

Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger

En casestudie i implementeringen av introduksjonsprogrammet i
Asker kommune

BOUNI IBRAHIM

VEILEDER

Gro Kvåle

Universitetet i Agder, [2019]

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Master

Forord

Det har vært mange som har støttet og hjulpet meg gjennom arbeidet med denne masteroppgaven.

Jeg vil først takke alle informantene i Asker kommune for å ha stilt opp på intervju. Det ville ha vært ingen oppgave uten deres deltakelse. Jeg vil også rette en stor takk til min veileder, Gro Kvåle, som har gitt meg mange gode tilbakemeldinger og råd. Jeg setter pris på alle våre samtaler.

Jeg vil til slutt også takke min familie som har vært veldig tålmodig og forståelsesfulle med meg under perioden med mye arbeid med oppgaven.

Mai 2019, Asker

Bouni Ibrahim

Sammendrag

Introduksjonsloven ble vedtatt i 2003, og introduksjonsprogrammet, som er et av to ordninger i loven, virkeliggjør målet som er å sørge for at flyktninger blir sysselsatt. Dette programmet gir muligheten til nyankomne flyktninger til å lære seg norsk og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet slik at man kan skaffe seg en utdanning eller komme ut til arbeid.

Masteroppgaven skal se på den lokale implementeringen av offentlig politikk. Målet med studiet er å se hvordan Asker kommune har implementert introduksjonsprogrammet. For å gjøre dette så har jeg benyttet implementeringsteori for å se hvordan implementeringen i kommunen har vært. Oppgaven skal også ta i bruk translasjonsteori for å se hvordan introduksjonsprogrammet er blitt implementert ved å se på kommunens tolkning av lovverket.

Oppgavens empiri baserer seg på en kvalitativ casestudie som er gjennomført i Asker kommune. Det er blitt gjennomført semi-strukturerte intervjuer med leder og flyktningkonsulenter i Integrering og migrasjonshelse, og koordinator ved Folkeuniversitetet i kommunen. Det empiriske materialet som er samlet inn er drøftet i lys av oppgavens teoretiske rammeverk.

Hovedfunn i studiet viser fra et ovenfra-og-ned perspektiv at Asker har implementert introduksjonsprogrammet, ved at kommunen følger instruksene til beslutningstakerne fra øverste hold. Asker har fulgt målsettingene og retningslinjene, samt de juridiske mekanismene som har kommet fra sentralt hold. Asker har også implementert introduksjonsprogrammet, sett fra et nedenfra-og-opp perspektiv, i tråd med de lokale aktørenes mål og strategier. Resultatet Asker kommune har oppnådd viser at det er i samsvar med tidligere forskning. Oversettelsen av introduksjonsloven er også i tråd med lovens formål, og Asker har implementert introduksjonsprogrammet i henhold til loven. Oversettelsen har også ført til at Asker har laget en egen modell tilknyttet til introduksjonsprogrammet.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Bakgrunn.....	5
1.2	Hva er introduksjonsprogrammet?.....	6
1.3	Problemstilling.....	6
1.4	Hvorfor er dette interessant?.....	7
1.5	Tidligere forskning.....	8
1.6	Teoretisk rammeverk.....	10
1.7	Asker kommune.....	11
2	Teori.....	13
2.1	Innledning.....	13
2.2	Implementeringsteorien.....	13
2.3	Ovenfra-og-ned.....	14
2.3.1	Forventinger.....	15
2.4	Nedenfra-og-opp.....	16
2.4.1	Forventinger.....	17
2.5	Translasjonsteoretisk tilnærming til implementering.....	17
2.5.1	Forventinger.....	18
3	Metode.....	19
3.1	Innledning.....	19
3.2	Forskningsdesign.....	19
3.3	Utvalg.....	20
3.4	Intervju.....	21
3.4.1	Struktur og spørsmål til intervju.....	21
3.4.2	Gjennomføring av intervjuene.....	22
3.4.3	Bearbeiding av intervjuene.....	22
3.5	Presentasjon av resultatene.....	23
3.6	Dokumentstudie.....	24
3.7	Avgrensninger.....	24
3.8	Kvalitet i analysen.....	25
3.9	Etiske vurderinger.....	26
4	Empiri.....	27
4.1	Resultater.....	27
4.1.1	Asker kommune.....	28
4.1.2	Norge.....	29
4.1.3	Deltakere som ikke får avslutte.....	30
4.2	Mål for introduksjonsprogrammet i Asker kommune.....	30
4.2.1	Kvalifisering til utdanning eller arbeid.....	31
4.2.2	Istandgjøring.....	32
4.2.3	Tolkning av loven.....	33
4.2.4	Oppsummering.....	34
4.3	Programinnhold.....	34
4.3.1	Undervisning.....	35
4.3.2	Tilbud.....	36
4.4	Organisering.....	37
4.4.1	Integrering og migrasjonshelse.....	37

4.4.2	Folkeuniversitetet.....	38
4.4.3	Asker.....	
Voksenopplæring.....		39
4.4.4		
NAV.....		40
4.4.5	Oppsummering.....	42
4.5	Medarbeidere.....	42
4.5.1	Rollen til medarbeiderne i kommunen.....	42
4.5.2	Kartlegging av flyktninger.....	43
4.5.3	Kompetanse og tid.....	44
4.5.4	Oppsummering.....	45
4.6	Ledelse.....	46
4.6.1	Lederstil.....	46
4.6.2	Tilrettelegging for samarbeid.....	47
4.6.3	Oppsummering.....	48
5	Drøfting.....	49
5.1	Ovenfra-og-ned.....	49
5.1.1	Politiske og juridiske mål.....	49
5.1.2	Årsaksteori.....	50
5.1.3	Juridisk struktur.....	51
5.1.4	Bakkebyråkraters innsats.....	52
5.1.5	Politisk støtte.....	52
5.1.6	Sosioøkonomiske forhold.....	53
5.1.7	Kritikk mot ovenfra-og-ned.....	53
5.2	Nedenfra-og-opp.....	54
5.2.1	Det lokale nettverket.....	54
5.2.2	Mål som et styringsverktøy.....	56
5.2.3	Kan offentlige ledere utgjøre en forskjell?.....	57
5.2.4	Utformelsen av introduksjonsprogrammet.....	59
5.3	Translasjonteori.....	59
5.3.1	Intendert oversettelse av introduksjonsloven.....	60
5.3.2	Uintendert oversettelse.....	60
6	Avslutning.....	63
6.1	Svar på problemstillingen.....	63
6.1.1	Ovenfra-og-ned.....	63
6.1.2	Nedenfra-og-opp.....	64
6.1.3	Translasjonteori.....	65
6.2	Tanker rundt forskningen.....	66
6.3	Veien videre.....	67
Litteraturliste.....		68
Vedlegg.....		71
Intervjuguide.....		71
Forespørsel om å delta i et intervju.....		74

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det å kunne delta i arbeidslivet er et viktig aspekt som står sentralt i integreringspolitikken i Norge. Ved at en arbeider så kan den enkelte individ få økonomisk frihet og selvstendighet, og dette kan være med på å utjevne sosiale forskjeller og motvirke fattigdom. Sysselsetting av flyktninger er også viktig for sosial integrering, det sørger for at denne gruppen får også et større nettverk og tilhørighet (IMDi, 2017). En forutsetning for at nyankomne flyktninger skal kunne tilegne seg en utdanning eller arbeid er at de får gode norskferdigheter og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet. Flyktninger i Norge vil da kunne trenge en grunnleggende kvalifisering, og det er blitt lagt til rette ved lov at flyktninger med slike behov kan delta i introduksjonsprogrammet (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016).

Introduksjonsloven har sørget for at en veldig sentral del av integreringsarbeidet i Norge er lovregulert (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016). Loven regulerer aspekter av kommuners arbeid med integrering av flyktninger. For at man skal kunne få til en vellykket integrering av denne gruppen mennesker, så er det viktig at de som får opphold i Norge, som sagt, lærer seg norsk, for å komme seg videre enten til utdanning eller arbeid. Å integrere flyktninger er en krevende og utfordrende jobb for kommuner og andre involverte, spesielt etter den store pågangen fra flyktningekrisen i 2015, da rundt 31 000 personer søkte asyl (SSB, 2016). Men målet til introduksjonsloven er å sørge for at kommuner som bosetter flyktninger skal legge til rette et introduksjonsprogram. Dette programmet det viktigst virkemiddelet for å kunne realisere lovens formål: “Å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet” (Introduksjonsloven § 1).

Det at kommuner i Norge tilbyr et introduksjonsprogram for flyktninger som er blitt bosatt, så sørger man for at man gir plass til denne gruppen mennesker i samfunnet. Dette er et viktig

punkt å fremheve fordi at man ser på innlemmelse prosessen av denne gruppen som en logisk sekvens av den norske velferdsstatsmodellen (Brochmann, 2006). Hvis det skulle skje at flyktninger for eksempel ikke blir en del av samfunnet, så kan det føre til forstyrrelser i det regulerte arbeidslivet - noe som igjen kan føre til en belastning på sosialbudsjettene. Så det å sørge for at flyktninger som en gruppe ikke faller utenfor samfunnet er et kjennetegn på en god velferdsstat (Brochmann, 2006: 43).

1.2 Hva er introduksjonsprogrammet?

Kort og enkelt, så er dette tiltaket hovedsakelig et kommunalt tilbud.

Introduksjonsprogrammet er et tilbud i introduksjonsloven og er et av to hoved ordninger i loven. Det at man har et behov for å kunne tilegne seg en grunnleggende kvalifisering er et av de sentrale vilkårene og kravene for å kunne ha rett til å være en del av introduksjonsprogrammet. Det er opp til kommunen selv å vurdere om personer er i målgruppen. Det er kommunene som vurderer om flyktninger kan benytte seg av ordningen, og det er kommuner som har myndighet til å kunne fatte et vedtak om tildeling av programmet eller avslag. De som deltar i programmet mottar en såkalt introduksjonsstønad så lenge de deltar i programmet. Denne stønaden er ment som en inntektssikring mens deltakerne er en del av introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet varer som regel i to år, men det er slik at varigheten på programmet kan variere for deltakerne. Dersom en deltaker ikke lenger har behov for å delta, så kan det forkortes, og motsatt dersom det er behov for en deltaker å forlenge programdeltakelsen (IMDi, 2016).

Hoveddelen i introduksjonsprogrammet består av to funksjoner. Disse er opplæring i norsk og samfunnskunnskap og arbeids eller utdanningsrettede tiltak. Opplæring og tiltak skal kunne beskrives, men også begrunnes ut fra deltakerens individuelle plan som blir utarbeidet i fellesskap. Denne planen skal tilpasses for den enkelte deltakers behov. De som har det forpliktende ansvaret for introduksjonsprogrammet er som sagt kommunen, ved flyktningsjenesten eller programrådgivere, men ansvaret for introduksjonsprogrammet kan også ligge hos NAV og Voksenopplæringen i kommunen (IMDi, 2016).

1.3 Problemstilling

Oppgavens hovedtema vil være den lokale implementeringsprosessen av offentlig politikk. Studiet vil være en kvalitativ casestudie, hvor jeg benytter Asker kommune som case objekt. Utvalgsstrategien som jeg benyttet meg var strategisk. Jeg tok utgangspunkt for det første i IMDi sin statistikk for Asker kommune. Statistikken viser oss hvor mye prosent av deltakerne som var i utdanning eller arbeid etter endt program, og jeg brukte disse tallene som endelig utvelgelse av case. Tallene i statistikken viser oss at i tidsperioden mellom 2011-2015 at Asker har oppnådd tall mellom 60% på det laveste og 85% på det høyeste.

Oppgavens problemstilling er som følger: *Hvordan og med hvilket resultat har Asker implementert introduksjonsprogrammet for flyktninger?*

Det jeg skal gjøre er å beskrive og få innsikt i implementeringen av introduksjonsprogrammet. Deretter vil jeg ved hjelp av det teoretiske grunnlaget svare på hvordan og med hvilket resultat kommunen har implementert tiltaket. For å kunne svare på problemstillingen så vil denne oppgaven være basert på kvalitative data. Disse dataene vil hovedsakelig bli samlet inn gjennom intervjuer av ansatte i kommunen som jobber, og er ansvarlige for introduksjonsprogrammet. For å kunne svare på problemstillingen så vil jeg diskutere oppgavens funn i lys av implementeringsteori og translasjonsteori. Formuleringen av oppgavens problemstilling kommer i bakgrunn av at resultatene i introduksjonsprogrammene har variert stort fra kommune til kommune, og det ville vært interessant å studere en kommune som har oppnådd gode tall på antall deltakere som har kommet ut i arbeid eller utdanning etter endt program.

1.4 Hvorfor er dette interessant?

Introduksjonsprogrammet, som er et av de viktigste virkemidlene i integreringspolitikken, fikk sin begynnelse for omtrent 15 år siden, og dette er et tiltak som årlig koster 18 milliarder kroner (IMDi, 2017). Det vi har sett er at programmet har medført at kommuner har fått et

stort handlingsrom til å kunne bestemme selv. Men i løpet av disse årene så har politikere og forskere påpekt de ulike manglene og svakhetene som eksisterer i programmet. Dette er et interessant tema å forske på, dersom man gjennomfører en studie av hvordan introduksjonsprogrammet blir implementert lokalt i en kommune, så kan en få innsikt i kunnskap om hvorvidt dette gjennomføres i tråd med lovverket og dens tilhørende forskrifter.

Tidlig i 2018, i et intervju med NRK, varslet kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner at en ny integreringsstrategi skulle bli lagt frem i løpet av 2018. Integreringsstrategien for 2019-2022 (Kunnskapsdepartementet, 2018) innebærer en forsterket innsats mot at flyktninger skal kunne lære seg norsk slik at det blir enklere å komme i jobb. I strategien står reformen av introduksjonsprogrammet sentralt, og dette løftet er også blitt gjengitt i regjeringsplattformen. I intervjuet så fremlegger Sanner selv at det er store svakheter ved programmet, og et hovedproblem med introduksjonsprogrammet, ifølge han, er at det er bare 60% av deltakere i introduksjonsprogrammet kommer ut til arbeid etter fem år (NRK, 2018). Forskningssjefen i FAFO, Anne Britt Djuve, fremhevet også i den samme artikkelen at introduksjonsprogrammet fungerer ulikt i kommunene i Norge. Årsakene til dette er blant annet at introduksjonsprogrammet snarere er et rammeverk, ifølge hun. Innholdsmessig, så er programmet “tomt” utover den lovpålagte norskopplæringen, og det er i stor grad opp til kommunene selv å fylle det med innhold. Med andre ord så er det opp til kommunene selv for å få det til å fungere (NRK, 2018).

1.5 Tidligere forskning

Introduksjonsloven ble gjort obligatorisk den 1. september 2004, men opprinnelig så ble denne loven i 2003 vedtatt som en frivillig ordning (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016). I etterkant så har det blitt gjennomført et stort rekke antall studier av introduksjonsprogrammet etter at denne loven ble obligatorisk. Disse ulike studiene tar for seg blant annet implementering og resultater fra ulike kommuner. Jeg skal redegjøre kort for noen sentrale publikasjoner på dette temaet her.

I 2013 publiserte SSB en forskningsrapport, og i denne rapporten ble det analysert hvor lang tid det tok for flyktninger å komme ut til arbeid eller utdanning etter fullføring av introduksjonsprogrammet. Forskningsprosjektet ble gjennomført på oppdrag fra IMDi, og denne rapporten var det første forsøket i Norge på å utarbeide resultatene som har kommet frem i introduksjonsprogrammet i norske kommuner. Publikasjonens analyse tilførte en kunnskap om hva som kan påvirke resultatene i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Denne rapporten danner et utgangspunkt for å se nærmere på de ulike forskjellene mellom kommunene, og hvilke andre forhold som kan forklare de lokale variasjonene av programmet, og inkludert hva som kjennetegner de mest effektive kommunene. Ved å se på denne publikasjonen så er det mulig å danne et grunnlag for å se hva som fungerer eller ikke (SSB, 2013).

En annen forskningsrapport relatert til introduksjonsprogrammet peker på at det er et behov for mer kunnskap om hva som kan ligge bak de kommunale forskjellene ved introduksjonsprogrammet og de ulike resultatene disse forskjellene har ført til (Djuve & Kavli, 2015). Denne rapporten fremhever at det vil være viktig å kartlegge flere aspekter ved kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet. Dette gjelder blant annet programinnholdet og hvordan den er organisert, og bakkebyråkratenes kompetanse og skjønnsutøvelse. Ved at man gjennomfører en kvalitativ studie av utvalgte kommuner og ser på implementeringsprosessen av introduksjonsprogrammet, så vil det bidra til at man får økt kunnskap om de ulike faktorene som påvirker programmets resultater. Man synliggjør også beskrivelser av ulike utfordringer for introduksjonsprogrammet lokalt dersom man gjennomfører en slik kvalitativ studie (Djuve & Kavli, 2015).

I forskningsrapport fra 2017 fokuserer Djuve et.al også på hva som virker i introduksjonsprogrammet, og blant de tydeligste funnene i publikasjonen er at brukermedvirkning virker, men hovedsakelig for menn. Denne rapporten viser til også at arbeidsrettede tiltak, som er ordinært arbeid del av programmet, fungerer spesielt for kvinner. Norskferdigheter blir fremhevet også som en veldig viktig aspekt for overgangen til arbeid i denne publikasjonen. Men denne forskningen påpeker at kommuner i Norge som driver med introduksjonsprogrammet har svært ulike arbeidsformer, og dette kan ha ført til ulike

resultater. Denne rapporten fremhever også store variasjoner i måloppnåelse og arbeidsmetoder mellom kommuner med tilsynelatende like rammebetingelser, og en del av variasjonen kan forklares med ulikheter i hvor vanskelig integrerings oppgaven er. Denne rapporten konkluderer med at kommuner selv kan påvirke resultatene i stor grad gjennom et effektivt integreringsarbeid (Djuve et.al, 2017).

1.6 Teoretisk rammeverk

Det teoretiske rammeverket jeg skal benytte av meg i oppgaven er implementeringsteori og translasjonsteori.

Et av hovedmålene med denne oppgaven er å se hvordan Asker kommune har implementert introduksjonsprogrammet. Det at jeg bruker implementeringsteori kan hjelpe meg til å se hvordan implementeringen har skjedd. Ved å vise til introduksjonsloven, så er alle kommuner i Norge som tilbyr introduksjonsprogrammet underlagt de samme retningslinjer fra staten. Dersom man virkeliggjør tiltakene lokalt, i kurs med målsettingene som er blitt gitt fra de sentrale myndighetene, så vil man ut ifra ovenfra-og-ned perspektivet få til en implementering av introduksjonsprogrammet (Hill & Hupe, 2014). Dersom man ser fra et nedenfra-og-opp perspektiv så forstår man en implementering av introduksjonsprogrammet ut ifra hvorvidt implementering agentene i de nederste trinnene i implementeringsprosessen oppnår målene deres (Hill & Hupe 2014).

Opgavens andre teoretiske rammeverk er translasjonsteorien. Translasjonsteorien handler om oversettelse av tekster og ideer og gjøre det forståelig til en ny kontekst (Røvik, 2007). Formålet ved å bruke denne teorien er å se hvordan Asker kommune har tolket lovverket og satt introduksjonsprogrammet ut til livet. Dersom man oversetter og tolker introduksjonsloven på en god måte så vil man etter teorien få til en implementering av introduksjonsprogrammet. Resultatene til introduksjonsprogrammet varierer i norske kommuner, og dette kan tenkes å være på bakgrunn av ulikhetene i hvordan kommuner tolker lovverket.

1.7 Asker kommune

I kommunen så bor det omtrent 61 000 personer anno 2019 (SSB, 2019). Asker kan sies å være en del av et bolig og arbeidsmarked i Oslo som er integrert. Regionen som Asker tilhører til har vært kraftig i vekst, og veksten på befolkningen i kommunen har ligget på ca 14% mellom perioden 2003-2013 (Toftdahl & Reinvang, 2015).

Ved å se på demografien i Asker så ser man at det er en høy andel av barnefamilier og unge som bor i kommunen. Men i Asker er det en litt lavere andel som er i aldersgruppen mellom 20-44 år. Befolkningsveksten som Asker har hatt kan forklares ved at man blant annet har hatt en økt arbeidsinnvandring fra EU, særlig fra Polen og Sverige (Toftdahl & Reinvang, 2015). Andelen av innvandrere i kommunen (inkludert norskfødte med to innvandrerforeldre) ligger på 20%.¹

Asker er en mellomstor kommune, og dette er en kommune som har mange arbeidsplasser. Disse arbeidsplassene er et bredt spekter av både offentlige og private virksomheter. Dette har ført til at Asker kommune har en relativ høy andel som er sysselsatt. Asker er også en veldig sentral kommune i regionen. Bybåndet som eksisterer fra Asker til Oslo er en viktig faktor for vekstområder ut fra Oslo. Strukturen til tettstedet er knyttet til E18 og jernbanen. E18 er hovedveien som strekker seg gjennom kommunen og dette bidrar til en økende fortetting. Togstasjonen ligger i Asker sentrum og har en god kollektivdekning, og den knytter Asker til flere nærliggende kommuner. Alt dette gjør det også enklere for å pendle i regionen (Toftdahl & Reinvang, 2015).

1.7.1 Hvorfor har jeg valgt Asker kommune?

Det er nevnt tidligere at det er opptil hver enkelt kommune selv å implementere introduksjonsprogrammet. Tidligere forskning har vist at kommuner har et stort

¹ Akershusstatistikk nr.2 2017:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VhymtSj0L98J:https://www.akershus.no/file/b418133ee84dfaa37de25d818c7b1cf0/Akershus%2Bstatistikk%2B2-2017%2Btall%2Bog%2Bfakta%2Bom%2Bbefolkningen%2Bi%2BAkershus.pdf+%&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no>

handlingsrom, og dette har ført til at det har oppstått ulike variasjoner av kvalitet og innhold i introduksjonsprogrammet (Djuve et.al, 2017). Det ville vært interessant å se hvordan implementeringen av introduksjonsprogrammet har skjedd i Asker. I følge IMDi (2018), så har Asker kommune vært i alle år en av de viktigste og dyktigste bosettingskommunen på Østlandet, og dette er en kommune som har tilsynelatende oppnådd gode resultater i introduksjonsprogrammet.

2 Teori

2.1 Innledning

Teorien i dette studiet skal bli brukt som et verktøy for å kunne kontekstualisere, diskutere og tolke de empiriske funnene (Flick, 2018). Studiet som skal gjennomføres vil spesifikt ta i bruk av implementeringsteori og translasjonsteori som et hjelpemiddel for å drøfte hvordan implementeringen av introduksjonsprogrammet i Asker kommune har vært og med hvilket resultat. Det er verdt å nevne at det finnes andre begreper for implementering, som f.eks iverksetting og gjennomføring, men i denne oppgaven vil jeg hovedsakelig ta i bruk av ordet implementering, og ikke de andre begrepene. Implementerings litteraturen er ikke en teori som har et konsis rammeverk. Dette er en teori som blir preget av ulike tilnærminger og synspunkter. Denne teorien har hovedsakelig to doktriner som er ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp (Hill & Hupe, 2014).

Kapittelet vil bli strukturert som følger i to hoveddeler: I den første halvdel av kapittelet så vil det komme en kort beskrivelse av implementeringsteoriens utvikling som et eget forskningsfelt. Deretter så skal jeg presentere de to hovedtilnærmingene til implementeringsteorien, hvor jeg tilslutt kommer med også noen forventninger til funn . I den andre hoveddelen av kapittelet så skal jeg ta for meg translasjonsteorien, hvor jeg redegjør for det mest sentrale i teorien. Jeg vil også komme en forventning til funn knyttet til translasjonsteorien.

2.2 Implementeringsteorien

Implementering er et forskningsfelt som ble fremstilt i USA på 1970 tallet som en reaksjon mot den voksende bekymringen over effektiviteten av ulike reformprogrammer (Treib & Pülzl, 2006). Den første generasjonen av implementeringsstudier, som dominerte mye av 1970-tallet, var preget av en pessimistisk undertone. Denne pessimismen var drevet av en

rekke case studier som representerte eksempler på mislykkede implementeringer (Treib & Pülzl, 2006). Teoribygging var ikke hjertet av den første generasjonen av implementeringsstudier, men den andre generasjonen begynte å legge frem en rekke teoretiske rammer og hypoteser. Denne perioden ble preget av debatter mellom det som senere ble kalt ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp tilnæringer innenfor implementeringsstudiene. Ovenfra-og-ned perspektivet oppfattet implementering som den hierarkiske gjennomføringen av sentrale definerte politiske intensjoner. Nedenfra-og-opp perspektivet, istedenfor, understreket at implementering ble gjennomført av hverdagslige problemløsende strategier til bakkenivå byråkrater. Den tredje generasjonen av implementeringsforskningen prøvde å bygge bro mellom gapet av ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp perspektivene. Dette gjorde de ved å inkludere innsiktene i begge perspektivene i sine teoretiske modeller. Samtidig var det selvproklamerte målet til den tredje generasjons forskning å være “mer vitenskapelig” enn de to foregående i sin tilnærming til studiet av implementering (Treib & Pülzl, 2006).

Implementeringsstudie eksisterer i et skjæringspunkt mellom organisasjonsteori, offentlig forvaltning, offentlig ledelse og andre statsvitenskapelige studier (Treib & Pülzl, 2006). Litteraturen har gitt et viktig bidrag på hvordan politikk forvandles under utførelse prosessen, helt frem til leveransen av et politisk tiltak (Treib & Pülzl, 2006).

2.3 Ovenfra-og-ned

De sentrale forskerne innen denne tilnærmingen er Pressman og Wildavsky (1973), Van Meter og Van Horn (1975) og Mazmanian og Sabatier (1986). De amerikanske forskerne Pressman og Wildavsky (1973) pleier å bli kalt for grunnleggerne av implementeringsstudiene (Hill & Hupe, 2014). Pressman og Wildavskys opprinnelige arbeid fulgte en rasjonell tilnærming. De startet fra antagelsen om at de politiske målene som blir fastsatt, blir gjennomført av sentrale beslutningsstakere. I deres oppfatning, så ble det gjennomført forskning med mål å analysere vanskelighetene med å oppnå implementering av politikk. Det var derfor de så implementering som et samspill mellom innstillinger av mål og

tiltak som var rettet mot å oppnå den. De hevdet at effektiv implementering blir stadig vanskeligere hvis et offentlig vedtak må passere gjennom en rekke “sjekkpunkter”. Pressman og Wildavsky var skeptiske på at implementering i det hele tatt kunne fungere (Treib & Pülzl, 2006), først og fremst fordi omgivelsene innad og rundt implementering av et offentlig vedtak består av et miljø med mange aktører. Denne holdningen til disse to forskerne har blitt sett på som ansvarlig for den pessimistiske tonen i mye av implementeringsstudiet, først og fremst fordi det blir antydning at målrettet handling vil være svært vanskelig å oppnå hvor det er flere aktører (Hill & Hupe, 2014).

Van Meter og Van Horn (1975) tilbød en mer utførlig teoretisk modell (Hill & Hupe, 2014). Deres utgangspunkt var imidlertid svært lik Pressman og Wildavsky. De var opptatt av studien om hvorvidt implementerings utfallene samsvarer med målene som ble fastsatt i de første politiske beslutningene. Modellen deres inkluderte seks variabler som formet forholdet mellom politikk og ytelse. Deres tilnærming er relativt enkelt. De foreslår at det er behov for å ta hensyn til mengden av endring som kreves og nivået av konsensus. Derfor hypoteser de at implementering av offentlig politikk vil være mest vellykket der bare marginale endringer er påkrevd og mål konsensusen er høy (Hill & Hupe, 2014)

Paul Sabatier og Daniel Mazmanian (1986) startet deres analyse med en politisk beslutning som er blitt fattet av en statlig representant. Derfor antok de en klar atskillelse av dannelse av politikk fra implementering av politikk. Deres modell består av seks kriterier for en effektiv implementering:

- Politisk mål må være klare og konsekvente
- Politikken er basert på en gyldig årsaksteori
- Implementeringsprosessen er strukturert tilstrekkelig
- Implementerings ansatte er forpliktet til program målet
- Interessegruppene (utøvende og lovgivende) er støttende
- Det er ingen skadelige endringer i de sosioøkonomiske rammebetingelsene.

2.3.1 Forventninger

Relevansen til denne teoretiske tilnærmingen av implementering kan være med å vise oss hvordan Asker kommune har gjennomført et politisk vedtak som kommer fra sentralt hold, og dersom kommunen følger og opprettholder de statlige retningslinjene så vil man få til en god implementering. Forventningene til funnene tilsier at dersom Asker kommune er i samsvar med målene og prosedyrene som er blitt satt fra det øverste hold og kommunen utfører handlingene deres på bakgrunn av dette, så vil implementeringen av introduksjonsprogrammet føre til gode resultater.

2.4 Nedenfra-og-opp

I slutten av 1970-tallet og tidlig på 80-tallet oppstod nedenfra-og-opp perspektivet som en kritisk respons mot ovenfra-og-ned perspektivet. Flere av studiene innenfor dette perspektivet viste at politiske utfall ikke alltid var tilstrekkelig knyttet til opprinnelige politiske mål, og at den antatte årsakssammenhengen derfor var tvilsom. Studier som tilhørte dette perspektivet startet vanligvis fra bunnen ved å identifisere nettverk av aktører som var involvert i leveransen av politiske vedtak. Forskere innenfor dette perspektivet avviste ideen om at politikk er definert på sentralt nivå, og at de som implementerer må holde seg til målene så nøye så mulig som en gunstig faktor (Treib & Pülzl, 2006). De klassiske nedenfra-og-opp forskerne er Lipsky (1971) og Hjern (Sabatier, 1986).

Michael Lipskys analyse av atferden til frontlinje personell i offentlige tjenester, som han blant annet kalte bakkenivå byråkrater, har hatt en viktig innflytelse på implementeringsstudiene. Lipsky argumenterer for at avgjørelsene til bakkenivå byråkratene, altså rutine som de etablerer selv, og enhetene de tar i bruk for å takle usikkerhet og arbeidspress, blir til den politikken som de utfører (Hill & Hupe, 2014). I kontrast til ovenfra-og-ned perspektivet, som starter med en politisk beslutning og fokuserer på i hvilken grad målene oppnås over tid og hvorfor, så begynner nedenfra-og opp perspektivet med å identifisere nettverk av aktører som er involvert i levering av tjenester i et eller flere lokale områder, og fokuserer på deres mål, strategier, aktiviteter og kontakter (Sabatier, 1986). Hjern (Sabatier, 1986) bruker disse nettverkene som et redskap for å utvikle nettverkstekniker for å identifisere lokale, regionale og nasjonale aktører som er involvert i planlegging,

finansiering og gjennomføring av relevante offentlige og ikke-statlige programmer. Dette gir en mekanisme for å flytte bakkenivå byråkrater opp til de øverste beslutningstakere i både offentlige og private sektor (Hill & Hupe, 2014).

2.4.1 Forventninger

Det kan forventes at nedenfra-og-opp perspektivet kan forklare hvordan Asker kommune har implementert introduksjonsprogrammet og med hvilket resultat. Det at introduksjonsloven gjør det mulig for kommunene selv å lage introduksjonsprogrammet så forventer jeg at bakkebyråkratenes arbeid med tiltaket har en stor innvirkning på implementeringen av det politiske tiltaket og dens måloppnåelse.

2.5 Translasjonsteoretisk tilnærming til implementering

Translasjonsteorien kan bli brukt som en tredje alternativ tilnærming til implementerings doktrinen (Røvik et.al, 2014). Den translasjons teoretiske tilnærmingen har potensialet for å kunne forstå bedre, og være bedre i stand til å håndtere implementeringsprosesser i introduksjonsprogrammet. Dette er en indirekte påstand som betinger at vi ser nærmere på spørsmålet om hvordan den translasjonsteoretiske tilnærmingen kan relatere til de eksisterende implementering doktrinene som er ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp (Røvik et.al, 2014 s. 411). Men påstanden her er at den translasjonsteoretiske tilnærmingen til dels utfordrer og kan supplere de etablerte doktrinene i implementerings litteraturen.

Denne teorien dreier seg egentlig hovedsakelig å gjøre om tekster forståelig på andre språk enn det er blitt opprinnelig skrevet på (Røvik, 2007). Man kan argumentere at ved å bruke denne teorien så får man en annen form for innsikt i implementering av introduksjonsprogrammet. Ved å bruke denne teorien så tilegner man seg en forståelse av overføring og tolkning av ideen som er introduksjonsloven mellom ulike formelle organisasjoner, og dermed implementere det politiske objektet som er introduksjonsprogrammet.

Relevansen til denne teorien bygger på den sentrale utgangspunktet som er at ideer ikke er en ting som skal overføres og implementeres (Røvik et.al, 2014). Kjennetegnet ved denne teorien er blant annet at reformideer teoretiserer som ideer og kan kontinuerlig endres når de overføres og iverksettes. Dette er et grunnleggende resonnement som skiller seg i forhold til tenkningen bak de øvrige doktrinene, og særlig ovenfra-og-ned, hvor ideer snarere antar form som uforanderlige fysiske gjenstander. I ovenfra-og-ned så ligner implementeringsprosessen mer på tekniske installeringer (Røvik et.al, 2014). Ved at lover som for eksempel introduksjonsloven kan bli teoretisert som en ide, og dermed som foranderlige størrelser, får man i translasjonsteoretiske tilnærmingen et blikk og begrep for hva organisasjoner kan gjøre når disse ideene blir implementert. Ved å bruke translasjonsteori så får vi innsyn hvor avgjørende det kan være både hvorvidt introduksjonsprogrammet blir implementert, og i hvilken versjon de blir implementert og hvordan det virker i praksis.

2.5.1 Forventinger

Det kan forventes at utfallet av implementeringsprosessen avhenger blant annet av hvordan introduksjonsloven oversettes. Dersom oversettelseskompetansen som bakkebyråkratene i kommunen besitter er god så vil man lykkes med introduksjonsprogrammet. I tilfeller der man mislykkes med implementeringen av introduksjonsprogrammet, vil man ut fra dette perspektivet forklare ut ifra knapphet på translatørkompetanse (Røvik et.al, 2014).

3. Metode

3.1 Innledning

Den metodologiske tilnærmingen som masteroppgaven har tatt i bruk skal bli presentert i dette kapittelet. For det første så starter jeg dette kapittelet med å redegjøre for forskningsdesignet i oppgaven. Masteroppgaven benytter en kvalitativ casestudie, og jeg skal argumentere hvorfor en casestudie er formålstjenlig, ved å demonstrere hvorfor strategisk utvelgelse av case er passende for å svare på problemstillingen som er blitt satt for oppgaven. Dette gjør jeg ved hjelp av oppgavens empiriske datamaterial. Under dette kapittelet så skal jeg også redegjøre for begrunnelsen for utvalget av informanter, hvor jeg går igjennom dataen og hvordan den ble samlet inn. Jeg skal også kort beskrive presentasjon av resultatene, og jeg skal også i kapittelet nevne oppgavens avgrensninger, samt diskutere oppgavens kvalitet ved å vise til validitet og reliabilitet. Til slutt så avsluttes dette kapittelet med de etiske hensynene som jeg har tatt hensyn til.

3.2 Forskningsdesign

Oppgavens forskningsdesign har et kvalitativt utgangspunkt. Dette designet er planen til mitt forskningsstudie. Med andre ord så er dette utgangspunktet en handlingsplan som handler hovedsakelig om: hvilke spørsmål skal en studere, hvilke data som er relevante, hvilke data som skal samles, og hvordan man analyserer resultatet (Yin, 2017).

En kvalitativ casestudie er mer enn bare å gjennomføre en forskning på en enkelt individ eller situasjon. For en forsker som er nybegynner, så er casestudier en utmerket mulighet til å få stor innsikt i et fenomen. Dette gjør mulig for meg som forsker å svare på “hvordan” og “hvorfor” spørsmål, mens man også tar hensyn til hvordan et fenomen påvirkes av konteksten (Baxter & Jack, 2008). I det man vurderer hva forskningsspørsmålet skal være, så må man også vurdere hva casen skal være. Det høres enkelt ut, men slik Baxter og Jack (2008)

poengterer, så kan det å bestemme hva enheten av analysen (case) er, være utfordrende for både nybegynnere og erfarne forskere.

Men essensen av et casestudie er at den forsøker å belyse en beslutning eller et sett av beslutninger. Dette gjør man ved å se på hvorfor beslutningene ble tatt, hvordan de ble implementert, og med hvilket resultat (Yin, 2017). Metoden bak en casestudie involverer systematisk å samle nok informasjon om en bestemt person, sosiale omgivelser, arrangementer eller grupper, slik at forskeren kan effektivt forstå hvordan det fungerer eller funksjonen bak. Den vitenskapelige fordel av en casestudie ligger i evnen til å åpne vei for funn. Det kan lett tjene som mulighet for innsikt og til og med hypoteser som kan forfølges i etterfølgende studier (Berg, 2001). Jeg skal gjennomføre en casestudie av en enkel kommune i Norge. Casestudiet som gjennomføres vil kunne bidra til en dypere forståelse for de mekanismene som er eller kan være nyttige i introduksjonsprogrammet.

3.3 Utvalg

Et av de store forskjellene mellom en kvalitativ og en kvantitativ forskning er utvalget av informanter. Utvalget som fremkommer i en kvalitativ forskning er ikke tilfeldig, og det er på mange måter jeg som en forsker, som kan gjennomføre utvelgelsen av case objekter (Creswell et.al, 2017).

Proessen til å finne informantene som skulle være en del av mitt forskningsstudiet fulgte relativt en lineær vei. Det jeg gjorde var å finne frem informasjon om Asker kommune og deres arbeid med introduksjonsprogrammet. Denne informasjonen jeg fant var belysende ved at jeg kom frem til noen sentrale aktører. Jeg avgrenset denne informasjonen og fikk frem det potensielle utvalget mitt. Her har jeg valgt ut til sammen 7 ulike informanter, og disse består av mellomleder, programrådgivere (flyktningskonsulenter) og koordinator for introduksjonsprogrammet. Denne utvelgelsen er sterkt knyttet opp mot oppgavens problemstilling. Jeg har bevisst valgt ut en gruppe av informanter som kan være med å bidra til data og informasjon om det jeg forsker på.

3.4 Intervju

Jeg har gjennomført semi-strukturerte intervjuer av utvalgte informanter i Asker kommune. Et semistrukturert intervju er et verbalt utveksling hvor jeg som intervjuer forsøker å fremkalle informasjon fra en informant ved stille spørsmål (Longhurst, 2003). Selv om jeg har forberedt en liste over forhåndsbestemte spørsmål, så utfolder denne formen for intervju på en måte som er “samtale aktig”, og det gir deltakerne av intervjuet muligheten til å kunne utforske spørsmålene som blir stilt (Longhurst, 2003).

Jeg har hatt et mål ved å bruke denne formen som intervjuet er bygget på. Ved å ta i bruk semi-strukturerte intervjuer så vil jeg som forsker danne meg et rom hvor en relativ fri samtale kan oppstå med informantene (Longhurst, 2003). Disse samtalene skal være bygget rundt temaer som jeg har strukturert intervjuene rundt og har valgt ut.

Jeg har ansett denne formen for intervju som datainnsamlingsmetoden som hensiktsmessig for forskningstemaet. Ved at jeg har vært opptatt av hvordan informantene i oppgaven skaper deres egne meninger, eller hvordan de forstår deres virkelighet relatert til introduksjonsprogrammet, så gir denne formen for intervju muligheten til informantene med å kunne utdype med fortellinger. Jeg som tilrettelegger kan også holde informanter på emnet, slik at de kan blant annet utforske emnet fra så mange vinkler som de ønsker (Longhurst, 2003). Dette har også blant annet ført til at man har kommet inn på informasjon som jeg ikke har blant annet tenkt på.

3.4.1 Struktur og spørsmål til intervju

For å begynne med, så må forskere kort legge seg helt på emnet som skal studeres. Etter at man har gjort dette, så er det viktig å utarbeide en liste over temaer eller spørsmål for å spørre deltakerne (Longhurst, 2003). Spørsmålene som jeg stilte i starten av intervjuene var spørsmål om utdanningsbakgrunn, men også spørsmål om deres arbeidsoppgaver og hvilke spor i introduksjonsprogrammet de jobber i. Kjernen av intervjuene bestod av spørsmål som

var reflekterende og åpen. Spørsmålene som ble stilt er tilsynelatende “grand tour questions” (Spradley, 1979). Disse spørsmålene åpnet for informantene i forskningen til å komme fortellinger. Denne typen spørsmål tilbyr mange muligheter for å kunne se nærmere på aspekter av erfaringene og virkeligheten til informantene. Man kan også utvide disse spørsmålene til å inkludere andre eksponenter av erfaring, ved at informantene kan også gi en “grand tour” gjennom en tidsperiode. Ved å stille slike spørsmål så kan de ta oss gjennom en sekvens av hendelser som har skjedd tidligere (Spradley, 1979). Ved å ta i bruk spørsmålene som ble stilt til informantene, så sørget jeg for at de kunne snakke fritt rundt temaene som jeg foreslo. Informantene som ble intervjuet i oppgaven fikk varierende spørsmål om programinnholdet i kommunen, målsettingene til introduksjonsprogrammet, resultatene som kommunen har oppnådd, ledelse og organisering, kontakten de har med deltakere og deres kompetanse relatert til introduksjonsprogrammet. Jeg avsluttet med spørsmål relatert til hva de selv mener er vellykket implementering, og disse spørsmålene skulle virke som oppsummerende for intervjuene.

3.4.2 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene i forskningsoppgaven ble gjennomført i høsten 2018. Intervjuene fant sted i flyktningetjenesten og Folkeuniversitet i kommunen. Før intervjuene begynte så gikk jeg over formålet med studiet, og hvor mye tid det trengtes for å fullføre intervjuene. Intervjuene som ble gjennomført ble tatt opp ved hjelp av lydbånd. Jeg brukte både en båndopptaker og mobil i tilfelle det skulle oppstå tekniske problemer. I tillegg ved å bruke lydopptak så skrev jeg også noen notater under intervjuene. For meg, som en forsker, så var det også viktig å kunne skrive notater under intervjuet. Ved å ta i bruk disse verktøyene, spesielt bruken av lydopptak, så fungerte disse som en forsikring i forhold til korrekt sitering av de utvalgte informantene i oppgaven (Creswell et.al, 2017).

Det er verdt å nevne at det kan være en svakhet ved at jeg skrev notater og tok opp lyd ved hjelp av opptaker, først og fremst fordi det kan være forstyrrende elementer for informantene. Et av informantene som ble intervjuet ble litt oppmerksom på båndopptakeren rett før intervjuet skulle begynne, men det gikk greit for informanten. Det at jeg var åpen rundt at jeg

skulle ta opp intervjuene var med på å gjøre at informantene i oppgaven svarte spørsmålene grundig og konkret. De fleste av informantene i oppgaven unngikk ikke å svare på spørsmålene som ble stilt, bortsett fra den ene informanten som ikke svarte på spørsmålene som var relatert til medarbeidernes rolle. Spørsmålene som ble stilt var i større grad rettet mot programrådgiverne i kommunen, og denne informanten hadde ikke noe særlig tilknytning til rollen som en programrådgiver ved at denne informanten er en koordinator for programmet. Det at jeg forsket på introduksjonsprogrammet i Asker kommune kan også ha påvirket intervjuene av informantene i oppgaven. Det at jeg forsker på Asker kan potensielt ha hatt en effekt på hvordan de har svart på spørsmålene som jeg har stilt.

3.4.3 Bearbeiding av intervjuene

Intervjuene med informantene i oppgaven ble bearbeidet ved at jeg gikk regelmessig tilbake til lydbåndopptakene ved å se at jeg hadde sitert og notert samtalene riktig. Etter at jeg har transkribert intervjuene så slettet jeg lydopptakene. Jeg var også veldig nøye med å gi de ulike intervju dokumentene en tittel som tilsa hvilken informant det gjaldt. Jeg ga de ulike informantene en pseudonym, f.eks. Informant 1. Etter at jeg samlet inn dataene og organiserte de, så måtte jeg deretter skape en mening rundt hele databasen (Creswell et.al, 2017). Jeg leste transkripsjonene flere ganger, slik at jeg kunne fordype meg i detaljene i helhet.

Ved å se på de ulike transkripsjonene flere ganger, så kunne jeg se intervjuene som en helhetlig enhet, hvor jeg kunne bryte det ned i ulike deler. Jeg gikk igjennom hver av intervjuene som ble transkribert og prøvde å finne et mønster. I det jeg gikk gjennom de ulike dataene så fant jeg mønstre, hvor jeg fant utsagn og temaer som jeg var interessert i. Det jeg gjorde var at jeg skapte merkelapper i teksten, noe som gjorde at det ble enklere for meg å sette det sammen til en tekst som var mer helhetlig. Det jeg som forsker gjorde, var å se etter en historie, som i en fortellende forskning, og se sammenhengen mellom prosessene og handlingene til de utvalgte informantene (Creswell et.al, 2017).

3.5 Presentasjon av resultatene

Studiets funn fremkommer i empirien som er blitt samlet i forskningen. Intervjuene med informantene og de tallmessige resultatene fra IMDi brakte frem de mest sentrale dataene i empirien, og dette er også grunnlaget for hvordan jeg har satt opp selve drøftingen rundt funnene. I henhold til hvordan jeg har satt sammen dataene fra informantene, så har jeg delt empirien ut fra ulike temaer. Disse temaene i empirien følger en rød tråd som potensielt kan fortelle en historie. Ut fra hensyn til dette, så har jeg også fremstilt informantenes synspunkt på de ulike temaene.

Dataene som er blitt samlet inn er det som utgjør bakteppe for drøftingskapittelet. Informantenes generelle erfaringer og oppfatninger rundt introduksjonsprogrammet er et av byggesteinene rundt drøftingen som er basert på funnene i empirien. Ved å gjøre dette så viser jeg hvordan empirien og drøftingskapittelet er relevant for oppgavens problemstilling. Men i forhold til hvordan drøfting av funnene er blitt satt opp, så har jeg valgt å dele det inn i tre deler i lys av oppgavens teoretiske rammeverk.

3.6 Dokumentstudie

I tillegg ved å bruke dataene som ble samlet inn ved intervjuene med informantene, så gjennomførte jeg også en studie av dokumenter. Helt fra begynnelsen av i studiet så tok jeg i bruk dokumenter som tar for seg introduksjonsprogrammet. Jeg benyttet meg også av dokumentene som et bakteppe gjennom hele utviklingen av teorien. Ved at jeg har benyttet av meg “Rundskriv til lov om introduksjonsordningen” (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016), så har jeg fått en grunnleggende informasjon om introduksjonsprogrammet. Dette dokumentet førte meg videre også til Stortingsmeldinger, disse var blant annet Meld. 16 (2015-2016) og Meld. 30 (2015-2016). Ved å gjøre dette, så hjalp det meg ved å vise hvordan jeg kunne gjøre problemstillingen relevant for Asker kommune.

3.7 Avgrensninger

Det har blitt gjort avgrensninger i masteroppgaven i henhold til problemstillingen som er blitt satt. Avgrensningene som er gjort for denne oppgaven har sørget for at jeg har begrenset meg til å fokusere på en kommune. Dette er både av grunner som gjelder tidsbruk og praktikalitet. Utgangspunktet for denne forskningen er blant annet den direkte tilknytningen de lokale bakkebyråkratene har til introduksjonsprogrammet. Så jeg har også begrenset denne oppgaven ved å fokusere på bakkebyråkratene i kommunen. Jeg var hovedsakelig interessert i å diskutere implementeringen av introduksjonsprogrammet i Asker kommune, og synspunktet som de lokale aktørene har er noe jeg har vært opptatt av. Men det er verdt å nevne kort at det kunne også vært interessant å forske mer på bakkebyråkratene i NAV Asker, men ved å gjøre dette, så ville omfanget til masteroppgaven blitt større.

3.8 Kvalitet i analysen

Det er ikke nok å tilegne seg perspektiv og ulike vilkår, til syvende og sist så må man translaterer ideer til strategiske praksiser eller teknikker (Creswell et.al, 2017). Jeg har anvendt organisering av teknikker for å ta hensyn til design av forskningsoppgaven, generering av data, drøfting av empirien og presentasjon av funnene.

I feltet så har jeg som forsker tatt beslutninger om hva som er viktig å studere, og hva som er relevant for formålet med studiet, og interessen for fokusen (Creswell et.al, 2017). Jeg har bygget en tillit med deltakerne av masteroppgaven, og jeg har også tatt hensyn til for å sjekke for feilinformasjon som kan skyldes forvrengninger som har blitt introdusert av forskeren, som er meg eller informantene. Jeg har også hatt en langvarig engasjement og vedvarende observasjon for å få til dette.

Det å klargjøre forsknings nøytralitet fra begynnelsen av studiet er særdeles viktig. Dette er fordi leseren skal kunne forstå forskerens posisjon og eventuelle forutsetninger eller antagelser som kan være med å påvirke forskningen (Creswell et.al, 2017). Jeg avklarer først ved å påpeke at jeg selv kommer fra Asker kommune, og dette kan ha påvirket min analyse av introduksjonsprogrammet og dens implementering, men jeg har også prøvd å være bevisst på dette for å unngå akkurat dette. Jeg er veldig bevisst på at dette kan påvirke hvordan jeg

tolker dataene i analysen, og ved å ikke informere leserne om dette så kan det potensielt diskreditere funnene som fremkommer i empirien.

Pålitelighet kan brukes på flere måter. Et av de mest populære er bruken av koding og deretter sammenligne disse. Dette gjør man for å kunne fastslå påliteligheten av prosessen av dataanalysen (Creswell et.al, 2017). For å oppnå en god pålitelighet så har jeg tatt i bruk detaljerte feltnotater, og brukt som sagt en god båndopptaker for lydopptak og deretter transkribere båndet som er blitt tatt opp. Lydbåndene må også transkriberes for å indikere det trivielle, men ofte avgjørende pauser og overlapper. Ved å dekode dataene ved å gi dem ulike koder så får man en stabilitet av datasettet. Man oppnår en pålitelighet når man analyserer transkripsjons dataen (Creswell et.al, 2017).

3.9 Etiske vurderinger

Jeg har tatt for meg de etiske vurderingene som måtte gjøres i henhold til masteroppgaven, spesielt relatert til intervjuene. Denne oppgaven er meldt inn til NSD, og den er blitt godkjent. Det å ha i bakhodet en generell vurdering av hva jeg anser som en etisk vurdering har vært viktig. Det å vise informantene til oppgaven en åpenhet og tillit så gjør de dem trygge. Jeg lot informantene bestemme hvor intervjuene skulle, og dette gjorde at jeg viste en gjensidighet. Det er verdt å nevne at jeg har forklart til informantene at de skulle være anonyme, hovedsakelig at jeg gir dem pseudonymer. Men ved at jeg gir dem pseudonymer så vil ikke informantene få en fullstendig anonymitet, dette er fordi at kommunenavet blir oppgitt i den endelige oppgaven. Det at informantene får pseudonymer så får de en viss grad av anonymitet, og dette er viktig for at informantene ikke skal bli gjenkjent etter at oppgaven blir fullført. Jeg har også nevnt til informantene at det er viktig for meg at referatene fra intervjuene som har blitt gjennomført skal være så mye som mulig slik sitatene opprinnelig var. Til slutt vil jeg nevne kort at jeg er bevisst på at oppgaven min er formet av mange ting, og at det er flere forhold og omstendighet som jeg ikke har tatt hensyn til som kan være med å påvirke oppgavens resultater. Dette gjelder f.eks. mitt valg om å ikke intervju NAV-arbeidere eller lærere og programdeltakere. Med tanke på tid og begrensinger så har jeg ikke valgt å gjøre dette.

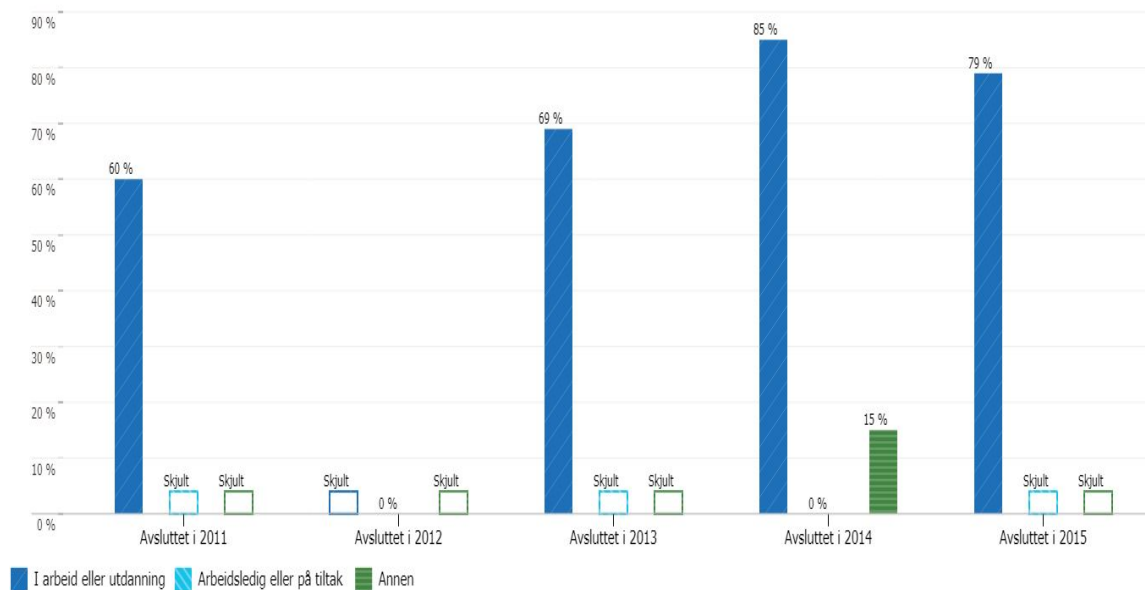
4 Empiri

Dette kapitlet skal presentere oppgavens empiriske funn. Empirien er delt inn slik at resultatene som Asker kommune har oppnådd blir presentert først. Deretter så skal det empirien gå inn på målene for introduksjonsprogrammet i kommunen, før det går over til selve programinnholdet. Organiseringen av introduksjonsprogrammet vil også bli redegjort i empirien, i likhet med empirien om medarbeidere og ledelse.

4.1 Resultater

Formålet med introduksjonsprogrammet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for å delta i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet. Asker kommune, sammen med den kommunale NAV-kontoret har som et felles mål at flest mulig kommer ut i arbeid og utdanning, og deltakerne skal være i skole eller arbeid etter endt introduksjonsprogram.

Status ett til fem år etter avsluttet introduksjonsprogram (prosent)



Figuren viser andel tidligere deltakere som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet for ett til fem år siden fordelt etter arbeidssituasjon etter avsluttet/avbrutt introduksjonsprogram i 2016 i Asker.

Kilde: SSB, sist målt: november 2017

4.1.1 Asker kommune

Tabellen² ovenfor viser oss de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet som har enten avbrutt eller avsluttet programmet. Denne tabellen viser også arbeidssituasjonen til deltakerne etter henholdsvis ett til fem år etter endt program. Tabellen skal også skille mellom hvorvidt personen er under utdanning eller sysselsatt, eller om personen er registrert som arbeidsledig eller på tiltak. Figuren ovenfor skal også vise om personer har en eller annen ukjent status etter endt program.

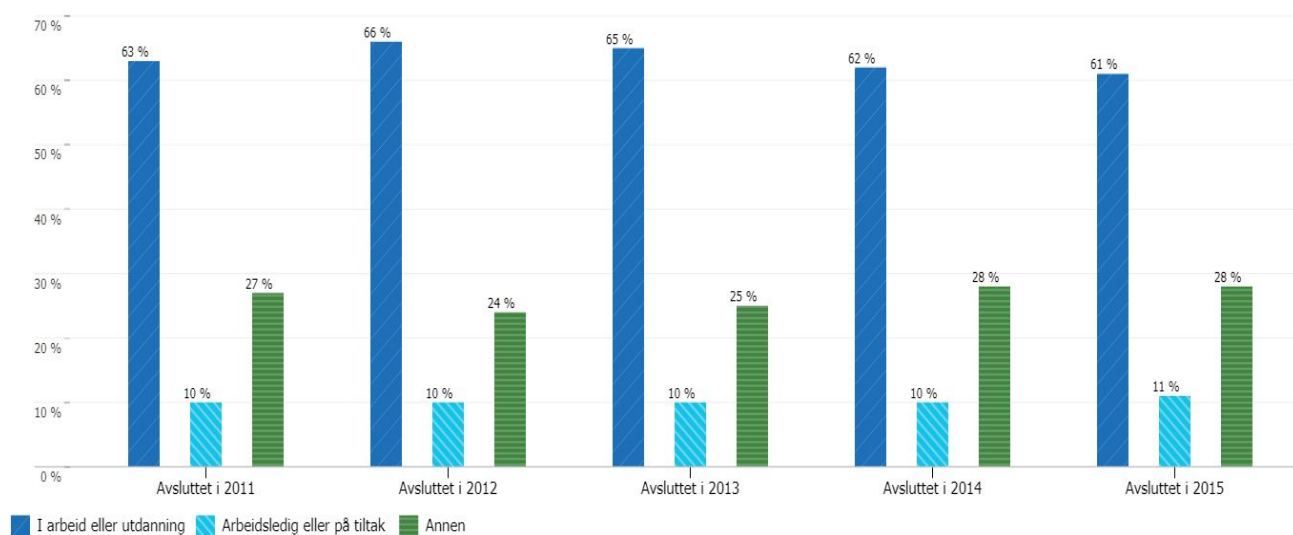
Denne tabellen kan leses på følgende måte: i valgt år var x antall/prosent av de som avbrøt eller avsluttet introduksjonsprogrammet for x antall år siden i utdanning eller arbeid (IMDi). Ved å se på tabellen så er det slik at 60 prosent av de som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet i Asker kommune mellom ett og fem år etter, var i arbeid eller utdanning i 2011. Tallene for 2013, 2014 og 2015 er for øvrig 69, 85 og 79 prosent.

² IMDi:

[https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0220/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@\\$u=prosent:\\$y=2016;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=alle](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0220/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@$u=prosent:$y=2016;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=alle)

Tabellen ovenfor viser oss også talle som er skjult. Disse tallene kan da være skjult av personvern hensyn. Det kan også være slik at tallene er for små til å vises frem. Som regel gjelder dette data om 4 personer eller færre, men det kan også gjelde data som gjør det mulig å regne seg om 4 personer eller færre. Dersom det ikke finnes data, så vil det stå “manglende data”. Dette kan også skyldes at data ikke er rapportert, at IMDi ikke har tilgang til disse dataene, eller at de ikke lar seg regne ut fordi deler av dataene er skjult (IMDi).

Status ett til fem år etter avsluttet introduksjonsprogram (prosent)



Figuren viser andel tidligere deltakere som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet for ett til fem år siden fordelt etter arbeidssituasjon etter avsluttet/avbrutt introduksjonsprogram i 2016 i Norge.

Kilde: SSB, sist målt: november 2017

4.1.2 Norge

Tabellen³ over viser oss tallene for de tidligere deltakere som har avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet for hele Norge. Hvis man sammenligner tallene fra de to ulike figurene så ser man at Asker har oppnådd høyere tall enn landsbasis, Asker er over den nasjonale målsettingen de store delene av tidsperioden mellom 2011-2015. På det laveste så

³ IMDi statistikk:

[https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@\\$u=prosent;\\$y=2016;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=alle](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@$u=prosent;$y=2016;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=alle)

fikk Asker 60 prosent i 2011, sammenlignet med resten av landet som fikk 63 prosent det samme året. På det høyeste så fikk Asker 85 prosent i 2014, sammenlignet med 65 prosent for resten av landet totalt sammenlagt.

4.1.3 Deltakere som ikke får avslutte

I Asker, så har man selvfølgelig en liten prosent, som man ikke har klart å få ut av deltakere og avsluttet programmet for, men informant 1 hevder at:

“Når vi ser på antallet, så ser vi at det har blitt avsluttet 30 personer på ett år, men den lille prosenten som vi ikke får til å avslutte er 2-3 personer.” (Informant 1, 2018)

Når det gjelder de som ikke kommer i jobb er varierende fra år til år ut ifra tabellen. Men det er noen trekk ved deltakerne kan påvirke resultatet. Det kommer frem i intervjuene med informanten at man ser at flere av deltakerne i Asker kommune har begrensninger grunnet fysisk eller psykisk helse, og dette kan ha som sagt betydning for resultatet for introduksjonsprogrammet i Asker kommune. Eldre introduksjonsdeltakere har større utfordringer med å komme i jobb og kan mangle motivasjon. Mange opplever ny og annerledes arbeidskultur hvor det er vanlig at både kvinner og eldre er i arbeid. En annen forutsetning for at en del personer skal komme videre i arbeid eller utdanning er stort fokus på arbeidsforberedende tiltak, kulturforståelse, norskkunnskaper og organisering av hverdagen. Det kan være ulike grunner til disse personene ikke blir ferdige. Men de vanligste grunnene er blant annet som sagt av av ulike helseårsaker, det de er litt for gamle til å kunne gå i jobb, eller at de ikke er motiverte. Men slik den informant 1 sa så ser man lite av det i Asker når det gjelder avslutning av programmet på grunn av motivasjon.

4.2 Mål for introduksjonsprogrammet i Asker kommune

Forskere som studerer implementering av politikk trekker frem hvor viktig det er at man har klare mål, og dette er viktig for selve implementeringen *av en politisk objekt*(Ricucci et.al, 2004).

4.2.1 Kvalifisering til utdanning eller arbeid

Når det gjelder målsettingen for programmet i Asker kommune, så kommer det frem i en av informantenes svar:

“Den skal jo bidra til at nyankomne flyktninger skal kvalifisere seg til arbeid eller utdanning, det er målet. Det står i introduksjonsloven. Introduksjonsloven er lett tilgjengelig og den leser vi jevnlig, for å følge loven helt.” (Informant 6, 2018)

Det kommer frem i spørsmålene om målet med introduksjons arbeidet som blir gjort i Asker, at man fokuserer hovedsakelig på to ulike aspekter. Informant 1 som ble intervjuet sa på følgende måte:

“Målet vårt har jo alltid vært å ha stabilt gode tall på å få flest ut i jobb og videre utdanning. I tillegg har vi fokusert på mer stabilt arbeidsplass, vi skal ikke bare få de ut i jobb, men en varig og stabilt jobb. Men målet vårt er fortsatt å opprettholde den stabile trenden som vi har i veldig mange år, vi har jo ligget på mellom 70 og 80 % når det gjelder jobb og utdanning.” (Informant 1, 2018)

Dette er den ene aspektet av målet i kommunen. De ansatte som jobber med introduksjonsprogrammet vil heller ikke at arbeidet som flyktingene kommer til skal være vikariat, men helst en fast jobb. De vil introduksjonsdeltakeren kommer til et jobb hvor de selv ønsker. Informant 1 påpekte at dette har de som mål, og at de skal fortsette med dette. Men målet som sagt som informantene får frem, er at de vil få flest mulig ut i arbeid eller utdanning. I Asker så får man jo nesten like mange som går på videregående som man får ut i arbeid, det er også slik at det er ikke mange som går rett på høyere utdanning. Dette er først og fremst fordi slik en informant sier: *“For å kunne gå på høyere utdanning, så trenger man å kunne beherske høyt nivå med norsk, men også et høyt nivå av engelsk.” (Informant 6, 2018)*

Informant 1 i forskningen fremhevet at: *“målet er jo i henhold til introduksjonsloven.” (Informant 1, 2018)* Informanten påpekte at målet blir oppnådd dersom man oppnår det som står i lovteksten, men samtidig hevdet at målet kommer også an på den individuelle planen

med introdeltakere. Vanligvis så kan det for eksempel stå i en individuell plan at deltakeren skal være kvalifisert til ordinær arbeid, og man ser målet som nådd dersom deltakeren når 60% stilling eller mer i arbeidslivet, helst 80 til 100%. Men man må være oppmerksom på at det er veldig individuelt fra person til person. Kort og enkelt, det som er felles med medarbeidernes syn på at man har nådd målet er at deltakerne får en fast jobb, eller tilsvarende jobb, eller at de kommer inn på utdanning, enten om det er videregående eller høyere utdanning etter endt program.

4.2.2 Istandgjøring

Det andre aspektet av målsettingen i kommunen tar for seg istandgjøring av den enkelte flyktingen. Henvist til § 6 i introduksjonsloven, så står det at skal bli utarbeidet en individuell plan for den enkelte som skal delta i introduksjonsprogrammet. Denne planen skal utformes ut fra en kartlegging av den potensielle deltakerens opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg.

En målsetning i Asker kommune slik som informant 3 beskriver det: *“Vi har som mål å istandgjøre den enkelte slik at de kan til nyttiggjøre seg i introduksjonsprogrammet.”*
(Informant 3, 2018)

Når folk bosetter seg i kommunen, så er det mye som må settes på plass før man kan ta imot læring i introduksjonsprogrammet, særlig når potensielle deltakere kommer med barnefamilier. Slik som informantene har påpekt i intervjuene så er det veldig mye som må ordnes før man kan eventuelt begynne med introduksjonsprogrammet. Årsakene til dette kan være alt fra f.eks. barnehage, skole, og det informant 6 som har blitt intervjuet nevner er at det er viktig for medarbeiderne i kommunen å kartlegge, slik at potensielle deltakere, f.eks. ikke har altfor mye å tenke på. For at man skal kunne nyttiggjøre seg i programmet, så jobber de ansatte i Asker kommune i lys av forebygging og tidlig innsats. Det vil si at de fanger opp den enkelte ganske tidlig i prosessen, slik at man kan se hva en person eventuelt kanskje sliter med.

Men slik som det kommer frem i intervjuene så har denne målsettingen vært ganske positiv, spesielt i forhold til den ene gruppen som man sliter med i Asker kommune. Denne gruppen er de som har lite skolebakgrunn fra før av. Denne gruppen trenger mye mer tid enn den ordinære tiden som man skal gjennomføre i introduksjonsprogrammet, og de må som oftest bruke lang tid på å lære seg norsk og det norske arbeidslivet. Ved at de fokuserer på enkeltindividene så kan de hjelpe til å få den enkelte til å kunne klare seg videre.

Men i Asker kommune så kan det tenkes at målet er nådd ut i fra hovedsakelig to ting som man ser på. Det ene er at man ser hovedsakelig på hvor mange som kommer ut i skole eller arbeid, det som man kan rent statistisk registrere. Det andre tingen som man også ser på i Asker er i hvor stor grad deltakerne kan klare å nyttiggjøre seg selv og for samfunnet, og se at de kommer til der ønsker å være.

4.2.3 Tolkning av loven

Men samtidig er det verdt å påpeke at introduksjonsloven er en lovtekst og man kan tolke det på ulike måter. Informant 3 uttrykte seg selv på følgende måte: *“at det er ikke lett å si hvordan man akkurat tolker lovteksten”*. (Informant 3, 2018) Informanten beskrev at tolkningen hovedsakelig går ut på at det er kommunen som har ansvar for å kartlegge den enkelte, slik at man kan finne ut de som har rett og plikt til å kunne delta i introduksjonsprogrammet. En annen informant formulerte seg slik:

“Tolkningen av loven har vært både og. Det har vært litt endringer, hvor det har blitt noen endringen av sånne ord lyder, sånn at man kan bruke en del egen vurdering. Men dette gjør det også litt vanskelig da fordi man kan alltid dra den litt lenger hvis man liksom, ja, hvis du skjønner.” (Informant 4, 2018)

Informanten tolket introduksjonsloven slik at man skal kunne gi flyktninger muligheten til å kunne lære seg norsk, men også ha samfunnskunnskaper som gjør at de kan bruke seg selv i arbeidslivet eller utdanning. Informanten uttrykker tolkningen av målet slik: *“Målet er at de skal være selvstendig innenfor det som de selv ønsker, men også hvor det er realistisk at de kan klare seg, sånn tolker jeg det.”* (Informant 4, 2018)

Asker kommunes tolkning av målsettingen som fremkommer i introduksjonsloven er at målene er klare og tydelige på hva man skal oppnå. Bakkebyråkratene i kommunen påpeker at: *“det står i introduksjonsloven, på det som gjelder rett og plikt.”* (Informant 3, 2018) Men det er også slik at det har kommet noen revisjoner senere i introduksjonsloven, noe som har ført til at man har måttet tolket noen aspekter annerledes. Men det fremkommer også i intervjuene som ble gjennomført at loven er lagt opp slik at den skal være individuell slik informant 5 påpekte. Informanten verbaliserte slik: *“Det er klart at loven er lagt opp til at den skal være veldig individuell for at folk skal kunne komme hvor de vil være.”* (Informant 5, 2018)

4.2.4 Oppsummering

På spørsmålet om hvordan førstelinje personellet i kommunen tolker målsettingen som finnes sted i introduksjonsloven, så er det slik at de har tolket det på den måten at flyktninger skal kunne klare å gjennomføre programmet slik at de kan nyttiggjøre seg selv. Ved at man fullfører introduksjonsprogrammet så er det tenkt at man er kvalifisert til senere skolegang eller arbeid. Det at introduksjonsloven er tilgjengelig for bakkebyråkratene som jobber direkte med introduksjonsprogrammet i Asker kommune, gjør at det er enklere for de å følge loven helt, først og fremst fordi man kan lese loven jevnlig.

4.3 Programinnhold

Under dette delkapittelet så skal jeg redegjøre for innholdet til introduksjonsprogrammet som Asker kommune tilbyr, og hvordan informantene i oppgaven mener innholdet fungerer. Tidligere forskning har vist til at innholdet til programmet har hatt en stor påvirkning for resultater som en kan oppnå (Djuve & Kavli, 2015). Ved å henvise til lovverket, så kommer det frem i § 4 av introduksjonsloven at det kreves at selve programmet skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som har mål i forbedre deltakere til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Paragrafen påpeker også at programmet skal være helårlig og på fulltid.

4.3.1 Undervisning

I Asker kommune så er norskundervisningen en stor del av introduksjonsprogrammet fra starten av, og det skal defineres hva den skal inneholde. Norskundervisningen i programmet er tjeneste som er lagt ut på anbud og kjøpt av Folkeuniversitetet. Norskundervisningen skal inneholde norsk, og er en nivåbasert undervisning. Undervisningen i kommunen inneholder også språkpraksis og arbeidsnorsk. Et aspekt som man synes er viktig i kommunen er at programmet skal inneholde praksis som medfører arbeidsrelatert erfaring, dette er ting som man følger med på i Asker.

Selve innholdet i programmet er det avdelingen Integrering og migrasjonshelse som styrer, og det er de som lager den overordnede planen. Det forekommer faste samtaler med deltakerne i introduksjonsprogrammet, hvor disse samtalen går ut på norsk nivået deres. Man har også faste samtaler om praksis, hvor deltakerne er med i veldig stor grad. Deltakerne har en innvirkning på språkpraksisplasser, hvor de skal på jobb, eller om de skal på utdanning eller arbeid etter introduksjonsprogrammet. Informant 3 påpeker at man klart ser på om det er en mulighet for deltakerne å komme seg igjennom programmet, noe som fører til at de jobber sammen ganske tidlig for å finne ut veien flyktningen ønsker å ta. Flyktingteamet i Integrering og migrasjonshelse gjør den grunnleggende kartleggingen som er den målsettingen som deltakerne skal ha i introduksjonsprogrammet, men det er Folkeuniversitetet som lager kartlegging av norskopplæringen. Relasjonen mellom disse to forekommer i tverrfaglige samtaler, hvor læreren i programmet har med en skjema som man har fylt ut i forhold til norskopplæringen, og programrådgiveren har med sin egen kartleggingskjema av deltakeren. Deretter samhandler de, og disse to skjemaene legges inn i hverandre, slik som det ble beskrevet i intervjuet som ble gjennomført med informant 2. I Asker så utgjør Folkeuniversitetet en del av kartleggingen, hovedsakelig i opplæringsdelen, men det er fortsatt slik at den individuelle planen som flyktingteamet i kommunen lager som er den styrende, slik som informant 1 beskriver det.

Norsk undervisning i kommunen er tilpasset for den enkeltes behov. Dersom en deltaker starter introduksjonsprogrammet, og har ikke så veldig mye skolebakgrunn, så må undervisningen, oppfølgingen og målsettingen være ut i fra dette. Hvis man derimot har en deltaker som starter programmet har en tidligere utdanning, så vil undervisningen, oppfølgingen og målsettingen vil være noe annet. Men felles for begge disse to gruppene vil være det å lage realistiske mål, ved å se på hva som er mulig å oppnå i løpet av programmet.

*“Jeg mener egentlig at vi får i veldig stor grad til å ha en differensiert norskopplæring.”
(Informant 2, 2018)*

I kommunen, så er undervisningen som sagt gjort av en privat aktør. I Folkeuniversitetet, slik informant 2 kommenterer, så har de veldig høyt kvalifiserte lærere som underviser. Det at Folkeuniversitetet har fått undervisningen på anbud, og er en frivillig organisasjon, så krever Kompetanse Norge, som er et direktorat under Kunnskapsdepartementet, at lærerne som underviser der har norsk som andrespråk. Det betyr at lærerne har veldig høy grad av opplæring og utdanning i det å undervise norsk. Slik som informant 2 beskrev det i intervjuet så er dette et krav som andre kommuner som driver selv med norskundervisningen ikke har. Dette er noe Folkeuniversitetet blir krevet av å ha fra Kompetanse Norge.

4.3.2 Tilbud

I Asker kommunene så har de ulike tilbud til deltakere i introduksjonsprogrammet, man har blant annet svømmetrening og trim for kvinner. Hvis en deltaker skal få tilbud om å gå på svømmekurs, så må det være slik at for det første at deltakeren ikke kan svømme. Deretter så kan man se om det er nødvendig eller ikke om man skal legge det inn i programmet for den enkelte. I henhold til trim for kvinner, så er det slik at det er hovedsakelig for kvinner som syns at det er vanskelig å trene i andre sammenhenger, f.eks i en vanlig treningsstudio, og dermed så kan dette også bli en del av deres introduksjonsprogram. Folkeuniversitetet har også et samarbeid med Asker kommune om arbeidstreningssenter, hvor man har da fem faste arbeidspraksisplasser. Flyktingtjenesten i kommunen har tilbudene fra NAV tilgjengelig til bruk for å få folk ut i arbeid. Man har blant annet også en arbeidsrettet bedrift som holder

kurs og får folk ut til arbeidspraksis. Men hovedsakelig, de tiltakene og tilbudene man tar i bruk er språkpraksis og arbeidspraksis. Det er også forskjellige kurs i regi av NAV, og det er også noen tilrettelagte arbeidsplasser som blir brukt i språkpraksis opplæring. Det blir også kjøpt eksterne tjenester fra eksterne tilbydere, men det noe NAV som står for. Helse er også en annen viktig aspekt i introduksjonsprogrammet i Asker kommune. En god fysisk og psykisk helse er viktig for å klare hverdagen sin. I Asker så har noen deltakere mer behov for hjelp enn andre, og det å komme til et nytt land kan være en utfordring, spesielt dersom det er en familie. Familier får hjelp, ved at man har flere ulike tilbud. Man har blant annet KOS, som er foreldreveiledning sånn at foreldre kan bli trygge på at ungene er i et system. Det kan være utfordring noen ganger ved å være i et nytt land, og dette tilbudet skal blant annet veilede dem i den norske systemet.

4.4 Organisering

Administrativ struktur og organisering kan påvirke utkommet av et politisk tiltak (Ewalt & Jennings Jr, 2004). Under dette delkapittelet så tar for jeg meg organiseringen av introduksjonsprogrammet i kommunen. Her så skal det redegjøres for samarbeidet mellom aktørene i kommunen, samt samhandlingen. Det skal også gjennomgås funksjonen organisering har i implementeringen av introduksjonsprogrammet.

I Asker så er det flere virksomheter som samarbeider med gjennomføring av introduksjonsprogrammet i kommunen. Disse virksomhetene er som følger:

- Avdeling for Integrering og migrasjonshelse
- Asker Voksenopplæring
- Folkeuniversitetet
- NAV Asker

4.4.1 Integrering og migrasjonshelse

Avdeling for Integrering og migrasjonshelse har ansvar for å identifisere og kartlegge den enkelte flyktning som har rett og plikt til introduksjonsprogrammet. Det er denne avdelingen som fatter vedtak og lager individuell plan for den enkelte deltakeren. Informant 6 beskriver organiseringen av introduksjonsprogrammet i Asker kommune som “god”. Informant 6 kom med denne kommentaren: *“Det er vi som har ansvar for introduksjonsprogrammet, men det er lærerne i Folkeuniversitetet som tar for seg undervisningen. Jeg føler at det er en god ordning.”*

Avdelingen for Integrering og migrasjonshelse lager den individuelle planen til deltakerne med innhold, og det er skolen (Folkeuniversitetet) som finner språkpraksis plassene. Det er denne avdelingen som følger deltakerne opp i samtaler med hvordan det går i introduksjonsprogrammet, hvor de har tverrfaglige samtaler med lærerne minst en gang per semester, gjerne hyppigere hvis det er noen deltakere det ikke går så bra med. Integrering og migrasjonshelse har møter annenhver uke, hvor listen av deltakerne blir sett igjennom og gjennomgått, hvor spørsmål og utfordringen knyttet til den enkelte deltaker i programmet blir diskutert. En annen oppgave som denne avdelingen utfører er å tildele en kontaktperson, og følger opp den enkelte gjennom hele introduksjonsprogrammet med økonomisk oppfølging og veiledning. Denne avdelingen har også ansvar for dersom noen skal til permisjon, det avdelingen gjør er å lage en permisjons vedtak og følge de opp i permisjonen. Men slik som informant 1 beskriver hva de gjør i avdelingen så kom denne personen med denne kommentaren: *“Det er det vi gjør hovedsakelig i introduksjonsprogrammet, men vi anser som jobben vår som flyktningkonsulent som noe mye bredere (Informant 1, 2018)”*.

Det kommer flere svar fra ulike flyktningkonsulenter at selv om introduksjonsprogrammet er et nyttig verktøy for flyktninger til å kunne delta i samfunnet for øvrig, så er fokuset i programmet i stor grad på norskopplæring og samfunnskunnskap som er veldig sentralt og viktig. De beskriver også at integrering skjer nødvendigvis ikke gjennom introduksjonsprogrammet, så det å få deltakerne til å integreres i samfunnet, er en jobb som er mye større enn programmet.

4.4.2 Folkeuniversitetet

Folkeuniversitetet har ansvar for undervisningene i introduksjonsprogrammet.

Folkeuniversitetet er en privat aktør, og slik som informant 2 beskrev det, så er det slik at nesten alle kommuner i landet har voksenopplæring for innvandrere kommunalt, men det er to kommuner i landet som ikke har det, og Asker er en av de to. Folkeuniversitetet har drevet med norskopplæring før introduksjonsloven, og slik som informant 2 kommenterte på dette så var det litt naturlig at det var Folkeuniversitetet som drev videre med opplæringen. Men Asker kommune la ut norskundervisningen på anbud, og det var ingen andre som hadde søkt om å ha norskopplæring og introduksjonsprogrammet enn Folkeuniversitetet. Det var også en annen anbud i 2016, hvor Folkeuniversitetet vant igjen. Folkeuniversitetet har norskopplæring for alle innvandrere som er bosatt i Asker, og som har behov for det. Disse gruppene er alt fra deltakere som går i introduksjonsprogrammet, asylsøkere osv.

Folkeuniversitetet har ulike oppgaver i introduksjonsprogrammet. For det første så kartlegger de og tester alle deltakere før de kan bli plassert på riktig nivå og gruppe, med henhold til norskferdigheter. Informant 2 svarer slik: *“Det er viktig at de som har lite skolebakgrunn er sammen og de som har mye skolebakgrunn er sammen. Man lærer på en annen måte.”* (Informant 2, 2018). Det betyr at man i stor grad kan ha en differensiert norskopplæring. Per dags dato, så har de 13 klasser, hvor det er 13 ulike nivåer. Man deler disse klassene inn i ulike spor, det er på bakgrunn av hvor mye skolebakgrunn de har fra før av, og deres norsk nivå, slik informant 6 beskriver det så blir deltakerne testet ganske grundig før de blir plassert i klasser. Det folkeuniversitetet gir i forhold til introduksjonsprogrammet er da et heldagsprogram med nivåbasert norskopplæring og temakurs med vekt på arbeidsrettet norsk, samfunnskunnskap, arbeidsliv, økonomi og digitale ferdigheter. De har også ansvar for språkpraksis for deltakerne i programmet. Det er Folkeuniversitetet som organiserer praksis ved at de finner praksisplasser og skriver praksiskontrakt. Men det blir også informert om til kommunen om hvordan kontrakten er. Folkeuniversitetet har også faste samarbeidsmøter, hvor de da informerer hverandre om ting som er viktige å vite angående språkpraksisplasser.

4.4.3 Asker Voksenopplæring

Asker Voksenopplæring fatter hovedsakelig enkeltvedtak om norskopplæring og grunnskole. Denne kommunale avdeling har ansvaret for norskundervisning og grunnskole. Det er slik at

det er Asker Voksenopplæring som fatter vedtak om rett og plikt til deltakelse i norsk og samfunnskunnskap, men det er som sagt slik at norsk og samfunnskunnskap er satt ut på anbud, og det er inngått avtale om at det er Folkeuniversitetet som skal da drive opplæringen i kommunen. Det er slik at det er både Folkeuniversitetet og Voksenopplæringen i Asker som utarbeider individuelle opplæringsplaner i norsk og samfunnskunnskap for deltakerne i introduksjonsprogrammet (Tilsynsrapport, 2018). De gir også grunnskoleopplæring på fire nivåer og grunnskoleeksamen.

4.4.4 NAV

Arbeidsoppgavene som etaten skal fullføre er at de skal holde Asker kommune orientert om hvilke tilbud og muligheter som finnes innen NAV Asker, hovedsakelig at de formidler det som gjelder rundt kvalifisering. NAV i kommunen skal informere og veilede deltakerne i introduksjonsprogrammet om de ulike arbeids og yrkesmulighetene de har. De skal også blant annet delta i samarbeidet om den enkelte deltaker, og de skal også veilede med hensyn til kompetansen som deltakeren har medbragt fra hjemlandet sitt. NAV Asker vurderer også å gjennomføre arbeidsmarkedstiltak som er hensiktsmessig og i tråd med den enkeltes individuelle plan. Etaten i kommunen skal vurdere hvorvidt det skal være bistand i slutfasen av introduksjonsprogrammet og formidle deltakere til ordinært arbeid.

Det er slik at det er noen steder i Norge hvor introduksjonsprogrammet er lagt til NAV, men i Asker så er det en kommunal tjeneste. Informant 3 beskriver organiseringen av introduksjonsprogrammet på denne måten: *“Det er jo opp til kommunen og organisere flyktningarbeidet. Så i Asker så har man valgt å ha flyktningetjenesten utenfor NAV hele veien og ikke i NAV som man har i andre kommuner. (Informant 3, 2018).”*

Informant 5 sa i et av intervjuene: *“Vi er glade for at det er slik. Vi får følge opp klientene fra øyeblikket de blir bosatt, så det er jeg som flyktningkonsulent som bosetter dem, får de i gang, følger dem hele linjen, får dem inn i introduksjonsprogrammet og følger de ut helt til de er ferdige” (Informant 5, 2018).*

Samarbeidet mellom flyktingteamet i Integrering og migrasjonshelse og NAV slik som informant 5 beskriver det er egentlig kun på det økonomiske aspektet. De samarbeider blant annet om arbeidspraksisplasser, arbeidsrettede tiltak, og ikke minst, det å få deltakerne i programmet ut i jobb. Samarbeidet går jo ut på deltakerne som skal ut i jobb. I flyktingteamet så har de to arbeids konsulenter som jobber tett med overgangen når deltakerne skal over til NAV eller i praksis hvor de skal ut i jobb, noe som fører til at det blir en del overlapping av hverandre i store perioder i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammet varer som sagt i to år, og for at NAV skal kunne gi deltakerne noe tiltak, så må de være på A2 nivå. Dette er ifølge Europarådets nivåskala for språk et litt øvet språkkunnskap. Men NAV sitt ansvar skal i hovedsak å hjelpe personer ut i arbeidspraksis som fører dem til jobb. Etaten kan også bistå med lønnstilskudd dersom man har en arbeidsplass som på sikt kan gi arbeid. NAV kjøper blant annet også tjenester av MODUS, hvor de er en tilbud om arbeidsavklaring som hjelper personer til å bli avklart, slik at man finner ut hva slags arbeid de kan gjennomføre.

Det er slik at i henhold til introduksjonsloven at er det slik det er kommunen som skal organisere introduksjonsprogrammet og flyktingarbeidet. Informant 4 argumentere for hvorfor Asker er organisert slik som den er fordi:

“Jeg tror at det er begrunnet med at, vi kan da kommer tettest på deltakerne, først og fremst fordi vi kjenner hele livssituasjonen deres. (Informant 4, 2018)”

En annen informant argumentere med at: *“Man er jo avhengige av andre for at ting skal funke. Sånn at vi er jo avhengige av de andre systemene. (Informant 7, 2018).”* Informant 7 påpeker at man er avhengig av de andre aktørene får at man skal få til oppnåelse av målet som kommunen har satt for seg. Informanten argumenterte med at andre kommuner har norskundervisningen kommunalt, og programrådgiverne i andre kommuner er mye tettere på lærerne, fordi alt er kommunalt. Men i Asker så er det slik at det er som sagt en privat aktør som tar seg av det, noe som fører til at man har delte arbeidsoppgaver, og det kan føre til mindre belastning på flyktingteamet. Det at kommunen har det overordnede ansvaret oppleves av informantene at det fungerer veldig godt.

4.4.5 Oppsummering

Det er et samarbeid som ligger til grunn i Asker kommune når det gjelder introduksjonsprogrammet. Avdelingen for Integrasjon og migrasjonshelse har et tett samarbeid med Folkeuniversitetet som utfører deres arbeidsoppgaver, det ligger i rammeavtalen mellom disse to om hva de skal samarbeide om. Avdelingen har også det samme med NAV, hvor de har også en samarbeidsavtale. Det er samarbeid med administrasjonene i de ulike aktørene for å se om hvordan ting fungerer, og det er en tett samarbeid gjennom hele spekteret for introduksjonsdeltakerne, og slik informant 3 beskriver forholdet, så er det en form for trekløver som startet fort mellom NAV, Folkeuniversitetet og flyktingteamet i kommunen.

4.5 Medarbeidere

Bakkebyråkrater har hatt en veldig viktig innflytelse på implementering litteraturen (Hill & Hupe, 2014). Det er slik at medarbeidere som jobber tett opp mot introduksjonsprogrammet, og deres avgjørelser og rutinene som de selv etablerer, og metodene de bruker for å takle arbeidspress og usikkerhet blir til den politikken som de utfører (Hill & Hupe, 2014).

4.5.1 Rollen til medarbeiderne i kommunen

Medarbeidernes rolle til introduksjonsprogrammet er variert i Asker kommune. Hovedsakelig så er flyktingkonsulentene i flyktingstjenesten rådgivere for deltakerne og kontaktpersoner gjennom hele introduksjonsprogrammet. De formidler til flyktingene helhetlig hva introduksjonsprogrammet er for noe. De har også som nevnt tidligere kartlegging, ved at de lager mål og individuell plan med flyktingen. Denne planen skal beskrive hva man skal oppnå med programmet. Medarbeiderne i flyktingetjenesten lager også blant annet vedtak til programmet, alt fra oppstart til permisjon, sykdom og fødsel. De lager da introduksjonsprogrammet sammen med en deltaker, og hvis det skulle skje at man

ikke får det til, eller at medarbeideren eller deltakeren ikke klarer å finne ut hvor man vil gå, så er det da flyktningkonsulentens oppgave å bestemme. Hvis det er ikke mulig å gå den veien deltakeren selv ønsker så må flyktningkonsulenten slik som informant 5 medgir, at de må være personen som hovedsakelig gir råd og veiledning om hva som er mulig for personen utifra deltakerens livssituasjon og kapasitet. Så det de gjør er blant annet å holde deltakerne oppdatert, holde møter, realitetsorientere de på en del saker, men også være litt støttende på hvor det går dårlig eller bra. Det å lage en realistisk plan er viktig, og medarbeiderne er klar over at deltakerne kan ha langsiktige mål. Det går mange diskusjoner på veien skal være for deltakerne, og den kan forandre underveis. Men målet skal ikke være at de skal motta offentlige stønader videre. Medarbeiderne innkaller til samtaler og lager referater, og de som går mot arbeid blir koblet opp til en arbeidskonsulent i avdelingen, og det er flyktningkonsulenten som kobler de opp. I Asker kommune så er det lagt opp en standard rutine for arbeidet man utfører med deltakerne i programmet, men medarbeiderne påpeker at det er lagt opp slik at det er store muligheter for å kunne gjøre det individuelt. Informant 4 beskriver ordningen slik: *“Jeg tenker at det er bra fordi hver enkelt person trenger forskjellige ting. Noen er vi tett på hver uke, andre ser jeg bare fire ganger i året.”* (Informant 4, 2018)

Arbeidet er lagt opp slik at hvis noen skal starte på programmet så har medarbeiderne i avdelingen hatt jevnlig samtaler med de fra før av, medarbeiderne sier at det er en fordel at de kjenner deltakerne som skal begynne på introduksjonsprogrammet fordi det er de som har bosatt flyktningene fra før av. Medarbeiderne i avdelingen oppretter en relasjon tidlig i prosessen, noe som flyktningkonsulentene selv synes er nyttig, først og fremst at flyktningene slipper å møte en ny person når man starter på programmet. En medarbeider beskriver forholdet mellom flyktningkonsulent og deltaker slik:

“Det er enkelt å komme i gang for flyktningene. Jeg informerer de og lager en plan. Så det er jo jeg som følger opp og er en kontaktperson. Vi har jo mobiltelefoner som flyktningene kan ringe til eller sende melding hvis det er noe lurer på, så vi har jo hyppig kontakt.” (Informant 6, 2018)

4.5.2 Kartlegging av flyktninger

Det blir lagt opp at flyktingene som deltar i programmet blir kartlagt, det blir da laget en individuell plan for den enkelte, og dermed blir de fulgt opp. Det at de er på skolen på starten, har sørget for at det er blitt dannet et tett samarbeid for å høre hvordan det går med flyktingene. Det er tverrfaglige samtaler, hvor man har disse minimum to ganger i året. I tillegg til det så kan læreren i Folkeuniversitet, flyktingkonsulenten og flyktingen selv si når man ønsker seg et møte.

Det blir levert fremmøteskjema en gang i måneden slik at man kan se om flyktingen er på stedet i skolen. Dersom man ser at en flykting har mye fravær så blir de innkalt til et møte med en flyktingkonsulent for å finne ut hva som skjer. Det er en konsensus blant medarbeiderne i avdelingen at det er viktig at de må være tidlig på, for å se hvor det skjer ting, og hvordan deltakerne ligger an.

4.5.3 Kompetanse og tid

Det var en konsensus blant disse at de hadde god nok kompetanse til gjøre jobben på en god måte. Slik som informantene sier, så er de et stort team med mye kompetanse med varierende utdanningsbakgrunn og tidligere arbeidserfaring. I avdelingen så er det lettere for å de å holde seg oppdatert fordi de kan prate sammen så mye. De trenger ikke at hver enkelt person skal kunne alt, men at man tar opp ulike ting, også sitter man rundt med kollegaer med ulik kompetanse. En informant sier at: *“dersom jeg skulle mangle kompetanse, så er det noen andre her som mest sannsynligvis har den.” (Informant 4, 2018).*

Kompetansen er noe informantene føler de har, men noen av medarbeiderne uttrykte at man alltid skulle ønske seg med tilstrekkelig med tid, først og fremst fordi man ønsker seg at man kan alltid ha gjort litt mer. Tid er en verdifull vare for medarbeiderne i Integrering og migrasjonshelse. En av informantene sa i intervjuet at:

“Tiden blir spist opp fordi bosetting, hvis det er familie, så følger vi de opp hvis de skal til barnehage, skole, lege. Noen ganger så føler vi at vi mister grepet av tid når det kommer til

introduksjonsprogrammet, men det blir jo fanget opp igjen når det kommer til disse samtalene.” (Informant 6, 2018)

Informanten hevdet at i bosetting fasen så er det en mulighet for at man ikke kan fokusere så veldig mye på introduksjonsdeltakerne man har. Det er hovedsakelig bosettingen man fokuserer på. Men det er samtaler med blant annet Folkeuniversitetet, hvor det da blir det avdekket noen ting som man i etterkant må ta tak i. f.eks hvis de har mye fravær. Lærerne i Folkeuniversitetet, slik som informantene sier, er blitt mye flinkere til å sende tilbakemeldinger, slik at man kan fange opp deltakerne mye tidligere.

Avdeling Integrering og migrasjonshelse har også som sagt arbeidskonsulenter som bistår flyktingene i slutten av introduksjonsprogrammet, så når en flykting skal ut i jobb, så er det sånn at arbeidskonsulent blir kjent med en flykting ganske tidlig for å se hvor de har arbeidserfaring fra tidligere, hvor de ønsker å jobbe. Dermed hjelper arbeidskonsulent dem inn i NAV-systemet.

4.5.4 Oppsummering

Kort oppsummert, så har medarbeiderne i Integrering og migrasjonshelse mange forskjellige funksjoner. Flyktingkonsulentene har ansvar for å bosette, det vil si å organisere bolig, være med på innkjøp av ting til bolig, og gi de tilrettelagt informasjon inntil tre måneder etter bosetting. Flyktingkonsulentene i Asker kommune skal også starte introduksjonsprogrammet, kartlegge og lage en individuell plan. Programrådgiverne skal følge opp deltakerne gjennom hele introduksjonsprogrammet med som sagt tverrfaglige samtaler, og sørge for at de enten går mot jobb eller skole. Programrådgiverne følger også den enkelte flyktingen i tre år, mer enn selve introduksjonsprogrammet. Dersom flykting har behov i det hele tatt så kan de også snakke med konsulentene. Samtalene kan gå ut på økonomi, bolig, det kan også gå ut på hvordan deltakerne kan forstå systemer.

4.6 Ledelse

I masteroppgavens sammenheng, så vil fokuset være rettet mot lederen og ledelsen i flyktningetjenesten, og ikke den overordnede administrative og politiske ledelsen som eksisterer i kommunen. Men i organisasjonslitteratur så har leder og ledelse har en viktig betydning, og deres strategi er viktige for å kunne takle problemer med offentlige tjenester og tilbud (Boyne, 2003). Ledelse antas for å ha en viktig rolle når det gjelder resultater av et politisk tiltak som for eksempel introduksjonsprogrammet, og dens implementering (Winter & Nielsen, 2008).

4.6.1 Lederstil

Ledelsesstilen som lederen har i følge medarbeiderne i avdelingen stor betydning for introduksjonsprogrammet i kommunen. Lederen har ansvaret og holder blant medarbeiderne på det som er endringen i introduksjonsloven, og andre informasjonen fra UDI og IMDi. Ansvaret til lederen er ikke å fortelle medarbeiderne det, men lederen har derimot et ansvar for å spre budskapet slik at medarbeiderne kan lære det selv, ifølge informant 5. Lederen gir medarbeiderne veldig stor frihet til å gjøre jobben selv, slik en medarbeider beskriver det: *“arbeidet vi får gjort er ganske individuelt.” (Informant 7, 2018)* Den samme medarbeideren påpeker også at arbeidet er individuelt så lenge man følger introduksjonsloven. Bakkebyråkratene har friheten til å gjøre det de selv synes er best, og de bestemmer selv i hvilken stor grad de selv vil følge opp eller ikke. Medarbeiderne i avdelingen har en konsensus når det gjelder kompetansen til lederen ved å peke på at kompetansen som lederen besitter er god, og at lederen er trygg på seg selv. Lederen er også trygg på kompetansen som medarbeiderne i avdeling har enkelt og i fellesskap. Ut i fra forklaringen til flere av medarbeiderne så er lederen trygg på når det oppstår situasjoner som kan være vanskelige, medarbeiderne kan få hjelp til å ta avgjørelser eller å ha samtaler med introdeltakere når det er vanskelig. Lederen er en støttespiller, men er ikke med på å ta alle avgjørelsene for den enkelte medarbeider. Det er alltid en åpen dør til lederen i avdeling, dersom man trenger noen å diskutere saker med. Det kan være slik at det er altfor tøft å sitte alene med vanskelige saker. Lederen i avdelingen har også to fagkonsulenter under seg som har tatt over en del ansvar det siste året, noe som har ført til at det er enda flere som har mandat til å kunne ta avgjørelser og være med på å gjøre det enklere for medarbeiderne. En

informant beskrev det slik: *“før så måtte vi alle inn til lederen, og det kunne ofte være et jag.”* (Informant 4, 2018)

Lederen i avdelingen gir litt frie tøylar for de ansatte. I avdelingen så har man faste møter annenhver uke hvor man går igjennom på to timer diskusjoner om introduksjonsdeltakerne. I disse møtene så blir det fanget opp eventuelle bekymringer man har til deltakerne i programmet. En medarbeider påpeker at man ikke rekker å gå igjennom alle deltakerne man har i programmet på to timer, men man melder inn saker hvor man kan diskutere i fellesskap. Flere av medarbeiderne føler i disse møtene at lederen bidrar til at man kan se eventuelle problemer og løse de i fellesskap, noe de selv synes er en god ledelse. Disse møtene fører til at man ikke sitter altfor mye alene, hvor man da går til hele tiden til hverandre på kontorene, men lederen har bestemt at det er såpass så viktig at man sitter i møter og melder inn saker og snakker om dette.

4.6.2 Tilrettelegging for samarbeid

Lederen bidrar også for tilrettelegging av samarbeid for de andre involverte aktørene i introduksjonsprogrammet i kommunen, som er da Folkeuniversitetet, Voksenopplæringen, NAV. Avdelingen har faste møter mellom alle disse aktørene hvert halvår. Disse møtene tar man opp ulike temaer, og løfter opp ting som man mener er en utfordring. Man prøver å tenke nye tanker, og i plenum prøve å komme til løsninger til utfordringene man har.

Lederen i avdelingen diskuterer også resultatoppnåelse med medarbeiderne i avdelingen, hvor dette samtaleemnet er ofte på dagsorden. Det fremkommer at i de har som mål i avdelingen at man skal få en høy prosentandel av deltakere ut i arbeid eller utdanning etter at de har fullført introduksjonsprogrammet. Man ser ifølge lederen at de er får til en høy prosent gjennom hele året, og det er klart at måloppnåelsen er viktig for den enkelte deltakeren, men det er også viktig for avdelingen.

Lederen i avdelingen følger med på resultatet i kommunen og ser hvor mange som går til hvilken vei, til enhver tid. Det er klart at lederen vet hvor man ligger hele tiden i form av tall.

Det er vanskelig å ha kontroll på alle deltakerne i kommunen til enhver tid, men lederen har det overordnede oversikten på hvor mange man har i kommunen, hvor mange som skal bosettes og hvor mange det er plass til.

4.6.3 Oppsummering

Det er en utbredt konsensus blant medarbeiderne i Integrering og migrasjonshelse at kompetansen til lederen er god og at lederen er trygg på seg selv. Lederen i avdelingen gir fri tøyler til medarbeiderne ved å være en støttespiller, og er ikke med på å ta alle avgjørelsene for de enkelte medarbeiderne i avdelingen. Lederen bidrar også med å legge til rette for samarbeid mellom de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet.

5 Drøfting

Dette kapittelet skal ta for seg diskusjonen rundt funnene i empirien i lys av oppgavens teoretiske rammeverk. Jeg skal benytte teorien som er blitt presentert i kapittel 2 for å drøfte oppgavens problemstilling. Kapittelet er strukturert på følgende måte: Den første teorien som skal tas i bruk for å diskutere hvordan Asker har implementert introduksjonsprogrammet er ovenfra-og-ned. Deretter så skal det tas i bruk nedenfra-og-opp for å diskutere hvordan introduksjonsprogrammet er implementert i kommunen. Tilslutt skal det brukes translasjonsteorien for å diskutere hvordan implementeringen av introduksjonsprogrammet har vært.

5.1 Ovenfra-og-ned

Sabatier og Mazmanian (1986) søkte å syntetisere et stort antall variabler til seks tilstrekkelige og generelt nødvendige forhold for en effektiv implementering av politiske tiltak. Ved å ta i bruk disse seks ulike forholdene så kan vi se hvordan og med hvilket resultat Asker kommune har implementert introduksjonsprogrammet, sett fra et ovenfra-og-ned perspektiv.

5.1.1 Politiske og juridiske mål

Det første forholdet tar for seg politikkenes klare og konsekvente mål. Dersom man har klare politiske og juridiske mål, så kan man bruke disse som nyttige redskaper. Man kan bruke disse målene som både evaluering standarder, og disse standardene er et viktig juridisk ressurs for aktører som skal implementere et politisk tiltak (Sabatier, 1986). Implementering av introduksjonsprogrammet, sett fra et ovenfra-og-ned perspektiv, fokuserer hovedsakelig på at man tar utgangspunkt i målsettinger, slik som de er formulert og utformet av beslutningstakere på sentralt nivå (Van Meter & Van Horn 1975).

Ved implementeringsprosessen av introduksjonsprogrammet, så vil man som sagt fokusere på de sentrale målsettinger som finnes i lovverket. Det er disse målsettingene som ligger til grunn ved implementeringen av introduksjonsprogrammet i Asker kommune. Målsettingen og fokuset på å oppnå gode resultater i introduksjonsprogrammet kan sies å være det overordnede. Dette kan ha en positiv påvirkningskraft ved implementering av programmet. Funnene som fremkommer i studiet fremhever at det blir, som sagt, oppnådd gode resultater i kommunen, og at arbeidet som medarbeiderne utfører blir tatt utgangspunkt i lovverket, og de overordnede målsettinger som finnes sted der. Ved at bakkebyråkratene i Asker kommune følger tett de overordnede målsettinger som kommer fra sentralt hold, så vil man si fra et ovenfra-og-ned perspektiv at Asker kommune ved flyktningtjenesten har resultert til at man har fått til en implementering av introduksjonsprogrammet.

5.1.2 Årsaksteori

Sabatier og Mazmanians andre forhold dreier seg om tilstrekkelig årsaksteori. De fleste grunnleggende politiske beslutninger er basert på en underliggende årsaksteori som skal forholde seg til endringer i målgruppens atferd, slik at man oppnår de ønskede resultatene (Sabatier, 1986). Ved å henvise til funnene i empirien så kommer det frem at det har vært endringer i blant annet introduksjonsloven. Dette er et tegn på at de i sentralt hold har forholdt seg til endringer for å kunne oppnå målene som er i lovverket. Dette kan være med å påvirke Asker kommunes arbeid med å praktisere introduksjonsprogrammet ved at bakkebyråkrater må forholde seg til eventuelle endringer som kan komme i fremtiden fra sentralt hold. Sabatier og Mazmanian lånte det fundamentale innsikten til Pressman og Wildavsky (Sabatier, 1986) om at politiske intervensjoner inkorporerer en implisitt teori om hvordan man kan effektivisere sosiale forandringer. Ved at det er blitt innført endringer i lovverket og praktiseringen av introduksjonsprogrammet fra sentralt hold for å effektivisere de sosiale forandringene, så blir dette lovpålagt for Asker kommune.

Sabatier og Mazmanian peker også på tilstrekkeligheten av juridiske og politiske løfter som er blitt gitt til bakkebyråkrater som et middel til å kunne sette tiltaket ut til liv og praktisere det videre (Sabatier, 1986). Introduksjonsloven, helt siden den har vært på plass, har vært

gjennom ulike endringer. Opp gjennom årene så har det kommet ulike juridiske og politiske løfter som har hovedsakelig som mål å effektivisere de sosiale forandringene som man har sett her til lands. Ved å vise til Rundskriv om lov til introduksjonsordningen (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016), så ble det lagt frem to meldinger til Stortinget våren 2016 som begge ble behandlet i Stortinget. Disse meldingene inneholdt en rekke tiltak og forslag til endringer i introduksjonsloven og ordningene som blir regulert i introduksjonsloven. Disse er Meld. St.16 (2015-2016) og Meld. St. 30 (2015-2016). Disse Stortingsmeldingene tar for seg å styrke den individuelle tilrettelegging, krav til kompetanse for lærere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mer arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, det å lovfeste kvalifiserende tiltak allerede i mottaksfasen og det å innføre 50 timer opplæring i kultur og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak. Disse proposisjonene som har vært i Stortinget gjennom årene kan ha hatt en innvirkning for Asker kommune i hvordan de gjennomfører arbeidet med introduksjonsprogrammet ved at de forholder seg til endringene som har forekommet. I slutten av 2018, så ble det også lagt frem en Integreringsstrategi for 2019-2022 (Kunnskapsdepartementet, 2018), hvor det blir lagt frem ulike forslag, som blant annet hvor det er utredet hvordan lovendringer kan legge til rette for at ansvaret for unge med kort botid kan bli plassert i tydelig ordinær utdanning gjennom opplæringsloven, og ikke introduksjonsloven. Dette kan også være med å påvirke det videre arbeidet for Asker kommune i introduksjonsprogrammet, hvor kommunen må tilpasse seg lovendringene fra sentralt hold.

5.1.3 Juridisk struktur

Det tredje forholdet forholdet for en implementering av et politisk tiltak er at implementeringsprosessen må være juridisk strukturert, slik at man kan forbedre etterlevelse av tiltaket som aktører skal implementere (Sabatier, 1986). Sabatier og Mazmanian påpeker at det må være en rekke juridiske mekanismer tilstede, og det er slik at i lovverket til introduksjonsprogrammet, at det fremkommer at ansvaret for gjennomføringen av tiltaket skal skje kommunalt. Man har juridiske mekanismer på plass i loven, noe som fører til at kommuner som Asker, hvor man har bosatt flyktninger skal kunne tilby en introduksjonsordning for flyktninger. Introduksjonsprogrammet og introduksjonsstøtten er

lovregulert i introduksjonsloven kapittel 2, § 2-7 og kapittel 3, § 8-16, og det er Asker selv som har plikt til å sørge for introduksjonsordningen og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap til personer som er i målgruppen. Ved at introduksjonsprogrammet er juridisk strukturert, så er dette altså en lovpålagt oppgave for kommunene. Empirien viser til at introduksjonsloven er lett tilgjengelig for førstelinje personellet som jobber direkte med introduksjonsprogrammet i Asker kommune. Funnet viser oss at dette gjør arbeidet relativt enklere for bakkebyråkratene ved at de klarer å følge loven og lese den jevnlig. I en ovenfra-og-ned perspektiv så er dette en nøkkelfaktor for at man lykkes med implementering av et politisk tiltak. Ved at juridiske mekanismer er tilstede så har det også resultert til at Asker har implementert introduksjonsprogrammet etter lovens retningslinjer.

5.1.4 Bakkebyråkraters innsats

Sabatier og Mazmanians fjerde forhold beskriver at for å kunne lykkes med implementering av politikk så må det være tilstedet forpliktende og dyktige tjenestemenn som skal implementere den politiske tiltaket. I et ovenfra-og-ned perspektiv så erkjenner man også bakkebyråkratenes innsats i implementering av politikk. Det er uunngåelig at bakkebyråkratene gjør en skjønnsvurdering i hvordan de implementerer, selv om de har fått retningslinjer fra sentralt hold (Sabatier, 1986). Men det er slik at bakkebyråkratenes forpliktelser og ferdigheter er en faktor som blir sett på som kritisk for å lykkes (Lipsky, 1971). Medarbeiderne i Asker kommune ved flyktningteamet var enstemmig om at deres kompetanse til å utføre arbeidet deres på en tilfredsstillende måte er god. Slik som funnene i studiet tilsier så er bakkebyråkratene trygge på hverandre når det gjelder evnene og viljen til hverandre, noe som gjør jobben for bakkebyråkratene betryggende.

5.1.5 Politisk støtte

Det femte forholdet tar for seg at man anerkjenner behovet for å opprettholde politisk støtte gjennom den lange gjennomføringsprosessen. Støtten skal komme fra interessegrupper, fra lovgivende og utøvende aktører (Sabatier, 1986). Det eksisterer en klar linje til toppen, og det er en ledelsesmessig og politisk støtte til introduksjonsprogrammet (Rambøll, 2006). Ved at

man har en organisatorisk plassering av introduksjonsprogrammet i lovverket, så har dette også en betydning for mulighetene for å kunne tilpasse programmet. Denne organiseringen sikrer en god politisk og lederforankring av introduksjonsprogrammet. Det fremgår også i ovenfra-og-ned perspektivet at en implementering av et offentlig program forutsetter at organisasjonspraksisen samsvarer med målsettingene (Sabatier, 1986). I Asker kommune så har man en interorganisatorisk samarbeid som har en velfungerende implementering atferd. Selv om Flyktingteamet i Asker står ovenfor kontinuerlige utfordringer, så kan det konstateres at det jobbes i kommunen konstant opp mot de sentrale hovedmålene som er blitt satt i lovverket. Dette er også med på å bekrefte at introduksjonsprogrammet, lokalt, i følge ovenfra-og-ned perspektivet, er også et viktig tiltak for å løse de samfunnsproblemene man har rundt integrering av flyktninger og velferdsordninger i Norge.

5.1.6 Sosioøkonomiske forhold

Det siste forholdet tar for seg endringer i sosioøkonomiske forhold som ikke undergraver politisk støtte eller den tilstrekkelige årsaksteoriene. Denne variabelen innser at endringer som forekommer i sosioøkonomiske forhold kan ha dramatiske tilbakekall på den politiske støtten eller årsaksteoriene til et program (Sabatier, 1986). Flyktingkrisen i 2015, som nevnt har hatt en stor påvirkning på det sosioøkonomiske dimensjonen både nasjonalt og lokalt. Asker er intet unntak ved at kommunen har også blitt påvirket av dette ved at de har også måttet bosette flere flyktninger enn før, og dette har ført til blant annet flere potensielle deltakere i introduksjonsprogrammet. Det at en stor gruppe av flyktninger har ankommet og blitt bosatt, så har dette ført til et større press på kommunens flyktingtjeneste, og fører til større utgifter enn tidligere.

5.1.7 Kritikk mot ovenfra-og-ned

Hvis vi ser fra et ovenfra-og-ned perspektiv så har Asker har implementert introduksjonsprogrammet i henhold til retningslinjene fra sentralt hold. Men det er slik at det er fortsatt store forskjeller mellom kommune når det kommer til resultatet av hvor mange

som kommer ut til arbeid eller utdanning etter fullført program. Kan det være slik at Asker kommune er sterkere styrt enn andre kommuner?

Kommuner som tilbyr og gjennomfører introduksjonsprogrammet er lovpålagt under samme lovverk, og man kan se at føringene fra introduksjonsloven er få og generelle. Denne loven regulerer ikke valgene kommunene har av konkrete virkemidler. Effekten av dette er at kommunene har stor frihet til å kunne utforme og gjennomføre introduksjonsprogrammet i henhold til sine lokale forutsetninger og kapasitet (Djuve og Kavli, 2015).

Problemet med ovenfra-og-ned ser på beslutningstakerne i øverste nivå som den sentrale aktøren i implementering av et politisk tiltak, og dette legger ikke noe særlig vekt på bakkebyråkratene som utfører det daglige arbeidet med introduksjonsprogrammet (Matland, 1995). Kritikken her at dette perspektivet undervurderer innflytelsen til bakkebyråkratene og forsømmer deres strategiske tilnærming til introduksjonsprogrammet (Sabatier, 1986).

5.2 Nedenfra-og-opp

Nedenfra-og-opp perspektivet er som nevnt en annen tilnærming i implementeringsteorien. Dette perspektivet fokuserer i stor grad på identifisering av aktører i et nettverk som er involvert i levering av tjenester og goder i et eller flere lokale områder. Nedenfra-og-opp ser på de lokale aktørers mål, strategier, aktiviteter og kontakter, og i motsetning til ovenfra-og-ned perspektivet i implementering av offentlig politikk, hvor det hele starter med en politisk beslutning i øverste hold, så fokuserer denne tilnærmingen i større grad på hvilke mål som blir oppnådd over tid og hvorfor (Sabatier, 1986). Ved å ta i bruk Hjern og Porters metodologi for å identifisere relevante aktører som jobber sammen, så får vi se hvordan implementering av tiltaket har vært fra et nedenfra-og-opp perspektiv og hvordan dette har resultert til implementeringen av introduksjonsprogrammet i kommunen (Sabatier, 1986).

5.2.1 Det lokale nettverket

Ved å først starte med identifiseringen av aktørene i det lokale nettverket så får vi et innblikk i hvordan introduksjonsprogrammet fungerer på lokal basis i kommunen og hvordan den har blitt implementert. I kommunen så består arbeidet med introduksjonsprogrammet av et nettverk av lokale aktører, hvor disse er hovedsakelig offentlige, men også private. Som det er tidligere skrevet, så er det Integrering og migrasjonshelse som har hovedansvaret for gjennomføringen av dette tiltaket i kommunen. Det har kommet frem i funnene i empirien at det er fire sentrale aktører i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Avdelingen for Integrering og Migrasjonshelse er den mest sentrale aktøren i kommunen, denne avdelingen har ansvar for å fatte vedtak og lage individuelle planer for den enkelte deltakeren i programmet. Denne avdelingen i kommunen har også blant annet det som er skrevet tidligere, ansvar for å kartlegge hvilke flyktninger som har rett til å begynne på introduksjonsprogrammet, og denne avdelingen i kommunen samarbeider hovedsakelig med andre lokale aktører som danner et nettverk rundt arbeidet med introduksjonsprogrammet og den enkelte flyktningen. De andre sentrale aktørene er Asker Voksenopplæring, Folkeuniversitetet og NAV, hvor hver av disse har ulike roller relatert til introduksjonsprogrammet.

Samarbeid mellom ulike aktører er sentralt i policynettverks metoden, dette kan være med på å forklare “suksessen” eller “svikten” i politiske prosesser (Hill og Hupe, 2014). Det at Asker kommunes introduksjonsprogram har hatt gode resultater kan være bygget på omfanget av samarbeid som har blitt oppnådd. Kontakt mellom de lokale aktørene er blitt beskrevet tidligere som en trekløver blant aktørene i introduksjonsprogrammet. Samarbeidet mellom de legger til grunn en samordnet og koordinert arbeid i kommunen når det gjelder introduksjonsprogrammet. De sentrale aktørene har også kontakt til det private markedet, hvor hovedsakelig kontakten de har gjelder arbeidspraksis. Ved å se på de ulike aktørene i kommunen som jobber med introduksjonsprogrammet, så danner vi oss et lokalt nettverk, men ifølge Hjern og Porter (Hill & Hupe, 2014) så kan man også bruke denne teknikken for å bevege seg oppover for identifisere regionale og nasjonale aktører som også er involvert.

Men den sentrale ideen når det gjelder implementering, sett fra et nedenfra-og-ned perspektiv, så er det på gatenivå hvor politikken blir realisert (May & Winter, 2007). Ved å se

på hvordan introduksjonsprogrammet har blitt implementert via et nedenfra-og-opp perspektiv på et lokalt plan, så ser vi at samarbeidet i Asker kommune ligger til stor grunn når det gjelder realiseringen av dette politiske tiltaket. Man jobber tett med de ulike aktørene og deres respektive administrasjoner gjennom hele spekteret for introduksjonsdeltakeren. Ved å ta i bruk en nedenfra-og-opp lense for å studere implementering av introduksjonsprogrammet i Asker kommune, så kan en se at programmet suksess er langt mer avhengig av ferdighetene til bestemte bakkebyråkrater i lokale implementering strukturer enn innsatsen fra statlige tjenestemenn.

5.2.2 Mål som et styringsverktøy

Et viktig aspektet med implementering, sett fra et nedenfra-og-opp perspektiv, er at man har et stor fokus på bakkebyråkrater og deres forståelse av politiske mål, faglig kunnskap og politiske evalueringer. Dette er ikke et bemerkelsesverdig sett med funn, da mye av litteraturen innenfor implementeringsstudiet forsker på implementerings atferden til bakkebyråkratene (May & Winter, 2007).

Hovedmålsettingene finnes sted i introduksjonsloven, men man har lokale mål til introduksjons arbeidet i Asker. Ved at lovteksten er formulert slik at det er opp til kommunen selv å ordne og lage introduksjonsprogrammet selv, så tillater man saksbehandlere i Asker kommune å utføre deres faglige ansvar og arbeid. Dette har en stor innvirkning på gjennomføringen av politiske tiltak og dens måloppnåelsen. I Asker kommune så får bakkebyråkratene, slik funnene i empirien beskriver det, utført arbeidet deres på en tilfredsstillende måte ved at de utøver oppgavene deres med ekspertise og faglige kunnskap.

Ved å fokusere på de lokale aktørenes mål, strategier, aktiviteter og kontakter så får vi også et større innblikk i hvordan introduksjonsprogrammet har blitt implementert på det lokale planet. I Asker kommune så ser vi at målene og strategiene man tar i bruk bygger på hovedsakelig to aspekter ved introduksjonsprogrammet. Det er å sørge for at deltakerne i programmet kan klare å nyttiggjøre seg selv slik at de kommer til der de ønsker å være, og det å få til at flest mulig kommer seg ut til arbeid eller skole, noe som det er tidligere skrevet

at man kan rent statistisk registrere. Disse målene og strategiene man tar i bruk for å oppnå blir realisert ved aktivitetene man gjennomfører i kommunen. Aktivitetene man gjennomfører er blant annet norskopplæring, kurs og praksis.

Det at det er klare mål som skal følges gjør det lettere får de å opprette delmål som skal oppnås. For at bakkebyråkrater skal kunne oppnå de ønskede resultatene, så er det stor betydning å ha målklarhet for implementering av introduksjonsprogrammet i kommunen (Ricucci et.al, 2014). Implementeringen av introduksjonsprogrammet er en forpliktelse til staten, og bakkebyråkratene i Asker kommune har fulgt gjennom denne forpliktelsen ved å oppfylle den politiske hensikten bak tiltaket. Implementeringen vil være også mer eller mindre avhengig av i hvilken grad lederen og ledelsen i velferdsinstitusjoner legger vekt på mål og strategier som er utformet for å plassere deltakerne i programmet ut i arbeid eller skole. Men Askers resultat av velferdspolitikken er også en funksjon av spesifikke klientbehandlinger. Det har kommet frem i funnene i empirien at bakkebyråkratene er ganske knyttet tett mot deltakerne i programmet. Denne behandlingen som bakkebyråkratene gir til deltakerne av introduksjonsprogrammet har ifølge informantene en effekt på introduksjonsdeltakere.

I implementerings litteraturen så har administrative strukturer en påvirkning på program utfall (May & Winter, 2007). Det har kommet frem i denne forskningsoppgaven at den administrative strukturen er tilstede på de ulike nivåene, men det er på lokalt plan hvor arbeidet med introduksjonsprogrammet blir utført.

5.2.3 Kan offentlige ledere utgjøre en forskjell?

En del litteratur tar opp betydningen og signifikansen av ledelses- og lederpraksis for offentlige organisasjoner. Ved å undersøke kjennetegn ved vellykket lederprestasjon, så kan man illustrere den kritiske rollen som ledere har i forbedre kvaliteten og produktiviteten til sine organisasjoner (Ricucci et.al, 2004). De skriver videre at ledere for eksempel med høyere interpersonell, deltakende orientering har en positiv effekt på arbeidets engasjement mot organisatoriske mål. Praksisen som leder og ledelse utfører, inkludert mål, holdninger,

kommunikasjon og tro på medarbeiderne, er handlinger og en rolle som de må ta på seg, først og fremst fordi dette kan påvirke utformingen og implementeringen av det politiske tiltaket (Ewalt & Jennings Jr, 2004)

I avdelingen for Integrering og migrasjonshelse så har lederen og ledelsen en effekt på medarbeiderne og deres arbeid. Funnet i empirien tilsier at det er en åpen dør til ledelsen som medarbeiderne kan benytte seg av. I avdelingen så er det som sagt faste møter annenhver uke, hvor man går igjennom ulike introduksjonsdeltakere. For lederen og ledelsen er det ganske viktig å få med seg, fordi det er der man får fanget opp medarbeidernes bekymringer. Det er blitt beskrevet at man ikke rekker å gå igjennom alle deltakerne i møtene, men man melder inn saker hvor man kan diskutere i fellesskap, og studiets funn beskriver ledelsen som god og aktiv.

Kadushin (Riccucci et.al, 2004) viser også for eksempel til at tilsynspraksis kan ha positive effekter på den følelsesmessige energien til sosialarbeidere, noe som til slutt fører til forbedret jobbprestasjon. Lederen og ledelsen i avdelingen for Integrering og Migrasjon praksis påvirker medarbeiderne på positiv måte slik flere av informantene har sagt. Et av funnene i empirien fremhever at lederen har to fagkonsulenter under seg som har tatt over en del av ansvaret. Dette er med på å gjøre det enklere for lederen å tilsyn over arbeidet som blir gjort i Asker kommune. Studiets funn tilsier at det er til stede en delegerende form som lederen benytter seg av, hvor lederen tillater at man tar egne avgjørelser. Dette er noe medarbeiderne liker ved at man senker skuldrene litt og gir en positiv følelse av selvmestring.

Andre ulike ledelsesmessige påvirkninger kommer også inn i spill gjennom komplekse veier. Ved å se på omfanget av tilsyn og graden av delegasjon fra lederen og ledelsens side i Asker påvirker fokusene til bakkebyråkratene i ulike grader og retninger. Dette settet med funn om ledelsesmessige effekter understreker også om konklusjonen i offentlige ledelseslitteratur om at ledelse har en stor betydning (May & Winter, 2007). Disse ulike komplekse veiene fremgår av virkningen som politiske og ledelsesmessige faktorer har innflytelse på bakkenivå byråkraters utforming av deres fokus og kunnskap.

5.2.4 Utformelsen av introduksjonsprogrammet

Som Goggin (Ewalt & Jennings Jr, 2004) noterer, så kan utformingen av politikken og dens design bestemme hvordan implementering vil skje og hvor vellykket den kan bli. Hvis vi ser på hvordan politikken bak introduksjonsprogrammet er utformet, så vet vi at det er blitt definert slik at det er kommuner som skal gjennomføre tiltaket. I nedena-og-opp perspektivet så ser man betydningen av staten og dens rolle i implementering av et politisk tiltak, men det er slik at det er på de nedre nivåene hvor gjennomføringen av politikken blir satt ut til liv. Ved at politikken bak introduksjonsprogrammet er definert slik som den er, så har det gitt rom for Asker kommune å gjennomføre introduksjonsprogrammet slik de har gjort. Men det er verdt å nevne at uansett hvor godt politikken er utformet eller definert, så er det alltid mulig at politikken som blir implementert ulike steder får varierende resultat (Ewalt & Jennings Jr, 2004). Dette er også tilfellet med introduksjonsprogrammet. Det er slik at kommuner her til lands har ulike resultater hvor noen oppnår de nasjonale målene, mens andre ikke når de målene som er blitt satt.

5.3 Translasjonteori

Under dette delkapittelet så skal det også diskuteres hvordan Asker har implementert introduksjonsprogrammet og med hvilket resultat sett fra et translasjonsteoretisk perspektiv.

Et av de dominerende implementerings doktrinen, som er ovenfra-og-ned, preges av en underliggende forestilling om at endringer som skal bli implementert blir planlagt. Implementeringen sett fra dette perspektivet blir kontrollert fra toppen av statlige tjenestemenn, og i denne teorien så forstås de lokale bakkebyråkratene i Asker, hvor introduksjonsprogrammet blir implementert, som passive mottakere (Røvik et.al, 2014). I den translasjonsteoretiske tilnærmingen så ses derimot bakkebyråkratene i Asker primært som oversettere. Oversetterne har en mer innbydende rolle enn som henholdsvis passive mottakere (Røvik et.al, 2014).

Fokuset i translasjonsteorien rettet mer mot hva som faktisk skjer når lovteksten til introduksjonsloven blir implementert (Røvik, 2007), og disse byråkratene oversetter ideen som er introduksjonsloven ved å forholde seg aktiv til den og setter den ut til livet. Henvist til translasjonsteorien så har man omformet og tilpasset ideene, og gjort de om til konkrete handlinger som eksisterer innenfor Askers lokale integrerings kontekst (Røvik et.al, 2014).

Det har kommet frem tidligere i empirien at førstelinjepersonellet i Asker har myndighet i veldig stor grad relatert til introduksjonsprogrammet. Myndigheten deres gjør at de har muligheten til å kunne bruke en del av deres egne tolkninger og vurderinger når det gjelder introduksjonsprogrammet og dens deltakere. Det at det har vært endringer og revisjoner av lovteksten, så kommer det frem i studiets funn at bakkebyråkratene har tatt i bruk en del egne vurderinger av loven som kan påvirke introduksjonsprogrammet lokalt. De empiriske funnene i oppgaven tilsier at introduksjonsloven er tilgjengelig for medarbeiderne som jobber direkte med introduksjonsprogrammet i kommunen. Dette gjør, som i studiets funn, enklere for de å lese loven jevnlig og implisitt tolke teksten. Ved at man ser på studiets funn, så ser man også at bakkebyråkratene i kommunen tolker de ulike setningene som finnes sted i introduksjonsloven, og det kommer frem at loven er lagt opp slik at den skal være individuell tilpasset for deltakere, noe som er kompatibel til konteksten i Asker. Det er slik at programrådgiverne/flyktningskonsulentene i introduksjonsprogrammet i kommunen jobber formelt mot de samme overordnede målene, men forståelsen av hvordan de kommer dit kan være varierende. Deres forståelse som de besitter er i stor grad knyttet til deres erfaringer og faglige bakgrunn.

Men ved å ta i bruk denne teoretiske tilnærmingen så fokuserer vi også på hvorfor ideer blir ofte oversatt og dermed gjerne omformet når de forsøkes overføring mellom organisatoriske kontekster (Røvik, 2007). Et hovedskille kan gjøres mellom intendert og uintendert oversettelse.

5.3.1 Intendert oversettelse av introduksjonsloven

Vi kan først se på den intenderte oversettelsen av introduksjonsloven, som er en bevisst og en rasjonell handling (Røvik et.al, 2014). Henvist til teorien så har bakkebyråkratene lyktes med oversettelsen av introduksjonsloven ved at de har oppnådd gode resultater. Det har blitt poengtert at resultatene til introduksjonsprogrammet har variert her til lands, og ut fra denne teorien så kan det forklares med dårlig oversettelse av introduksjonsloven. Oversettelsen av introduksjonsloven i Asker kommune har resultert til positive tall for introduksjonsprogrammet, og dette kan være resultat av at man har også blant annet økonomiske interesser for at deltakerne skal lykkes med introduksjonsprogrammet. Det fremkommer i studiets funn at formålet til programmet er at nyankomne innvandrere skal ha deres egen økonomisk selvstendighet, og denne omformingen av introduksjonsprogrammet i Asker kan være også være motivert ut fra hensynet til, som sagt, å lage en lokal variant som fungerer ved at man har blant annet NAV som holder kommunen orientert om hvilke muligheter og tilbud som finnes når det gjelder formidling og kvalifisering. NAV i Asker kommune kan også iverksette arbeidsrelaterte tiltak som er i tråd med den enkelte individuelle planen og muligheter på arbeidsmarkedet lokalt.

I henhold til introduksjonsloven så står Asker kommune fritt til å velge hvordan de ønsker å organisere arbeidet med introduksjonsprogrammet, og hvem som skal ha hovedansvaret i kommunen. Det fremkommer i studiets funn at organiseringen av arbeidet i kommunen består av Avdeling for Integrering og migrasjonshelse, og det er denne avdelingen som har forvaltningsansvaret for introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen har ansvar for forvaltning av norskopplæring og grunnskole, mens Folkeuniversitetet gjennomfører kvalifiseringen i norsk og samfunnskap og lignende kurs. I Asker kommune så er ikke introduksjonsprogrammet organisert i NAV, men det denne etaten gjør er at de tilrettelegger og følger opp deltakere mot arbeid. Det man har gjort er at man har laget en lokal versjon i Asker kommune av ideen om introduksjonsloven ut fra hensynet til å kunne ha et best mulig verktøy for å øke effektiviteten og oppnå bedre resultater i introduksjonsprogrammet. Funnene i empirien tilsier at programrådgiverne er glade for denne organiseringen. Det gjør det enklere for de å følge klientene mye tidligere. For programrådgiverne så blir jobben mer oversiktlig, de får bosette deltakerne, får de i gang med programmet og følger dem gjennom hele prosessen og følger deltakerne ut helt til de er ferdige. Det er slik at den overordnede

intensjonen bak introduksjonsordningen bør vektlegge organiseringen av arbeidet lokalt. Asker kommune er organisert slik at man har fått et utstrakt samarbeid mellom kommunen, NAV og Folkeuniversitet. Den lokale implementeringen av introduksjonsprogrammet er god sett fra et translasjonsteoretisk perspektiv. Oversettelsen av introduksjonsloven når det gjelder organisering av introduksjonsprogrammet i Asker kommune er i tråd med lovens formål.

I henhold til § 18 (tredje ledd) i introduksjonsloven, så skal opplæringen skje i regi av kommunen eller av andre som kommunen har samarbeid med (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016). I følge loven så kan kommuner samarbeide og benytte godkjente private tilbydere samt de er statlig godkjent. Men det er fortsatt kommunen selv som har ansvaret for at opplæringen som skjer under programmet tilfredsstiller lovens krav. Introduksjonsloven skal ikke gi kommunen adgang til å delegerer sin myndighet til å fatte vedtak etter loven til private tilbydere. Det fremkommer i studiets funn at undervisning er gjort av en privat aktør, som sagt Folkeuniversitetet. Asker skiller seg ut her fra andre kommuner ved at de er et av få kommuner som har hatt undervisningen på anbud. Dette er modellen som eksisterer i Asker. Her så har man tilpasset lovverket til det lokale konteksten som er i Asker. Ved at det er en privat aktør som gjennomfører undervisningen, så er det slik henvist til funnene i empirien, noe som fører til at man har delte arbeidsoppgaver. Dette har ført til mindre belastning på flyktningsteamet i Integrering og migrasjonshelse.

5.3.2 Uintendert oversettelse

Men det er verdt å nevne at ikke alle oversettelser er bevisste og tilsiktede. Det er slik at i mange tilfeller at oversettelse av ideer er mer ubevisst, i den forstand at disse ideene blir omformet når de blir overført, uten at det kan føres tilbake til noen aktørers vilje og hensikter (Røvik et.al, 2014). En mulig årsak kan være at oversetterne ubevisst, blir preget av konteksten vedkommende befinner seg i og kommer fra. Denne oversettelsen, uten at det er nødvendigvis tilsiktet, kan ha ført til at man har utviklet en lokal versjon av introduksjonsprogrammet, hvor de som har oversatt er blitt sterkt farget av den lokale konteksten som eksisterer i Asker kommune.

6 Avslutning

Målet med studiet er å forske på hvordan implementeringen av introduksjonsprogrammet i Asker kommune har vært, og resultatet dette har medført seg. Ved å gjøre dette så kan jeg tilegne meg kunnskap om hvorvidt dette politiske tiltaket blir virkeliggjort i tråd med lovverket. Jeg skal konkludere i dette kapittelet ved å besvare oppgavens problemstilling: *Hvordan og med hvilket resultat har Asker kommune implementert introduksjonsprogrammet for flyktninger?*

Jeg skal også gjøre noen betraktninger rundt opplegget rundt forskningen min, før jeg avslutningsvis sier noe om veien videre.

6.1 Svar på problemstillingen

For å kunne svare på oppgavens problemstilling så har jeg sett på studiets funn i lys av oppgavens teoretiske rammeverk .

6.1.1 Ovenfra-og-ned

Jeg tok i bruk Sabatier og Mazmanians (1986) seks variabler for å se hvordan og med hvilket resultat kommunen har implementert introduksjonsprogrammet sett fra et ovenfra-og-ned perspektiv. Hvis man ser henholdsvis fra denne teoretiske linsen så ser man at Asker har fått til en implementering av tiltaket ved at de har oppnådd målsettingene som har kommet fra toppen. Implementeringen av tiltaket kommer av at kommunen har fulgt tett de overordnede målsettingene, og ved at Asker har gjort dette så har det gitt gode resultater for introduksjonsprogrammet. Asker har implementert introduksjonsprogrammet rundt en politisk beslutning som har kommet fra øverste hold, og det har forekommet endringer fra nasjonalt hold rundt det politiske tiltaket. Her så har Asker kommune og bakkebyråkratene forholdt seg til endringer som har forekommet. Dette er også noe som påvirker implementeringen og kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet. Det har også kommet blant annet frem juridiske løfter og politiske løfter som har mål å effektivisere

introduksjonsprogrammet, dette påvirker også hvordan Asker implementerer introduksjonsprogrammet. Men det er slik i ovenfra-og-ned at implementering av introduksjonsprogrammet må være juridisk strukturert. Eksistensen av juridiske mekanismer har sørget for at Asker har implementert introduksjonsprogrammet etter lovens retningslinjer. Loven sørger for at det er Asker selv som har plikt til å gjennomføre introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som er i målgruppen. Det er blitt poengtert også at i Asker har man dyktige bakkebyråkrater som har implementert tiltaket i henhold til retningslinjen som har kommet fra øverste hold. Innsatsen til disse medarbeiderne har hatt en betydning for hvordan kommunen har implementert tiltaket. Introduksjonsprogrammet har også en klar linje til toppen, og dette tiltaket har en ledelsesmessig og politisk støtte, og denne organiseringen av linjen sikrer en god lederforankring i programmet.

Man kan si at fra et ovenfra-og-ned perspektiv at Asker har implementert introduksjonsprogrammet ved at de følger instruksene til beslutningstakerne fra øverste hold, hvor da er disse aktørene som er sentrale i implementeringen av politisk tiltak. Det kommunen har gjort er at de har fulgt målsettingene og retningslinjene, samt de juridiske mekanismene som har kommet fra sentralt hold.

6.1.2 Nedenfra-og-opp

En annen tilnærming som er blitt brukt for å besvare oppgavens problemstilling er nedenfra-og-opp, og ved at man bruker denne perspektivet så kan vi se hvordan introduksjonsprogrammet er blitt implementert lokalt i kommunen. I Asker så består arbeidet med introduksjonsprogrammet av et nettverk av lokale aktører. Disse sentrale aktørene er blant annet Integrering og migrasjonshelse, NAV, Folkeuniversitetet og Asker Voksenopplæring. Hvis vi ser på hvordan introduksjonsprogrammet er blitt implementert og gjennomført, så ser vi at samarbeidet mellom disse aktørene i kommunen ligger til stor grunn når det gjelder realiseringen av det politiske tiltaket. De gode resultatene kommunen har fått kan være bygget på omfanget av samarbeidet som er mellom de ulike organisasjonene i kommunen. Lederen og ledelsen i Integrering og migrasjonshelse har også hatt en betydning

for implementeringen av introduksjonsprogrammet i kommunen. De har hatt en innflytelse på medarbeiderne i deres utforming og kunnskap, og denne praksisen som den lokale lederen og ledelsen utfører kan ha påvirket utformingen og implementeringen av det politiske tiltaket. Ved å skifte fokus fra det å følge retningslinjene fra sentralt hold til de lokale målene, strategiene, aktivitetene og kontaktene, så får vi et større innblikk på hvordan introduksjonsprogrammet har blitt implementert på det lokale planet. I Asker kommune ser man at målene og strategiene man har tatt i bruk bygger på to aspekter ved introduksjonsprogrammet. Man skal sørge for at deltakerne i programmet kan nyttiggjøre seg selv slik at de kommer til der ønsker å være, og at det skal komme flest mulig ut til arbeid eller skole. Det siste er noe som sagt kan rent statistisk registrere. Disse målene og strategiene man har tatt i bruk blir realisert ved aktivitetene som kommunen gjennomfører. Aktivitetene som blir gjennomført er som sagt norskopplæring, kurs og praksis. Men ved at politikken bak introduksjonsprogrammet er definert slik som den, så har dette gitt rom for Asker kommune å gjennomføre introduksjonsprogrammet slik har gjort. Funnene i empirien er i tråd med nedenfra-og-opp perspektivet som demonstrerer den sentrale rollen som bakkebyråkrater, organisatoriske og ledelsesfaktorer har. Asker har implementert introduksjonsprogrammet i tråd med de lokale aktørenes mål og strategier, og resultatet som kommunen har oppnådd er i samsvar med tidligere forskning (May & Winter, 2007).

6.1.3 Translasjonteori

Translatørene som er førstelinjepersonellet i kommunen kan sies å ha gjort en god oversettelse av lovteksten ved at de fått et godt resultat med introduksjonsprogrammet og tilpasset tiltaket til en lokal kontekst. Denne oversettelsen av lovteksten kan også være et resultat av at man har blant annet har økonomiske interesser for at deltakerne skal lykkes med introduksjonsprogrammet.

Henvist til introduksjonsloven så står Asker veldig fritt til å velge selv hvordan de ønsker å organisere arbeidet med introduksjonsprogrammet, og hvems skal ha ansvaret lokalt i kommunen. Det fremkommer i studiets funn at Asker kommune ikke har introduksjonsprogrammet organisert i NAV. Det man har gjort er at man har laget en lokal

versjon av introduksjonsprogrammet ved at man også har en privat aktør som Folkeuniversitetet gjennomfører kvalifiseringen innenfor norsk og samfunnskap. Asker skiller seg ut fra andre kommuner ved at de er et av få kommuner som har undervisningen på anbud, man har tilpasset lovverket til den lokale konteksten. Hensynet bak dette kan være at man øker effektiviteten ved at man frigjør programrådgiverne i kommunen slik at jobben deres blir mer oversiktlig. Dette har ført til mindre belastning på flyktningteamet i Integreering og migrasjonshelse. Denne oversettelsen av introduksjonsloven relatert til organiseringen av programmet i kommunen er i tråd med lovens formål, og Asker kan sies å ha laget en egen modell tilknyttet til introduksjonsprogrammet.

6.2 Tanker rundt forskningen

Det at kommuner skal kunne tilby et introduksjonsprogram som er tilfredsstillende for den enkelte deltaker er en krevende arbeid som involverer ulike aktører. Ved å ta i bruk implementeringsteori og translasjonsteori for å kunne se på ulike faktorer som kan påvirke implementeringen av introduksjonsprogrammet, så kan man risikere at man mister oversikt over sammenhengen. Dersom man vurderer hvordan de ulike faktorene henger sammen så kan man minske dette ved å fremlegge disse i drøftingskapitlet. Det er også verdt å nevne kort at translasjonsteorien fanger opp noen aspekter som ikke blir nevnt i de klassiske perspektivene i implementeringsteorien. Denne teorien er for å kunne vise hvordan lovteksten er tolket og realisert.

Funnene som fremkommer i oppgaven kan ikke bli generalisert til å kunne gjelde for alle andre kommuner i Norge. Dette er på grunn av oppgavens utvalgsmetode som er blitt tatt i bruk (Creswell, 2017). Oppgaven som er blitt gjennomført kan sies å bidra med hva slags vurderinger en må ta hensyn til når man skal implementere politikk lokalt. Denne oppgaven kan også bidra til med innsikt i kommuners implementeringsprosess rundt introduksjonsprogrammet. Men hvordan implementeringen av introduksjonsprogrammet har vært i Asker er trolig ikke noe unikt, sett i lys av oppgavens teoretiske rammeverk. Implementeringen av introduksjonsprogrammet vil nok kunne bli gjenkjent i ulik grad når

man implementerer offentlig politikk lokalt i en kommune. Men denne oppgaven har funnet ut hvordan Asker kommune har implementert introduksjonsprogrammet lokalt, og hvordan dette har resultert til de gode tallene man har fått, og strukturen på organiseringen i kommunen.

6.3 Veien videre

Oppgavens funn har sett på ulike faktorer som har hatt en betydning for hvordan Asker har implementert introduksjonsprogrammet og med hvilket resultat. Studiet som er blitt gjennomført kan bidra til å dekke kunnskapsbehovet som trengs for å kunne forklare hvordan noen kommuner gjør det bra og de kommunale forskjellene. Ved å se på oppgavens funn så kan en ta utgangspunkt i dette, sammenligne dette med andre kommuner, enten ved hjelp av kvalitativ eller kvantitativ forskningsmetode. Dersom man gjør dette kan en muligens undersøke hva som fungerer når en kommune skal implementere programmet og hvilke faktorer som gir mest utslag for resultatene kommuner oppnår i programmet.

De demografiske endringene som samfunnet har opplevd er noe som kan prege tiden fremover. Derfor er det viktig at det kreves introduksjonsprogrammet for flyktninger skal fungere optimalt, og når de som får opphold skal bosettes så må programmet være i stand til å kunne imøtekomme integreringen av flyktningene. Men hva som er viktig for for å oppnå en god implementering av introduksjonsprogrammet i studiets case kommune, kan også være viktig for andre kommuner. Oppgaven viser til også hvor viktig det lokale handlingsrommet er når introduksjonsprogrammet implementeres i kommunen og betydningen for gjennomføringen av tiltaket. Dette handlingsrommet som kommunen besitter sørger for at kunnskap om hvordan lokal politikk blir implementert er viktig når en skal kunne forså god resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet.

Litteraturliste

Akershus fylkeskommune. (2017). *Akershusstatistikk Nr. 2-2017*. Hentet fra: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VhymtSj0L98J:https://www.akershus.no/file/b418133ee84d4faa37de25d818c7b1cf0/Akershus%2Bstatistikk%2B2-2017%2Btall%2Bog%2Bfakta%2Bom%2Bbefolkningen%2Bi%2BAkershus.pdf+&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no>

Baxter, P., & Jack, S. (2008). *Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers*. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.

Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of public administration research and theory*, 13(3), 367-394.

Brochmann, G. (2006). *Hva er innvandring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Creswell, J. W., Hanson, W. E., Clark Plano, V. L., & Morales, A. (2007). Qualitative research designs: Selection and implementation. *The counseling psychologist*, 35(2), 236-264.

Djuve, Anne B. & Kavli, Hanne C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. FAFO-rapport 2015:26. Oslo: FAFO.

Djuve, Anne B, Kavli., Hanne C., Sterri, Erika Braanen & Bråten, Beret. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker - for hvem?* FAFO-rapport 2017:31. Oslo: FAFO. Hentet fra: <https://www.faf.no/images/pub/2017/20639.pdf>

Ewalt, J. A. G., & Jennings Jr, E. T. (2004). Administration, governance, and policy tools in welfare policy implementation. *Public Administration Review*, 64(4), 449-462.

Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research*. Sage Publications Limited.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2018). *Tilsynsrapport: Tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven - en individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram*. Hentet fra: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ANggsjMgGasJ:https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-oslo-og-akershus/dokument-fmoa/tilsyn/tilsynsrapport-asker-introduksjonsloven.pdf+&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no>

Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Sage.

Integrerings -og mangfoldsdirektoratet. (2016). *Grunnleggende om introduksjonsprogrammet*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/>

Integrerings -og mangfoldsdirektoratet. (2017). *Integrering i Norge 2017*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2017/integrering-i-norge-overordnet-analyse-2017.pdf>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2018). *Asker kommune*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/asker-kommune/>

Integrerings -og mangfoldsdirektoratet. *Statistikk og tall fra Asker kommune*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0220>

Integrerings - og mangfoldsdirektoratet. *Tall og statistikk over integreringen i Norge*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/status-etter-intro>

Introduksjonsloven. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Rundskriv G-01/2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2019). *Integrering gjennom kunnskap - Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b98e1d0bbe9248cb94e00d1e935f2137/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

L Berg, Bruce. (2001). Qualitative research methods for the social sciences.

Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6(4), 391-409.

Longhurst, R. (2003). Semi-structured interviews and focus groups. *Key methods in geography*, 3, 143-156.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.

May, P. J., & Winter, S. C. (2007). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.

NRK. (2018). *Regjeringen vurderer bonus til innvandrere i jobb*. Hentet fra: https://www.nrk.no/norge/regjeringen-vurderer-bonus-til-innvandrere-i-jobb_-1.13898866

Rambøll (2006). *Ta tak i utfordringen! Inspirasjon til arbeidet med nyankomne innvandrere med særskilte behov*. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/9be381ccc96f40d18f2d2ac0514047be/nyankomne-innvandrere-med-sarskilte-behov>

Riccucci, N. M., Meyers, M. K., Lurie, I., & Han, J. S. (2004). The implementation of welfare reform policy: The role of public managers in front-line practices. *Public Administration Review*, 64(4), 438-448.

Røvik, Kjell R. (2007). *Trender og translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, Kjell R., Eilertsen, Tor V., Furu, Eli M. (2014). *Reformideer i norsk skole - Spredning, oversettelse og implementering*. Cappelen Damm Akademisk.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(1), 21-48.

Spradley, J. P. (1979). The ethnographic interview. Belmont. *California, Wads 'worth Group*.

Statistisk Sentralbyrå. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunen - En sammenligning av kommunens resultater*. Hentet fra: https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/149887?_ts=1427a552630

Statistisk Sentralbyrå. (2016). *Fra asylsøker til flyktning - før og etter kriseåret 2015*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fra-asylsoker-til-flyktning-for-og-etter-krisearet-2015>

- Statistisk Sentralbyrå. (2019). *Kommunefakta*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/asker>
- St.meld.nr.16 (2015-2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- St.meld.nr.30 (2015-2016). *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. Oslo: Justis- og Beredskapsdepartementet
- Toftdahl, Hanne & Reinvang, Rasmus (2015). *Trender og fremtidsbilder: Asker 2015-2025*. Vista Analyse As Rapport nummer 2015/12. Hentet fra: https://dyhyjqmcimsyl.cloudfront.net/assets/files/6287/va-rapport_2015-12_scenarier_asker_2015-2025.pdf
- Treib, O., & Pülzl, H. (2006). *Implementing public policy*. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 115-134). Routledge.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Winter, S. (2006). *Implementation*. Teoksessa Peters, BG & Pierre, J.(eds.): *Handbook of Public Policy*.
- Winter, Søren og Vibeke L. Nielsen (2008). *Implementering af politik*. Hans Reitzels Forlag
- Yin, R. K. Case Study Research: Design and Methods. *SAGE*, 2003(181), 15.
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications.

Vedlegg

Intervjuguide

Bakgrunn

1. Fortell kort om din bakgrunn (utdanning, tidligere jobber)
2. Hvilken stilling har du i introduksjonsprogrammet?
3. Hva er dine arbeidsoppgaver relatert til introduksjonsprogrammet?

Mål for introduksjons arbeidet

1. Hvordan har dere tolket målsettingen som finnes sted i introduksjonsloven?
2. Opplever du at målene og virkemidlene ved introduksjonsprogrammet er klare og tydelige?
3. Hvordan vil du beskrive målet med introduksjons arbeidet dere driver her i kommunen?
4. Hvordan vurderes det om målet er nådd?

Organisering av introduksjonsprogrammet

1. Hvordan er introduksjonsprogrammet organisert i Asker Kommune?
2. Hva er begrunnelser for denne organiseringen?
3. Hvordan deler dere ansvaret for introduksjonsprogrammet, og hvordan blir det samordnet?
4. Ikke alle kommuner samarbeider med NAV. Hva er årsaken bak samarbeidet? Hva samarbeider dere om?

Medarbeidernes rolle og evner

1. Hva er din rolle/ditt mandat introduksjonsprogrammet?
2. Hva er arbeidsoppgavene til den enkelte stillingsfunksjon?
3. Hvordan er arbeidet med hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet lagt opp?

4. Hvor mange ansatte er det på introduksjonsprogrammet?
5. Er det team av medarbeidere rundt hver deltaker?
6. Opplever du at du har tilstrekkelig med tid og kompetanse til å kunne gjennomføre jobben på en tilfredsstillende måte?
7. I hvor stor grad tror du medarbeiderne dine er avgjørende for utfallet? Det vil si i hvilken grad praksiser og ideer blir implementert, og for hvilke eventuelle effekter de får for den lokale versjonen av introduksjonsprogrammet her i Asker?

Ledelse

1. Bidrar leder til å tilrettelegge for samarbeid blant de involverte aktørene? Hvordan?
2. Følger lederen opp hva som skjer med deltakerne etter endt program? Hvordan?
3. Har Asker kommune satt seg konkrete målsettinger for introduksjonsprogrammet?
4. I hvilken grad diskuteres resultatoppgåelse med medarbeidere og/eller andre involverte aktører?
5. Hva er det ved ledelsesstilen som har betydning i arbeidet med introduksjonsprogrammet?

Programinnhold

1. Hvordan er dere involvert i introduksjonsprogrammet?
2. Hvordan bidrar dere til å definere innholdet i introduksjonsprogrammet?
3. Hva er realistiske mål? Oppfølging – hvordan, hvem?
4. Hvilke tilbud benytter dere i arbeidet med introduksjonsprogrammet?
5. Hvorfor akkurat disse? Hva skjer med deltakerne når de kommer til denne kommunen?
6. I hvilken grad makter dere å tilby en norskundervisning som er tilpasset den enkeltes behov? Hva hemmer/fremmer en slik tilrettelegging?
7. I hvilken grad og på hvilke måter mener dere at deltakerne deltar i utformingen av kvalifiseringstilbudet?

8. Hvordan vurderer du bredden i tiltakene som dere benytter?
9. Hva fungerer godt/dårlig? Hvorfor?
10. Hva er suksesskriterier for at tiltaket skal fungere?
11. Hva er de viktigste tiltakene, og hvorfor?

Til slutt

1. Hvilke refleksjoner gjør du deg rundt årsaken til resultatene dere har hatt de siste åra?
2. Hvilke faktorer mener du er viktigst for å få gode resultater i introduksjonsprogrammet i deres kommune? Hvorfor?
3. Hva vil du beskrive som noe dere lykkes bra med/er suksess? Hvorfor?
4. Hva vil du beskrive som de største utfordringene når det gjelder iverksettingen av introduksjonsprogrammet her i kommunen?

Forespørsel om å delta i intervju

Jeg heter Bouni Ibrahim, og er masterstudent i statsvitenskap ved Universitet i Agder. Jeg holder nå på med masteroppgave som siste del av studiet. Oppgavens tema er hvordan kommuner har implementert introduksjonsprogrammet. Jeg ønsker å finne ut hvilke faktorer som har ført til at kommuner har fått ulike resultater når det kommer til realisering av introduksjonsprogrammets mål.

Jeg tenker å gjennomføre intervjuene september, og jeg kommer til å bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Vi kan gjøre intervjuet på arbeidsplassen, eller så kan vi bli enig om et annet sted hvis du ønsker. Intervjuet vil ta omtrent en time.

Det er frivillig å være med og man har mulighet til å trekke seg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom man trekker seg vil alle innsamlede data om deg bli slettet. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt. Opplysningene vil anonymiseres og informasjonen vil ikke kunne tilbakeføres til deg og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, etter planen 1. desember 2018.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen og sender den til meg. Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 40082186, eller sende en e-post til bouniibrahim93@gmail.com. Du kan også kontakte min veileder Gro Kvåle ved fakultet for samfunnsvitenskap. Hun kan bli kontakt ved å ringe 38 14 16 32/952 56 826 eller sende en e-post til gro.kvale@uia.no

Samtykkeerklæring

Jeg har lest og forstått informasjonen over og gir mitt samtykke til å delta i intervjuet

Sted og dato

Signatur
