen av planen. I de tilfeller der det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold”* (Odelstingproposisjon nr. 28, 2002-2003: 61).

At kommunen har siste ordet i saker der det er uoverensstemmelse mellom kommunen og deltakeren om innholdet i programmet, blir også bekreftet av programveilederne:

*”Vi har eksempler på at vi har skrevet folk ut fra program fordi at de har satt seg alt for høye mål. Så da er det kommunen som har det siste ordet. Vi har sagt: ”ja da får du gå den veien*

*eller den veien og så får du ta utdanning etter hvert ved siden av, men det kan ikke være målet ditt i introprogram”. Hvis de da ikke innser det, men vil kanskje fortsette på et sånn 7-årsløp for i det hele tatt å kvalifisere seg til en videre utdanning, da har vi avslutta programmet”.*

Programveilederen forteller her at noen deltakere har hatt for høye mål i forhold til det som de ser som realistisk å gjennomføre i løpet av introduksjonsprogrammet. Resultatet har da blitt at de avslutter programmet. De forteller at de klarer å realitetsorientere de deltakerne med urealistiske mål i såpass grad at de innser begrensningene og heller setter seg delmål som kan nås i løpet av programperioden. I intervjuene med deltakerinformantene kom det frem ulike synspunkter på hvorvidt deres egne ønsker ble toneangivende for den individuelle planen og aktivitetene på introduksjonsprogrammet. Noen fortalte at de hadde ønsker med tanke på programinnhold som de ble sterkt rådet til å revurdere på grunn av realistisk gjennomførbarhet. På bakgrunn av det deltakerne fortalte om samtaler som omhandlet fremtidig yrke, kan det se ut som om det foregikk en forhandling der deltakeren ytrer ønsker og forteller om fremtidsutsikter, og programveilederen orienterer og begrunner hvorfor noen yrker eventuelt vil være vanskelige å sikte seg inn mot<sup>16</sup>. Dette gjaldt i størst grad yngre deltakere som ikke hadde noen omfattende yrkeserfaring fra hjemlandet. Enkelte deltakere uttrykte også fortvilelse over at deres ønsker ble ansett som urealistiske. En informant fortalte at hun hadde blitt frårådet å sikte seg inn mot et yrke fordi hun manglet en type kompetanse som ville være nødvendig i jobben. Informanten fortalte at hun nå likevel hadde opparbeidet seg denne kompetansen. I slike tilfeller kan det tenkes at programveilederen har undervurdert deltakerens muligheter. Stort sett vil programveilederne, på grunn av kunnskap og erfaring, være klar over aktuelle begrensninger og muligheter blant flyktningene. Eksempelet ovenfor viser imidlertid at det ikke alltid vil være mulig for programveilederne å vite hva som vil være mulig å oppnå for den enkelte. Helhetsinntrykket var imidlertid at de fleste av deltakerne enten var klar over egne muligheter, eller at de ved hjelp av veiledning og informasjon ble gjort i stand til å endre planer som inneholdt urealistiske mål. Samtlige deltakere jeg snakket med kunne bekrefte at de i det minste ble *hørt* angående egne ønsker. Det at det kunne foregå forhandlinger mellom deltaker og veileder, med tanke på målsettinger for den enkeltes programløp, vitner i seg selv om at brukermedvirkningen står sentralt i Larvik.

---

<sup>16</sup> Med hensyn til personvernet har jeg utelatt konkrete eksempler på ønsker i forhold til den individuelle planen.



### 5.3.4 Jevnlig oppfølging

I loven står det at den individuelle planen skal tas opp med jevne mellomrom i møtene mellom programveileder og deltaker. I Fafo-evalueringen i 2007 kom det frem at rundt halvparten av de spurte programrådgiverne ikke følger innarbeidede rutiner når det gjelder jevnlig oppfølging, og heller reviderer planene etter behov. Vanlige årsaker til at planene ikke revideres er manglende behov, manglende tid, eller problemer med å få samlet andre samarbeidspartnere (Kavli, m.fl., 2007). I Larvik er det bestemt at programveilederne skal ha møter med deltakerne om den individuelle planen hver tredje måned, men dette blir ikke alltid fulgt opp. Lederen på introduksjonskontoret sier følgende:

- *De skal lage en plan når de får program også skal den følges opp minimum hver tredje måned, det ligger i rutinene våre. Og da er det programveilederen som er ansvarlig for de møtene og kalle inn de som er aktuelle for personen (...).*
- *Skjer det i praksis at de har møter hver tredje måned?*
- *Ikke alltid nei. Men noen er veldig flinke til å holde de møtene. Og noen ganger er det flere møter enn hver tredje måned, men minimum tre måneder skal det være, men noen ganger er det jo sånn at du har møte hver uke fordi du er inne i en prosess hvor ting skal avklares også skal du ta et nytt møte. (...) Så det tilpasses jo litt individuelt, men som regel skal du i hvert fall ha tenkt gjennom den brukeren hver tredje måned sånn at du vet hvor vedkommende står. Det er ganske strenge krav fordi du har mange, og du bosetter mange, og i bosettingsperioden så er det jo daglige møter. Så vi klarer nok ikke å følge det helt opp, det gjør vi ikke.*

Her kommer det fram at introduksjonskontoret i utgangspunktet har en retningslinje som sier at deltakerne skal være med på et møte hver tredje måned. På dette møtet skal den individuelle planen revideres og eventuelt endres. Det er imidlertid tydelig at disse møtene ikke alltid forekommer så ofte som de skal. En av årsakene til dette er at programveilederne ikke har tilstrekkelig tid og prioriterer de deltakerne som gjennomgår endringer eller er i den første bosettingsfasen. Programveilederne selv peker på at det er store individuelle forskjeller i deltakergruppen, og at ulike deltakere har ulike behov. Dermed har de møter med noen så ofte som hver uke, mens det er andre de treffer langt sjeldnere. En årsak som blir nevnt av

programveilederne er at den individuelle planen kun inneholder norskundervisning den første tiden, og at behovet for oppfølging fra deres side derfor ikke er like mye til stede.

Både blant elever og ansatte ved norskskolen, ble manglende samarbeid og lite oppfølging med tanke på de individuelle planene, oppfattet som et problem. I løpet av feltarbeidet opplevde jeg at dette var et tema som vekket en del frustrasjon. Et eksempel på dette kommer frem i denne samtalen med en ansatt ved norskskolen:

- *Hvordan er samarbeidet med de individuelle planene de har på introkontoret?*
- *Hvordan samarbeidet er? Ja, si det ... det skal jo være møter hver tredje måned, og det fungerer jo ikke, overhodet ikke. Der er det litt avhengig av saksbehandleren, hvis den får til dette her så synes jeg at det er veldig okey, og da synes jeg det har fungert. Og det virker hvis saksbehandler og lærer snakker samme språk, da virker det veldig sterkt. Jeg har opplevd at ekstremt mange avgjørelser tas over telefon, eller uten kommunikasjon i det hele tatt. Sånn at læreren sier en ting og saksbehandler noe annet. Og det går ofte på at de individuelle planene ikke justeres der nede i forhold til hva de faktisk får til her. Så jeg sitter med veldig mange deltakere nå som jeg ikke har hatt den samtalen med i det hele tatt. Og det er fordi jeg venter på den innkallingen. Ansvarsfordelingen er helt klar på hvem som skal gjøre den innkallingen. Det fungerer ikke.*

Både i denne og andre samtaler ble det sagt at hvorvidt lærerne ble innkalt på jevnlig evalueringsmøter eller ikke, var avhengig av hvilken programveileder som hadde ansvaret. Det var tydelig at de ansatte ved norskskolen savnet et mer omfattende samarbeid med introduksjonskontoret, med tanke på utformingen av de individuelle planene. Som nevnt har deltakerne på introduksjonsprogrammet to ulike individuelle planer. Den ene er planen de har ved introduksjonskontoret, og som inneholder overordnede mål for introduksjonsprogrammet. Den andre planen er en plan over norskundervisningen og progresjonen i denne. Dette vil være en plan som ligger som et delmål i den individuelle planen på introduksjonskontoret. Ansatte på norskskolen som jeg spurte om dette mener at planen de har for norskundervisningen er mer realistisk enn den som er utarbeidet med programveileder. Dette vitner følgende samtale med en ansatt ved norskskolen om:

- *Er planene på skolen de samme som blir skrevet på introkontoret?*
- *Nei. To forskjellige. Og det er på en måte ikke noe allright. Altså, vi samarbeider ikke noe om det. Introsenteret skriver en sånn med dem som kanskje ikke læreren er med på en gang, også skriver vi en med deltakerne våre. Og så spør ofte de på introsenteret om de kan få en kopi av vår. Det de kanskje er mest opptatt av er hvor fort kan de klare norskprøve 3, hvor fort kan de ut i jobb, det er sånn løpebånd. Det synes jeg er veldig trist. Mange av de kunne sikkert gått her i 5 år. De kommer og kan ikke noe, de er kanskje analfabeter, og så skal de liksom ut etter et par år.*
  
- *Opplever du at planene dere utarbeider her er mer realistiske?*
- *Absolutt! Ja. Det er klart de er. Vi ser jo i hverdagen hele tiden og vi ser om de noensinne har mulighet til å nå språkprøve 2 eller 3. Og det er det ikke alle som har. Og det ønsker vel kanskje introsenteret at alle skal kunne. Det er ikke oppnålig for alle stakkars.*

Flere av lærerne mente at de i mange tilfeller har mer kunnskap om den enkelte deltakers situasjon enn det programveilederne har, og at de av den grunn hadde mulighet til å utarbeide mer realistiske planer. Dermed kunne det oppstå problemer om lærerne og programveilederne ikke samarbeidet om utarbeidelsen av den individuelle planen. En deltaker kan for eksempel ha å bestå språkprøve 3 som mål i den individuelle planen på introduksjonskontoret. Om da læreren er av en annen oppfatning, og dette ikke blir formidlet til programveileder, kan det skape motstridende forventninger til deltakerne. Mange av lærerne opplevde at det å realitetsorientere deltakere i forhold til å nedjustere ambisjonene i den individuelle planen, virket demotiverende på elevene. Av den grunn opplevde de at det å delta på en jevnlig evaluering av den individuelle planen var viktig med tanke på deltakerens motivasjon under undervisningen. Problemet virket ikke å være at programveilederne lot være å innkalle lærerne til møter, eller ikke opplevde et behov for å inkludere dem. Tvert imot var programveilederne opptatt av å inkludere ulike instanser som var involvert i deltakerens programprogresjon. Problemet virket heller å være at evalueringsmøtene ikke ble avholdt i det hele tatt. Ut i fra samtale med de ansatte på introduksjonskontoret kan det tyde på at de ikke opplevde det som nødvendig å evaluere en plan som kun inneholdt norskundervisning så lenge deltakeren var inkludert i et opplegg utarbeidet av norskskolen. Når da de overordnede målsettingene gikk på tvers av målsettingene på norskskolen, meldte problemene seg. En

ansatt ved norskskolen forteller her om hvordan hun ser på viktigheten av jevnlig oppfølging med tanke på målsettinger:

- *Derfor er det så viktig med tremånders samtaler, slik at de kan endre for høye målsettinger. For da blir ikke fallhøyden så stor. Og det er en kjempeforutsetning for at individuell plan i det hele tatt skal ha noe for seg. Du får aldri den deltakeren som kommer med permen sin og vil ha en evaluering, det er vår jobb det å hjelpe til med det. Den tremånders samtalen er du nødt til å ha, og du er nødt til å kalle inn de instansene som er viktige. Hvis du bare har samtaler om økonomi over disken, og kaller det en tremånders samtale, det er det ikke.*
- *Opplever du at det er slik det er?*
- *Ja, jeg gjør det (...) vi opplever at det er noen elever som ikke har tremånderssamtale, det kan gå et år imellom. Det er noen vi opplever at kan gå to år på introprogrammet uten noe særlig oppfølging.*

Også noen av deltakerne jeg intervjuet opplevde at de manglet oppfølging fra programveilederen:

*”Første måned jobber de (introduksjonskontoret) mye med deg og følger deg mye opp og gir deg alt du trenger. Men etterpå går det ett år, halvannet år, og de trekker seg lenger bak. Jeg har prøvd i nesten en måned og få tak i dem, men det går ikke”*

Hvorvidt oppfølgingen fra programveileder ble opplevd som tilstrekkelig, varierte i stor grad blant deltakerne. Noen var svært fornøyd med samarbeidet med introduksjonskontoret, mens andre savnet mer jevnlig oppfølging. Med tanke på gjennomføringen av de tiltakene som står beskrevet i lovteksten, tyder mye på at punktet som omhandler jevnlig oppfølging er det som i minst grad blir fulgt opp i Larvik. Grunnene til dette ser ut til å være et resultat av ulike forhold. For det første er oppfølging av den individuelle planen kun en liten del av arbeidsoppgavene til programveilederne. Deltakerne kan gå til programveilederne med spørsmål om hjelp på en rekke ulike områder. Gjennom samtale med deltakerne kom det frem at mange tar opp saker med programveilederne som handler om boligforhold, betaling av regninger, hjelp til innkjøp av nødvendige produkter og så videre. Dermed kan det tenkes at

programveilederne bruker det meste av tiden på å hjelpe dem som kommer og spør, noe som fører til at jevnlig evaluering av samtlige deltakere blir nedprioritert. En annen grunn er at programveilederne ga uttrykk for at det ikke skjedde så mye i forhold til den individuelle planen så lenge deltakerne var i en norskopplæringsfase. En av grunnene til at dette førte til konflikt, er at de ansatte så ut til å ha et annet syn på hvorvidt revidering av norskopplæringsplanen var viktig. Samtidig var det tydelig at alle parter var fornøyde med de tilfellene der samarbeidet mellom introduksjonskontoret og norskskolen fungerte. Mangel på slik kommunikasjon forekom imidlertid også, noe som kunne føre til frustrasjon blant ansatte ved norskskolen og hos deltakerne selv.

## 5.4 Introduksjonsstønad

Lovteksten fastslår at alle som deltar på introduksjonsprogram har rett til en årlig introduksjonsstønad tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp (pr. 1.5.2010: 151 282 NOK). Beløpet blir utbetalt etterskuddsvis per måned, og ved ugyldig fravær blir det trukket i utbetalingen time for time. Fraværreglene følger i utgangspunktet de samme retningslinjene som i det ordinære arbeidslivet. I Ot.prp. som var en del av utarbeidelsen av loven står det at *”Utforming av introduksjonsstønad skal ivareta to hovedhensyn. Den må for det første stimulere den enkelte til å delta i introduksjonsprogrammet og forberede til videre deltakelse i yrkeslivet. (...) Det andre hovedhensynet er at stønadens nivå må fastsettes slik at den enkelte sikres de nødvendige midler til livsopphold”* (Odelstingproposisjon nr. 28, 2002-2003: 65). Stønadens skulle heller ikke være så stor at den fungerte som et disinsentiv til å ta ordinært arbeid. En av hovedårsakene til at introduksjonsstønad ble utarbeidet, var at nyankomne flyktninger nå skulle ha et alternativ til sosialhjelp. Dette var et svar på den økende kritikken mot det forhenværende integreringsregimet og det faktum at en relativt stor andel av innvanderne ble avhengige av offentlige trygdeutbetalinger (Hagen, 1997). Med grunnlag i nasjonale evalueringer og synspunktene som kom frem i Larvik, ser det ut som at introduksjonsstønad har fått en positiv effekt med tanke på å gi et reelt alternativ til sosialhjelp (Kavli, m.fl., 2007). På noen punkter ble det imidlertid uttrykt at stønaden virket negativt. I hvilken grad deltakerne har tilgang på andre offentlige ytelser ved bortfall av introduksjonsstønad, vil påvirke hvorvidt økonomiske insentiver i forbindelse med kvalifiseringsprogrammer har ønsket effekt (Djuve & Pettersen, 1997). Introduksjonsloven

slår fast at introduksjonsstønadene reduseres om man i tillegg har rett på andre trygdeordninger. Det er imidlertid ulike regler som gjelder for ulike typer trygder, og utbetalinger i form av barnetrygd og kontantstøtte fører ikke til reduksjon i introduksjonsstønadene. I samtale med programveilederne kom det frem at enkelte deltakere får utbetalt såpass mye i form av offentlige ytelser at veilederne opplever det som vanskelig å motivere dem til å ta en jobb. Problemet er ifølge programveilederne at samkjøringen mellom introduksjonsstønadene og andre ytelser ikke fungerer på en heldig måte, og at systemet virker både urettferdig og i overkant sjenerøst. Foruten dette, virket som sagt de fleste tilfredse med størrelsen på introduksjonsstønadene og reglene for fravær. Ingen av deltakerne jeg snakket med opplevde at introduksjonsstønadene var utilstrekkelig. De opplevde også fraværssystemet som rettferdig, og hadde forståelse for hvorfor fraværssystemet var viktig for å få dem til å delta på undervisningen. Togeby (2003) nevner materielle ressurser som en type ressurser som er med på å styrke innvandreres medborgerskap. Introduksjonsstønadene fører til at deltakerne har større mulighet til å delta i samfunnet på områder som krever visse økonomiske ressurser. Dette styrker igjen muligheten for deltakelse i samfunnet, og da også deltakernes medborgerskap.

Alle nyankomne flyktninger som faller inn under målgruppen har rett og plikt til å delta på introduksjonsprogram. Plikt kan forstås som at unnlattelse fra en bestemt handling resulterer i at det vil settes i kraft sanksjoner. I praksis vil disse sanksjonene, hva fravær fra introduksjonsprogram gjelder, gi seg utslag i stopp eller fratrukk i utbetaling av introduksjonsstønadene, og det finnes få reelle sanksjonsmuligheter bortsett fra dette<sup>17</sup>. Av den grunn blir kommunenes rutiner for fraværssystemet og trekk i introduksjonsstønadene avgjørende for hvorvidt introduksjonsordningen i praksis kan sies å være obligatorisk. Avgjørelsen om trekk i stønadene blir i mange tilfeller besluttet på bakgrunn av skjønnsmessige vurderinger, og metodene og ansvarsfordelingen i forhold til fraværssystemet varierer fra kommune til kommune (Kavli, m.fl., 2007). Dermed vil det være rom for ulik behandling og dermed variasjon i graden av reell deltakelsesplikt for den enkelte. I Larvik er det introduksjonskontoret som har ansvar for å behandle fraværstestene og utbetale introduksjonsstønadene. Det er deltakerne selv som har ansvar for å føre sine egne

---

<sup>17</sup> Utelatelse fra program kan føre til konsekvenser for den enkelte med tanke på søknad om varig oppholdstillatelse, men for de fleste vil dette kun ha en formell betydning i forhold til å måtte søke om opphold ett år om gangen (Hagelund & Kavli, 2009).

fraværslister, mens lærerne eller de ansvarlige på praksisplasser har ansvar for å kontrollere listene. En del av lærerne opplevde at systemet med at deltakerne selv skulle føre fraværet fungerte svært dårlig. I noen tilfeller lot de være å gjøre det, eller de skrev at de hadde vært til stede selv om det ikke stemte. At deltakerne selv skal føre listene, er en praksis som skal virke ansvarliggjørende på deltakerne. Likevel uttrykte noen av lærerne at systemet fungerte såpass dårlig at streng kontroll likevel var nødvendig. Om det er tilfelle, vil poenget med ansvarliggjøring delvis forsvinne, i og med at kontrollelementer likevel må være tydelig tilstede. Skjønnsmessige vurderinger ble oppgitt å forekomme, men ikke i såpass grad at praksisen ble oppfattet som urettferdig blant deltakerne. I det store og hele virket det som reglene for permisjoner og gyldig fravær ble fulgt og forstått både blant deltakere og ansatte. Det ble gitt visse signaler om at noen av lærerne var mindre strenge i forhold til fravær enn andre, blant annet på grunn av liten vilje til å møte eventuelle konflikter. I løpet av datainnsamlingen kom det imidlertid ikke frem at dette var et omfattende problem.

Programveilederne oppga at de ga mye informasjon om disse reglene, noe som også ble bekreftet gjennom samtale med deltakerne. Samtidig var programveilederne opptatt av at deltakerne ikke skulle oppleve at de var under for streng kontroll:

*”Vi prøver å forklare sammenhengen mellom det, at ikke de tror at vi skal kontrollere de noe mer enn det som er vanlig i det norske arbeidslivet. Hvis vi kommer et kvarter for sent, så får vi ikke betalt for det. Vi må også sjekke oss ut og inn. Og dét er viktig å formidle til flyktningene. For mange tror at det er en særgreie at de skal sjekkes noe mer enn alle andre. Men nei, sånn er det i arbeidslivet.”*

Oppsummert kan det på bakgrunn av datamaterialet sies at reglene i forhold til introduksjonsstønad i stor grad blir fulgt i Larvik kommunes arbeid med introduksjonsprogrammet. Programveilederne er samkjørte på hvilke regler som gjelder, og er tydelige på å formidle disse til deltakerne. Det ble imidlertid gitt signaler om at praksisen med fraværsføring og så videre var en utfordring, men gjennom samtale med deltakerne tyder det på at dette først og fremst var en administrativ utfordring, som fikk få konsekvenser for deltakerne selv.

At introduksjonsstønaden har en utforming som oppleves som tilstrekkelig og omfattet av rettferdige retningslinjer, er viktig av særlig to grunner. For det første er selve pliktelementet ved loven til stede gjennom introduksjonsstønaden. Om bortfalling fra introduksjonsprogram ikke fikk noen økonomiske konsekvenser, ville det i praksis finnes få andre reelle sanksjonsmuligheter for dem som ikke ville delta på program. Alternativet hadde vært å frata dem grunnleggende rettigheter i forhold til oppholdstillatelse eller muligheter for å få familiemedlemmer til landet. Slike sanksjoner er, som Joppke (2007) påpeker, blitt mer vanlig i land som Nederland og Tyskland. Det er imidlertid en regel at man ved utelatelse av introduksjonsprogram ikke kan få varig opphold i Norge, og må søke om opphold vært år. Det er ikke dermed sagt at man mister oppholdstillatelsen, men man må ta jobben med å søke om den oftere enn hvis man ikke deltar på introduksjonsordningen. Det er grunn til å tro at økonomiske sanksjoner politisk sett blir oppfattet som mer legitime enn utkastelse eller andre mer dramatiske tiltak. Den andre grunnen er allerede påpekt, og handler om styrking av medborgerskapet. Dette skjer ved å tilby en ytelse som gir flyktninger materielle ressurser. Om introduksjonsstønaden hadde vært såpass liten at deltakerne ble økonomisk underlegne majoriteten, ville dette kunne ført til at medborgerskapet ble svekket grunnet manglende deltakelse i samfunnet.

Et annet viktig poeng med tanke på introduksjonsstønaden, er at den gis individuelt, uten å ta hensyn til andre familiemedlemmers tilgang på øvrige ytelser eller stønader. Dette er ment til å styrke likestillingen, i og med at innvandrerkvinner vil få økte muligheter til å styre over egen økonomi. En uttalelse fra en av deltakerne illustrerer dette poenget:

*”Det er bra at det er likestilling ... du vet at i asiatiske kultur er det alltid mennene som bestemmer, de har kontroll, men her kan de ikke slå, de har ikke helt kontroll, fordi kvinnene her får lønn, de kan gjøre hva de vil. Som regel bestemmer økonomi hvem som er sjefen”*

Det å få en utbetaling i eget navn fører ikke automatisk til at man har kontroll over egen økonomi. Deltakeren ovenfor påpeker likevel at *”kvinnene her får lønn”*, og viser at likestilling med tanke på utbetaling av introduksjonsstønad kan være et viktig signal å gi til de deltakerne som er vant med en mer ujevn ansvarsfordeling mellom menn og kvinner. At det ligger som et mål i introduksjonsstønaden at kvinner i høyere grad skal få bestemme over egen økonomi, viser hvordan Introduksjonsloven på noen områder ønsker å formidle norske



grunnverdier, i dette tilfellet likestilling. Slik assimilasjonsbegrepet forstås her, kan man med andre ord si at måten introduksjonsstøtten gis på, virker assimilerende på noen av involverte. Dette poenget illustrerer noe av det samme som Brubaker skriver, at man må forstå assimilering som en prosess som også kan skje på områder hvor endringer ikke nødvendigvis er moralsk uforsvarlig (Brubaker, 2001). Det er få, både blant majoritetsbefolkningen og sannsynligvis også blant flyktingene selv, som motsetter seg ideen om at kvinner som deltar på introduksjonsprogram skal få støtten utbetalt i eget navn. Dette eksempelet viser hvordan assimilasjon, slik det blir forstått her, ikke nødvendigvis er normativt betenkelig om man analyserer hva tiltakene konkret består av. Utfordringen blir å analysere hvilke av de formidlede verdiene som kan sies å være universelle og moralsk forsvarlige ut ifra et menneskelig utgangspunkt, og hvilke verdier som normativt kan diskuteres.



# 6 Lovens intensjoner og virkninger i praksis

## 6.1 Formålet med introduksjonsordningen

Loven beskriver at formålet med introduksjonsordningen er ”Å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet”. (Introduksjonsloven § 1). Norske myndigheter har en klar forventning til landets borgere om at alle som har mulighet til å ta lønnet arbeid, skal ta lønnet arbeid. Dette er den såkalte arbeidslinja, et prinsipp som er toneangivende for flere områder i norsk politikk. Arbeidsledigheten blant flyktninger i Norge har lenge vært høyere enn blant resten av befolkningen. Dette er allerede nevnt som en av grunnene til at kritikken mot det norske integreringsregimet økte, noe som igjen presset frem de endringene som introduksjonsordningen representerer. Arbeidslinjas betydning gjenspeiles ofte i evalueringer av integreringstiltak ovenfor innvandrere, der arbeid eller ikke arbeid ofte blir fremhevet som en sentral suksessfaktor og et mål på en vellykket integrering. Av ulike grunner har imidlertid en viss andel nyankomne flyktninger små sjanser til å delta i arbeidslivet. Først og fremst kan dette gjelde personer med omfattende psykiske eller fysiske helseplager, høy alder, eller personer med svært store omsorgsoppgaver. I utarbeidelsen av loven kom det frem to til dels motstridende syn i diskusjonen om hvorvidt denne gruppen flyktninger skulle tilbys introduksjonsprogram. Det ene synet sto UDI for:

*”UDI mener målsettingen om aktiv deltakelse i samfunnslivet er underkommunisert i forhold til målet om deltakelse i yrkeslivet og det ordinære utdanningssystemet. De viser til at det finnes grupper av nyankomne som har svake forutsetninger for å komme i arbeid eller utdanning. De mener det bør gå klart fram av loven at disse også kan ha behov for et tilbud.”* (Odelstingproposisjon nr. 28, 2002-2003: 53).

UDI kritiserer lovforslaget for at det blir lagt for lite vekt på at introduksjonsprogrammet også skal muliggjøre økt deltakelse i samfunnslivet generelt, og ikke kun være yrkesrettet. Flere av tiltakene som tilbys i introduksjonsprogrammene kvalifiserer til deltakelse både med tanke på yrkeslivet og samfunnslivet. Kunnskapen som formidles gjennom

samfunnskunnskapsundervisningen er i mange tilfeller mer rettet mot deltakelse i samfunnslivet for øvrig. Informasjon om helsesystemet, skolesystemet, trafikkregler og så videre, er informasjon som alle kan nyttegjøre seg av, uavhengig om målet er en jobb eller ikke. Det er opplæring av denne typen UDI ønsker at det rettes mer oppmerksomhet mot. I departementets vurdering i forhold til de samme problemstillingene kommer følgende frem:

*”Departementet vil understreke at forberedelse for deltakelse i yrkeslivet ikke betyr at det forutsettes at alle deltakere skal ha som mål å gå rett over til arbeid etter endt introduksjonsprogram, selv om det endelige målet må være deltakelse i yrkeslivet. Dette målet må derfor være retningsgivende for utformingen av introduksjonsprogrammet, uavhengig av om veien går via videre opplæring og kvalifisering, eller rett over i ordinært arbeid. Personer som har svake forutsetninger for noensinne å komme i arbeid eller utdanning, vil ikke ha behov for den særlige forberedelsen til yrkeslivet som ligger i introduksjonsprogrammet, og vil således ikke ha rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogram etter lovens ordning. De bør derfor tilbys kvalifisering for deltakelse i samfunnslivet etter andre ordninger enn introduksjonsloven” (Odelstingproposisjon nr. 28, 2002-2003: 53-54).*

Departementets synspunkt er at dem som kun kan nyttegjøre seg introduksjonsprogrammet for deltakelse i samfunnslivet, og ikke yrkeslivet, bør tilbys andre ordninger enn introduksjonsprogram. I mange kommuner ser det likevel ut til å være gjeldende praksis at alle som har mulighet til å delta på introduksjonsprogram deltar, uavhengig av hvorvidt målet for den enkelte er å ta lønnet arbeid etterpå (Kavli, m.fl., 2007). Det er verdt å merke seg at personer med store helseproblemer ofte blir utelatt fra program eller får et avkortet programtilbud, på grunn av at deltakelsen i seg selv er en utfordring (Kavli, m.fl., 2007). Bortfall av programtilbud gjelder også i de tilfellene som tidligere ble nevnt av programveilederne i Larvik, der noen deltakere nekter å forandre på målsettinger som oppfattes som uopnåelige blant veilederne, med den konsekvens at de blir skrevet ut av programmet. Fokuset her er imidlertid på de gruppene som *kan* og *vil* delta på program, men som har små sjanser til å komme ut i arbeidslivet. I Larvik gjelder dette først og fremst enkelte kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver. På landsbasis vil også flyktninger med høy alder kunne falle inn under denne gruppen (Kavli, m.fl., 2007). Det som er interessant her er at de alternative ordningene som departementet foreslår for denne gruppen i de fleste kommuner ikke finnes, og det er heller ingen rettigheter som favner denne

gruppen, med tanke på tilsvarende kvalifisering som det som tilbys gjennom introduksjonsordningen. Praksisen blir da at noen flyktninger deltar på introduksjonsprogram som en kvalifisering til andre felt av samfunnet enn arbeidsmarkedet. Dette kan være i forhold til oppfølging av barn på skole, deltakelse i forbindelse med egne og barns fritidsaktiviteter, eller deltakelse på arenaer i samfunnet som krever et visst nivå i norsk eller annen kompetanse. Selve lovverket er preget av en manglende klarhet på hvorvidt disse gruppene skal tilbys program. Det står kun at programmet gjelder for de med grunnleggende kvalifiseringsbehov. Nær sagt alle nyankomne flyktninger har behov for kvalifisering på et eller flere områder, og dermed kan denne delen av loven tolkes svært åpent. Når det i tillegg mangler reelle alternativer, er resultatet at de aller fleste loses inn i introduksjonsprogram uavhengig av mulighetene for å dra nytte av programmet for å skaffe seg arbeid. Konsekvensene av dette er at introduksjonsprogrammet for enkelte får en annen funksjon enn det som opprinnelig var tenkt fra myndighetenes side. Som en illustrasjon på dette vil jeg trekke frem en diskusjon omkring mor/barn-gruppen i Larvik.

## **6.2 Om mor/barn-gruppa**

Mor/barn-gruppa i Larvik er et tilbud for innvandremødre som har behov for opplæring, og samtidig ansvaret for små barn. I korte trekk er formålet å gi mødrene norskopplæring mens assistenter passer på barna. Gruppa ligger under norskskolen ved læringscenteret, og er åpen for både introduksjonsdeltakere og andre elever ved skolen. Per høsten 2009 var det 23 barn og 21 mødre som deltok, hvorav 10 av disse mødrene var introduksjonsdeltakere. De 21 mødrene er delt opp i to grupper, avhengig av språknivå. Undervisningen følger samme struktur som ellers i norskskolen, med klasseromsundervisning i dagens fire første timer, og et mer variert tilbud i femte og sjette time. En av grunntankene bak mor/barn-gruppa er å skape et trygt læringsmiljø for mødrene, der de kan ha norskundervisning samtidig som de vet at barna er i det samme bygget og blir passet av assistenter. Det er også lagt opp til noe samvær med både mødre og barn i løpet av dagen. Tiltaket har vært interessant å diskutere med mine informanter, fordi meninger om mor/barn-gruppa også kan bidra til å avdekke meninger om hva som anses som det overordnede formålet med introduksjonsprogrammet. En type holdninger kommer frem i følgende samtale med en ansatt som er involvert i mor/barn-gruppa:

- *Er det mange her som har såpass store omsorgsoppgaver at det å finne seg en jobb er en utfordring?*
- *Jeg har en mor som har 11 barn. Og da kan du tenke deg, åssen skal hun orke å gå på jobben? Når hun kommer hit så er det nesten sånn fritid for hun å komme her. Da er alle barna et annet sted, også har hun kanskje med seg ett eller to barn hit, som assistenter passer på hele dagen. Også har hun kanskje mulighet for å lære norsk. Så når hun kommer hit så bare "pjuh". (uttrykk for lettelse). Det er nesten fritid for noen av dem.*
- *Hvilke mål har de som har store omsorgsoppgaver, har de selv lyst til å komme ut i jobb?*
- *Jeg tror at de som har masse barn og nok å gjøre hjemme, de ønsker vel mest å lære norsk å kunne følge barna sine med leksehjelp og følge med på foreldremøte og å forstå det som skjer der. Jeg tror kanskje ikke at målet de sitt er å komme ut i jobb noen gang. Bare den sosiale biten og treffe andre som de kan snakke norsk med. Lekser, foreldremøter og fritidsaktiviteter. Kjempeviktig.*

Her peker vedkommende på to forhold som er interessant med tanke på introduksjonsprogrammets formål. For det første kommer viktigheten av å lære norsk frem med tanke på å kunne følge opp barna i skolen, hjelpe med lekser og så videre. Deltakelse i forbindelse med fritidsaktiviteter blir også nevnt. Dette kan jmføres med høringsuttaalelsen fra UDI i delkapittelet over, der det poengteres at det er viktig å forberede mennesker også på andre områder i samfunnet enn i yrkeslivet. For det andre nevnes det at introduksjonsprogrammet for noen blir et fristed på grunn av avlastningen som assistentene gir i form av barnepass. For mødre med flere barn er det grunn til å tro at deltakelse på introduksjonsprogram nærmest kan fungere som et kommunalt avlastningstilbud. Jeg vil poengtere at jeg ikke ønsker å sette behovet for avlastning og behovet for kvalifisering normativt opp mot hverandre. For mange deltakere med småbarn vil programhverdagen sannsynligvis oppleves som både avlastende og kvalifiserende. Men utsagnet over vitner om at mor/barn-gruppa for noen først og fremst kan oppleves som et avlastningstilbud, og deretter et sted for å kvalifisere seg. I tillegg hevder den ansatte at noen av mødrene sannsynligvis ikke har noe mål om å komme ut i jobb noen gang. Dette vitner om at ansatte som jobber med introduksjonsprogrammet kan mene at programmet har et annet formål enn det som er meningen fra myndighetenes side. Mye tyder på at disse holdningene oppstår på

grunn av at det mangler et fullgodt alternativ for dem som ikke har store muligheter til å delta i arbeidslivet. Når de ansatte ser at denne gruppen har store kvalifiseringsbehov på andre områder, blir det naturlig å benytte introduksjonsprogrammet til å dekke disse behovene. En annen type holdninger i forhold til mor/barn-gruppa kommer frem i samtale med programveilederne:

- *Så lenge det finnes barnehageplasser for ett år og oppover så burde de bruke det, og ikke være på sånn særskilt gruppe med mor og barn. For det sier seg selv, at det blir mindre konsentrasjon. Og introprogram er å lære! De kan jo lære å bli bedre foreldre også altså, men det er jo ikke det de skal lære, de skal lære språket. For å kvalifisere seg til utdanning eller jobb. Jeg mener at de kan være helt og fullt på et opplæringsprogram uten barn (...).*
- *Ja, det er jo trygt og godt ikke sant, og koselig. Men her ... her får du et tilbud om å gå to år for å lære språket og lære om samfunnet og samtidig få betalt for det. Så det er ikke noe sånn dilldall tilbud det skal være. Det skal være kvalifisering, og da mener jeg at det kan bli for koselig å være på sånn mor/barn-grupper. De gjør ... det er ikke noe kritikk av de som jobber der, men det kan bli for bedagelig, for lite krav til at de må lære språket.*

Det er tydelig at programveilederne har en ganske klar oppfatning av hva formålet med introduksjonsprogrammet skal være. Det skal ikke være et "koselig" oppholdssted, slik de oppfatter mor/barn-gruppa, men et sted for kvalifisering. Introduksjonskontoret holder av barnehageplasser, og programveilederne gir uttrykk for at disse utgjør et tilstrekkelig tilbud for introduksjonsdeltakere med småbarn. Det ser imidlertid ut til å være bred enighet om at mor/barn-gruppa er et godt tilbud for de av deltakerne som er i mammapermisjon. Av flere involverte ble den opp til 10 måneder lange pausen i forbindelse med mammapermisjon oppfattet som en utfordring. Dette gjelder også i andre kommuner. (Kavli, m.fl., 2007). I løpet av permisjoner avbrytes progresjonen i undervisningen, et forhold som ut i fra et pedagogisk perspektiv er problematisk. For denne gruppen er mor/barn-gruppa et spesielt godt tilbud, i og med at de kan komme dit selv om de er i permisjon og har barn som er såpass unge at mange mødre ikke ønsker å plassere dem i en barnehage.

Ulike holdninger i forhold til programmets formål sier noe om rollefordelingen mellom programveileder og lærer. Mine data tyder på at programveilederne i Larvik i noen grad kan karakteriseres som det Djuve og Kavli (2006) kaller regelbyråkrater, der man tar utgangspunkt i regelverket og handler deretter. En mer utfyllende diskusjon angående rollefordelingen mellom lærerne og programveilederne tas opp i neste delkapittel. Om man ser på hvilke innvandrergupper som skal tilbys program, sies det implisitt at hovedformålet med programmet er at innvandrerne skal ut i lønnet arbeid. Grunnen til ikke å tilby program til mennesker som kommer gjennom ordinær familiegjennomføring, blir oppgitt å være at norske myndigheter ikke har et spesielt ansvar for disse, og at de likevel vil være forsørget av personen som allerede oppholder seg i landet<sup>18</sup>. Det er likevel grunn til å tro at mange familieinnvandrere også har behov for norsk kurs og foreberedelse til yrkeslivet. Disse reglene er et eksempel som viser at introduksjonsordningen først og fremst er utviklet for at nyankomne flyktinger skal bli økonomisk selvforsørget gjennom lønnet arbeid (Hagelund & Kavli, 2009). Om foreberedelse til samfunns livet generelt hadde vært hovedformålet, hadde det i økt grad vært grunn til å diskutere om introduksjonsprogrammet også burde tilbys andre typer nyankomne innvandrere. Også i praksis står målet om at deltakerne skal ut i arbeid svært sterkt, i hvert fall i Larvik kommune. Det er tidligere pekt på at både Introduksjonskontoret og lærings senteret bruker store ressurser på å tilrettelegge for at deltakerne skal kunne delta i yrkeslivet. Dette gjelder også i mor/barn-gruppa. Selv om de ansatte der ga uttrykk for at det var urealistisk for noen å komme ut i arbeid, ble det likevel lagt opp til at alle skulle prøve seg i praksisplasser og lignende. Før introduksjonsloven kom, har det vært eksempler på kommuner som bevisst legger opp til et opplegg der hjemmearbeid og oppfølging av barn for noen grupper blir prioritert fremfor arbeidsrettede tiltak (Kavli, 2003). Dette ser ikke ut til å være tilfellet i mor/barn-gruppa. Hovedpoenget er her at det i praksis legges opp til et introduksjonsprogram ovenfor grupper av innvandrere som etter lovens formål ikke har rett til program på grunn av manglende mulighet til å delta i yrkeslivet. De som utøver loven i praksis, som for eksempel lærerne, opplever likevel at disse har andre reelle behov som burde tas hensyn til i introduksjonsprogrammet.

Sagt på en annen måte, ser det ut til at de som til daglig jobber med introduksjonsdeltakerne føler et ansvar for at flyktingene skal tilegne seg ressurser som er viktige for deres

---

<sup>18</sup> Det stilles krav om at personen som bor i Norge skal ha en viss inntekt for å kunne få familien til landet.



medborgerskap, uavhengig om disse ressursene handler om å ha lønnet arbeid eller ikke. Om man tar utgangspunkt i Tøgebys (2003) forståelse av hva som kjennetegner ressurser som er med på å styrke medborgerskapet, kan man konkretisere de ulike typer virkninger av introduksjonsprogrammet. Språkopplæringens betydning for intellektuelle ressurser er allerede nevnt. Samme er stønadens betydning for materielle ressurser. Min påstand er her at læringscenteret, illustrert ved diskusjonen om mor/barn-gruppa, legger større vekt på å gi deltakerne sosiale ressurser enn det som er lovens intensjon. Sosiale ressurser handler om å bygge sosiale nettverk og opparbeide tillit til sosiale institusjoner. For eksempel vil det å mestre rollen som foreldre til skolebarn, gi økt tillit til skolesystemet og en mulighet til å følge opp eget barn i høyere grad. På læringscenteret er de ansatte opptatt av å utfordre deltakerne til å oppsøke arenaer der de kan skaffe seg sosiale nettverk. Jeg opplevde at arbeidsrettede tiltak først og fremst ble oppfattet som viktige av den grunn at arbeid er en sentral del av ens medborgerskap og utviklingen av dette. Lojaliteten ovenfor lovverket ble i mindre grad oppfattet som en sentral faktor, det var heller deltakernes behov og medborgerskap som sto i fokus. Programveilederne ga imidlertid uttrykk for å være mer opptatt av selve lovverket, og det at introduksjonsprogrammet skulle være kvalifiserende og arbeidsrettet. Forskjellene i utgangspunkt ble særlig tydelige i diskusjonen rundt mor/barn-gruppa. At det deltar personer på program som både av dem selv og av de ansattes levnes liten sjanse på arbeidsmarkedet, vitner om at introduksjonsordningen på noen områder fungerer annerledes i praksis enn det som var tiltenkt politisk. Hovedgrunnen til dette kan være at de ansatte som har daglig omgang med deltakerne i praksis opplever at behovet for kvalifisering som ikke bare er rettet mot arbeidsmarkedet er stort. Da de i tillegg ser ut til å ikke føle den samme ansvarligheten ovenfor lovverket som programveilederne, vil de også kunne handle ulikt og utvikle forskjellige holdninger ovenfor intensjonene bak introduksjonsordningen.

### **6.3 Om programveilederrollen**

Tittelen som i mange andre kommuner kalles programrådgiver, kalles i Larvik kommune programveileder. Jeg ble selv opplyst om dette da jeg skulle intervju programveilederne, og fikk som begrunnelse at arbeidsoppgavene gikk utover det å gi råd, da de også inkluderte aktiv veiledning. Programveilederne er frontlinjebyråkrater, og opptrer som bindeledet

mellom introduksjonsdeltakerne og en rekke offentlige ytelser, særlig i forhold til rettighetene som følger med Introduksjonsloven. Den norske integreringspolitikken realiseres i stor grad gjennom møtene mellom innvandrere og ansatte ved kommunale flyktning- og introduksjonsentre. Introduksjonsloven har ført til nye arbeidsoppgaver for de frontlinjebyråkratene som berøres av loven, og mye kan tyde på at det for enkelte også har skjedd en holdningsendring som en følge av loven og de nye arbeidsoppgavene (Djuve & Kavli, 2006; Kavli, m.fl., 2007). Det å utvise mindre grad av skjønn og være tro mot regelverket, er eksempler på egenskaper som Introduksjonsloven har vært med på å fremme i større grad enn før blant frontlinjebyråkratene som arbeider med flyktninger (Hagelund, 2005). Djuve og Kavli (2006) påpeker med, utgangspunkt i egne kommunebesøk, hvordan det etter innføringen av loven kan tyde på at det har skjedd en dreining for frontlinjebyråkratene fra en rolle som omsorgsbyråkrat til regelbyråkrat. Egenskapene som knytter seg til disse rollebegrepene er beskrevet i tabellen under:

**Tabell 6.2. (Djuve & Kavli, 2006, s. 214)**

Omsorgsbyråkrat	Regelbyråkrat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fleksibel og forhandlene</li> <li>• Vid og fleksibel oppgaveforståelse</li> <li>• Personlig relasjon</li> <li>• Langvarig relasjon til brukeren</li> <li>• Mikroorientert effektperspektiv (”Den som trenger meg mest”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelstyrt og formalistisk</li> <li>• Avgrenset og fast oppgaveforståelse</li> <li>• Profesjonell avstand</li> <li>• Tidsavgrenset relasjon til brukeren</li> <li>• Makroorientert effektperspektiv (”De som klarer seg best”)</li> </ul>

Jeg påpekte tidligere i oppgaven at programveilederne ser ut til å være preget av de egenskapene som Djuve og Kavli knytter til regelbyråkraten, mer enn de som knyttes til omsorgsbyråkraten. Likevel er det viktig å huske at det her er snakk om idealtypiske modeller, og variasjoner vil naturligvis forekomme avhengig av sak og person. Når det gjelder det første punktet, å være regelstyrt og formalistisk, handler dette i stor grad om man som programveileder utviser uforholdsmessig mye skjønn i avgjørelser eller ikke. En av programveilederne i Larvik forteller her om hvordan Introduksjonsloven etter vedkommendes syn bidrar til å kunne fatte mer rettferdige avgjørelser:

*”Etter sosialtjenesteloven så har en så mye skjønn. Og da ble det veldig individuelt på saksbehandler. Med snille og slemme saksbehandlere. Det kan du ikke med introloven, i hvert fall ikke sånn som vi kjører nå, vi har vært så samkjørte siden dag én, at sånn gjør vi det”*

Når det gjelder profesjonell avstand og det å ha en tidsavgrenset relasjon til brukeren, var det tydelig at dette var viktig å opprettholde for programveilederne. På dette punktet kan man se de klareste forskjellene mellom programveilederne og noen av lærerne. Følgende er hentet fra en gruppesamtale med programveilederne:

*Veileder 1: Det er noe vi poengterer veldig i bosettingsperioden, altså rollene våres. For det er noen som gjerne vil ha så mye omgang at de ringer oss når som helst ... og det blir jo håpløst. Så vi sier at det er i kontortida vi er tilgjengelige, men selvfølgelig er det møter eller noe som skjer på ettermiddagen, så gjør vi det også.*

*Veileder 2: Det kan være for eksempel å følge på fotballtrening første gang ungene skal det, sånn på kvelden ... men da er jo det jobben, vår og vi gjør det fordi det er jobben vår, og ikke fordi vi synes det er moro.*

Angående det å benytte fritiden og involvere seg privat med deltakerne, bemerket programveilederne at det var en stor uenighet blant dem selv og noen av lærerne. Generelt så noen av norsklærerne ut til å legge mindre vekt på aktivt å klargjøre hva som var arbeidstid og privattid. Det er imidlertid grunn til å tro at den profesjonelle avstanden blir viktigere å opprettholde for programveilederne enn for lærerne. Dette fordi programveilederne har makt til å fatte viktige vedtak med tanke på blant annet offentlige økonomiske ytelser. Privat involvering vil kun føre til at slike avgjørelser i høyere grad blir skjønnsbaserte, og dermed potensielt urettferdige. Programveilederne bemerket også at det kunne oppstå ubehagelige situasjoner om de skulle involvere seg i private vennskap med mennesker som de skulle fatte ulike vedtak for. Videre sier programveilederne:

*Veileder 1: Vi er tilstede dersom det er behov, men ikke for at det er mitt behov for å bli likt, men fordi personen har et behov for å bli sett.*

*Veileder 2: De kan være syke, eller det kan være sorg og alt mulig. Vi bruker jo tid, og vi kan sitte hjemme i sofaen og de gråter i fanget vårt, så det er jo ikke det. Men det er jo ikke det som er hovedoppgaven ... bare for å få et litt mer balansert bilde kanskje.*

Det var viktig for programveilederne å uttrykke at de ikke var totale regelbyråkrater. De nevner at det å vise medmenneskelig omsorg ikke er hovedoppgaven, men at de naturligvis må vise omtanke i situasjoner som krever det. De er også klare på at de ikke har et behov for å bli godt likt av deltakerne selv, men at de forsøker å forholde seg profesjonelt til dem. Det er nevnt at Introduksjonsloven har ført til en endring i tenkesett for mange byråkrater som har ansvar for flyktninger. Det er særlig to aspekter ved loven som kan tenkes å ha ført til dette. For det første fastsetter loven at deltakerne skal ha et ansvar for sin egen kvalifisering gjennom en individuell plan. For det andre blir det utbetalt en introduksjonsstønad som ikke er behovsprøvd, men den samme for alle deltakerne<sup>19</sup>. Introduksjonsordningen er på mange vis et forsøk på å ansvarliggjøre flyktningene for sin egen situasjon i større grad. Dette må imidlertid følges opp av de ansvarlige byråkratene. Lederen på Introduksjonscenteret i Larvik forteller her om hvordan de arbeidet med endringen som Introduksjonsloven førte til med tanke på hva som skulle være deres arbeidsoppgaver:

*”Det er en veldig stor endring i vår måte å tenke på, og måten vi møtte brukerne på ble også annerledes. For vi gikk vekk fra hjelperollen og over til veiledningsrollen, og det er et veldig stort skille. Fra hjelper til veileder, det er en stor endring. Noen av brukerne syntes nok at vi var veldig strenge når vi ba dem om å gjøre forskjellige ting, for de trodde at de skulle få hjelp sånn som de hadde fått før. Men jeg tror det er det beste for brukeren underveis, og vi ser ofte at det skillet mellom å være hjelper og veileder, det er det ikke alle som er like bevisste på. Og det har noe med å ta brukerne våre på alvor, deltakerne på introduksjonsprogrammet, for vi tenker i utgangspunktet at de er ressurspersoner. De mangler bare noen nøkler for å klare seg i dette samfunnet. Og da er det om å gjøre at vi gir dem de nøklene sånn at kan mestre, som de har gjort tidligere.”*

De ansvarlige ved introduksjonskontoret fortalte at de brukte svært mye tid på å veilede deltakerne til å ordne diverse gjøremål selv. Dette er både for å unngå klientifisering, og for å unngå å måtte hjelpe med de samme oppgavene hver gang. I samtalen med

---

<sup>19</sup> Med unntak av deltakere under 25 år, som får 2/3 av den ordinære introduksjonsstønaden.

programveilederne ble det trukket frem et eksempel som gikk på det å betale strømrregningen. Tidligere kunne de ansvarlige på introduksjonskontoret hjelpe til med å betale regninger. Ikke gjennom å betale den faktiske summen, men å gjøre det praktiske ved selve betalingen. Programveilederne fortalte at de nå blir med vedkommende i banken og setter av tid på å forklare hvordan regningen kan betales. Lederen fortalte at de hadde brukt mye tid og ressurser på å klargjøre hvordan de skulle jobbe etter lovinnføringen. At programveilederne i Larvik er preget av regelbyråkrati i større grad enn tidligere, kan dermed sees på som et resultat av lovinnføringen. Også for ansatte i andre kommunale flyktnings tjenester er det påvist endringer i måten å tenke ansvarliggjøring på. Hovedtendensen flere steder er at man beveger seg vekk fra en tankegang preget av "snillisme", og over til å stille krav til og ansvarliggjøre brukerne (Hagelund, 2005). Analysen av hva som kjennetegner rollen som programveileder i Larvik kan bidra til å øke forståelsen av to sentrale aspekter ved introduksjonsordningen og denne oppgavens forskningsspørsmål. For det første vil økt forståelse av hva som preger tankegangen og rolleuttrykket til programveilederne også bidra til å forstå hvorfor enkelte konflikter mellom ulike aktører kan oppstå. Programveilederne har blant annet et konkret lovverk å forholde seg til, og vil av ulike grunner begrense kontakt med deltakerne av privat karakter. Norsklærerne, som har mer med deltakerne å gjøre på daglig basis, vil kunne oppleve at programveilederne i for liten grad følger opp, eller er for strenge på enkelte områder. Noen av disse ulikhetene vil kunne forklares ved å undersøke hva som er de faktiske oppgavene til den enkelte. For det andre viser egenskapene ved programveilederrollen hvordan Introduksjonsloven representerer noe nytt med norsk integreringspolitikk. Et av utgangspunktene for loven var at det skulle stilles krav til flyktingene og øke antall innvandrere i lønnet arbeid. I Larvik har denne tankegangen også blitt inkludert i det praktiske arbeidet, noe som er særlig tydelig i hvordan programveilederne arbeider.

## 6.4 Om lock-in-effekter

Noen av mine informanter ga uttrykk for at de var redde for å avslutte program på grunn av frykten for hva som ville skje etterpå. Andre igjen gledet seg til å bli ferdig, og var svært motivert for å komme ut i arbeidslivet. Det er imidlertid den første gruppen som diskuteres her. Følgende samtale med en av deltakerne illustrerer noe av denne frykten:

- *Hva tenker du om fremtiden på lang sikt, hva tror du vil skje?*
- *Jeg vet ikke, jeg er veldig redd ... Hvis introduksjon hjelper meg blir det bedre, hvis ikke vet jeg ikke hva jeg skal gjøre. Kanskje søke en renholdsjobb? (satirisk).*

Deltakeren uttrykker frykt med tanke på fremtiden fordi hun opplever at introduksjonskontoret ikke hjelper henne med å nå de målene hun har satt seg med tanke på yrkeskarriere. Vedkommende hadde høy utdannelse, og hadde hatt et yrke med høy status i hjemlandet. Derfor uttrykte vedkommende seg satirisk angående tanken på å måtte ha en renholdsjobb. Tidligere i intervjuet fortalte hun at hun hadde jobbet deltid som renholdsarbeider før, men at dette ikke var noe hun ønsket å gjøre på lang sikt. En annen deltaker sier følgende:

- *Har du fått mye informasjon om hva som skjer etter du er ferdig?*
- *Nei ... Å jobbe.*
- *Hva vil du helst?*
- *Okey ... min plan er å studere. Det er veldig skuffende, jeg er veldig redd for å miste introduksjonsprogrammet så snart, fordi jeg er fremdeles ... jeg vet ikke noe om livet, jeg vet ikke noe (...) De sier til meg "hvis du klarer denne testen i november, eller februar, blir du med en gang tatt ut av systemet". Jeg tenker: "Hva kan jeg gjøre?"*
- *Går dette ut over motivasjonen?*
- *Ja, det påvirker motivasjonen min **veldig** mye.*

Også denne deltakeren gir uttrykk for redsel med tanke på programslutt, først og fremst fordi han ikke føler seg klar for å delta i samfunnet. Det virket som vedkommende hadde et mål om å begynne å studere, men følte at introduksjonsprogrammet ikke hadde foreberedt ham tilstrekkelig til dette. Vedkommende mente også at frykten for fremtiden gikk utover motivasjonen for å lære. Redusert læringsmotivasjon på grunn av engstelse for fremtiden var et forhold som også flere av lærerne kunne fortelle om. OECD har analysert integreringen av innvandrere til arbeidsmarkedet i Norge, og uttrykker i den forbindelse bekymring over at det kan forekomme såkalte "lock-in-effekter" i introduksjonsprogrammet (OECD, 2009: 53). I rapporten vises det til at introduksjonsstøtten er av en såpass størrelse at deltakere som

egentlig er klar for arbeidsmarkedet før de to årene på program er over, kan ha grunner til å fortsette program. Forholdene som pekes på i Larvik vitner også om en type lock-in-effekt. Det er imidlertid ikke kommunen som beholder deltakere på program mot deres vilje eller behov, slik det omtales i OECD-rapporten. Jeg fikk snarere signaler om at det motsatte skjedde, at kommunen ønsker at deltakere skulle avslutte program, men at deltakerne selv ikke oppfattet seg selv som klare. Det som tydeligst vitnet om at dette foregikk, er det forholdet som kanskje overrasket meg mest i samtaler med deltakerne. Jeg viser her til to ulike deltakerutsagn:

*”For å være ærlig med deg, noen personer stryker på prøver med vilje slik at de kan forbli på program. Det er ikke rettferdig ovenfor resten, men”*

---

*”Noen tar prøven og så skriver de ikke, for ikke å få bestått”*

Disse, og andre deltakere, kunne fortelle om hendelser der deltakere på introduksjonsprogram bevisst strøk på norskprøver. Grunnen var at de hadde fått beskjed om at de var klare for arbeidslivet om de besto prøven, og derfor ville bli skrevet ut av programmet. Dette er en type lock-in-effekt på grunn av at deltakere forblir på program, selv om kommunen mener at de er klare for arbeidslivet. Grunnene til at dette skjer kan være mange. Jeg vil drøfte noen av årsakene på bakgrunn av det som ble sagt om dette tema i intervjuene. For det første kan det være, som også OECD-rapporten peker på, at introduksjonsstønadene er såpass sjenerøse at det ligger økonomiske grunner bak ikke å avslutte på program. Noen av deltakerne ga uttrykk for at manglende økonomisk støtte etter programslutt var et problem. Dette gjaldt imidlertid kun de som hadde et ønske om å ta videre utdanning. Lån i forbindelse med utdanning ble for mange ansett som utilstrekkelig. Det kan tenkes at tanken på å ta et ordinært lån og stipend gjennom Lånekassen virket lite fristende på grunn av nivåforskjellen i forhold til introduksjonsstønadene. Om dette er tilfellet vil en større bevissthet rundt hva man kan forvente av økonomiske ytelser og informasjon om muligheter i forhold til Lånekassen være viktig å formidle i løpet av programperioden. En annen grunn til at noen deltakere opplever engstelse for å avslutte program, er at de opplever mangel på generell informasjon og oppfølging. Store forandringer vil være lettere å imøtegå om man vet mer om hva forandringene innebærer rent konkret. Det er tidligere problematisert at programveilederne sjeldent hadde møter med noen av deltakerne. Dette ble også bekreftet av deltakerne selv, og

ble også nevnt som en av grunnene til at de var redde for å avslutte på program. Utfyllende informasjon og en tydelig dialog mellom programveileder og deltaker, vil være ekstra viktig å gi til de deltakerne som blir skrevet ut av program før de to årene er gått. Individuelle forskjeller kan også være en årsak til hvorvidt man opplever at man har fått god nok informasjon eller ikke. Det kan tenkes at noen deltakere har fått god informasjon og forsikringer om at de er klare for arbeidsmarkedet, men likevel ikke opplever det slik.

Et forhold som er lite diskutert i forbindelse med introduksjonsordningen, er at programmet i seg selv er en sentral sosial arena for mange av deltakerne. En deltaker forteller her om hverdagen på introduksjonsprogrammet:

*”Når jeg begynte her så begynte jeg å få venner. De er ikke norske, men i hvert fall fra andre land, så det er fint”.*

I det hele tatt virket det som miljøet på norskskolen for mange var sentralt for deres sosiale liv. Særlig mange av de unge flyktingene som ikke hadde familie i Norge kunne fortelle om at de opplevde mye ensomhet, og at deltakelse på introduksjonsprogram hadde muliggjort kontakt med andre mennesker. Som i alle ordinære klassemiljøer er det naturlig at man får et forhold til medelever og lærere, og dette gjelder muligens i særlig grad for mennesker som ikke har mange alternative sosiale nettverk. Dette er et poeng som jeg synes det er fokusert lite på i evalueringer og rapporter om introduksjonsordningen. Deltakelsen i seg selv kan sies å ha store konsekvenser for deltakernes medborgerskap, ikke bare gjennom ulike tiltak, men også gjennom uformell sosial kontakt. Dette vil jeg nevne som en annen årsak til de som opplever at introduksjonsprogrammet har en ”lock-in-effekt”. Det er ikke dermed sagt at det er vanlig å bli værende på program kun for det sosiale, men det er grunn til å tro at det er en medvirkende faktor. Noen deltakere kunne fortelle historier om venner og kjente som ble sittende hjemme etter endt program, uten jobb og uten et sted å gå. Om man da opplever at man er på vei mot samme situasjon, kan en skjønne at noen stryker på prøver for å bli værende på program så lenge man har mulighet. En annen årsak til at noen av deltakerne ikke opplevde at de var klare for arbeidslivet, kan naturligvis være at de faktisk ikke *er* kvalifiserte selv om kommunen mener at de er det. Da er det i så fall ikke snakk om ”lock-in-effekter”, men et signal om at to år på introduksjonsprogram ikke er tilstrekkelig for alle.



# 7 Avslutning

## 7.1 Oppsummering og svar på forskningsspørsmålene

De tre delspørsmålene som ble stilt innledningsvis, og som utgjør grunnlaget for hele oppgaven, vil også legge de strukturelle og innholdsmessige premissene for dette delkapittelet. I dette vil det også ligge en oppsummering av de mest sentrale punktene og funnene i analysen. I siste delkapittel fokuseres det på enkelte tema som har vist seg særlig interessante i løpet av feltarbeidet og det øvrige arbeidet med oppgaven. Det vil da bli klarere hva som er noen av hovedutfordringene med Introduksjonsloven, samt hva som kan være eventuelle årsaker til at loven av mange oppfattes som en positiv endring i norsk integreringspolitikk.

### 7.1.1 Forskningsspørsmål i) Hva kjennetegner de innlemmingsstrategiene Introduksjonsloven er et uttrykk for?

Introduksjonsloven er en svært viktig del av norsk integreringspolitikk. At det stilles krav til en gruppe innvandrere om at de skal delta på norskundervisning og arbeidsrettede tiltak, er i norsk sammenheng noe nytt. I utarbeidelsen av loven ble det lagt vekt på at nyankomne flyktninger skulle starte på et kvalifiseringsprogram raskest mulig etter bosetting. Det skulle fokuseres på den enkeltes ressurser, planlegging, yrkesrettede aktiviteter, samt undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Arbeidslinja er en viktig faktor i utviklingen av introduksjonsprogrammet, og som påpekt i kapittel seks skal målet for deltakerne først og fremst være å ta lønnet arbeid. Dette synes å være av interesse både for den enkelte og for Norge som velferdsstat. Arbeidslivet blir sett på som en av de viktigste arenaene for inkludering, og gir i tillegg mulighet for økt sosioøkonomisk status. Velferdsstaten har stor interesse av at flest mulig har en selvstendig inntektssikring, slik at forbruket av offentlige ytelser ikke blir for stor. Entzinger (2000) skriver om innlemming av innvandrere ut i fra et juridisk-politisk, kulturelt og sosioøkonomisk perspektiv. Entzinger advarer mot å forstå innlemmingspolitikk ut i fra bare ett av disse områdene, og påpeker at alle dimensjonene må tas i betraktning for å få et helhetlig bilde over et lands inkluderingspolitikk. I det juridisk-politiske feltet er det først og fremst ens formelle innvandrerstatus og mulighetene for å

anskaffe statsborgerskap som spiller inn. Dette feltet er lite diskutert blant mine informanter og i oppgaven for øvrig, da deltakelse på introduksjonsprogram kun blir tilbudt dem med flyktningsstatus eller familiegjennforente med disse. Introduksjonsprogrammet handler i all hovedsak om å innlemme innvandrere ved å styrke deres sosioøkonomiske status. Kunnskap i norsk, om det norske samfunnet, og om det å fungere i det norske arbeidsmarkedet, øker flyktingenes muligheter for å delta i arbeidslivet og for forbedre sin sosioøkonomiske situasjon. Når det gjelder det kulturelle feltet har jeg valgt å diskutere introduksjonsprogrammets kulturelle innhold med utgangspunkt i hvorvidt enkelte deler av dens utforming kan sies å være assimilerende. Jeg har gjennom bidraget til blant annet Brubaker (2001) vist hvordan assimilasjonsbegrepet igjen kan være relevant i en forståelse av enkelte vestlige lands innlemmingspolitikk. Det skilles imidlertid mellom økonomisk og kulturell assimilasjon. Økonomisk assimilasjon handler om at innvandrere blir mest mulig lik majoritetsbefolkningen med tanke på forhold som inntekt, boligforhold, utdanning og så videre. Denne typen assimilasjon er Introduksjonsloven et aktivt virkemiddel for å realisere. Kulturell assimilasjon handler om å bli mest mulig lik majoritetsbefolkningen kulturelt sett, og er et mer kontroversielt begrep. Det som blant annet Brubaker påpeker, er at assimilasjon kan skje i ulik grad på ulike felt i innlemmingspolitikken. Det har vært et mål i denne oppgaven å kunne diskutere hvorvidt enkelte tiltak i introduksjonsprogrammet er assimilerende, uten at det dermed er sagt at det aktuelle tiltaket på et normativt grunnlag kan sies å være moralsk uheldig. Et eksempel på dette er at introduksjonsstøtten gis individuelt, slik at kvinner skal få mulighet til å få økt ansvar over egne økonomiske midler. Tiltaket vil kunne bryte med verdier som en del innvandrermenn har i forhold til hvem som skal ha hovedansvaret for familiens økonomi, og vil derfor kunne sies å være kulturelt assimilerende. Dette er et eksempel på at norsk integreringspolitikk ikke forholder seg nøytral med tanke på hvilke verdier som innvandrere forventes å leve etter i Norge. Man vil også kunne hevde at det å være pliktig til å delta på norskkurs, er en form for kulturell assimilasjon i seg selv. Det er imidlertid mye som tyder på at norskundervisningen fra offentlig hold først og fremst blir ansett som et virkemiddel for å utjevne sosioøkonomiske, fremfor kulturelle, forskjeller mellom innvandrerbefolkningen og majoriteten.

## **7.1.2 Forskningsspørsmål ii) Hva kjennetegner introduksjonsprogrammets form og innhold i Larvik kommune, og svarer dette til lovens intensjoner?**

Analysen av introduksjonsprogrammets form og innhold i Larvik kommune er delt opp i ulike tema som alle er sentrale i Introduksjonsloven. Viktige formål med analysen har vært å redegjøre for hvordan Larvik kommune har utformet de ulike tiltakene, og hvorvidt disse samsvarer med det som er beskrevet i lovteksten. Det har også vært aktuelt å trekke inn tidligere forskning og evalueringer av andre kommuner. Både kommunens introduksjonssenter og læringssenter har gjennomgått en til dels omfattende omstrukturering for å kunne imøtegå de nye kravene, med tanke på å måtte tilby et heldags- og helårsopplegg. Vellykketheten av denne omstruktureringen anses som en av hovedfaktorene til at de nå kan tilby en rekke tiltak til kommunens flyktninger, og at disse tiltakene strekker seg over hele arbeidsdagen. Tross noen negative uttalelser fra enkelte av deltakerne angående relevansen i tiltakene som gjennomføres mot slutten av dagen, var det generelle inntrykket at både deltakere og ansatte var tilfredse med måten læringssenteret la opp heldagsprogrammet. Den øvrige tiltaksviften er bred, og det tilbys språkpraksis og arbeidstreningsplasser. Ansatte ved både introduksjonskontoret og læringssenteret kunne fortelle om villighet blant lokale bedrifter til å ta imot flyktninger i praksis. Det ble også lagt store ressurser ned i å utvikle relasjonene mellom slike bedrifter og de ulike aktørene i flyktningstjenesten. De ansatte i kommunen utviste stor kreativitet med tanke på dette feltet, og det var rettet stor oppmerksomhet mot det å få deltakerne ut i arbeidslivet etter endt programslutt. Hva norskundervisningen gjelder, uttrykte samtlige deltakere seg positivt om kvaliteten på undervisningen og forholdet til lærerne. Det ble imidlertid tatt opp vanskeligheter ved å få brukt språket i praksis, men dette ble stort sett tillempet forhold som ikke gjaldt undervisningskvaliteten.

Introduksjonsloven legger vekt på at det skal utformes en individuell plan for den enkelte deltaker. Det er programveilederne som har hovedansvaret for denne planen i Larvik. Ofte er planen preget av delmål som angir for eksempel at man skal stå på den og den språkprøven, eller ut i arbeidspraksis etter et visst tidspunkt. Å få alle deltakerne til å tenke langsiktig og å ha et bevist forhold til sin egen plan, er ifølge programveilederne en utfordring. Det ble også oppdaget en del samarbeidsproblemer mellom læringssenteret og introduksjonskontoret med tanke på utforming og oppfølging av deltakernes individuelle plan. Det kan diskuteres

hvorvidt kravet om utforming av individuelle planer er et tiltak basert på verdier som ikke nødvendigvis deles av alle innvandrere. Dette kan være en av forklaringene på at det i praksis er vanskelig å få prinsippet med individuell plan å fungere som tiltenkt. Angående introduksjonsstønad ble det ikke oppdaget noen avvik i forhold til utbetaling eller fraværsføring. Det ble uttrykt noe misnøye angående kommunens system for fraværsføring, men deltakerne selv uttrykte at fraværssystemet og størrelsen på beløpet var rettferdig. Alt i alt tyder mine data på at Larvik kommune i svært stor grad har implementert Introduksjonsloven i sitt arbeid. Den viktigste faktoren til dette ser ut til å være at de ulike involverte instansene har vært bevisst på hva lovendringen ønsket å formidle, med økt fokus på individuell tilrettelegging og kvalifisering til arbeidsmarkedet. Jeg fant at endringsvilligheten og evnen til å tenke nytt var stor i kommunen, noe som vil være en åpenbar fordel i en prosess der et lovverk skal implementeres. På noen områder ble det i Larvik rapportert om noen av de samme problemene som har vist seg å forekomme også i andre kommuner. Dette gjelder blant annet i forhold til å skape bevissthet rundt den individuelle planen og tilby et heldagsopplegg som oppleves som like relevant for alle (Kavli, m.fl., 2007).

### **7.1.3 Forskningsspørsmål iii) I hvilken grad styrker introduksjonsprogrammet i Larvik kommune deltakernes medborgerskap gjennom deltakelse og tilhørighet i det norske samfunnet?**

Deltakelse og tilhørighet er sentrale faktorer i medborgerskapet (Brochmann, 2002a). For å konkretisere hva som kan styrke ens muligheter til deltakelse og tilhørighet i samfunnet har jeg blant annet brukt Tøgebys (2003) benevnelse av fem ulike ressurser som er viktige å tilegne seg for å styrke ens opplevelse av å være en medborger. Dette vil også danne utgangspunktet for å svare på det siste delspørsmålet. De fem ressursene er materielle, intellektuelle og sosiale ressurser, samt motiveringsressurser og integrasjonsressurser. Jeg har gjennom analysen vist hvordan introduksjonsstønad bidrar til å styrke flyktingenes materielle ressurser mens de deltar på program. Samtidig vil det å skaffe seg en jobb åpenbart gi dem slike ressurser på lang sikt. Norskundervisningen er en sentral faktor i tilegnelsen av flere av de nevnte ressursene. Språket har imidlertid den mest direkte påvirkningen på de intellektuelle ressursene, som dreier seg om å kunne uttrykke seg og å ha relevant kunnskap. Sosiale ressurser handler blant annet om å bygge nettverk og opparbeide tillit til andre

mennesker. Jeg har hevdet at ansatte ved læringscenteret ser ut til å sette opparbeidelse av sosiale ressurser som premiss for arbeidet ved skolen i større grad enn det programveilederne gjør. Dette handler blant annet om ulikhet i grad av profesjonell avstand og hva rollen som programveileder innebærer. Jeg påstår også at læringscenteret for deltakerne er en viktig sosial arena i seg selv, og mange vil opparbeide seg sosiale ressurser kun gjennom deltakelse og oppmøte på programmet. Motivasjonsressurser blir det også jobbet med i introduksjonsprogrammet. Dette dreier seg om å tro på egne evner og ressurser, og å lære seg å utnytte disse. De individuelle planenes tiltenkte konsekvenser er en måte å bidra til dette på, og vil nok i noen grad være viktig for deltakernes motivasjonsressurser. Ellers var både lærere og programveiledere opptatt av å fokusere på deltakernes ressurser og det å muliggjøre utnyttelse av disse. Med utgangspunkt i den forståelsen av assimilasjon som fremmes i denne oppgaven, har jeg hevdet at integrasjonsressurser i stor grad handler om villighet til å la seg assimilere. I denne oppgaven har jeg kun nevnt noen aspekter ved Introduksjonsloven som kan virke assimilierende. For å finne ut i hvor stor grad Introduksjonsloven eventuelt kan virke assimilierende på deltakerne, eller med andre ord gi dem integrasjonsressurser i Tøgebys forstand, må det mer omfattende deltakerundersøkelser til enn det som er gjort i denne oppgaven. Oppsummert ser det ut til at introduksjonsprogrammet i forholdsvis stor grad muliggjør en styrking av deltakernes medborgerskap.

## 7.2 Muligheter og utfordringer

I følge lovteksten for Introduksjonsloven er formålet med ordningen å ”*styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*”. (Introduksjonsloven § 1). I denne oppgaven er det selve programdeltakelsen og innholdet i programmet som har vært tema. Det tidligere integreringsregime ble blant annet kritisert for å være basert på skjønnsbaserte avgjørelser og å virke klientifiserende på flyktingene. Introduksjonsloven bemerker at introduksjonsstøtten skal utbetales etter faste retningslinjer, og hver deltaker skal ansvarliggjøres med tanke på sin egen situasjon. Fokuset ser ut til å være rettet mot fremtiden og mot den enkeltes flyktningens muligheter og ressurser, og ikke på en eventuell vanskelig fortid og begrensninger. Denne endringen ser foreløpig ut til å gi positive resultater om man tar arbeidsledighetstall blant deltakere som har fullført programmet i betraktning (Henriksen & Kraakenes, 2010). Jeg har vist hvordan

programveilederrollen fungerer som en illustrasjon på hva som kjennetegner tankegangen bak Introduksjonsloven. Dette utsagnet fra en av programveilederne er et eksempel på dette:

*”Vi sier at vi har klare forventninger, og når du har sagt hva du vil med livet ditt her i Norge så tar vi deg på alvor (...) Men vi understreker jo og at det ikke er fordi vi ikke vil hjelpe, men det er i respekt for deg. Og ingen vil jo bli behandla som en stakkar, for da blir du jo en stakkar (...) Så det menneskesynet der er veldig fremtredende i jobbinga her, og vi har hatt mange kamper med samarbeidspartnere på grunn av det, for de synes vi har vært harde og strenge som ikke har kjørt de hit og dit ikke ordner opp. Kanskje er det kaldt i dag, kanskje snør det. ”Å nei, da blir det vanskelig å gå du!” Og vi har gang på gang måttet fortelle, helt opplagte ting synes vi, for eksempel at ”Ja, men hvorfor skal dét være noe annerledes for dem bare fordi at de er fra et annet land?” det er samme kroppen. Og det kan være snø i Kurdistan også!”*

Programveilederne er klare på at ved å stille krav til flyktingene, møter de dem også med respekt. Dette kan være en måte å tenke på som kan sees på som en generell trend, ikke bare i forhold til innvandrere, men også i forhold til andre grupper mennesker med potensielt vanskelige livssituasjoner. Det er i Norge blitt mer og mer oppmerksomhet rettet mot å tilby arbeidsledige kvalifiseringsopplegg ikke ulike introduksjonsordningen, og det er hevdet at introduksjonsordningen har fungert som et utgangspunkt for reformen i arbeids- og velferdsforvaltningen (Kavli & Djuve, 2007). Ansvarliggjøring er også et grunnprinsipp i mikrofinansprosjekter, som er ment å gi mennesker i utviklingsland muligheter basert på egne ressurser, og ikke rene gaver. Gjennom analysen er det vist hvordan noen av de kravene som stilles gjennom introduksjonsloven kan sies å virke kulturelt assimilerende, uten at dette nødvendigvis kan sies å være moralsk betenkelig på lik linje som det man tradisjonelt kan tenke at assimilering dreier seg om. Det er imidlertid grunn til å tro at utgangspunktet for introduksjonsordningen først og fremst handler om å inkludere innvandrere i det som Entzinger (2000) omtaler som det sosioøkonomiske domenet, og ikke i det kulturelle domenet.

Den fremste utfordringen i introduksjonsordningen, slik jeg ser det, kan knyttes til den gruppen flyktinger som har et dårligere utgangspunkt enn normalt med tanke på fullstendig deltakelse i det norske samfunnet, og da særlig i arbeidslivet. Dette henger sammen med

forhold som fysisk og psykisk helse, private omsorgsoppgaver, utdanning, lese- og skrivekyndighet og generell læringsvilje og motivasjon. I flere andre kommuner har det å legge til rette et program for den enkelte ut i fra den enkeltes forhold vært en utfordring (Kavli, m.fl., 2007). Dette gjelder til en viss grad også i Larvik, men kommunen har kommet utviklingen av tiltak som kan fange opp de fleste. Ett av disse er mor/barn-gruppa, som er et tilbud for mødre med store omsorgsoppgaver. Det er viktig å understreke at også denne gruppa først og fremst er et sted for kvalifisering, men som vist i analysen hersket det ulike meninger om hvorvidt ordningen var helt nødvendig. Holdningene om mor/barn-gruppa tydeliggjorde også rollefordelingen mellom programveilederne og lærerne. Sannsynligvis opplever lærerne at de i større grad får et innblikk i flyktingenes liv og hvilke problemer de opplever å ha i møte med det norske samfunnet. I og med at dette kan gjelde forhold som ikke bare har med arbeidssituasjon å gjøre, vil det i praksis kunne skje at lærerne først og fremst ønsker å legge til rette for deltakelse i samfunnslivet, med arbeid kun som en del av dette. I forarbeidet til Introduksjonsloven er det imidlertid klart at formålet først og fremst er å få flyktingene ut i lønnet arbeid. Dette er et utgangspunkt som også ser ut til å deles av programveilederne. Det vil fortsette å være en utfordring for myndighetene å utforme en inkluderingspolitikk som favner vanskeligstilte grupper. Det å ha et eget program for flyktinger som ikke skal ut i arbeid, men likevel har et kvalifiseringsbehov, vil sannsynligvis føre personer ut i ledighet og virker derfor ikke gjennomførbart. En annen løsning er å øke programlengden til mer enn to år, men dette vil ha økonomiske konsekvenser samt kunne øke forekomsten av ”lock-in-effekter”. Disse utfordringene viser at det å stille strenge krav til alle grupper virker for noen, mens andre faller utenfor om de ikke klarer å opprettholde en effektiv programprogresjon. Avslutningsvis gjengis et utsagn fra en av programveilederne som fungerer som en påminnelse om at flyktinger som gruppe har et positivt kjennetrekke til felles:

*”Det at de kommer hit (til Norge), det betyr at de har noe styrke i seg, de har noen ressurser. For det er ikke kort vei å gå. Så selv om de er analfabeter så har de mye ressurser i seg. Hadde de ikke hatt det så hadde de ikke klart å komme helt hit”.*





# Litteraturliste

- Album, D. (1996). *Nære fremmede: pasientkulturen i sykehus*. Oslo: TANO.
- Bloemraad, I., Korteweg, A., & Yurdakul, G. (2008). Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 153-179.
- Brochmann, G. (2002a). Statsborgerskap, Medborgerskap og Tilhørighet. I: G. Brochmann, T. Borchgrevink & J. Rogstad (Red.), *Sand i maskineriet* (56-84). Oslo: Gyldendal.
- Brochmann, G. (2002b). Velferdsstat, Integrasjon og Majoritetens Legitimitet. I: G. Brochmann, T. Borchgrevink & J. Rogstad (Red.), *Sand i maskineriet* (27-55). Oslo: Gyldendal.
- Brochmann, G. (2003). Lykksalighetens rike og den nye etniske forstyrrelsen: Innvandring og det flerkulturelle Norge. I: I. Frønes & L. Kjølørød (Red.), *Det Norske samfunn* (357-383). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bron, A. (2003). From an immigrant to a citizen: language as a hindrance or a key to citizenship. *International Journal of Lifelong Education*, 22(6), 606 - 619.
- Brubaker, R. (2001). The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 24(4), 531-548.
- Castles, S. (1984). *Here for good: Western Europe's new ethnic minorities*. London: Pluto Press.
- Djuve, A. B. (2003). Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere - integrering eller overgrep? *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 20(1), 3-11.
- Djuve, A. B., & Hagen, K. (1996). *"Skaff meg en jobb!"*. Oslo: Program for storbyrettet forskning.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. (2006). Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukervedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 9(4), 210-222.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: felles utfordringer - like løsninger*. København: Nordisk Ministerråd.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M., & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering: resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Oslo: Fafo.

- Djuve, A. B., & Pettersen, H. C. (1997). *Virker tvang?: erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Oslo: Fafo.
- Ekeland, A., Næsheim, H., Rønningen, D., & Berge, C. (2009). Hvordan påvirkes innvandrene av omslaget i arbeidsmarkedet? *Notat 2009/61. Statistisk Sentralbyrå*.
- Entzinger, H. (2000). The Dynamics of Intergration Policies: A Multidimensional Model. I: R. Koopmans & P. Statham (Red.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics* (97-118). Oxford: University Press.
- Fangen, K. (2004). *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Geertz, C. (1993). *The interpretation of cultures: selected essays*. London: Fontana.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gerhardsen, R. (1991). *Snillisme på norsk*. Oslo: Schibsted.
- Hagelund, A. (2005). *Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state: A case study from Norway*. Notat presentert på SPA Conference 2005, Bath, England.
- Hagelund, A., & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 259-270.
- Hagen, K. (1997). *Innvandrere og sosialhjelp: kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning*. Oslo: FAFO.
- Henriksen, K., & Kraakenes, K. (2010). *Monitor for introduksjonsordningen 2009*. Oslo: SSB.
- Høydahl, E. (2008). Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato. *Statistisk Sentralbyrå*.
- Joppke, C. (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30, 1-22.
- Kavli, H. C. (2003). *Cooking class or carpentry shop? Gender bias in government qualification programs*. Notat presentert på Barrierer på arbeidsmarkedet for kvinner med innvandrerbakgrunn.
- Kavli, H. C., & Djuve, A. B. (2007). Integreringspolitikk i endring. I: J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (Red.), *Hamskifte: Den norske modellen i endring* (197-218). Oslo: Gyldendal.
- Kavli, H. C., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger*. Oslo: Fafo.

- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M., & Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (2000). *Citizenship in diverse societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lov 2003-07-04 nr 80: *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Lund, M. (2003). *Kvalifisering for alle: utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Oslo: Fafo.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norberg, P. F., & Tøsse, S. (2007). Integration policy concerning language training for immigrants in Norway 1970-2006. *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*(1), 99-105.
- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003): *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- OECD (2009). *The labour market integration of immigrants and their children in Norway*: OECD.
- Silverman, D. (2006). *Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction*. Los Angeles: Sage.
- Smith, G. A. (1999). Overlapping collectivities: local concern, state welfare and social membership. I: G. A. Smith (Red.), *Confronting the Present: Towards a Politically Engaged Anthropology* (195-227). Oxford: Berg.
- St.meld. nr. 39 (1987-1988): *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Statistisk sentralbyrå (2009). *Rekordhøy arbeids- og familieinnvandring*. Hentet 12.04.2010, fra <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvgrunn/>.
- Statistisk sentralbyrå (2009). *Tall om Larvik kommune*. Hentet 03.02.2010, fra <http://www.ssb.no/kommuner/0709>.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjelmeland, H., & Brochmann, G. (2003). *I globaliseringens tid, 1940-2000*. Oslo: Pax.
- Togeby, L. (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Vox (2005). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*.

Vox (2010). *Resultat norskprøver 2007-2009*. Hentet 26.03.2010, fra  
<http://www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=4635>.

Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: en alternativ lærebok*.  
Oslo: Universitetsforlaget.

Wikan, U. (1995). *Mot en ny norsk underklasse: innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo:  
Gyldendal.

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i denne oppgaven: 39 018

