



Kandidatnummer: 514 & 589

---

## **UTVIKLING I INTEGRERINGSARBEIDET**

### **Fra introduksjonsloven til integreringsloven**

---

*- Hvordan har norsk integreringspolitikk blitt endret med den nye integreringsloven?*

*- Hvordan oppfattes endringene i integreringsarbeidet av førstelinjebyråkrater?*

Bacheloroppgave  
Bachelorutdanning i administrasjon og ledelse i offentlig virksomhet  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Handelshøyskolen  
Fakultet for samfunnsvitenskap

## **Forord**

Dette blir vår avsluttende oppgave og siste vurdering på bachelorstudiet administrasjon og ledelse i offentlig virksomhet ved storbyuniversitetet OsloMet.

Oppgaven vår er et produkt av ervervet kunnskap og erfaringer gjennom denne treårige bachelorgraden. Problemstillingen vi har valgt vil omhandle integreringsarbeid. Vår todelte problemstilling er som følger «*Hvordan har norsk integreringspolitikk blitt endret med den nye integreringsloven?*» og «*Hvordan oppfattes endringene i integreringsarbeidet av førstelinjebyråkrater?*». Analysen er i hovedsak valgt på grunnlag av personlige interesser og engasjement og fordi vi anser temaet som relevant og dagsaktuelt.

Vi ønsker å takke informantene som har deltatt i intervjuene. Deres bidrag har vært viktig for gjennomføringen av denne forskningen. Vi vil takke vår veileder Espen Daniel Hagen Olsen for nyttige tilbakemeldinger og god oppfølging. Takk til familie som har tatt seg tid til å gi oss konstruktiv kritikk, slik at vi har kunnet utvikle vår faglig kunnskap.

## **Sammendrag**

Denne bacheloroppgaven har til hensikt å belyse endringene ved integreringsarbeidet som følge av den nye integreringsloven. Introduksjonsloven tiltrådte i 2004 og var gjeldende til den i 2021 ble erstattet med integreringsloven. Vi har undersøkt hvilke endringer dette har medført i lovverket, i praksis og i det politiske bildet.

For å besvare problemstillingen har vi anvendt relevant litteratur og utført en undersøkelse med bruk av kvalitativ metode. Vi har gjennomført en todelt analyse basert på vår todelte problemstilling. Litteraturen omhandler i hovedsak norsk integreringspolitikk, integreringsarbeid og lovverk. Ved hjelp av fem valgte dimensjoner greier vi ut om hvordan ny integreringslov har endret integreringspolitikken. Vi har intervjuet fem førstelinjebyråkrater som arbeider med integreringsarbeid. Hensikten med intervjuene er å undersøke hvordan lovendringen oppfattes.

Funnene våre viste at flesteparten av førstelinjebyråkratene har merket endringer i integreringsarbeidet etter at integreringsloven tiltrådte. Informantene viste særlig til endringer ved dimensjonene arbeid, utdanning og språk, som samsvarte med våre funn fra lovverket. Oppfattelsen av lovendringene hos førstelinjebyråkratene varierer, men det er enighet om at arbeid og utdanning blir vektlagt i større grad, deltagere får mindre tid til å lære seg norsk og det er manglende fokus på kultur og samfunnsdeltagelse.

På bakgrunn av denne studien ser vi at integreringsarbeidet kan fortsette utviklingen i en positiv retning. Dette gjennom bedre tilrettelegging av den enkelte, større fokus på psykisk helse og flere fellesarenaer til sosiale nettverk. Flere utfordringer kan oppstå om tilretteleggingen ikke skulle gjennomføres.

# Innholdsfortegnelse

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1.0 INNLEDNING</b> .....  | <b>5</b>  |
| 1.1 BAKGRUNN FOR TEMA .....  | 5         |
| 1.2 FORMÅL MED OPPGAVEN OG PROBLEMSTILLING .....   | 5         |
| 1.3 AVGRENSNING OG UTDYPNING AV PROBLEMSTILLING .....  | 6         |
| 1.4 BEGREPSAVKLARING.....  | 7         |
| 1.5 DISPOSISJON.....   | 9         |
| <b>2.0 ANALYTISK RAMMEVERK OG METODE</b> .....   | <b>10</b> |
| 2.1 DE FEM DIMENSJONENE.....   | 10        |
| 2.2 VALG AV METODE .....   | 13        |
| 2.3 REKRUTTERING, UTVALGSKRITERIER OG GJENNOMFØRING AV INTERVJU .....                        | 15        |
| 2.4 VURDERING AV METODE .....  | 16        |
| <b>3.0 ANALYSE 1 – HISTORISK BAKGRUNN OG ENDRING I INTEGRERINGSPOLITIKKEN</b> .....          | <b>19</b> |
| 3.1 ETABLERING AV INNVANDRINGSPOLITIKK .....   | 19        |
| 3.2 DEN FLERKULTURELLE VEKSTEN .....   | 20        |
| 3.3 INTRODUKSJONSLOVEN – NYTT ÅRHUNDRE, NYE ENDRINGER .....                                  | 23        |
| 3.4 INTEGRERINGSLOVEN – NYTT LOVVERK, NYE FOKUSOMRÅDER.....                                  | 28        |
| <b>4.0 ANALYSE 2 - RESULTAT OG DRØFTING</b> .....  | <b>33</b> |
| 4.1 FRA LOV TIL INTEGRERING: BAKKEBYRÅKRATENES INTEGRERINGSARBEID .....                      | 33        |
| 4.2 HVILKE UTFORDRINGER MØTER BAKKEBYRÅKRATENE? .....  | 45        |
| 4.3 HVA INNEBÆRER ET GODT INTEGRERINGSARBEID?.....   | 47        |
| <b>5.0 KONKLUSJON</b> .....  | <b>50</b> |
| 5.1 HVORDAN HAR NORSK INTEGRERINGSPOLITIKK BLITT ENDRET MED DEN NYE INTEGRERINGSLOVEN? ..... | 50        |
| 5.2 HVORDAN OPPFATTES ENDRINGENE I INTEGRERINGSARBEIDET AV FØRSTELINJEBYRÅKRATER? .....      | 51        |
| 5.3 VIDERE FORSKNING .....   | 51        |
| <b>LITTERATURLISTE</b> .....   | <b>52</b> |
| <b>VEDLEGG</b> .....   | <b>57</b> |
| OPPRINNELIG INTERVJUGUIDE .....  | 57        |
| NY INTERVJUGUIDE.....  | 59        |

## **1.0 Innledning**

Innledningen består av en kort beskrivelse av bakgrunn for tema, oppgavens struktur og formålet med oppgaven. Vi vil ytterligere fokusere på den todelte problemstillingen som vi vil avgrense og utdype. Vi inkluderer relevante begreper og innledningen avsluttes med utgreiing av disposisjonen.

### **1.1 Bakgrunn for tema**

Vi lever i et samfunn i stadig utvikling og økt innvandring er noe vi forholder oss til i større grad. Den norske velferdsstaten skal sikre like rettigheter til alle borgere. Hvordan innvandrere blir møtt gjennom integreringsarbeidet er dagsaktuelt og interessant.

På hvilken måte man oppnår et inkluderende og stabilt samfunn gjennom integrering er det mange meninger om. Dette avhenger av integreringslovens utforming, tolkning og etterleving i praksis. Vi har tatt for oss bakgrunnen og formål med loven ved å studere integreringsloven fra 2021. De offentlige ansatte i førstelinjen er førstelinjebyråkrater som er svært betydningsfulle når det kommer til gjennomføring og iverksetting av lover (Lipsky, 2010, s. 212). Deres perspektiver og tanker rundt lovendringen er relevant for integreringsarbeidet. Den nye integreringsloven gir en mulighet til å undersøke hvordan tilnærmingen til integrering kan ha endret seg og hvordan det kan ha påvirket arbeidet i praksis.

Vårt fokus i denne oppgaven er lovgivning og integreringsarbeid, og derfor ønsker vi ikke å vektlegge dagens flyktningkrise som har oppstått underveis som følge av Russlands invasjon av Ukraina. Likevel kan vi ikke unngå at det blir et tema i intervjuene, da det påvirker dagens integreringsarbeid.

### **1.2 Formål med oppgaven og problemstilling**

Den nye integreringsloven har til formål å oppnå økt arbeidsdeltagelse gjennom bedre kvalifisering og utdanning. Loven skal bidra til en rask og langvarig tilknytning til arbeidslivet (Hernes et al., 2020, s. 10). Fra introduksjonsloven som tiltrådte i 2004 til dagens integreringslov har det oppstått flere endringer og vi ønsker å se hvordan disse har endret

integreringspolitikken.

I løpet av introduksjonslovens tid oppstod det utfordringer. Utfordringene var manglende kompetanse innen arbeidsmarkedet, mindre arbeidsdeltagelse samt introduksjonsprogram som ikke bidro godt nok til integrering. Som følge av dette har den nye integreringsloven satt rammer for en ny integreringsstrategi, der blant annet arbeidet med kvalifisering og utdanning for voksne innvandrere er sentralt. Bakgrunnen for valget av denne strategien er også at flere europeiske land, inkludert Norge, har hatt lavere arbeidsdeltagelse blant innvandrere i forhold til den generelle majoritetsbefolkningen (Hernes et al., 2020, s. 6). Med en ny integreringslov og en fornyet integreringsstrategi har vi kommet frem til en todelt problemstilling som består av to ulike spørsmål;

*Analyse 1: «Hvordan har norsk integreringspolitikk blitt endret med den nye integreringsloven?»*

*Analyse 2: «Hvordan oppfattes endringene i integreringsarbeidet av førstelinjebyråkrater?»*

I bacheloroppgaven legger vi frem den historiske utviklingen av integreringspolitikken og en oversikt over introduksjonsloven og integreringsloven med deres hovedelementer. For å undersøke hvordan den nye integreringsloven har endret arbeidet med integrering har vi intervjuet førstelinjebyråkrater. Deretter vil vi se om dataene vi har samlet inn fra intervjuene og relevant litteratur stemmer overens med den første analysen.

### **1.3 Avgrensning og utdypning av problemstilling**

Oppgaven består av to ulike analyser der den første analysen greier ut hvordan norsk integreringspolitikk har blitt endret med en ny integreringslov, og den andre analysen omhandler hvordan denne lovendringen oppfattes av førstelinjebyråkrater innen feltet. Ved integreringsarbeidet er det flere innvandrergupper man må forholde seg til, blant annet arbeidsinnvandrere, asylsøkere og flyktninger, der vi velger å avgrense oss til asylsøkere og flyktninger. Integreringen for disse to innvandrerguppene er mer omfattende enn for arbeidsinnvandrere da en større andel av denne gruppen normalt returnerer til hjemlandet. I oppgaven vil vi betegne asylsøkere og flyktninger som fellesbetegnelsen innvandrere. Ved behov for å skille begrepene fra hverandre vil vi gjøre det.

## 1.4 Begrepsavklaring

Innledningsvis vil vi inkludere relevante begreper som er sentrale for forståelsen av oppgavens problemstilling og tema.

### Integrering

Integrering er et begrep som kan anvendes på flere måter, og det er dermed ikke en felles og klar definisjon av begrepet (Rugkåsa, 2012, s. 19). Vi velger å anvende to ulike definisjoner. I sosiologien blir integreringsbegrepet definert som «*brukt både om en prosess, der deltakerne blir gjort og gjør seg selv til deler av helheten, og om den samfunnsmessige tilstanden der deltakerne blir gjort og gjør seg selv til deler av helheten, og om den samfunnsmessige tilstanden der deltakerne inngår i et sluttet hele*» (Brochmann, 2020). En rapport publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) beskriver integrering som veien inn i det norske samfunnet, hvor det handler om at innvandrere og andre grupper som står utenfor fellesskapet skal bli en del av samfunnet (Barstad & Molstad, 2020, s. 9). Essensen i de to definisjonene er at man skal bli en del av og delta i samfunnet.

### Asylsøker

I Norge blir man definert som asylsøker når man har søkt om oppholdstillatelse og avventer svar på vedtaket. Et fellestrekk blant asylsøkere er et ønske om trygt bosted.

Utlendingsdirektoratet (UDI) må derfor undersøke om det er trygt for asylsøkere å returnere hjem eller om de kvalifiserer til oppholdstillatelse. Ventetiden på en søknad kan være lang, men det finnes ingen krav til at man må bli værende i landet i påvente av svar (UDI, u.å.a). For å kunne bli definert som asylsøker må man melde seg til politiet i Norge og ha søkt om asyl, samtidig som man venter på at UDI eller Utlendingsnemnda skal behandle og avgjøre søknaden. Når man får svar på søknaden er vedkommende ikke lenger å regne som en asylsøker (UDI, u.å.a).

Behandlingstiden på en søknad avhenger av hvilket land man er statsborger i og hvor trygt landet blir ansett som bosted. Behandlingstiden for en søknad for en som kommer fra et konfliktfylt land vil være lenger enn for en søker fra et tryggere land (UDI, u.å.b). Ved positivt svar får asylsøkeren oppholdstillatelse, ved avslag må de reise ut av Norge (UDI, u.å.a).

## **Flyktning**

Ifølge FNs flyktningkonvensjon defineres du som en flyktning hvis:

- 1. Du er utenfor ditt eget hjemland,*
- 2. Du ikke kan eller tør få beskyttelse i, eller returnere til, ditt eget hjemland*
- 3. Dette er fordi du frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en sosial gruppe, eller politiske meninger i ditt eget hjemland (FN, 2021).*

Dermed er man definert som flyktning i internasjonal rett om man har forlatt hjemlandet sitt.

Vår problemstilling betrakter flyktninger som faller innenfor FNs flyktningkonvensjon sin definisjon og derfor velger vi å benytte denne. Definisjonen på en asylsøker og en flyktning kan forveksles. Det som skiller begrepene fra hverandre er muligheten til å returnere til eget hjemland. Asylsøkere har denne muligheten, flyktninger har ikke det da de er drevet på flukt.

## **Innvandrere**

Ifølge både SSB og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) defineres innvandrere som personer som selv har innvandret til Norge, er født i utlandet av utenlandsfødte foreldre og har fire utenlandsfødte besteforeldre (IMDi, 2022b; Dzamarija, 2019). SSB skiller mellom norskfødte med innvandrerforeldre og førstegangsinnvandrere (Dzamarija, 2019). Med norskfødte menes innvandrere med innvandrerforeldre som er født i Norge av to utenlandske foreldre. I denne oppgaven fokuserer vi på innvandrere, særlig førstegangsinnvandrere.

## **Førstelinjebyråkrater på integreringsfeltet**

Lipsky bruker benevnelsen «street-level bureaucrats» som vi oversetter til førstelinjebyråkrater. Vi benytter oss av denne definisjon ettersom det kan brukes som en felles benevnelse for alt fagpersonell som arbeider i førstelinjen med integreringsarbeidet. Lipsky beskriver begrepet ved at førstelinjebyråkratene fungerer som forfattere av retningslinjene som blir levert til dem. I denne sammenheng blir retningslinjene levert ut til deltagerne av introduksjonsprogrammet (Lipsky, 2010, s. 212). Arbeidet varierer ut ifra stillingen man har. Programrådgivere forvalter introduksjonsprogrammet med deltagerne og flyktningkonsulenter hjelper og veileder flyktninger og asylsøkere med integrering (IMDi,



2021a; Utdanning, 2018). Kjernen er at de utgjør førstelinjen i integreringsarbeidet og forvalter integreringsloven.

### **1.5 Disposisjon**

Vi bygger opp denne oppgaven i følgende kapitler; innledning, analytisk rammeverk og metode, analyse 1 med historisk bakgrunn og norsk integreringspolitikk, analyse 2 med resultat og drøfting og avslutningsvis konklusjon.

I analytisk rammeverk og metode går vi inn på valget av fem dimensjoner som vi vurderer som relevante elementer for en integreringsprosess. Vi reflekterer ytterligere rundt det analytiske rammeverket og om valgt metode. Videre vil vi utgreie om den historiske bakgrunnen av norsk integreringspolitikk som første analysedel. Andre analysedel omhandler resultatene og drøftingen fra datainnsamlingen. Avslutningsvis vil vi presentere sentrale funn sammen med en konklusjon der vi besvarer problemstillingen.

## 2.0 Analytisk rammeverk og metode

Denne delen består av analytisk rammeverk og metode. I delen om analytisk rammeverk går vi inn på fem ulike dimensjoner, som vi vektlegger når vi setter introduksjonsloven og integreringsloven opp mot hverandre; språk, kultur, utdanning, arbeid og samfunnsdeltagelse. I metodedelen redegjør vi for valg av metode og datainnsamling, rekruttering av utvalg og vurdering av metode. Hensikten er å presentere og begrunne den induktiv-eksplorerende metoden og utvalgskriteriene. Etterfølgende undersøker vi hvordan førstelinjebyråkrater innen integreringsarbeid oppfatter lovendringen ved å gjennomføre intervju. Vi tar utgangspunkt i norsk integreringspolitikk, og boken skrevet av Brochmann og Hagelund benyttes som en av hovedkildene i denne analysedelen.

### 2.1 De fem dimensjonene

Oppgaven bygger på de fem dimensjonene som vi kan gjenfinne i gjennomgangen av integreringspolitikk i det politiske bildet og de skandinaviske landene. Den bygger dermed ikke på en eksisterende teori om integreringsarbeid. De fem dimensjonene er også sentrale i boken «*Velferdens grenser*» skrevet av Grethe Brochmann og Anniken Hagelund. Boken omhandler den historiske utviklingen av samspillet mellom velferdsstat og innvandring i de skandinaviske landene i perioden fra etterkrigstiden til rundt år 2010. Boken tar for seg problemstillinger om hvordan velferdsstaten har preget norsk innvandringspolitikk, hvordan vekst av flere kulturer og sosial ulikhet har hatt betydning for velferdsstaten (Brochmann & Hagelund, 2010). Språk, kultur, utdanning, arbeid og samfunnsdeltagelse er sentrale og relevante elementer ved en integreringsprosess. Vi beskriver først hver enkelt dimensjon og viser deretter hvordan de blir vektlagt i de to lovene. Dimensjonene har vi brukt som utgangspunkt til utforming av intervjuguiden.

#### Språk

Vi vektlegger språk som en av fem dimensjoner da det kan åpne mange dører, og gi sosioøkonomiske fordeler. Språk i en integreringsprosess kan enten legge til rette for eller hindre adgang til ulike deler av samfunnet, basert på det språknivået den enkelte har. Eksempelvis observerte politikerne på 1970-tallet at utilstrekkelige norskkunnskaper var en vesentlig hindring for innvandrere på arbeidsmarkedet. Den tiden var preget av uenighet hvorvidt norskundervisning skulle være en plikt eller kun en rett for innvandrere (Brochmann

& Hagelund, 2010, s. 234). Sterkt versus svakt språknivå kan være avgjørende der individet møter arbeidslivet så vel som på andre arenaer i samfunnet. Et godt språk kan bidra til forvaltning og formidling av kunnskap og kommunikasjon, et dårlig språk kan svekke tilsvarende. Språk er betydningsfullt i all interaksjon, og det er derfor svært viktig å tilrettelegge for god språkutvikling i et nytt land (SSB, 2013).

## **Kultur**

Kultur kan fungere som et viktig bindeledd i et samfunn og det kan bidra til sterkere samhold, bedre deltagelse, og god inkludering i fellesskapet. I stortingsmeldingene om kultur kan vi se en utvikling i Norge fra 1970- til 1990-tallet. Inntil 1990-tallet ble nye kulturelle innslag sett på som en berikelse for samfunnet, men et skifte oppstod i politikken der det ble større fokus på de negative effektene av innvandring. Det ble pekt på at nye kulturelle innslag kunne føre til utrygghet og rotløshet (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 258).

Hvorvidt mennesker med innvandrerbakgrunn kan bevare kulturer og tradisjoner fra sine opprinnelsesland og fortsatt være i stand til å anse seg selv som fullverdige deltagere i nasjonale demokratier, er et dilemma som reises i multikulturelle samfunn. Som medlem av et liberalt samfunn har de samme rettigheter og muligheter, men man har også rett til å være annerledes. Det er avgjørende å anerkjenne kulturelle forskjeller uten å krenke de. Tradisjonelt er historisk nasjonalisme basert på at nasjonalstater bør være kulturelt homogene som grunnlag for demokratiske beslutninger. Det kan virke utfordrende å finne en balanse mellom nye kulturer og det som betegnes som historisk nasjonalisme (Takle, 2018, s. 365). Å dele og forstå hverandres kulturperspektiver vil kunne bidra til både økt aksept og kan skape et mer tolerant samfunn.

## **Utdanning**

Full integrasjon omfatter at personer med innvandrerbakgrunn opplever de samme mulighetene i livet som den etniske majoritetsbefolkningen, og at de blir anerkjent som en legitim del av det nasjonale fellesskapet. Særlig når det gjelder utdanning er det viktig at innvandrerbefolkningen og den etniske majoritetsbefolkningen likestilles, for å forhindre ulikheter i individers muligheter og livsutvikling (Hermansen, 2017). På 1970-tallet ble yrkesopplæring for innvandrere introdusert. Forutsetningen på dette tidspunktet var at man

måtte tilegne seg norskkunnskaper for å kunne gjennomføre yrkesopplæring (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 235). Timetilbudet for undervisning i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere har gradvis blitt utvidet, noe som kan føre til mindre forskjeller i befolkningen ved at flere har høyere utdanning. Dette bidrar til økt arbeidsdeltagelse og kvalifisering som igjen fører til lavere arbeidsledighet (NHO, u.å.).

Gjennom integreringspolitikken ser man at vektlegging av utdanning har omhandlet kvalifisering til arbeid. Gjennom 1980- og 90-tallet sank etterspørselen etter ufaglært arbeidslivsdeltagelse. Dette førte til at man som innvandrer større grad behøvde fagbrev eller høyere utdanning for å få jobb (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 250).

Introduksjonsprogrammet skal bidra til å nå et av hovedmålene ved integrering; å bli kvalifisert slik at man kan komme i arbeid. Med det økte behovet for spesialisering og kvalifisering har vektleggingen av utdanning blitt tydeligere (Hernes et al., 2020, s. 11).

## **Arbeid**

Arbeid har lenge vært nøkkelen til integrering, men også en av hovedutfordringene i velferdsstatens håndtering av innvandring (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 215-216). Den nordiske velferdsmodellen tar utgangspunkt i at flesteparten av befolkningen skal være i arbeid og det skal være lønnsomt for befolkningen. Samtidig skal velferdsstaten sikre en anstendig inntekt for de som ikke kan eller får jobbe (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 214). Tall fra 1967-68 viste at mer enn 90 prosent av flyktingene hadde glidd inn i det norske samfunn, oppfylt sine plikter og betalt sine skatter overfor samfunnet. Dette til tross for at en stor andel av dem hadde betydelige medisinske eller sosiale utfordringer da de ankom landet. En kraftig økning i arbeidsledigheten blant flyktinger og asylsøkere utviklet seg fra 1980 til innpå 90-tallet. Registrert arbeidsledighet i 1988 lå på 2,2 prosent og steg til 10,7 prosent i 1992 (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 215).

Arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken har blitt utviklet i tett samspill med hverandre. I skjæringspunktet mellom arbeidsliv og velferdsstaten befinner mange innvandrere seg i perioder. Tilknytningen til arbeidsmarkedet er løs grunnet mange midlertidige jobber, eller man er sårbar for konjunktursvingninger. Dette fører til at noen beveger seg med mindre marginer mellom arbeidslivet og trygdeytelser. Det resulterer i dårligere opptjente

rettigheter og mindre arbeidserfaring. Som innvandrere kan man ha flere utfordringer som gjør det vanskelig å nå arbeidsmarkedet; dårlige språkkunnskaper, begrenset nettverk i arbeidslivet og mindre arbeidserfaring (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 215).

### **Samfunnsdeltagelse**

Samfunnsdeltagelse er en vid definisjon som omfatter hverdagslige aktiviteter, fra det å dra på teater til mer overordnede påvirkningsmuligheter som å benytte stemmeretten.

Samfunnsdeltagelse er balansen mellom aktivisering og medborgerskapsmål (Hagelund & Kavli, 2009, s. 263). Samfunnet skal tilrettelegge for den enkeltes individuelle ansvar til integrering. Det er dermed et mål å få deltageren til aktivt bidra med noe som er til en fordel for seg selv og for samfunnet, og for å ha rett til økonomiske fordeler. Samfunnsdeltagelse er også viktig for å styrke deltagerens økonomiske uavhengighet og ansvar for å kunne styre egen økonomi (Hagelund & Kavli, 2009, s. 264). Tilhørighet i samfunnet og til menneskene rundt seg er betydningsfullt, og kan uttrykkes ved demokratisk deltagelse, fritidsaktiviteter og kultur- og organisasjonsliv. Det omfatter deltagelse i arbeidsliv, utdanning og politikk som kan sørge for å sikre like vilkår. I et mer langsiktig perspektiv kan det forhindre diskriminering, utestenging og marginalisering (Regjeringen, 2012).

### **2.2 Valg av metode**

Kvalitativ metode handler om å «... beskrive hvordan mennesker oppfatter verden og hvilke relasjoner som betyr noe for oss» (Johannessen et al., 2016, s. 93). Ved kvalitativ metode får man en dypere forståelse og innsikt gjennom observasjon eller intervju. For vår problemstilling har kvalitativ metode vært en god tilnærming da vi har ønsket å analysere data om informantenes refleksjoner, perspektiver og erfaringer. Metodevalget har spilt en avgjørende rolle for datainnsamlingen og hvordan vi har vurdert funnene.

### **Eksplorerende design**

Eksplorerende design er svært aktuelt når man utfører kvalitativt forskningsprosjekt. Ved eksplorerende forskningsdesign vil mange veivalg gjøres underveis i prosjektet ettersom ny innsikt vinnes. I vårt tilfelle hadde vi i utgangspunktet valgt en problemstilling som vi senere endret på, og som førte til en ny struktur i oppgaven. Eksplorerende forskningsdesign gir mulighet til å eksplorere og utforske kunnskap om temaet, tilegne seg perspektiver og

erfaringer fra informanter (Torp, 2019). Oppgaven består av et analytisk rammeverk fremfor å ha en teoretisk plattform. Vi savnet forskning på bakkebyråkratenes erfaringer innen integreringsarbeidet. Med lite forskning valgte vi en tilnærming som har gitt rom for utforsking av temaet underveis.

### **Induktiv studie**

Grunnen til at vi valgte induktiv studie i oppgaven er fordi denne type studie åpner opp for ulike funn og refleksjoner. I forkant av intervjuene tok vi for oss informasjon og sentrale aspekter ved integreringsarbeid og integreringspolitikk ved hjelp av de fem dimensjonene som analytisk rammeverk. Ved gjennomføring av en induktiv studie gjelder det å ikke lage en forklaring eller en fortolkning av data basert på en ferdig teori. Derimot ønsker man å prøve og feile for å tilegne god nok erfaring om et spesielt tema slik at man kan lage prinsipper og teorier om fenomenet (BRM, u.å.). I vårt tilfelle tilegnet vi oss kunnskap på forhånd gjennom og ha benyttet av det analytisk rammeverk som er basert på de fem dimensjonene. Vi benyttet ikke teori som utgangspunkt fordi vi ønsket at oppgaven skal være basert på konkret datainnsamling fra intervjuene.

### **Intervju som metode for datainnsamling**

Vi valgte intervju som metode for datainnsamling da det bidrar til at informantene får mulighet til å kunne uttrykke seg, dele erfaringer og oppfatninger (Johannesen et al., 2016, s. 144-145). Vi intervjuet enkeltvis, fordi vi mente det skapte rom for personlige og detaljerte beskrivelser fra informantene. Ved gjennomføring av intervjuene var vi to intervjuere og en informant. Da kunne vi holde samtalen i gang med informanten og vi kunne gjøre notater underveis. Det var fordelaktig å være to da vi i etterkant kunne diskutere tolkninger og analyser av våre observasjoner.

### **Intervjuguide**

Intervjuguiden er forskerens hjelpemiddel bestående av en liste over temaer og spørsmål som skal gjennomgås. Spørsmålene skal oppmuntre informanten til å kunne forklare utdypende og det vil derfor forekomme utdypende spørsmål for å avdekke flere temaer (Johannesen et al., 2016, s. 147). Intervjuguiden vi har laget og brukt ligger som et vedlegg i oppgaven. Om det har vært naturlig, har vi stilt spørsmål basert på det informantene deler

underveis i intervjuene, og det vil derfor være spørsmål som avviker fra intervjuguiden. Våre intervjuguides ligger som vedlegg 1 og 2 i oppgaven.

### **2.3 Rekruttering, utvalgskriterier og gjennomføring av intervju**

Ønsket målgruppe var førstelinjebyråkrater i integreringsarbeidet ettersom de har den mest relevante og aktuelle informasjonen innen feltet. De arbeider tett på flyktninger og asylsøkere og spiller sentrale roller i deres integreringsprosess. Slik sikret vi at datasamlingen består av den mest aktuelle informasjonen vi kunne få tak i.

Ved gjennomføring av kvalitative intervju, finnes det ikke noe fasitsvar på hvor mange informanter man skal ha med i forskningen. I denne forskningen hadde vi som målsetting å rekruttere fem til seks informanter. Som bachelorstudenter har vi vært litt begrenset med tanke på ressurser og kapasitet, derfor anså vi dette som et realistisk mål (Johannessen et al., 2016, s. 113). Vi ønsket å sikre geografisk representasjon derfor foretrakk vi informanter spredt utover landet, i tillegg ønsket vi informanter fra kommuner med ulike befolkningsstørrelser. Basert på ønsket målgruppe hadde vi noen utvalgskriterier.

Utvalgskriteriene var som følger:

- 1) Førstelinjebyråkrater som jobber med integreringsarbeid,
- 2) Erfaring med integreringsloven,
- 3) Ønskelig med erfaring fra introduksjonsloven.

Rekruttering skjedde hovedsakelig på e-post via deres kommunenettside. Flere vi henvendte oss til hadde ikke mulighet til å delta, grunnet flyktningkrisen i Europa. Utvalget vi stiller med er to flyktningkonsulenter, én avdelingsleder og to programrådgivere. Informantene var spredt utover landet og holder til i en stor, to mellomstore og to små kommuner.

Etter avtale vil informantene og kommunen de arbeider i være anonymisert. Vi vil derfor betegne de som informant A, informant B, informant C, informant D og informant E, når vi skriver sitater og utgreier deres svar.

| Informant | Stilling   | Erfaring med integreringsloven | Erfaring med introduksjonsloven |
|-----------|--|--------------------------------|---------------------------------|
| A         | 50 % flyktningkonsulent,<br>50 % med psykisk helsetjeneste | Ja                             | Ja                              |
| B         | 50 % flyktningkonsulent, 50 %<br>sosiale tjenester i NAV   | Ja                             | Middels                         |
| C         | Avdelingsleder   | Ja                             | Ja                              |
| D         | Programrådgiver  | Ja                             | Ja                              |
| E         | Programveileder  | Ja                             | Nei                             |

Tabell 1. Oversikt over utvalg med utvalgskriterier

Med tanke på begrenset tidsramme ved gjennomføring av intervjuene besluttet vi tidlig å holde de på Teams. Da ble vi heller ikke begrenset av reisevei og det bidro til å gjøre det lettere for informantene å delta. Intervjuene varte i 30-45 minutter i gjennomsnitt. Vi opplevde at det var praktisk å være to intervjuere, da en skrev notater underveis og en holdt øyekontakt og flyten med informanten. Notatene skrevet underveis bidro til å tolke dataene i etterkant og dersom opptakene skulle gå tapt. Vår oppfatning var at samtalene fløt godt og at vi holdt oss til temaet gjennom intervjuene.

## 2.4 Vurdering av metode

Ved vurdering av datainnsamlingen, besluttet vi å ta utgangspunkt i to ulike måter å måle dataene på; pålitelighet (reliabilitet) og troverdighet (intern validitet). Målenhetene tar for seg kvaliteten på undersøkelsen og er sentralt ved vurdering av datainnsamling, for å se hvilke faktorer som kan ha påvirket resultatene (Johannesen et al., 2016, s. 229).

### Reliabilitet

Reliabilitet tar for seg hvilke data som brukes, hvordan de innsamles og bearbeides. Innenfor kvalitativ forskning er ikke krav om reliabilitet så hensiktsmessig av flere årsaker som vi punktvis tar for oss.

1. Det benyttes ikke strukturerte datainnsamlingsteknikker, da det gjerne er samtalen som styrer (Johannesen et al., 2016, s. 231). I våre intervju fulgte intervjuguiden, men vi har også stilt spørsmål til informanter basert på hvilken retning samtalen har utviklet seg i. Derfor har



ulike informanter fått ulike spørsmål, sett bort i fra intervjuguiden.

2. Observasjonene er klart verdiladet og kontekstavhengige (Johannessen et al., 2016, s. 231). Gjennomføring av intervjuene på Teams kan ha hatt innvirkning. Utfordringer som nettverksproblemer førte til begrensninger da informanten til tider måtte gjenta det de har sagt fordi videosamtalen har stoppet opp. Det kan derfor tenkes at vi datainnsamlingen hadde foregått smidigere ansikt-til-ansikt.

3. I kvalitativ datainnsamling bruker forskeren seg selv som instrument. Som intervjuere har vi lite erfaring og det kan tenkes at en mer erfaren intervjuer mulig hadde gjennomført datainnsamlingen på en annen måte. Dette er noe som er vanskelig å kontrollere for ved kvalitativ datainnsamling. I tillegg vil man som intervjuer stille med ulik erfaringsbakgrunn som vil virke inn på tolkningen av data (Johannessen et al., 2016, s. 231).

### **Intern validitet**

Intern validitet kan beskrives som en målestokk for troverdigheten ved en datainnsamling. I kvalitative undersøkelser innebærer dette i hvilken grad forskerens framgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten. Et kjennetegn ved denne type datainnsamling er utfordringene grunnet manglende tiltak for å kontrollere dataene. Ettersom intervjuene vi gjennomførte bestod av å samle inn informantenes perspektiv og observasjoner var det utfordrende å kvalitetssikre dataene da informasjonen er basert på subjektive holdninger (Johannessen, et al., 2016, s. 232).

1. En svakhet ved vår studie er det begrensede antallet informanter. Om vi hadde hatt mer ressurser og tid skulle vi hatt et større utvalg da dette ville bidratt til en mer troverdig datainnsamling og som kunne i større grad representert virkeligheten.

2. En annen svakhet er det lille utvalget av informanter og det blir derfor utfordrende å sikre bedre representativitet. Vi observerte at vi kunne rekruttert noe mer bevisst, for å sikre geografisk representasjon i enda større grad. Med et større utvalg kunne det også ha inkludert andre variabler som vi ikke fikk gjort i dette forskningsprosjektet.

3. En annen potensiell svakhet er at integreringsloven er ny og det har vært problematisk å danne teorier om integreringsarbeidet med begrenset tid. I tillegg var store deler av erfaringene informantene hadde fra koronatiden, noe som kan ha påvirket deres arbeid.

Studiet kan bidra til å gi mer kunnskap om hvordan lovendringene innen integreringsarbeidet oppfattes hos førstelinjebyråkrater. Vi oppfatter dette forskningsprosjektet som gyldig, men vil bemerke at det ikke kan overføres. Grunnen er at det kan være problematisk å trekke linjer til andre kommuners praksiser ettersom det varierer i stor grad. Samtidig er utvalget lite, derfor er det ikke generaliserbart.

### **3.0 Analyse 1 – Historisk bakgrunn og endring i integreringspolitikken**

Denne delen består av historisk bakgrunn og presentasjon av endringer i integreringspolitikk. Den består av fire deler, der vi starter med den historiske utviklingen av norsk integreringspolitikk fra etterkrigstiden til rundt 2010. Videre greier vi ut om utviklingen fra introduksjonsloven av 2004 til integreringsloven av 2021. Vi tar for oss de fem dimensjonene i begge lovene. Formålet er å fange opp hvordan endringene i lovverket har påvirket integreringsarbeidet og norsk integreringspolitikk.

#### **3.1 Etablering av innvandringspolitikk**

Fra første verdenskrig var prinsippet om fri adgang til Norge gjeldende. Etter krigen kom innvandringskontrollen, både av sikkerhetshensyn og på grunn av den økte innvandring av uønskede grupper. Derav ble Norges første møte med innvandringspolitikk introdusert. I tiden etter første verdenskrig inntil 1970-tallet ble det ikke formulert innvandrers- eller integreringspolitikk før innvandringsstoppen i 1974 (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 223).

1970-tallet kjennetegnes som tiåret da Norge for alvor begynte med innvandring- og integreringspolitikk. Politikken var basert på at flyktninger skulle få samme rettigheter og plikter som majoritetsbefolkningen, samt tilpasning til den norske kulturen. Store deler av de som ankom landet i perioden etter andre verdenskrig var flyktninger. Det var et skille i velferdsytelser til ulike innvandringsgrupper der flyktninger fikk bedre ytelser enn arbeidsinnvandrere (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 223). Årsaken var at flyktninger fikk særomsorg, som innebar en rekke tjenestetilbud fra Det Norske Flyktningråd og frivillige organisasjoner. Støtten fra velferdssystemet ble gitt i form av boligtiltak, mottakssentre, og hjelp fra arbeidskonsulenter og sosialarbeidere (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 224).

Innvandringspolitikken utviklet seg gjennom 1970-tallet. Integreringsstrategien på dette tidspunktet bestod av to strategier; assimilering og multikulturalisme (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 231). Assimilering betegnes som prosesser der tilpasningen til samfunnet er det overordnede målet, som gjerne går på bekostning av individers og gruppers tilhørighet til egen minoritetskultur. Det blir definert som homogenisering – å gjøre lik

(Hilt, 2019, s. 52). Multikulturalisme innebærer en strategi der staten gir trygghet og annerkjennelse til kulturelle minoritetsgrupper som bestemte grupper (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 28). De norske myndighetene ønsket ikke å legge føringer til valg av en spesifikk strategi ettersom det ble sett på som et privat valg for den enkelte, fremfor en satt og overordnet politikk (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 231).

I starten av 1980-årene forekom det endring på dette feltet, der integrering ble det foretrukne alternativet. Resultatet ble at regjeringen baserte mer av sin integreringspolitikk på multikulturalisme, likevel ble det forventet at innvandrere skulle tilpasse seg majoritetssamfunnet (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 231). Man ønsket å ta hensyn til innvandreres enkelte behov, blant annet ved å tilpasse velferdssystemer. Det fortsatte å være et skille mellom velferdsgoder for arbeidsinnvandrere og flyktninger, noe som førte til at en større andel av arbeidsinnvandrere ble avhengig av velferdstjenester. Enkelte røster hevdet at arbeidsinnvandrere ble en belastning for staten og det skapte bekymring for om integrering kunne påvirke velferdssystemet i en negativ retning. Dette resulterte i krav om egen bolig før det ble gitt arbeidstillatelse (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 227).

Høy arbeidsinnvandring og framvekst av nye sosiale problemer førte til utfordringer med å gi arbeidsinnvandrere gode arbeids- og levekår, tilfredsstillende tilbud av bolig, godt arbeidsmiljø og andre sosiale forhold. Norske politikere besluttet at innvandring ikke lenger var et redskap for økonomisk vekst. Det ble derfor innført innvandringsstopp og strengere regler for å få arbeidstillatelse (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 229).

### **3.2 Den flerkulturelle veksten**

Til tross for myndighetenes innføring av innvandringsstopp fant innvandrere stadig nye måter å komme til landet på. Innvandringen fortsatte å øke blant annet fordi flere kom til Norge via familiegjenforening. Samtidig økte antall asylsøkere, og det ble innført en ny asylpolitikk. Norge ble i 1980-årene på alvor sett på som et innvandringsland. Landets tilslutning til flyktning- og menneskerettighetskonvensjonen satt sine spor på innvandringspolitikken. Eksempelvis ble det innført en selvpålagt styringsbegrensning (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 240). Belastningen på velferdsbudsjettene ble med tiden stor, noe som ga opphav til en mer kontrollert og begrenset innvandring (Brochmann &

Hagelund, 2010, s. 241).

I stortingsmelding nummer 74 i 1980 ble det besluttet at mottak og tilpasning av flyktninger skulle sees i sammenheng med integreringsarbeidet. Det nye fokuset i politikken førte til en reorganisering av flyktning- og innvandringssystemet (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 242). Ansvar som tidligere var bredt fordelt, ble splittet og den nye ansvarsfordelingen førte til utfordringer i gjennomføring av arbeidet. Utfordringene førte til en reorganisering i 1988 og samling i et stort helhetlig organ; Utlendingsdirektoratet (UDI) (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 243). Opprettelsen av UDI bidro til mer helhetlig og samkjørt integreringspolitikk.

Økt vekst av antall asylsøkere og flyktninger utover 1980-tallet medførte utfordringer. Et overordnet mål ved integrering var bosetting. Staten overtok bosettingsansvaret, der de samarbeidet med frivillige organisasjoner (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 248).

Manglende ressurser og kapasitet satt samarbeidet mellom staten og kommuner på prøve. Staten fikk kritikk for å ikke lenger være like involvert i bosettingsprosessen. Diskusjon om flyktningers rettigheter kom til overflaten. Det var en felles enighet om at rettighetene til flyktninger og norske statsborgere ikke burde være like, men samtidig skulle flyktningers rettigheter være gode nok (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 249).

Andre typer utfordringer oppstod. Høyere boligetterpørsel førte med seg høyere boligpriser og adgangen til boligmarkedet for flyktninger ble begrenset. I tillegg fortsatte arbeidsledigheten å stige. Dette resulterte i at flyktninger som tidligere hadde arbeid ble velferdsmottakere. Flyktningkonsulenter hadde for stort ansvar, og mottaksapparat bidro til å hjelpe flyktninger med ulike utfordringer (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 250-251).

Bekymringen for håndtering av innvandrere utviklet seg. Flere elementer førte til reaksjoner, som blant annet at andelen innvandrere som mottok sosialstønning, var tre ganger høyere enn i den øvrige befolkningen. Undersøkelser avdekket at det var store levekårsforskjeller og svak arbeidslivstilknytning blant innvandrere. Debatt oppstod der kritikk mot håndtering av innvandrere var sentralt. På den ene siden ble det stilt spørsmål ved kvaliteten, kontinuiteten og intensiteten i kvalifiseringstilbudet som ble gitt nykommere. På den andre siden ble det forventet at innvandrere skulle ta ansvar for egne plikter til deltagelse og

tilpasning, som hittil hadde blitt nedprioritert i integreringsprosessen (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 252).

Nytenkning i flyktningpolitikken ble utviklet på 1990-tallet. Internasjonalt ble Norge mer knyttet til det europeiske fellesskapet som førte til at nye elementer ved integrering ble vektlagt. Med nytenkingen ble flere elementer introdusert; kontroll, midlertidig beskyttelse av flyktninger, returnmuligheter og forebygging av flukt. Diskusjonen dreide seg i større grad om man skulle bosette flyktninger i kommunen eller om de skulle bosettes på mottak. Velferdsstatens etablerte ambisjoner til integrering ble satt i et nytt perspektiv da tanken om flyktningmottakets hovedformål ble endret. Man skulle nå gi beskyttelse fram til flyktningene skulle returnere fremfor å bruke ressurser på integrering. I denne sammenheng ble det reist flere problemstillinger vedrørende tilbudet om norskundervisning, arbeid og utdanning (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 255).

Én problemstillingen ved midlertidig integrering av innvandrere var grensesetting med tanke på ressursbruk og krav til innvandrerne vurdert opp mot permanent oppholdstillatelse, dersom beskytningsbehovet skulle trekke ut (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 255). Norske myndigheters strategi ble det vi kan kalle «det tosporete løpet». Flyktninger med midlertidig beskyttelse skulle integreres så lenge de befant seg i Norge. Likevel skulle man opprettholde vektlegging på tilbakevending fra da de ankom landet. For å oppnå tilbakevending ble det satt ressurser i nærområdene. Et skille mellom vektlegging av integrering og tilbakevending ble til (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 256).

Fra 1980- til 1990-tallet skjedde det en endring i det politiske bildet og i det norske samfunnet. På 1980-tallet var sosialtjenester, bolig, helse og utdanning vektlagt, og fra 1990-tallet ble arbeid introdusert som viktig element og sammen med utdanning utgjorde dette arenaer for deltagelse. For integreringspolitikken ble deltagelsesplikt introdusert på 1990-tallet, noe flere påstod var det ideelle. Det bidro til at innvandrere fikk friheten til å velge hvor sterk tilknytning de skulle ha til Norge (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 256). Etter mye kritikk ble denne valgfriheten innstrammet. Staten hadde et betydningsfullt ansvar for å sikre like muligheter til deltagelse og arbeid, samtidig som de skulle danne forståelsen for Norge som flerkulturelt samfunn. Integrering var «like muligheter, rettigheter og plikter til

*deltagelse for alle, uansett opprinnelse»* (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 257).

Samtidig som nyoppståtte bekymringer knyttet til integreringen vedvarte, ble likevel innvandrere ønsket velkommen grunnet mangel på arbeidskraft. Likevel var innvandreres svake tilknytning til arbeidsmarkedet en økende bekymring, noe som førte til at arbeidslinjen ble lansert som en hovedmålsetting i den generelle velferdspolitikken. Målet med arbeidslinjen var arbeid til alle. Virkemidler og velferdsordninger skulle utformes, dimensjoneres og tilrettelegges for å nå dette målet. Målet om å få flere i arbeid fikk en positiv innvandringsdimensjon. Mot slutten av 1990-tallet så myndighetene for første gang på nesten 30 år utenfor landets grenser etter arbeidskraft (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 253).

I 1999 ble det utarbeidet et forslag til «lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere». Introduksjonsordningen var frivillig for kommunene. Fokuset ble tydelig også i det politiske bildet, ved at «Uten innvandrere stopper Norge» var et tema under valgkampen samme år. Innvandringsrelaterte bekymringer utviklet seg hovedsakelig på grunn av kulturforskjeller og ble begrunnet med eksempelvis; tvangsekteskap, kvinneundertrykking og kjønnslemlestelse (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 261-262). Endringene fra 1990-tallet pekte i en retning av større politisk styring av integreringsarbeidet, som førte til en mer etablert integreringspolitikk.

### **3.3 Introduksjonsloven – Nytt århundre, nye endringer**

2000-2010 kjennetegnes som lovendringens tiår på integreringsfeltet. Samspillet mellom adgangskontroll og velferdspolitikken utviklet seg. Schengen-avtalen fra 1990-tallet førte til et mer kontrollerbart system, som blant annet kunne forhindre forekomsten av uønsket og illegitim innvandring. Bekymringene angående manglende arbeidskraft vedvarte.

Innvandrere ble sammenlignet med konsumenter i velferdssystemet, men også som viktige produsenter av slike tjenester, spesielt i helse- og omsorgssektoren, hvor det var økt behov for arbeidskraft (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 261).

En krevende balanse oppstod mellom ivaretagelsen av individets frihet til å velge kulturell tilknytning og samfunnets forventning til tilpasning. Dette var en av flere grunner til at det i

2004 ble lagt frem en mangfoldmelding fra Bondevik II-regjeringen, hvor Norge fikk sin første lov om integrering, som het introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven) (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 262). Loven ble påbudt fra 1.august 2004. Budskapet i mangfoldmeldingen var at etniske minoriteter skulle få rettigheter og kulturell respekt i bytte mot aksept av lov og rett i Norge. Innføringen av introduksjonsprogrammet som flyktninger og asylsøkere skulle gjennomføre var et stort steg i integreringspolitikken. Introduksjonsloven ble sett som starten på et integreringsløp der statsborgerskap var det endelige målet. Det ble blant annet knyttet krav til språkkunnskap og samfunnskunnskap for å oppnå naturalisering til statsborgerskap (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 269).

Introduksjonsprogrammet var et fulltidskurs som hovedsakelig varte i to år, i visse tilfeller kunne det utvides til tre år. Programmet skulle gi grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i samfunnsliv samtidig som det skulle forberede en deltager til yrkesdeltagelse (Introduksjonsloven, 2004, § 4-1). Kvalifiseringen foregikk på heltid, og var rettet mot arbeid eller videreutdanning. Introduksjonsprogrammet ble tilpasset den enkelte gjennom en individuell handlingsplan. De viktigste aktivitetene var norskopplæring, praksis i arbeidslivet og samfunnskunnskap. Kommuner kunne på eget initiativ legge inn ønskede aktiviteter (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 270).

Bekymringer som følge av integrering vedvarte inn i det nye århundre. De dreide seg om sysselsetting og kjønn, samt hvordan noen kultur- og religionsbaserte familiemønstre kunne bidra til å svekke minoritetskvinnens arbeidsdeltagelse. Manglende integrering av mødre kunne føre til negative virkninger for deres barn, da barna heller ikke alltid ble integrert. Disse bekymringene bidro til at integrering og deltagelse i større grad ble en plikt enn et frivillig valg (Brochmann & Hagelund, 2010 s. 271).

Til tross for spredt bosetting av flyktninger og asylsøkere, økte innvandring spesielt i storbyområder som Oslo. Av innvandrere som ble bosatt i år 2000, var det kun halvparten igjen i bosettingskommunen etter fem år. Sekundærflytting var vanlig, og mange søkte seg mot bestemte steder. Stortingsmeldingene hadde vært påpasselige med å fremme både positive og negative aspekter ved dette. De negative aspektene var knyttet til dårlig levekår



forårsaket av arbeidsledighet, dårlig boforhold og lave inntekter. Positive sider som høyere valgdeltagelse og toleranse i områder med større andel innvandring ble belyst (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 275).

### **Språk**

Introduksjonsprogrammet inneholdt krav om norskopplæring og skulle gi grunnleggende ferdigheter i norsk (Introduksjonsloven, 2004, §4). Kapittel 4 i introduksjonsloven tok for seg opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og hvem som hadde rett og plikt til opplæringen. Rett og plikt til deltagelse gjaldt for utlendinger mellom 16 og 67 år, hvor man hadde krav på 600 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Introduksjonsloven, 2004, §17). Det eksisterte et skille mellom de som hadde rett til gratis opplæring og dette ble bestemt ut fra betalingsevnen til den enkelte innvandrer (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 273).

Kommunen hadde ansvaret for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deres innbyggere, inkludert de som bodde midlertidig på asylmottak. Det skulle videre utarbeides en individuell plan for dem som skulle delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Introduksjonsloven, 2004, §§ 18 & 19). Språk var en sentral aktivitet i introduksjonsprogrammet, og for deltagelse i arbeidslivet var norskkunnskaper en viktig forutsetning. Det var en utfordring å få kvinner som innvandret gjennom ekteskapsinngåelse til å delta i norsk opplæring. Familieinnvandrere ble en del av introduksjonsloven i 2005, dette var et resultat av bekymring for manglende integrering av minoritetskvinnens barn (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 271).

Det har foregått en endring når det gjelder antall undervisningstimer som en deltager har krav på i språk. I 1984 hadde en deltager krav på 500 timer i norsk og samfunnskunnskap, men i 1991 ble den utvidet til 750 timer. I 1998 hadde en deltager med grunnskoleutdanning krav på 850 timer og en elev med liten eller ingen skolebakgrunn hadde krav på 3000 timer (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 252-253). I introduksjonsloven ble antall språktimer redusert da en deltager kun hadde krav på 600 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

## **Kultur**

På slutten av 1990-tallet baserte Norge mye av sitt medlemskap på avstammingsprinsippet og det har vært krav til at nye borgere ved naturalisering frasier seg tidligere statsborgerskap. Når det gjelder uformelle krav til følelse av aksept og tilhørighet kan man hevde at Norge i sterkere grad etterlevde etnos-tradisjonen. Den innebar at det er krevende å komme på innsiden og at det i minste del av befolkningen mener det er noe som er distinkt norsk (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 300-301). I introduksjonsloven ser vi at det er betydningsfullt å tilegne seg kunnskaper om norsk kultur.

Henhold til §1 var formålet med introduksjonsloven å legge til rette for at asylsøkere raskt skal få kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv (Introduksjonsloven, 2004, §1). Asylsøkere over 16 år i mottak hadde etter §20b plikt til deltagelse i norsk språkopplæring, kultur og verdier (Introduksjonsloven, 2004, §20b). Kommunene hadde ansvar for at asylsøkere skulle få opplæring i norsk kultur gjennom mottak (Introduksjonsloven, 2004, §20b). Ut ifra lovverket kan det tenkes at kultur ikke ble vektlagt i særlig stor grad i introduksjonsloven, da det ikke finnes spesifikke paragrafer om dette, likevel ser vi at betydningen av kultur er tilstedeværende da det ble nevnt allerede i lovens formål.

## **Utdanning**

Introduksjonsprogrammet tilrettelegges for personer som har behov for grunnleggende kvalifisering, jfr. §4 introduksjonsloven. Programmet tok sikte på å forberede vedkommende for deltagelse i yrkeslivet, hvor det skulle inneholde tiltak som var arbeids- eller utdanningsrettet (Introduksjonsloven, 2004, §4). Programmet hadde en varighet på to år med mulighet for forlengelse til tre år ved behov (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 270).

Det ble utarbeidet en individuell plan for den som deltok i introduksjonsprogrammet. Planen omhandlet individets opplæringsbehov og hvilke tiltak som var relevant for vedkommende. I tillegg skulle valgte arbeids- eller utdanningsrettede tiltak begrunnes, og hvordan disse ville styrke vedkommende sin mulighet for deltagelse i yrkeslivet (Introduksjonsloven, 2004, §6). Det kan tenkes at utdanning ble mindre vektlagt på tidspunktet loven tiltrådte fordi det på den tiden var mindre behov for formell kompetanse. Lovens formål var å styrke innvandreres mulighet til arbeid. Utdanning på denne tiden var ikke en forutsetning for å få

jobb i like stor grad og man kunne lettere komme inn i arbeidslivet uten formell kompetanse. Det står i kontrast til dagens situasjon hvor det er nødvendig med mer utdanning eller kvalifisering.

## **Arbeid**

Formålet med introduksjonsloven var å «*styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet*» (Hernes et al., 2020 s. 6). Introduksjonsloven skulle forberede vedkommende på yrkeslivet, der loven skulle inneholde betingelser som var rettet mot arbeidsrettede tiltak (Introduksjonsloven, 2004, §4). For å kunne være kvalifisert til arbeidslivet, var kunnskap til det norske språk en sentral faktor (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 271).

Norge hadde i likhet med andre europeiske land et gap mellom innvandreres og majoritetsbefolkningens arbeidsdeltagelse (Hernes et al., 2020, s. 6). En utfordring i velferdsstaten var de sjenerøse stønadsordningene som bidro til å svekke arbeidsmarkedstilknytningen blant lavkvalifiserte innvandrere (Hermansen, 2017). For de aller fleste var norskopplæring, samfunnskunnskap og praksis i arbeidslivet de viktigste aktivitetene. Kommuner hadde frihet til å legge inn andre kurs og individuelle aktiviteter etter vedkommende sitt program (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 270).

## **Samfunnsdeltagelse**

Introduksjonsprogrammet var en frivillig ordning i 2004, men ble året etter obligatorisk for alle kommuner som bosatte flyktninger. Fra 2005 ble det innført opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Hernes et al., 2020, s. 6). Ifølge introduksjonsloven hadde ulike innvandrergupper rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Derimot var det et gap mellom kompetansen innvandrere fikk, og kompetansen man trengte i det norske arbeidsmarkedet. I kommuner viste flere undersøkelser at det var variasjon i bruk av virkemidler, hvor kommunenes introduksjonsprogram ikke bidro til god nok kvalifisering. Kommunenes ulike praksis kunne være en negativ konsekvens for dem som ble bosatt i kommuner der det var lite fokus på samfunnsdeltagelse. Motsatt kunne det være positivt for dem som ble bosatt i kommuner med gode tiltak og fokus på deltagelse i samfunnet. Formålet med introduksjonsprogrammet og norskopplæringen ble derfor i ulik grad oppfylt

(Hernes et al., 2020, s. 6).

### **3.4 Integreringsloven – Nytt lovverk, nye fokusområder**

Integreringsloven har erstattet introduksjonsloven og nye elementer har blitt introdusert. Regjeringen fremmet i statsråd 20.april 2020 loven «Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (Integreringsloven)». Sammen med ny lov ble det dannet en ny integreringsstrategi som inneholder fire innsatsområder; utdanning og kvalifisering, arbeid, hverdagsintegrering og retten til å leve et fritt liv (Regjeringen, 2018).

Den nye integreringsloven har hovedfokus på opplæring, utdanning og arbeid. Et av hovedmålene er å bidra til økt arbeidsdeltagelse og økonomisk selvstendighet gjennom bedre kvalifisering og utdanning. Loven er gjeldende fra 1.januar 2021 og i denne delen av oppgaven vektlegger vi hvordan den nye loven er og hvordan den kan ha endret integreringsarbeidet. Med integreringsloven har det blitt laget et justert introduksjonsprogram som alle innvandrere er pliktig til å delta i, på samme måte som ved introduksjonsloven (Hernes et al., 2020, s. 10).

Den nye integreringsloven gjelder for personer som får oppholdstillatelse både før og etter 1.januar 2021, og den er gjeldende før 1.januar 2021 til tross for at ankomsten til Norge er etter dette. For personer som allerede er i gang med introduksjonsprogrammet, eller har fått oppholdstillatelse før 1.januar 2021, gjelder fortsatt introduksjonsloven fra 2004 (IMDi, 2022c).

For å nå målet om økt arbeidsdeltagelse trengs det i større grad målrettet kvalifisering. Hovedstrategien er at man i større grad må gjennom et differensiert løp i introduksjonsprogrammet for grupper med ulike forutsetninger. Tydeligere, mer konkrete mål blir satt i form av sluttmaal. I tillegg vil det forgå en vurdering av kunnskapsnivå i norskopplæringen (norskmål). Formålet med sluttmaal er å sikre et mer relevant og individuelt programinnhold for deltageren (IMDi, 2021b). Integreringsloven skal gi innvandrere relevant kompetanse, bedre tilgang til arbeidsmarkedet og mulighet til å bli økonomisk selvstendige. Et overordnet mål er å få mulighet til raskt komme inn i arbeid, samtidig som at man får et sterkere fotfeste (Hernes et al., 2020, s. 11). Dette kan virke

positivt ved at den enkelte får utviklet seg i arbeidet og for samfunnet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Loven vil regulere ansvaret til fylkeskommunen på integreringsfeltet, samt lovfeste krav til kommunens tjenester. Et annet formål med loven er å redusere forskjellene mellom kommunene når det gjelder innhold, kvalitet og resultater i ordningene. I integreringsreformen er den nye integreringsloven et virkemiddel, sammen med lansering av pedagogiske og økonomiske virkemidler. Sammen skal dette styrke kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med kvalifisering av innvandrere (Hernes et al., 2020, s. 6). Om loven skal være fremtidsrettet og representere et løft i norsk integreringspolitikk, må flere flyktninger og innvandrere være i stand til å konkurrere om stillinger som tilsier hele det norske arbeidsmarkedet. Med gode juridiske rammer, verktøy og systemer kan dette gi flere mennesker muligheten til et godt liv. Derfor er det viktig å poengtere betydningen av en sammensatt endring, da det er sentralt for å oppnå de målene som ønskes (Rieber-Mohn, 2021).

### **Språk**

Vurderingen av språk har blitt endret. Det er ikke lenger lovfestet med et visst antall timer i norsk og samfunnskunnskap, deltagerne skal heller ha et minimumsnivå i norsk. Dette omfattes som deltagerens norsknivå, og nivået vil variere ut fra utdanningsbakgrunnen til deltagerne. Det blir satt veiledende minimumsnivåer som man skal nå ut ifra deres nåværende nivå (Hernes et al., 2020, s. 13). For å ha et tydeligere språkkrav blir konkrete mål og nivå satt basert på norskferdigheter i norskopplæringen (norskmål).

Vurdering av norskkunnskaper har i tillegg blitt tydeligere ved innføring av sluttmaal i introduksjonsprogrammet. Språkkrav ble også introdusert i introduksjonsloven, men har blitt sikret på en ny måte ettersom resultatene ikke samsvarte med målsetningene. Det har resultert i enda bedre tilrettelegging for den enkelte deltager i integreringsloven (IMDi, 2022c).

Loven stiller nye kompetansekrav til lærerne i opplæringen, som inkluderer formell kompetanse i norsk som andrespråk med minimum 30 studiepoeng i faget. Dette var ikke tidligere lovfestet i introduksjonsloven, men har vært praksis i mange kommuner før

lovendringen. I kommuner der dette ikke har vært tidligere praksis har det vært et behov for rekruttering, etterutdanning og profesjonalisering av lærerne i voksenopplæringen (Hernes et al., 2020, s. 13).

### **Kultur**

Ved utviklingen av integreringsloven har IMDi og Kompetanse Norge bidratt til utarbeiding av faglige anbefalinger for planlegging og gjennomføring av nye obligatorisk elementer. Det omfatter kurs, samt arbeidsrettede og utdanningsrettede elementer; hurtigspor, praksis, digital kompetanse, entreprenørskap, korte bransjekurs og opplæring i personlig økonomi. Sammen med verktøy og ressurser vil introduksjonsprogrammet bli mer sammensatt og komplett å følge (IMDi, 2022c).

For å sikre bedre kvalitet og et mer likeverdig tilbud blir kursene «Livsmestring i et nytt land» og «Foreldreveiledning for deltakere som har eller får barn» introdusert. Opplæring i norsk, samfunnskunnskap og arbeids- og utdanningsrettede elementer blir også obligatorisk. Innholdet skal i programmet bidra til at man raskt kommer i arbeid, og at hver og en deltager får være med å bestemme innholdet i introduksjonsprogrammet, noe som også blir deltagerens slutt mål (IMDi, 2022c).

### **Utdanning**

En av de store endringene er kommunens ansvar og oppgaver for alle lovens målgrupper fra overgangen til arbeid og utdanning. Et viktig grep i integreringsloven er at det vil foregå en større differensiering av programmet ut fra deltagerens utdanningsbakgrunn og mål. Deltagerne skal bli kompetansekartlagt før ankomst, enten av IMDi eller i asylmottak, hvis ikke blir oppgaven overført til kommunen (Hernes et al., 2020, s. 16).

I praksis innebærer dette at flere skal fullføre videregående opplæring ettersom at dette er et godt steg i retningen til videre arbeid. Ifølge data fra IMDi manglet to av tre innvandrere den formelle kompetansen de trengte for å lykkes i norsk arbeidsliv (IMDi, 2021c). Gapet som oppstod mellom kunnskapen til den enkelte og behovet for arbeidsmarkedet burde fylles og dette har blitt vektlagt i den nye integreringsloven. Den nye loven skal gi flere mulighet til å ta svenne- og fagbrev, ettersom Norge trenger mer faglært arbeidskraft (Meld.

St. 20 (2015-2016)). Denne lovendringen vil føre til at deltagerne i introduksjonsprogrammet kan velge yrkesretninger det er behov for slik at det kan tette hull i arbeidsmarkedet. Dette kan være med på å gi innvandrere den formelle og relevante kompetansen de trenger for å lykkes i det norske arbeidsliv. Statistikk viser samtidig at innvandrere med videregående eller høyere utdanning tatt i Norge har et sysselsettingsnivå tett opptil hele befolkningen på samme utdanningsnivået (Rieber-Mohn, 2021).

Introduksjonsprogrammet skal fungere bedre og virke mer effektivt. Varigheten på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er i det nye lovverket mer avhengig av den enkeltes utdanningsbakgrunn og kunnskapsnivå (IMDi, 2021c). Med et samfunn i stadig utvikling er det behov for oppdatering av lovverket. I forkant av integreringsloven fra 2021 så man et behov for forandring av det mange mente var et utdatert lovverk (Rieber-Mohn, 2021).

For deltagere som allerede har minimum utdanning fra videregående nivå vil deres sluttmaal være kvalifisering til høyere utdanning eller arbeid. De skal ha programtid på tre til seks måneder, med mulighet til forlengelse i ytterligere seks måneder. Deltagere som er under 25 år som ikke har minimum utdanning på videregående nivå, vil ha som sluttmaal å fullføre videregående opplæring. Programtiden for denne gruppen vil være fra tre måneder til tre år, med mulighet for ytterligere forlengelse på ett år. Om de har andre sluttmaal, skal programtiden være mellom tre måneder og to år og muligheten for ett års forlengelse. Disse endringene skal gjøre tilbudet mer differensiert og basert på deltagernes forutsetninger (Hernes et al., 2020, s. 12).

## **Arbeid**

Et av hovedmålene med den nye integreringsloven er å senke arbeidsledigheten, som innebærer å skaffe innvandrere den korrekte og formelle kompetansen de trenger i samfunnet. Loven gir en startpakke for nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer. Den tar kvalifisering og formell utdanning på alvor og setter klarere krav til norskkunnskaper, samt tilrettelegging for individuell og korrekt kompetanse. Et underordnet mål med loven er at flere skal få et varig fotfeste i det norske arbeidsliv. Det skal samtidig settes tydeligere mål for flyktninger og kommunene, slik at man kan tette igjen gapet for hva hver enkelt har av

kunnskap og utdanning, og behovet man ser i arbeidsmarkedet (IMDi, 2022c).

Introduksjonsloven satt rammer for hvordan introduksjonsprogrammet skulle føre til at deltagerne kom i arbeid, likevel ble flere arbeidsledige etter fullført program. Sammen med opplæring og utdanning lages det i integreringsloven en startpakke for nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer der kvalifiseringens deres blir tatt på alvor (Hernes et al., 2020, s. 10). Etter utviklingen med økt fokus på integrering, ser vi fortsatt et gap mellom kompetansen som innvandrere har og den kompetansen som trengs i arbeidsmarkedet. Til tross for at sysselsettingen blant flyktninger i Norge øker de første årene, viser forskning at etter 7-10 års botid synker sysselsettingen igjen (Hernes et al., 2020, s. 6). Fylkeskommunene skal også utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov. Det skal sørges for at deltagerne av introduksjonsprogrammet vil få et mer fullverdig tilbud på tvers av kommuner og fylkeskommuner.

### **Samfunnsdeltagelse**

En viktig endring ved denne loven er at introduksjonsprogrammet skal i større grad tilpasses det enkelte individ. «One size fits all» vil ikke være en tilnærming i lovverket og fokuset vil i større grad være på den enkelte (Rieber-Mohn, 2021). Med ulike forutsetninger er det vanskelig å gi et helhetlig og godt tilbud til alle. Man får kortere tid til å gjennomføre introduksjonsprogrammet om man har fullført videregående opplæring eller lignende formell utdanning, dersom man ikke har formell utdanning har man krav på lengre tid. På denne måten er det i større grad tilpasset etter behov (Rieber-Mohn, 2021).

En av de største endringene har vært innføring av sluttmaal. Tidligere har antall timer eller år man har måttet delta vært lovfestet, hensikten med innføringen av sluttmaal skal føre til et mer differensiert introduksjonsprogram. Dette er avhengig av personenes utdanningsbakgrunn og sluttmaal. Formell kompetanse får større fokus og deltagelse i kurs om livsmestring og foreldreveiledning har blitt obligatorisk. I tillegg skal det tidlig gjennomføres kompetansekartlegging og karriereveiledning (IMDi, 2022c).



## 4.0 Analyse 2 - Resultat og drøfting

Analyse 2 inneholder en presentasjon og en drøftelse av resultatene fra intervjuene. Vi setter funnene fra datainnsamlingen sammen med den første analysen for å undersøke om vi finner noen sammenhenger. Den første delen er basert på resultater og informasjon med utgangspunkt i spørsmål om de fem dimensjonene. Videre drøfter vi hvordan informantene oppfatter lovendringen, eventuelle utfordringer knyttet til det daglige integreringsarbeidet og hva de anser som et godt integreringsarbeid. Analyse av disse elementene vil gi oss noen indikasjoner som vil belyse den todelte problemstillingen.

### 4.1 Fra lov til integrering: Bakkebyråkratenes integreringsarbeid

#### Språk

Språklæring er en prosess som påvirkes av ulike elementer; deltagerens utdanningsbakgrunn, livssituasjon, alder, morsmål, generelt gode språkferdigheter og hvor nært språkene er beslektet eget morsmål (Hernes et al., 2020, s. 37). En av de største lovendringene som gjelder språk er innføringen av slutt mål. Hensikten med endringen er å motivere til mer relevant opplæring, samt gi bedre tilrettelegging for den enkelte deltageren (Hernes et al., 2020, s. 6). Flere av informantene våre betviler at lovendringen legger til rette for de forventede resultatene.

Enkelte informanter mente at deltagerne får mindre tid, mens andre påpekte at lovendringen ikke har påvirket deres praksis. Dette kan komme av at kommuner har hatt ulike tilbud og praksis innen språkopplæring.

*«Tidligere kunne man få morsmålundervisning ved siden av norskopplæring. Det skjedde en endring før integreringsloven rundt 2010, med mindre morsmål, starthjelp med tolk og elever ble plassert i fellesklasser. Opplæringen ble mer visualisert, og man brukte blant annet tegninger». – Informant A.*

Det var ingen spesifikk paragraf som understøttet dette i introduksjonsloven og det kan tenkes at informanten beskrev noe som var en del av kommunens tidligere praksis. I henhold til §33 i integreringsloven har deltageren rett til å gjennomføre opplæring i samfunnskunnskap på et språk som er kjent for dem (Integreringsloven, 2021, §33). Funnet

kan tyde på at informanten har observert et skifte i hvordan opplæringen foregikk og at deltagerne fikk bedre tilpasning og tilrettelegging. Vi savner forskning på dette området og kan derfor ikke konkludere med at denne endringen foregikk i andre kommuner på samme tid.

To av informantene hevder at endringene ikke er merkbare i opplæringsinnholdet i den nye loven, hverken for ansatte eller deltagere i introduksjonsprogrammet.

*«Nei, jeg ser ikke noe forskjell der, i vår kommune klarer vi ikke vi å differensiere nivåene så mye».* – Informant D

*«Jeg kan ikke se så stor forskjell i integreringsloven og introduksjonsloven i norsk opplæring. Det er heller i hvordan man måler fremgang».* - Informant C

Vi observerer en endring i hvordan man måler fremgang. Dette er innført gjennom sluttmaal, noe som samsvarer med det informanten påpeker. Vi tar i betraktning at norskopplæringens innhold ikke har forandret seg, men at loven medfører nye retningslinjer for hvordan man måler norsk nivå. På bakgrunn av informantenes betraktninger kan vi likevel anta at kommunene har hatt ulik praksis, og at lovendring har medført et mer utjevnet tilbud på tvers av kommuner.

Både i introduksjonsloven og i integreringsloven blir språk nevnt i lovens formål fra første paragraf (Introduksjonsloven, 2004, §1; Integreringsloven, 2021, §1). Om vi sammenligner introduksjonslovens og integreringslovens rett, plikt og krav til norsk språkopplæring, kan vi observere en endring. Både uttalelser fra førstelinjebyråkratene og inntrykk basert på egne observasjoner tilsier at integreringsloven er tydeligere og lettere å forstå, blant annet ved at den har mer spesifikke lovparagrafer. Til tross for at integreringsloven har blitt tydeligere hevder enkelte av våre informanter at dette ikke har medført til endringer av språkopplæringen.

Likevel observerte informant C at språkendringene omfatter endringer for deltagere som har fullført videregående skole.

*«Jeg vet det er en endring spesielt for de som har fullført videregående skole, som i praksis vil si at med fullført videregående pluss minst ett år høyere utdanning så får du studiekompetanse. De har nå fått redusert antall norsktimer og det er et mål at de skal nå norskmålet sitt innenfor 16 måneder, noe jeg syntes er urealistisk».* - Informant C

En endring i integreringsloven er at timeantallet som en deltager har rett og plikt til å delta på ikke lenger er lovfestet. Dette betyr at det er kommunene og fylkeskommunene sitt ansvar å fastsette hva som er tilstrekkelig timeantall og at deltagerne oppnår fastsatte minimumsnivå i norsk. Retten deltagerne har til nødvending opplæring har blitt svekket.

I introduksjonsloven hadde en deltager krav på et spesifikt antall timer i norsk og samfunnskunnskap med mulighet for å utvide antallet dersom vedkommende hadde behov for det innenfor rammene av §17-1 (Introduksjonsloven, 2004, §§ 17 & 18; Brochmann & Hagelund, 2010, s. 271). Man går vekk fra spesifiserte minimumsnivået som en deltager har krav på, likevel begrenses tiden en deltager har for å nå minimumsnivå i norsk til tre år. En deltager som har utdanning på videregående nivå har kun krav på opplæring i 18 måneder (Integreringsloven, 2021, §32).

En konsekvens av færre tildelte timer i norskopplæring kan være at mange ender opp uten den nødvendige kunnskapen og utdanningen de trenger i arbeidslivet. På en side kan hovedformålet til integreringsloven virke mot sin hensikt ettersom lavkvalifiserte deltagere kan ende opp som arbeidsledige, da de ikke får tilstrekkelig norskkunnskaper. På en annen side kan lovendringen virke positivt for deltagere som har morsmål som er beslektet norsk og for høykvalifiserte deltagere da de tilegner seg språket raskere. Dette kan føre til at man bedre mestrer arbeidslivet og får raskere tilgang til det.

En annen konsekvens av å ikke lære seg språket innenfor tidsrammene kan være at man må betale norskkurs selv hvis man ønsker mer norskopplæring. Dette følger både av §17 i

Introduksjonsloven (2004) og §30 i Integreringsloven (2021). En potensiell utfordring i fremtiden kan være at deltagerne kun lærer det som trengs til arbeidslivet. Noen deltagere vil kunne fortsette å utvikle språkkunnskapene i arbeidslivet, men andres språkutvikling vil kunne stagnere og det kan igjen begrense deres adgang til andre samfunnsarenaer.

## **Kultur**

Underveis i intervjuene var det flere informanter som spurte hvordan vi definerte kultur og vi oppdaget at det var noe vanskelig å spesifisere. Uavhengig av dette ble fritidsaktiviteter, frivillighet og livsmestrings- og foreldreveiledningskurs trukket fram som relevante elementer blant informantene. Samtlige hevdet at fritidsaktiviteter og andre arenaer der man tilegner seg norsk kultur er viktig i en integreringsprosess, og at integrering ikke burde begrenses til utdanning og arbeid. Enkelte hevdet at kultur har vært sentralt i kommunens integreringsarbeid og lovendringen ikke har utgjort stor forskjell.

*«Vi har jobbet med dette i alle år. Så det at vi fikk ny lov har ikke fremmet eller hemmet det arbeidet vi har hatt med frivilligheten. Vi har fokus på at god integrering skjer på arenaer som ikke er skolebenken, men på dugnad, og andre lignende arenaer».* -

Informant D

*«Vi har alltid prøvd å koble deltagerne i introduksjonsprogram til fritidsaktivitet. Spesielt med de som er unge, som ikke har familie og trenger nettverk, prøver vi å koble til frivillige organisasjoner. Vi har obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet som foreldreveiledning og livsmestringskurs».* - Informant C

Fritidsaktiviteter er ikke en definert rett og plikt i loven, selv om informantene hevdet at fritidsaktiviteter spiller en stor rolle i integreringsprosessen. Flere påpekte at integrering ikke bare foregår på skolebenken og dette samsvarer med våre egne funn. Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle for deltagelse som kan legge til rette for tillit og tilhørighet (IMDi, 2022a). En informant opplyste at ansatte i deres kommune hadde fått beskjed fra IMDi om at fritidsaktiviteter ikke er noe dem skal tilrettelegge for da det ikke er en del av deres arbeidsoppgaver. Våre funn viser at det er manglende krav til tilrettelegging av fritidsaktiviteter i lovverket, som henger sammen med det informantene hevdet.

Opplæringen har en teoretisk vinkling og ikke en praktisk tilnærming. Flere informanter hadde opplevd dette som utfordrende da de hevdet at en praktisk tilnærming er den foretrukne læringsmetoden og det kan bidra til en mer robust forståelse av norsk kultur.

*«Jeg vil si at i min stilling så jobber vi ikke mye med kultur, jeg synes det er manglende her. Som sagt, det er folk som kommer inn i arbeid eller utdanning. De må ha samfunnskunnskap og på den måten lærer de om norsk kultur, men det er en stor ting jeg føler vi ignorerer mye».* - Informant E

Flere informanter påstod at kultur blir for lite vektlagt i integreringsloven. Dette samsvarer med det Hagelund & Kavli påpeker om introduksjonsprogrammet i Norge. De argumenterer for at programmet er et bilde på et generelt skifte mot assimileringpolitikk i europeiske integrasjonspolitiske regimer. Det innebærer at den politiske vekten har flyttet seg bort fra viktigheten av kulturell anerkjennelse og mot sterkere vektlegging av samfunnsøkonomisk integrering i arbeidsmarkedet, samt bekymring for behovet for delte borgerlige verdier i etnisk mangfoldige samfunn (Hagelund & Kavli, 2009, s. 260).

Det foreligger få spesifiseringer av ordet kultur i integreringsloven, i motsetning ble kultur gjentatt flere ganger i introduksjonsloven. Likevel er det vanskelig å stadfeste om kultur blir mindre vektlagt i integreringsloven, da kultur har blitt introdusert i foreldreveiledning- og livsmestringskurs. I integreringsloven har det blitt foreslått at opplæring i norsk kultur og verdier skal bli lagt i læreplanen under samfunnskunnskap. Ordningen i integreringsloven heter «opplæring i norsk og samfunnskunnskap» (Hernes et al., 2020, s. 11-12).

Årsaken til at kultur ikke blir nevnt like ofte i integreringsloven kan være at kultur og verdier blir omtalt som samfunnskunnskap og at det derfor er inkludert i nye deler av loven (Hernes et al., 2020, s. 32).

*«Foreldreveiledning og livsmestringskurs i integreringsloven er svært bra. Det gir en introduksjon av institusjoner i Norge. Dette skal bidra til at de får færre problemer med loven».* - Informant E

De to nye kursene som informanten nevnte tilbys i introduksjonsprogrammet av kommunen og er obligatoriske (Hernes et al., 2020, s. 41). Foreldreveiledning gis til de som har barn under 18 år eller som får barn i løpet av programmet (Hernes et al., 2020, s. 15).

Foreldreveiledningskurs er en av ordningene som allerede har blitt tilbudt i en rekke kommuner før det ble nedfelt i loven. Kommunene hadde differensiert tilbud på dette området, men med ny lov vil dette kurset tilbys uavhengig av hvilken kommune man er deltager i (Hernes et al., 2020, s. 20).

En observasjon vi har gjort oss er at man i større grad overvåker og evaluerer måloppnåelse av arbeidsmål, men samme type overvåking eller kvalitetsvurdering ikke foregår til de bredere målene for kursdeltagelse. På denne måten tydeliggjøres hovedformålet med integreringsloven ved at arbeid blir vektlagt i større grad og sosial deltagelse blir nedprioritert.

## **Utdanning**

Et hovedmål med integreringsloven er å øke arbeidsdeltagelse og økonomisk selvstendighet, dette utføres gjennom bedre kvalifisering og utdanning (Hernes et al., 2020, s. 4).

Informantene er enige i at formell kompetanse har blitt viktigere, og for å være bedre kvalifisert til arbeidslivet er man i dag avhengig av spesialisering i form av høyere utdanning eller fagbrev.

*«Vi er en liten plass, så tilbudet til ufaglærte er mye mindre her enn i store byer. Muligheten for fast og stabilt arbeid øker jo mer utdanning du har».* – Informant B

*«For 20 år siden fant de fleste flyktninger jobb, siden det ikke var så mye spesialisering. Man trengte ikke mer enn å skrive og snakke norsk, det var ikke strenge krav til nivå. Med spesialisering i dag må man bli integrert parallelt med språk og jobb».* – Informant A.

Introduksjonsprogrammet i introduksjonsloven bidro ikke godt nok til å sikre tilstrekkelig kvalifisering (Hernes et al., 2020, s. 6). Dette førte til at man i integreringsloven økte målrettet kvalifisering som skal bidra til arbeidsdeltagelse. Vi ser økt vektlegging i

integreringsloven med et større fokus på deltagelse og krav til karriereveiledning (Integreringsloven, 2021, §§ 15 og 13).

En viktig observasjon er at ulike innvandrergupper har ulike forutsetninger. Innvandreres etterkommere, som er født og oppvokst i Norge, har bedre forutsetninger for å klare seg i utdanning- og arbeidslivet. Offentlig finansierte skolesystemer sørger for at alle barn, uavhengig av bakgrunn, har mulighet til å utdanne seg. En interessant faktor er at barn av innvandrere har større tilbøyelighet til å ta høyere utdanning enn majoritetsbefolkningen i landet. To av ti unge voksne i majoritetsbefolkningen er registrert som studenter versus tre av ti barn av innvandrere. Dette forteller oss at barn av innvandrere tar i større grad høyere utdanning enn den jevnaldrende majoritetsbefolkningen (Hermansen, 2017).

Enkelte påpeker at elementer som karriereveiledning bidrar positivt til deltagerens tilrettelegging for utdanning.

*«Vi har fått rett og plikt til karriereveiledning og arbeid i den nye loven. I karriereveiledningen snakker de mest med deltagerne som ikke har fullført utdanning, eller de som trenger råd til hva de kan gjøre med utdanningen. Vi må ha karriereveiledning ganske tidlig i prosessen, før man lager en integreringsplan for å se på utdannelsen de allerede har». - Informant E*

En viktig endring ved integreringsloven er at det skal skje en større differensiering i introduksjonsprogrammet ut ifra deltagerens utdanningsbakgrunn og mål. Det er kommunen sitt ansvar å kompetansekartlegge deltageren, hvis dette ikke er gjort før ankomst til Norge (Hernes et al., 2020, s. 12). En annen endring er at deltager både har rett og plikt til karriereveiledning, jfr. §11 i integreringsloven. Hensikten med karriereveiledning er å informere deltageren om arbeid, utdanning og sikre tilpasning etter deltagerens behov (Integreringsloven, 2021, §11). Etter fullført karriereveiledning bør det gis anbefalinger til deltageren om utdanning (Integreringsloven, 2021, §11-4). Det var bred enighet blant informantene om at loven sikrer flere muligheter for deltagerne til å skaffe seg utdanning.

*«Loven er i favør de svakeste, de som har minst utdanning får lengst program». -*

Informant B

*«Den nye loven tilbyr flere muligheter til å oppnå en utdanning. Det satses mye på voksenopplæring. Videregående skole kombinert med praksis. Om man har utdanning i dag så kan det godkjennes, man starter ikke lengre fra 0». - Informant A*

For å oppnå lovens formål om økt arbeidsdeltagelse blant innvandrere er utdanning og kvalifisering sentralt. Derfor ønsker man en rask oppstart for kvalifisering av deltagerne. Man vil at flere skal komme på et høyere nivå i norsk, og at introduksjonsprogrammet skal tilby mulighet for opparbeiding av formell kompetanse gjennom utdanning. Denne ordningen er ment til å hindre forskjeller blant kommunenes tilbud til den enkelte (Hernes et al., 2020, s. 11).

Ofte har «ikke-europeiske» etterkommergrupper et noe lavere sysselsettingsnivå enn majoriteten i overgangen fra utdanning til arbeid. Derimot har deres eget utdanningsnivå større betydning for arbeidsdeltagelse enn deres innvandrerbakgrunn. En betydningsfull årsak på veien inn i arbeid kan forklares som en type «flaskehals» som kan komme av ansettelsesdiskriminering (Hermansen, 2017). En konsekvens av ansettelsesdiskriminering er at hovedformålet med integreringsloven ikke blir oppfylt, av den grunn at folk ikke kommer i arbeid. En annen årsak kan være kjønnsrollemønstre som kan ha en betydning for yrkesdeltagelse blant etterkommerkvinner med ulik bakgrunn. Til tross for et lavere sysselsettingsnivå, er etniske forskjeller i tilgang til høystatusyrker og inntekt mindre eller manglende når vi sammenligner norskfødte med og uten innvandrerbakgrunn som har samme utdanningsnivå (Hermansen, 2017).

## **Arbeid**

Et par informanter oppfattet at arbeid har blitt vektlagt i betydelig større grad i integreringsloven. Flere av informantene stilte seg spørrende til denne endringen. Deres oppfattelse av økt fokus på arbeid i integreringsarbeidet samsvarer med våre egne funn.



*«Arbeid har blitt det aller viktigste i loven. Det var jo vektlagt i introduksjonsloven, men nå er det i den første setningen i hva som er lovens formål og hensikt. Flyktninger skal jobbe, dette er førsteprioritet. For å gjøre det – så har vi ofte praksis, hvor de jobber litt for å få erfaring, få øvd på språket, og kanskje få en deltidsjobb fra praksisplassene». -*

Informant E

Hovedformålet til integreringsloven samsvarer med det informanten delte; fokus på økt arbeidsdeltagelse og økonomisk selvstendighet. Loven skal i tillegg gi en rask og langvarig tilknytning til arbeidslivet der formell kompetanse sikrer dette (Hernes et al., 2020, s. 10). Et fellestrekk i begge lovene er at arbeid skal være tilrettelagt etter individets styrker og behov (§6 i introduksjonsloven og § 10 integreringsloven). Det kommer klarere frem i integreringsloven at ansvaret for kartlegging ligger hos kommunen.

Enkelte informanter stilte seg spørrende til hvor stor lovendringen egentlig har vært, der andre var bekymret for hva utviklingen kan føre til. Med begrenset tidsramme til å fullføre introduksjonsprogrammet har det oppstått nye bekymringer. Et resultat av et ufullstendig introduksjonsprogram kan være at man ender opp som ufaglært. Det kan både være økonomisk utfordrende og krevende å gjennomføre introduksjonsprogrammet uten veiledning.

*«Det er ikke så stor forskjell der, i begge lovene har det vært obligatorisk med arbeidsrettede tiltak. De som har gjennomført videregående skole har dårligere tid og det kan gjøre dem stressa. Det er vanskelig for dem å følge planen sin uten introduksjonsprogrammet. Vi vil at de som har utdanning fra hjemlandet skal bygge videre på det, og ha en god plan». - Informant C*

Utvikling av individuell kompetanse har blitt framhevet, men vi ser fortsatt forbedringspotensialet for bedre tilrettelegging. Dette kan sees i sammenheng med at i løpet av introduksjonsloven endte mange opp som arbeidsledige etter fullført introduksjonsprogram. For å unngå vedvarende arbeidsledighet blant innvandrere skal det settes klarere mål i samsvar med hvilke ressurser og kompetanse det er behov for i arbeidslivet. Kommunen og deltageren skal sammen finne en jobb der kommunen kan tilby

en arbeidsplass der deltageren samtidig skal kunne benytte sine kunnskaper og kvalifikasjoner. På denne måten kan det bli lettere å få arbeid i kommunen da dem har etterspurte kvalifikasjoner (Hernes et al., 2020, s. 10). Vi savner forskning på hvorvidt den nye loven har ført til mer arbeidsdeltagelse, men dette kan begrunnes med lite målbar data ettersom loven tiltrådte så sent som i 2021.

Det er delte meninger om at lovverket angående arbeid vil føre til lovens formål; å få flere i arbeid. Regjeringens hensikt med integreringsloven er tydelig, og en kan forstå vektleggingen av dette elementet ut ifra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

*«I den nye loven så er det enda mer fokus på utdanning og kompetanseheving. Årsaken kan være at arbeidsmarkedet og samfunnet er i en slags vekst og det stilles krav til videregående utdanning, fagbrev og så videre». - Informant B*

*«Jeg tror at de som har utarbeidet denne loven ikke har en helhetlig tanke om hvordan integrering skal være, men de er bekymret for at flyktninger ikke skal jobbe og ikke betale skatt. Det er der det kommer fra. Det er det økonomiske, og bekymringene for at de skal leve av velferdsstaten». - Informant E*

Hernes påpekte at målet med integreringsloven er å få flere i arbeid og det finnes ulike motivasjoner for dette (Hernes, 2020, s. 4). Man kan se arbeid som en forutsetning for en vellykket integreringsprosess, men likevel er behovet for å unngå arbeidsledighet stort da dette kan føre til samfunnsøkonomisk tap. Resultatet av høy arbeidsledighet er at flere blir avhengig av sosialhjelp. Ifølge myndighetene oppfattes dette som problematisk, ikke bare grunnet de økonomiske kostnadene, men også fordi det kan skape en klientifisering gjennom en langvarig stund i sosialhjelpen. En videre konsekvens av dette kan være at mottakere av sosialhjelp fokuserer på støttesystemet fremfor arbeidsmarkedet (Hagelund & Kavli, 2009, s. 262).

## Samfunnsdeltagelse

Samfunnsdeltagelse er et tvetydig begrep og kan innebære ulike komponenter. Likevel avgrenset vi det til deltagelse i ulike arenaer i samfunnet. En forutsetning for samfunnsdeltagelse er å bli introdusert for slike arenaer, som eksempelvis fritidsaktiviteter i lokalmiljøet. Samtlige informanter hevdet at samfunnsdeltagelse har blitt redusert til jobb og utdanning.

*«Hvis du spør meg, er samfunnsdeltagelse redusert til jobb og utdanning. Loven snakker ikke om hvordan man skal delta i nabolag, med andre foreldre på skolen eller noe sånt. Det er bare kanskje nærmeste, at de skal ha samfunnskunnskap så de blir vant til normer og rutiner i Norge, men det stopper der».* - Informant E

Ved en aktiviseringsinnsats skal introduksjonsprogrammet ta sikte på å kvalifisere en deltager til arbeidsmarkedet og til oppnåelse av økonomisk selvstendighet. Ved integreringsarbeidet er målet å motivere deltageren til å ta del av samfunnet og være en aktiv samfunnsborger, på denne måten vil deltageren oppnå andre mål enn kun integrasjon gjennom arbeid (Hagelund & Kavli, 2009, s. 260).

Enkelte påpekte verdien i frivillig arbeid og adgangen til andre arenaer som bidrag i en integreringsprosess, derav ulike typer praksis. Flere hevdet at det er høy terskel å stille som frivillig grunnet manglende kunnskaper om språk, normer og verdier i samfunnet.

Dette stemmer overens med det Takle (2018) hevder i sin artikkel om innvandrersorganisasjoner, da de kan fungere som springbrett for kontakt med andre innbyggere og til deltagelse i andre arenaer. Dette vil kunne styrke tilhørigheten man har i samfunnet. Frivillige organisasjoner i samsvar med nordiske tradisjoner vil kunne føre til at etniske lokalsamfunnsbaserte organisasjoner blir engasjert i kulturelle og sosiale aktiviteter. De stedene kan være arenaer der man tilegner og lærer seg demokratiske verdier. Datidens høyregering argumenterte videre for at det kunne føre til bredere borgerlig og politiske engasjement. Vi ser at tvetydigheten kommer til syne i hva hensikten er for disse organisasjonene da hovedformålet er at man skal dytte innvandrere mot politisk og borgerlig deltagelse fremfor å styrke gruppen som sådan (Takle, 2018, s. 379).

*«Med samfunnsdeltagelse legger jeg i at man skal kunne delta i samfunnet. Det handler mye om språk, vi ser at det blir tungt for de som arbeider som frivillige, det kan bli vanskelig og demotiverende for frivillige og innvandrere å samarbeide. I rollen som frivillig trengs det god forståelse av både språk og samfunnet rundt deg, og for mange blir det for høy terskel å være frivillig». - Informant C*

Hvor mye man får deltatt i samfunnet avhenger i stor grad av språk, manglende språkkunnskaper kan hemme samfunnsdeltagelse. En informant trakk fram den økte graden av digitalt utenforskap. Det kan føre til økt risiko for manglende tilhørighet i det nye samfunnet, da man bruker digitale plattformer i større grad for sosiale samspill nå enn tidligere.

*«I den gamle loven så het det utdanningselementer som skulle være en del av programmet, da brukte vi språkpraksis eller arbeidspraksis. Du er med i samfunnet og du blir kjent med andre i bygda». - Informant B*

Enkelte informanter mente at det ikke har blitt satt noen nye rammer for samfunnsdeltagelse i den nye loven og at deltagerne derfor ikke merker forskjell i introduksjonsprogrammet. En styrke ved den nye loven kan være at utdanningselementer har blitt inkludert. Informant B beskrev hvordan utdanningselementer i introduksjonsloven fungerte som et positivt tiltak for å bli inkludert i lokalsamfunnet i deres kommune. Informanten greide ut om språkpraksis og arbeidspraksis, noe vi ikke kan koble til introduksjonsloven. Trolig har denne praksisen gått under et mulighetsrom innen en lovparagraf eller vært en del av den spesifikke praksisen fra kommunen informanten arbeider i. Informanten uttrykte at de typene praksisene burde vært en del av integreringsloven, noe vi heller ikke har funnet i en lovparagraf.

*«Jeg tror hvis du spør deltagerne våre om innholdet i program så tror ikke jeg det er så stor forskjell på de som går etter gammel eller ny lov. Den gamle loven ga også mange muligheter». - Informant D*

Noen informanter hevdet at den gamle loven ga mange muligheter som gjorde at man kunne inkludere egne ordninger og tiltak. En forutsetning er at kommunen benytter mulighetene som eksisterer i loven. Det er svært positivt for de som har blitt integrert i denne kommunen og har hatt et bedre tilbud enn det som er kravet i henhold til loven.

Enkelte av informantene hevdet at det kunne virke problematisk at deltagerne skal få karriereveiledningen innenfor en gitt tid og at dette ikke kan avtales mellom kommunen og hver enkelt deltager i introduksjonsprogrammet. Det kan argumenteres for at ikke alle deltagere er mottakelig til karriereveiledning, fordi de ikke har nådd egne mål eller har andre utfordringer. Det kan stilles spørsmål ved formålet til loven, da det kan fremstå som et jag fremfor hensyn til den enkelte deltageren. Imidlertid kan det virke motiverende og føre til at man raskere kommer inn i arbeidslivet for noen deltagere.

#### **4.2 Hvilke utfordringer møter bakkebyråkratene?**

Vi ønsket å avdekke hvilke utfordringer førstelinjebyråkratene hadde i møte med integreringsarbeidet. Utfordringer med tilbud til de svakeste og den korte tiden man har i introduksjonsprogrammet ble trukket fram av flere informanter. Det er utfordrende å finne gode tiltak som dekker kompetansegapet innvandrere stiller med. Flere av informantene påpekte at det er urealistisk for deltagerne å nå målene som blir satt.

*«Det forventes at du skal lære alt på seks måneder, som vil føre til mye stress og press på dem. Det går ikke så bra, og de er svært bekymret. Jeg synes det er en veldig negativ endring ved loven».* - Informant E

Introduksjonsprogrammet fra introduksjonsloven baserte seg på et fulltidskvalifiseringsprogram på to år (Tronstad & Hernes, 2016). I integreringsloven opererer man med andre regler og kommunen skal lage et sluttmaal for den enkelte deltageren i introduksjonsprogrammet. Generelt får enhver deltager, uavhengig av utdanningsbakgrunn og utdanningsnivå, mindre tid til å gjennomføre programmet. Man forlenger kun introduksjonsprogrammet i de tilfeller der det er forventet at deltageren vil oppnå sluttmalet (integreringsloven, 2021, §13, 1-5). Våre funn indikerer at hver deltager får mindre tid i introduksjonsprogrammet og at dagens introduksjonsprogram oppfattes som

urealistisk og uopnåelig, spesielt for de svakeste deltagerne til tross for lovens formål som skal vektlegge den enkelte.

Samtlige informanter mener at frivillig arbeid kan være utfordrende. Utfordringer med frivilligheten er knyttet til forventinger rundt rollen som frivillig og risikoen for at man ikke når de resultatene som er ønsket.

*«Frivillig arbeid er noe man gjør når man får tid. Det er mange oppgaver ved integrering hvor man trenger mer personell, man må ansette folk som kan være der 100 prosent. Ved frivillighet blir ikke resultatene 100 prosent, de blir bare 50 prosent».*

– Informant A

*«Selv om det blir gjort så utrolig mye bra tror jeg nok mange er bekymra, fordi de tror de skal gå inn i en stor omfattende avhengighetsrolle. Det er snakk om å senke skuldrene og bare møte hverandre, og ikke gå inn i en sånn rolle der man skal løse, fikse og ordne». - Informant D*

Vi gjorde oss et par funn ut ifra forskningen på dette feltet. I løpet av et år deltar over halvparten av den voksne befolkningen i frivillig arbeid og det utgjør mange bidrag til samfunnet (Regjeringen, 2008, s. 5). Et prosjekt utført av institutt for samfunnsforskning viser at frivillig organisasjoner og arenaer er viktig for sosial integrering. Det bidrar til dannelsen av møteplasser for deltagere med ulike bakgrunn for å skape et sosialt nettverk. Frivillige organisasjoner er viktige aktører for inkludering og integrering av innvandrerbefolkningen og kan bidra til utvikling av sosiale nettverk (Enjolras, 2017). De er viktig for å kunne skape kontakt mellom lokalsamfunnet og nyankomne flyktninger (UDI, u.å.c). Det bør fokuseres på bedre tilrettelegging av arbeid for de frivillige blant annet ved en strukturert arbeidsdag.

En annen stor utfordring med dagens integreringsarbeid er Russlands invadering av Ukraina. Dette er et dagsaktuelt tema og denne krisen har ført til en ny flyktningkrisen i Europa, som påvirker integreringsarbeidet i stor grad. Opprinnelig ønsket vi å unngå dette tema, men det ble aktuelt i intervjuene da vi spurte om utfordringer ved dagens integreringsarbeid og

denne flyktningkrisen ble nevnt blant flere informanter.

*«En negativ ting som har kommet til syne er hvordan vi sammenligner folkegrupper opp mot hverandre, noe som er en stor feil. Vi må se på enkeltindivider».* - Informant A

*«Jeg kjenner på en klump i magen. Etter mitt verdisyn så er en flyktning en flyktning, det er nye innbyggere i kommunen. Alle skal bli møtt på samme måte».* - Informant D

*«The elephant in the room, for alle som jobber i flyktningstjenesten nå. Samtalen de siste tiårene har vært at man ikke kan ta inn så mange, man har ikke plass og man har ikke ressursene som trengs. Med engang vi har bestemt at vi skal få det til for ukrainerne så får vi det til».* - Informant E

Flere av informantene hevdet at de kjente på en følelse av urettferdighet og frustrasjon knyttet til lovverk som tilrettelegger for ulik behandling av flyktninggrupper. Ukrainerne har blitt møtt med stort engasjement, det mente de var flott, men at det er leit at ikke alle flyktninggrupper blir møtt på samme måte. Flere uttrykte en misnøye ettersom førstelinjebyråkratene i slike situasjoner har liten påvirkningsmulighet til å endre denne type praksis. Det har blitt satt inn nye tiltak i møte med dagens flyktningkrise i Europa, som tidligere ikke har vært aktuelt, ifølge våre informanter.

#### **4.3 Hva innebærer et godt integreringsarbeid?**

Vi ønsket å undersøke hva våre informanter hevdet et godt integreringsarbeid innebar. Flere sa seg enige i at fritidsaktiviteter og fellesarenaer er viktig elementer i en god integreringsprosess og at loven ikke tilrettelegger godt nok på dette området. Informantene hevdet at arbeid og utdanning ikke er de eneste arenaene der integrering foregår og at dette er problematisk.

*«Det finnes ikke så mange fellesarenaer hvis man ikke har idrettsinteresse eller er musikalsk. Det må finnes andre arenaer hvor folk kan treffes, som for eksempel språkkafeer og internasjonale kafeer».* – Informant A

Vi savner forskning på hvordan språkkafeer og internasjonale kafeer kan virke positivt i en integreringsprosess. Uavhengig av det tror vi at arenaer der man kan møte andre med lignende bakgrunn og utgangspunkt kan føre til økt følelse av tilhørighet og samhold.

En annen informant hevder at for lite tid til gjennomføring av introduksjonsprogrammet vil forhindre innvandrere i å få faglærte jobber.

*«Det er ikke samfunnsøkonomisk bra at folk som kunne jobbet som faglært og hadde kunne få en god lønn ikke får denne muligheten ved at de ikke får god nok tid. I lengden hadde det lønnet seg». - Informant C*

Norge, sammen med de andre skandinaviske landene, har de største forskjellene i arbeidsmarkedsdeltagelse mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen. Til tross for at sysselsettingsnivået i majoritetsbefolkningen er høyt, er det til sammenlikning lavere blant innvandrere på lik linje med snittet for innfødte i EU sett forent. Dette forteller oss at arbeidsmarkedet i Norge ikke klarer å integrere innvandrere godt nok (Hermansen, 2017). Observasjonene informanten har gjort seg samsvarer med våre funn.

Flere av informantene vektlegger betydningen av å møte den enkelte som det viktigste i en god integreringsprosess. Store andeler av innvandrere bærer med seg ulike utfordringer som følge av krig og konflikt, og per i dag er det lite tilrettelegging for dette.

*«Bagasjen som man trodde stod igjen på flyktningleiren med alle de vonde tingene og opplevelsene står plutselig i gangen og man må håndtere alle disse følelsene og traumene. Disse tingene må være på plass før man kan begynne å tenke på utdanning og arbeid, noe loven ikke tilrettelegger for». - Informant D*

*«Jeg synes at tålmodighet og fleksibilitet må være en del av planen. En ting som mangler er perspektivet på psykisk helse. Vi setter høye krav for skole og arbeid, men når vi ikke er fleksible og setter fokus på psykisk helse så kommer de ikke til å nå målene sine». – Informant E*



Med introduksjonsprogrammet fra 2004 hadde man ifølge 80 prosent av programledere mulighet til å inkludere helsebehandling eller terapi. Til tross for disse mulighetene var det utfordrende da de ikke hadde tilgang til tilstrekkelig helsetilbud, særlig når det gjaldt behandlingstilbud for traumatiserte deltagere (Hagelund & Kavli, 2009, s. 266-267). Våre funn indikerer at dette ikke har forandret seg i den nye loven, da deltagernes psykiske helse ikke tilrettelegges for, til tross for mulighetsrommet for dette i loven. Vi ser derfor en sammenheng med det informant E deler om manglende behov for psykisk helse i loven.

## 5.0 Konklusjon

Formålet med denne bacheloroppgaven var å belyse hvordan ny integreringslov har påvirket dagens integreringsarbeid. Vi skal besvare vår todelte problemstilling;

Analyse 1: «*Hvordan har norsk integreringspolitikk blitt endret med den nye integreringsloven?*»

Analyse 2: «*Hvordan oppfattes endringene i integreringsarbeidet av førstelinjebyråkrater?*»

Gjennom denne studien har vi avdekket noen sentrale funn om hvordan lovendringen har ført til endringer i norsk integreringspolitikk og hvordan endringene oppfattes av førstelinjebyråkratene innen feltet.

### 5.1 Hvordan har norsk integreringspolitikk blitt endret med den nye integreringsloven?

Vår studie viser at norsk integreringspolitikk har blitt endret med den nye integreringsloven da nye fokusområder har blitt vektlagt som igjen har satt rammer for politikken. Ved hjelp av de fem dimensjonene vi greide ut om innledningsvis har vi kommet fram til noen funn.

Den nye integreringsloven har satt klarere rammer som gjør at det er lettere å tolke loven korrekt. Dette kan være med å sikre legitimitet, mer rettferdig behandling og tryggere lovtolkning. Våre funn tilsier at betydningen av arbeid og utdanning har fått økt fokus, både i lovverket og i integreringsarbeidet. Dette samsvarer med lovens formål, som er å sikre rask inngang til arbeidslivet, derav vektlegging av utdanning for å kunne være kvalifisert. Tidsrammene for å utdanne seg og å komme i arbeid har blitt kortet ned. Språk er like sentralt, men vi bemerker en ny måte å måle språknivå på. Vi observerte at kultur blir vektlagt på nye måter innenfor samfunnskunnskap. Våre funn viser ikke stor endring når det gjelder samfunnsdeltagelse, så vi antar at den hverken har blitt fremmet eller hemmet i ny lov.

Til tross for klarere rammer i integreringsloven er det ikke gitt at lovendringen fører til å oppnå lovens formål. Dagens introduksjonsprogram er positivt grunnet økt tilrettelegging, men vi ser at enkelte deltagere som trenger mer tid enn de har krav på møter utfordringer.

## **5.2 Hvordan oppfattes endringene i integreringsarbeidet av førstelinjebyråkrater?**

Førstelinjebyråkrater hadde ulike oppfatninger av lovendringen. Vi oppdaget en felles enighet om at introduksjonsprogrammet i ny lov fremstår som urealistisk, på grunn av den korte tiden hver deltager har til å fullføre. En felles oppfatning er at det settes for høye forventninger til deltagerne og det er mye å lære på kort tid.

Den korte tiden deltagerne har fått henger sammen med økt fokus på arbeid, der man skal raskere ut i arbeid enn tidligere. Det er større fokus på at man trenger kompetanse og utdanning for å være kvalifisert både i loven og i samfunnet generelt, og den nye loven tilrettelegger for dette blant annet gjennom karriereveiledning og sluttmaal. Loven skal være i favør de svakeste, men flere deltagere skulle gjerne hatt enda mer tid til tross for tilpasset introduksjonsprogram.

Det er for lite fokus på kultur, samfunnsdeltagelse og tilrettelagte arenaer for å skape tilhørighet og samhold. Frivillige organisasjoner blir omtalt som svært positivt og noe som kan bidra til dette. Det er vedvarende mangel av fokus på psykisk helse, som er problematisk da det er stor risiko for at flere deltagere har psykiske problemer. Det er mindre fokus på samfunnsdeltagelse og kultur, men det er en felles oppfatning om at livsmestring- og foreldreveiledningskurs er positive tiltak. En god integreringsprosess omhandler at man ser den enkelte og kan tilpasse et tilbud deretter. Det var en bred enighet om at det er viktig for deltagerne å føle at de er en del av et sosialt nettverk og dette blir overskygget i den nye loven, da arbeid og utdanning blir prioritert.

## **5.3 Videre forskning**

Etter endt forskningsprosjekt ser vi fremdeles behov for ytterligere forskning av flere grunner.

For det første har integreringsloven vært tiltrådt kun ett år. Det er for lite tid til å kunne fastslå en konklusjon. Det vil derfor være behov for mer forskning på hvordan integreringsloven fungerer i praksis og hvordan loven oppleves. For det andre står vi i dag ovenfor en ny flyktningkrise som kan føre til nye utfordringer og endring av arbeidsutførelse. Hvordan denne krisen vil påvirke dagens integreringsarbeid er interessant å forske videre på.

## Litteraturliste

Barstad, A. & Molstad, C.S. (2020). *Integrering av innvandrere i Norge*. (Rapport, 2020/44). Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/438053?\\_ts=175daec55f8](https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/438053?_ts=175daec55f8)

Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser*. Universitetsforlaget.

Brochmann, G. (2020, 13.juli). *Integrering*. <https://snl.no/integrering>

Business Research methodology. (u.å.). *Inductive approach (Inductive reasoning)*. <https://research-methodology.net/research-methodology/research-approach/inductive-approach-2/>

Dzamarija, M.T. (2019, 5. mars). *Slik definerer SSB innvandrere*. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/slik-definerer-ssb-innvandrere>

Enjolras, B. (2017, 25. mai). *Frivillighet og integrering*. [Shttps://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/prosjekter/frivillighet-og-integrering.html](https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/prosjekter/frivillighet-og-integrering.html)

FN-SAMBANDET. (2021, 29.juni). *Flyktninger*. <https://www.fn.no/tema/flyktninger/flyktninger>

Hagelund, A. & Kavli, H.C. (2009): *If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees*. I: Journal of European Social Policy. Utgave 19, nummer 3, Sage publications.

Hermansen, A.S. (2017). *Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks?* Norsk sosiologisk tidsskrift, pp 15-34. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-02>.

Hernes V., Staver A.B. & Tønnessen M. (2020). *Indikatorer for ny integreringslov* (NIBR-rapport 2020:19). Oslo Metropolitan university. <https://oda.oslomet.no/oda->

xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6409/NIBR-rapport%202020-19.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Hilt, L.T. (2019). *Integrering og utdanning*. Fagbokforlaget.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021a, 11. januar). *Roller og ansvar*.  
<https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/generelle-bestemmelser/roller-og-ansvar/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021b, 18. januar). *Sluttmaal og varighet i integreringsloven*.  
<https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/introduksjonsprogrammet/sluttmal-og-varighet-i-integreringsloven---integreringsloven/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021c, 21. juni). *Utdanning*.  
<https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/fakta-om-innvandrere-og-integrering-2021/utdanning/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022a, 13. januar). *Innvandrerens deltakelse i sivilsamfunnet*. IMDi. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/innvandrerens-deltakelse-i-sivilsamfunn/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022b, 31. januar). *Ord og begreper*.  
<https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022c, 1. mars). *Lov om integrering*. IMDi.  
<https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/ny-integreringslov/>

Integreringsloven. (2021). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>

Introduksjonsloven. (2004). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (LOV-2003-07-04-80). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>

Johannessen A., Tufte P.A., Christoffersen L. (2016). *Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode* (5.utg). Abstrakt forlag.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell state foundation.

Meld. St. 16 (2015-2016). *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes opplæring*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/?ch=4>

Næringslivets Hovedorganisasjon. (u.å.). *Innvandring og integrering*. Hentet 12. april 2022 fra <https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/artikler/innvandring-og-integrering/>

Regjeringen. (2008). *Frivillige organisasjoner og integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen*. (Rapport fra arbeidsgruppe). [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/publikasjoner/rapporter\\_og\\_planer/2008/rapport-fra-arbeidsgruppe-om-frivillige-organisasjoner-og-integrering.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/publikasjoner/rapporter_og_planer/2008/rapport-fra-arbeidsgruppe-om-frivillige-organisasjoner-og-integrering.pdf)

Regjeringen. (2012, 25. september). *NOU 2012: 15, Politikk for likestilling*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-15/id699800/?ch=4>

Regjeringen. (2018). *Integrering gjennom kunnskap*. (Rapport fra kunnskapsdepartementet). <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

Rieber-Mohn, L. (2021, 17. April). *Ny lov om integrering: En reform for flyktninger og norsk integreringspolitikk*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

<https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-nyheter/en-reform-for-flyktninger-og-norsk-integreringspolitikk/>

Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma: om sivilisering og integrasjon i velferdsambisiøse norske stat*. Gyldendal.

Statisk sentralbyrå. (2013, 10. desember). *Språk – Første skritt mot integrering*.  
<https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/spraaket-forste-skritt-mot-integrering>

Takle, M. (2018) *Diversity and Contestations over Nationalism in Europe and Canada: Cultural Recognition and Democratic Participation: Immigrant Organisations in Oslo*. Palgrave Macmillan.

Torp, I.S. (2019, 23. mai). *Veiledning for forskningsetiske og vitenskapelig vurdering av kvalitative forskningsprosjekt innen medisin og helsefag*.  
<https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/med-helse/vurdering-av-kvalitative-forskningsprosjekt-innen-medisin-og-helsefag/>

Tronstad, K.R. & Hernes, V. (2016). *Introduksjonsprogram for flyktninger i Norge, Sverige og Danmark*. Plan 2. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-3045-2016-02-06>

Utdanning. (2018). *Flyktningkonsulent*. Hentet 2. mai 2022 fra  
<https://utdanning.no/yrker/beskrivelse/flyktningkonsulent>

Utlendingsdirektoratet. (u.å.a). *Asylsøker*. Hentet 5. april 2022 fra <https://www.udi.no/ord-og-begreper/asylsoker/>

Utlendingsdirektoratet. (u.å.b). *Ventetider for de som har søkt om beskyttelse (asyl)*. Hentet 11.april 2022 fra <https://www.udi.no/ord-og-begreper/ventetider-for-de-som-har-sokt-om-beskyttelse-asy/?c=syr#link-10668>

Utlendingsdirektoratet. (u.å.c). *Hvordan jobbe sammen med frivillige organisasjoner*. Hentet 12. april 2022 fra <https://www.udi.no/asylmottak/jobber-i-mottak/integrering-i-mottak/hvordan-jobbe-sammen-med-frivillige-organisasjoner/>



## Vedlegg

### Vedlegg 1 – Intervjuguide 1

#### Opprinnelig Intervjuguide

Introduksjon: Introdusere oss selv og oppgaven. Informere om anonymitet, samt samtykke til å ta opptak av intervjuet.

Introduksjonsspørsmål:

- Hvilken stilling og arbeidsoppgaver har du?
- Hvor lang erfaring har du med flyktningarbeid?
- Hvor lenge har du arbeidet i din nåværende stilling?

Introduksjonsloven - Hvis du jobbet før integreringsloven inntraff:

- Hvordan opplevde du integreringsarbeidet?
- Hvordan synes du språk ble vektlagt i introduksjonsloven?
- Hvordan opplevde du arbeidet med kultur i integreringsarbeidet?
- Hvordan vektla loven arbeidsdeltagelse i den tidligere loven?
- Hvor sentralt var utdanning i integreringsarbeidet?

Integreringsloven:

- Hvordan opplever du flyktningarbeidet i dag?

Her menes: før og etter krigen i Ukraina (siden det er en ekstraordinær situasjon, gjerne del erfaringer fra hvordan arbeidet er med dette)

- Hva tenker du om samfunnsdeltagelse i integreringsloven kontra introduksjonsloven?
- I møte med utdanning – hva mener du om prosedyrene om arbeid med dette i dag?
- Hva stort fokus har dere på jobb/arbeid i integreringsarbeidet?
- Hvordan synes du fokus på språk har blitt vektlagt i den nye loven?
- Hva mener du om kultur i integreringsarbeidet?

Avslutningsspørsmål:

- Hva er den viktigste endringen du har sett i møte med den nye loven?

- Hva anser du som utfordringer med dagens integreringsarbeid?
- Hva vektlegger du ved et godt integreringsarbeid?
- Hva tenker du er forutsetninger for et vellykket integreringsarbeid?

Runder av:

Har informantene noe de lurer på eller vil nevne avslutningsvis? Takke for intervjuet.

## Vedlegg 2 – Intervjuguide 2

### Ny Intervjuguide

Introduksjon: Introdusere oss selv og oppgaven. Informere om anonymitet, samt samtykke til å ta opptak av intervjuet.

Introduksjonsspørsmål:

- Hvilken stilling og arbeidsoppgaver har du?
- Hvor lang erfaring har du med flyktningarbeid?
- Hvor lenge har du arbeidet i din nåværende stilling?
- Hvordan opplevde du integreringsarbeidet generelt med introduksjonsloven?
- Hvordan opplever du flyktningarbeidet i dag, spesielt med tanke på flyktningkrisen som følge av krigen i Ukraina? Her menes: før og etter krigen i Ukraina (siden det er en ekstraordinær situasjon, gjerne del erfaringer med hvordan arbeidet er med dette også)

5 Dimensjoner

1. Språk - hvordan har språk blitt endret med den nye integreringsloven?
2. Kultur – har arbeidet med kultur endret seg i den nye loven?
3. Arbeid – hvordan opplever du at arbeid blir vektlagt i integreringsloven kontra introduksjonsloven?
4. Utdanning – har fokuset endret seg med tanke på utdanning?
5. Samfunnsdeltagelse – hvordan blir samfunnsdeltagelse vektlagt i den nye loven?

Avslutningsspørsmål

- Hva er den viktigste endringen du har sett i møte med den nye loven? (generelt i integreringsarbeidet)
- Hva anser du som utfordringer med dagens integreringsarbeid?
- Hva vektlegger du ved et godt integreringsarbeid?

Runder av:

Har informantene noe de lurer på eller vil nevne avslutningsvis? Takke for intervjuet.