

Bacheloroppgave

# **Tilrettelegging for traumeutsatte flyktninger i introduksjonsprogrammet**

- en kvalitativ intervjubasert studie

Andrea Vedde Røyseth og Eirin Strømme

Sosialt arbeid - sosionom

2023



HØGSKULEN  
I VOLDA

## Grupperklæring

Denne oppgaven er vårt eget og selvstendige arbeid. Den gir ikke bruk av andre sitt arbeid uten at det er oppgitt, den gir ikke bruk av tekst fra eget arbeid uten at det er oppgitt, og kilder som er brukt er ført inn i både tekst og kildeliste i på en måte som gjør at vi ikke vil få en 'ufortjent rennomegevinst'. Den har heller ikke vært brukt som eksamensvar eller arbeidskrav tidligere.

Vi vet at oppgaven vil bli elektronisk kontrollert for plagiat og at alvorlige brudd med 'god sitatskikk' blir behandlet som fusk jf. UH-lova § 4-7 og § 4-8, 3. ledd.

I arbeidet med oppgaven er personopplysninger behandlet i samsvar med retningslinjene som er å finne i Canvas. Oppgaven inneholder ikke opplysninger som kan føres tilbake til enkeltpersoner ut over det som de har godtatt gjennom samtykke eller som er offentlig kjent.

Vi gir Høgskolen i Volda rett til å publisere oppgaven vederlagsfritt i elektronisk form.

## Sammendrag

*Denne studien har hatt som mål å undersøke fokuset på psykisk helse i integreringsprosessen. Vi ønsket å se nærmere på dette temaet ettersom vi i dag står midt i en flyktningbølge. Flyktninger er i en sårbar situasjon og mange har med seg 'bagasje' i form av traumer, som kan slite på deres psykiske helse. I tillegg har vi nylig fått en ny versjon av loven som regulerer introduksjonsprogrammet, Norges myndigheters satsing på integrering. Studien undersøker derfor hvordan programrådgivere opplever deres muligheter for tilrettelegging for flyktninger med traumeutfordringer, i lys av teori om traumer, toleransevinduet og bakkebyråkrati. For å kunne svare på problemstillingen har vi gjennomført syv semistrukturerte fokuserte intervjuer med programrådgivere fra introduksjonsprogram rundt om i Norge. Ved å knytte teorigrunnlaget til empirien har vi kommet frem til at alle introduksjonsprogrammene vi har studert tilrettelegger i en eller annen form, for at flyktninger med traumeutfordringer skal bli ivaretatt. Det er et stort spenn mellom typen tilbud og tiltak i kommunene, noe som ser ut til å bunne i ressurstilgang og tolkning av ordlyden i loven. På bakgrunn av dette konkluderer vi med at de utydelige formuleringene i loven er hovedgrunnen til at arbeidet med tilrettelegging utøves så forskjellig. Vi ser derfor utfordringer med at en flyktning som sliter med traumer vil få ulike tilbud avhengig av hvor i landet personen blir plassert.*

## Abstract

*The aim of this study has been to examine the focus on mental health in the process of integration. We wanted to examine this topic as we are currently in the midst of a refugee wave. Refugees are in a vulnerable situation, many carrying heavy emotional baggage which can take a toll on their mental health. In addition, there has recently been a renewal of the laws which regulates the Norwegian introduction program. Therefore, we wanted to investigate how the program advisers experience their opportunities for accommodating refugees with trauma challenges in light of the window of tolerance and street level bureaucracy. To answer this objective, we have conducted seven semi-structured focus interviews with program advisers from introduction programs around Norway. By linking the empirical data to theoretical framework, we found that everyone accommodates trauma challenges in some form or another. There is, however, big variations in services and measures taken by different municipalities, which seems to result from varying resources and different interpretations of the legal texts. Based on these findings we have concluded that the vague formulations of the laws are the main reason why the work of accommodation is carried out so differently. Therefore, we see challenges in a refugee who struggles with trauma, as they will receive different services depending on where in the country they are placed.*

## Forord

Denne studien markerer slutten på tre fine og lærerike år i Volda. Gjennom studiet har vi lært mye både om oss selv og andre, noe som vi vil ta med oss videre inn i arbeidslivet. Etter et fire måneders langt praksisopphold i introduksjonsprogrammet og på et barnehjem i Tanzania, økte kunnskapen og interessen for andre kulturer hos begge to. Vi bestemte oss derfor tidlig for at flyktninger og integrering skulle være hovedfokuset i studien vår. Prosessen har bidratt til økt engasjement for ivaretagelsen av flyktninger som sliter psykisk.

Vi ønsker å takke veilederen vår Betina Haug Olson, og andre lærere som har bidratt med kritiske tilbakemeldinger og god veiledning.

# Innholdsfortegnelse

<i>Sammendrag</i> .....	<i>III</i>
<i>Abstract</i> .....	<i>IV</i>
<i>Forord</i> .....	<i>V</i>
<i>Innledning</i> .....	<i>1</i>
<i>Kunnskapsgrunnlag</i> .....	<i>4</i>
<b>Introduksjonsprogrammet og flyktninger</b> .....	<b>4</b>
Introduksjonsprogrammet .....	4
Flyktninger .....	5
<b>Teoretiske perspektiver for arbeid med traumeutsatte flyktninger</b> .....	<b>6</b>
Traumer hos flyktninger.....	6
Traumer i lys av ‘toleransevinduet’ .....	7
Rollen som bakkebyråkrat.....	8
<b>Forskning på feltet</b> .....	<b>9</b>
Integrering i introduksjonsprogrammet.....	9
Traumeutfordringer hos flyktninger .....	11
<i>Metode</i> .....	<i>13</i>
<b>Forskningsdesign</b> .....	<b>13</b>
<b>Utvalg og intervju</b> .....	<b>13</b>
<b>Transkripsjon og analyse</b> .....	<b>15</b>
<b>Etikk</b> .....	<b>16</b>
<b>Studiens kvalitet</b> .....	<b>16</b>
<i>Funn</i> .....	<i>18</i>
<b>Flyktingenes traumeutfordringer</b> .....	<b>18</b>
<b>Tilrettelegging av undervisning</b> .....	<b>19</b>
<b>Rom for skjønnsutøvelse</b> .....	<b>20</b>

<b>Praktisering av loven .....</b>	<b>21</b>
<i>Diskusjon .....</i>	<i>23</i>
<b>Tilrettelegging av undervisning .....</b>	<b>23</b>
<b>Rom for skjønnsutøvelse.....</b>	<b>24</b>
<b>Praktisering av lovverket.....</b>	<b>26</b>
<i>Avsluttende diskusjon.....</i>	<i>28</i>
<i>Referanseliste.....</i>	<i>30</i>
<i>Vedlegg.....</i>	<i>35</i>
<b>Vedlegg 1 .....</b>	<b>35</b>
<b>Vedlegg 2 .....</b>	<b>35</b>
<b>Vedlegg 3 .....</b>	<b>36</b>

## Innledning

Flyktninger er en gruppe mennesker som kan ha blitt utsatt for store påkjenninger (FN-sambandet, 2022). Dermed er det en økt sannsynlighet for at de kan være spesielt sårbare for å utvikle psykiske utfordringer, inkludert traumediagnoser. I Norge utgjør denne gruppen også mindretallet av de som oppsøker tiltak for psykisk helsehjelp, noe som kan begrunnes med kulturforskjeller (Prøitz, 2020, s. 29). Et av de tiltakene flyktningene møter på tidlig, er introduksjonsprogrammet (IMDI, 2021). De som arbeider med flyktningene på denne arenaen, har derfor muligheten til å oppdage disse utfordringene tidlig. Spørsmålet da, er om de ansatte har mulighet til å fange opp og videresende deltakere til helsehjelp, spesielt etter innføringen av den nye Integreringsloven, som har gitt strengere tidsrammer for varighet enn tidligere (Integreringsloven, 2020§13). Vi ønsker derfor å undersøke hvordan fokuset på psykisk helse er i introduksjonsprogrammet. For å få svar på dette har vi valgt å gjennomføre en empirisk studie med fokuserte intervjuer av programrådgivere, som har ansvar for tilrettelegging av introduksjonsprogrammet (Integreringsloven, 2020§11).

I 2004 innførte regjeringen en ny lov som skulle sikre nyankomne flyktninger norskopplæring gjennom introduksjonsprogrammet (Introduksjonsloven, 2003). Dette skulle utgjøre Norges storsatsing på integrering fra myndighetene sin side (Kavli, 2008, s. 73). I 2021 utviklet programmet seg til å omhandle både arbeid- og utdanningsrettede elementer, i tillegg til det opprinnelige språkfokuset (Integreringsloven, 2020§1). Integreringsloven har et gjennomgående fokus på deltakerens kompetanse og arbeidserfaring fra hjemlandet (Integreringsloven, 2020§10). Loven har ikke et helsefokus, men den setter heller ingen tydelige begrensninger for hva som skal inkluderes i programmet.

I dag står vi midt i en flyktningstrøm på grunn av Russlands invasjon av Ukraina (FN-sambandet, 2022). Fremover er det antatt at antallet flyktninger vil fortsette å øke, og at disse bølgene kan komme oftere. Grunnen er i hovedsak konflikt og klimaendringer (FN-sambandet, 2022). Arbeid med flyktninger er også et sosialfaglig relevant felt, som handler om «å bistå mennesker som har behov for hjelp for å sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet» (FO, s. 3). Et helhetlig syn på deltakerens situasjon, samt muligheten for tverrfaglig samarbeid, kan derfor være relevant for arbeidet (FO, s. 5). På grunn av dagens



situasjon og den sosialfaglige relevansen, er fokuset på integreringsordningen et interessant felt for oss å undersøke nærmere.

Det finnes mye forskning på flyktninger sin psykiske helse, spesielt om man inkluderer internasjonalt materiale. Til tross for at det norske introduksjonsprogrammet er nesten 20 år gammelt, er det ikke gjort like mye forskning på dette området. Etter den nye loven ble innført for to år siden er det ikke blitt publisert noe. Av den forskningen som er gjort er det lite fokus på psykisk helse i forbindelse med integreringsordningen. Mangelen på forskning fører til at en empirisk studie, med eget datamaterialet, vil være en fordel i denne studien. Generelt i samfunnet har både psykisk helse og integrering vært omtalte temaer som har fått fokus både i politikk og media. Spesielt psykisk uhelse, og hvordan den kan hindre personer fra å få delta i samfunnet slik de ønsker, har vært et relevant tema både i skole, media og politikk de siste årene (Helsedirektoratet, 2014). Blant politikere har også viktigheten og gjennomføringen av integrering vært et omtalt tema (St.meld. nr. 49, 2003-2004).

Vi har valgt å se på problemstillingen vår i lys av teori om traumer, toleransevidu og bakkebyråkrati. De to førstnevnte er med på å forklare hvilke utfordringer flyktningene kan bære med seg, og hvordan disse kan være med på å påvirke dem i hverdagen.

Introduksjonsprogrammet er organisert etter et system som er gitt på et overordnet nivå, med rammer og lovverk. Programrådgiverne er bakkebyråkrater som må utøve de overordnede bestemmelsene, der arbeidet gjerne er preget av egen tolkning og skjønnsutøvelse. Vi har valgt å inkludere teori om bakkebyråkrati for å skape større forståelse for deres rolle i arbeidet. For å få frem programrådgivernes syn på tilrettelegging, har vi gjennomført syv intervjuer med programrådgivere fra tre ulike fylker i landet. Datamaterialet er analysert gjennom en deduktiv-induktiv metode.

Bakgrunnen for problemstillingen er at flyktninger gjerne har med seg mye 'bagasje' i form av potensielt traumatiserende hendelser (FN-sambandet, 2022). Utfordringer knyttet til dette kan derfor være spesielt relevant for dem. Problemstillingen er:

*Hvordan tilrettelegges introduksjonsprogrammet for flyktninger med traumeutfordringer?*

For å få svar på problemstillingen har vi formulert tre forskningsspørsmål vi tenker belyser muligheter og begrensninger for denne tilpasningen. Forskningsspørsmålene er:

- Hvordan tilrettelegger introduksjonsprogrammet undervisningssituasjonen i forhold til traumeutfordringer?
- Hvilke muligheter er det for skjønnsutøvelse i forhold til tilpasning for traumeutsatte flyktninger?
- Hvordan praktiserer programrådgiverne det nye lovverket for å tilpasse introduksjonsprogrammet?

I neste del av oppgaven tar vi for oss introduksjonsprogrammet i Norge og dagens flyktningsituasjon, for å forklare bakgrunnen for temaet i oppgaven. Videre belyser vi traumer, toleransevinduet og bakkebyråkrati, som utgjør det teoretiske rammeverket. Deretter presenterer vi empirien fra datainnsamlingen og forklarer oppgavens metodiske fremgangsmåte. Empirien er organisert induktivt etter viktige temaer i datamaterialet. Mot slutten knytter vi empirien til teori i en diskusjon organisert etter de tre forskningsspørsmålene. Avslutningsvis blir drøftingene av forskningsspørsmålene knyttet sammen til et svar på problemstillingen.

# Kunnskapsgrunnlag

## Introduksjonsprogrammet og flyktninger

### Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet er myndighetenes «mest omfattende forsøk ... på å legge til rette for en mer effektiv integrering» (Kavli, 2008, s. 73), med fokus på både arbeid og fungering i samfunnet. Ifølge Probas samfunnsanalyse finnes det ingen konkret definisjon på begrepet integrering, men det omhandler som oftest innvandreres deltakelse i ulike deler av samfunnet (PROBA, 2019).

Som skrevet innledningsvis ble det i 2021 innført en ny lov som regulerer introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger (Integreringsloven, 2020). Loven gir flyktninger mellom 18-55 år rett og plikt til å delta (Integreringsloven, 2020§9). Hovedinnholdet i programmet er individuelt tilpassede arbeid- eller utdanningsrettede tiltak (Integreringsloven, 2020§14), med obligatorisk norsk- og samfunnsopplæring, livsmestringskurs og foreldreveiledning for de som har barn (IMDI, u.å.). For at programmet skal bli tilpasset den enkelte deltaker, har alle rett og plikt til kompetansekartlegging før eller etter bosetting (Integreringsloven, 2020§§6,10). Hvor lenge hver deltaker har rett til å delta, avhenger av om de følger den gamle eller nye loven, hvilken utdanningsbakgrunn de har og hvor de kommer fra (Integreringsloven, 2020§13; Introduksjonsloven, 2003§5).

Det er individuelt fra kommune til kommune hvordan introduksjonsprogrammet er organisert. Arbeids- og velferdsetaten i kommunen inngår en avtale, hvor de bestemmer hvor kontoret skal lokaliseres og hvordan utforming, organisering og drift skal være. Avtalen omhandler også hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontorets arbeid og hvordan de skal samhandle med sine brukere og kommunens øvrige tjenester (Nav-loven, 2006§14). Enkelte kommuner har introduksjonsprogrammet organisert under NAV, der de samarbeider med lærerne på voksenopplæringen. Noen har en samlokalisert ordning med introduksjonsprogram og voksenopplæring i samme enhet. Hvorimot andre kommuner har flyktningtjenesten som en egen enhet, der de også samarbeider med voksenopplæringen. Tverrprofesjonelt samarbeid synes derfor å være viktig for å kunne gi et helhetlig tilbud til deltakerne, uavhengig av organisering (FO, s. 3).

Utvalget av informanter er fra større og mindre kommuner rundt om i landet, som alle følger samme lovgrunnlag for arbeidet. En av informantene jobber i Oslo, hvor hver bydel har et eget introduksjonsprogram (Oslo kommune, 2015). Oslo kommune har innført en egen standard for integrerings- og inkluderingsarbeidet av flyktninger, som kommer i tillegg til de lovpålagte bestemmelsene. Oslostandarden skal være med på å sikre «god kvalitet, gode rutiner, strukturer og likeverdige tjenester innenfor et fagområde» (Oslo kommune, 2022, s. 4) Dette innebærer blant annet et utdypet krav om hvordan kommunen skal tilrettelegge for helseutfordringer og høyere krav til programrådgivernes kompetanse om flyktninger og traumeutfordringer (Oslo kommune, 2022).

## Flyktninger

Ifølge FNs flyktningkonvensjon er en flyktning «en person som har flyktet fra sitt hjemland og med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en bestemt sosial gruppe» (FN, 2020). Flyktningen må også ha krysset en internasjonal landegrense for å regnes under definisjonen. I Norge er man også flyktning dersom man «står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet» (Utlendingsloven, 2008§28).

I dag er det flere mennesker på flukt enn det har vært noen gang tidligere (SSB, 2022). Tall fra FN (FN-sambandet, 2022) viser at det er registrert over 100 millioner flyktninger, som tilsier én prosent av hele verdensbefolkningen. Tallene har økt jevnt de siste ti årene (SSB, 2022), og flyktningstrømmen fra Ukraina har i tillegg skapt en drastisk økning i statistikken på kort tid (FN-sambandet, 2022). Ukrainerne som flyktninggruppe går under et eget lovverk ettersom de har midlertidig kollektiv beskyttelse (UDI, u.å.). Det betyr at de automatisk får godkjent asylsøknad av UDI, og at de har rett men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet (Integreringsloven, 2020§37 c. Utlendingsloven, 2008§34).

I tillegg til bakgrunnen for at en person flykter, kan også selve flukten være vanskelig for mange (Holt, 2019, s. 114). Drap, voldtekter, flyktningleirer og risikable transportmidler er bare noen av utfordringene flere av dem har møtt på reisen. Det er derfor mange av flyktningene som kommer til Norge med traumer og erfaringer som er vonde å bære på (Helsedirektoratet, u.å.). Det vil dermed ikke si at det er naturlig for alle å prate om tanker og

følelser. Psykisk helse blir definert ulikt i forskjellige kulturer, noe som betyr at flyktninger ofte kommer med en helt annen oppfatning av hva begrepet betyr. Psykisk helsehjelp blir for mange forstått som et tegn på svakhet eller at man er «gal», og det er derfor en styrke å klarer seg selv uten hjelp (Hoel, 2020; Prøitz, 2020).

## Teoretiske perspektiver for arbeid med traumeutsatte flyktninger

De teoretiske rammene for oppgaven beskriver hvordan traumer påvirker flyktninger som helhet. Både hvordan de påvirkes fysisk med tanke på hjernen og hvilke rammer programrådgiverne som møter dem jobber etter.

### Traumer hos flyktninger

Ordet traume kommer opprinnelig fra kirurgien (Bækkelund, 2021; Varvin, 2018, s. 453), men er tatt i bruk av psykiatrien i senere tid (D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020, s. 19). Ordet kan ha flere betydninger, og vi presenterer derfor de to som er relevant i denne sammenhengen. Det kan bli brukt for å beskrive hendelser som utløser traumeutfordringer, nemlig traumatiserende hendelser. Disse kan kategoriseres som overveldende, korte eller langvarige hendelser som ville vekket sterke reaksjoner og emosjoner hos de fleste (D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020; Saakvitne et al., 2000; WHO, 2023). Vi bruker også traumbegrepet for å beskrive symptomene man kan få i etterkant av traumatiske hendelser. Til tross for at traumatisering vil oppleves ulikt avhengig av både indre og ytre faktorer, ser man noen fellestrekk. De innebærer blant annet at noe forferdelig skjer, i tillegg til en opplevelse av at ingen hjelper til eller bryr seg (Varvin, 2018, s. 446).

Alvorlighetsgraden og opplevelsen av traumene kan også avhenge av hvilken type traume man har opplevd. Traumer som er direkte forårsaket av andre mennesker, til dels krigshandlinger, ser ut til å være de mest alvorlige (Katz et al., 2002; Opaas et al., 2020; Varvin, 2018). Bath (2017) drar i sin studie frem Lenore Terr sin inndeling av traumetyper. Første type er enkle traumer, som er en traumatiserende enkelthendelse man raskt kommer ut av. Nummer to er de komplekse (Bækkelund, 2021) mer alvorlige traumene hvor traumatiseringen foregår over lengre tid, gjerne i «uforutsigbare og aggressive miljøer» (Varvin, 2018, s. 447). Mange flyktninger har opplevd menneskeskapte komplekse traumer,

og er derfor i større risiko for å utvikle langvarige problemer (Holt, 2019; Varvin, 2018; Varvin & Aasland, 2009). Hendelsene kan blant annet innebære fattigdom, krig, våpenbruk, voldtekt, beleiring, soldaterfaring, forsvinning og flukt. Dette er hendelser som finnes sted før og under flukten. Flyktninger kan også oppleve traumer etter flukten (Varvin, 2018, s. 437), i form av diskriminering, rasisme og en sorg over det man har forlatt.

Symptomene på traumer kan også variere. I følge Varvin (2018, s. 446) og Varvin og Aasland (2009, s. 1488) påvirkes de ut ifra personens psykologiske og sosiologiske situasjon når hendelsen inntreffer. Symptomene kan være både fysisk, i form av kroppslige reaksjoner, og psykisk gjennom tanker, følelser og handlinger (Holt, 2019; Varvin, 2018). Om symptomene vedvarer kan man blant annet utvikle posttraumatisk stresslidelse (PTSD) (Brewin et al., 2010; Holt, 2019; WHO, 2023). Symptomene på PTSD omfatter gjenopplevelse (Brewin et al., 2010), mareritt, nøytralitet, svekket mentaliseringsevne (Varvin, 2018), distansering og årvåkenhet (WHO, 2023). Dissosiasjon er også en vanlig reaksjon (Varvin, 2018), og er en forsvarsmekanisme som gjør at personen kan gå inn i andre bevissthetstilstander. For å unngå at utfordringene blir så alvorlige, peker flere på at tidlig hjelp ser ut til å ha en positiv effekt (Sabes-Figuera et al., 2012; Varvin, 2018, s. 441). Varvin viser også til faktorer som er vesentlig for at flyktninger skal klare seg, nemlig, nettverk, deltakelse i samfunnet og bekreftelse av identitet. For å mestre dette må man ha «evnen til å klare utviklingsoppgaver» (Varvin, 2018, s. 440), noe som kan være utfordrende med 'bagasjen' flyktningene har med seg.

### Traumer i lys av 'toleransevinduet'

'Toleransevinduet' er en modell som blir brukt for å referere til det optimale spennet av aktivisering for et individ, som hverken er for høyt eller lavt (Siegel, 2011). Det er i dette vinduet vi er mest mottakelig for læring og har den mest gunstige oppmerksomheten i møte med mennesker og situasjoner (D. Nordanger, 2014). Befinner en seg over 'toleransevinduet', er man i en hyperaktivert tilstand, der hjerteraten, respirasjonen og muskeltonusen er forhøyet (Porges, 2007). Dersom en er under 'toleransevinduet', befinner man seg i en hypoaktivert tilstand, altså det motsatte (Porges, 2007). Det vil variere hos den enkelte person når grensen for hyper- eller hypoaktivisering blir krysset. Generelt påvirkes dette av erfaringer og emosjonell tilstand, i tillegg til arvelige faktorer som temperament (D. Ø. Nordanger &

Braarud, 2020, s. 39). En vil også kunne tåle mer, dersom man er sammen med en trygghetsperson (Siegel, 2011). Hovedsakelig forklares 'toleransevinduet' når det kommer til barns utvikling (D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020, s. 85). Likevel kan traumer i senere alder føre til et smalere 'toleransevindu'. Dette kommer av at traumatiske erfaringer i alle aldre kan påvirke hjernens funksjon (D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020). Den delen av hjernen som styrer logisk tenkning, neokorteks, kan bli svekket av slike opplevelser (D. Nordanger, 2014; D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020, s. 56). Dens oppgave er blant annet å regulere følelsene i det limbiske system, som inneholder 'alarmsystemet' amygdala, og 'kontrollrommet' hypotalamus (D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020, s. 59). Når det oppstår en skremmende situasjon og neokorteks svikter, vil amygdala lagre denne hendelsen. I etterkant kan kroppen gå i full 'alarmmodus' i ufarlige situasjoner som minner om traumet (Rvts-øst, u.å.). Videre gir amygdala beskjed til hypotalamus om å gjøre signalene om til aktivitet. Personen kan da reagere med hyper- eller hypo- aktivering (D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020, s. 62).

### Rollen som bakkebyråkrat

Bakkebyråkrati er definisjonen på de profesjonsutøverne som har direkte kontakt med deltakere/brukere (Djupvik & Eikås, 2016, s. 67), i dette tilfellet programrådgiverne. De har ansvaret for fordeling av goder og byrder i samfunnet. Dette er bestemmelser som er vedtatt på et overordnet politisk nivå, og kan være preget av tvetydige og motsetningsfylte mål (Djupvik & Eikås, 2016, s. 67). Programrådgiverne kan derfor bli stående i konfliktfylte situasjoner preget av usikkerhet rundt mål og lover på den ene siden, og avgjørelser knyttet til skjønn og krav fra brukere på den andre siden (Djupvik & Eikås, 2016, s. 68).

Skjønnsutøvelse er en viktig del av bakkebyråkrati. Hovedsakelig handler skjønn om å reflektere rundt hva som bør gjøres i enkeltsaker, og er knyttet til «handlingsregler, forestillinger om rasjonalitet og normative forventninger» (Djupvik & Eikås, 2016, s. 68). I denne studien fokuserer vi på profesjonelt skjønn. Det handler om å vurdere om deltakere har rett på ulike goder ut ifra uklare adgangsregler, og hvor man benytter seg av egne verdier og holdninger i situasjoner, noe som ofte er knyttet til profesjonsutdannelsen (Djupvik & Eikås, 2016, s. 68).

En bruker eller klient vil sjeldent møte på profesjonsutøvere som utøver arbeidet helt likt. Zacka (2017) beskriver tre ulike disposisjoner som kan vise seg i en bakkebyråkrat. Han

beskriver ‘håndheveren’, ‘den lunka byråkraten’ og ‘hjelperen’, som hver for seg utgjør konsekvensene for hva slags hjelp en bruker eller klient får. ‘Den lunka byråkraten’ er opptatt av effektivitet og likebehandling. Den tar utgangspunkt i lovens bokstav og om hjelpetiltakene er innenfor rammene. ‘Håndheveren’ er mer opptatt av å utelukke de som ikke har krav på tjenester og deler brukerne opp i verdige og ikke verdige. I motsetning til dette har vi ‘hjelperen’ som er opptatt av å se den enkelte personen, og strekker seg for brukerne i den grad hvor det kan gå utover effektivitet og likbehandling. Som bakkebyråkrat befinner man seg på et spekter blant disse disposisjonene (Zacka, 2017). Hvilke av dem man lener mest mot er blant annet påvirket av situasjonen og rammene man står i.

De teoretiske perspektivene vi har presentert her vil være med på å forme diskusjonen sammen med empirien. Utvalget vårt har derfor en betydning for hvilket svar vi får på problemstillingen. Traumer er et sentralt tema for oppgaven vår, og vi synes derfor det er viktig å kunne knytte egen data opp mot faglitteratur på feltet. Det bakkebyråkratiske perspektivet er med på å forklare rammene informantene våre jobber i. Strenge rammer er et fremtredende tema i empirien, og vi vil derfor benytte litteraturen i sammenheng med disse funnene. På denne måten dekker det teoretiske grunnlaget deler av både deltakers og ansattes situasjon.

## Forskning på feltet

Dette kapitlet viser til tidligere forskning gjort på introduksjonsprogrammet og traumeutfordringer hos flyktninger.

### Integrering i introduksjonsprogrammet

Forskningen vi viser til her er gjennomført og publisert før 2021, og er derfor basert på Introduksjonsloven (2003). Som nevnt innledningsvis, ser det ikke ut til at det er publisert forskning i etterkant av at den nye loven ble iverksatt. Vi tenker dette blant annet kan komme av at loven er såpass ny og at det ikke har blitt gjennomført grundige studier enda. I prosessen av å finne relevant forskning opplevde vi at det generelt sett er begrenset hvor mye som er publisert om introduksjonsprogrammet, også i forkant av den nye loven. Enkelte av studiene vi henviser til har også problematisert eller konkludert med at det mangler forskning på feltet (Gullikstad et al., 2021; Henriksen, 2010; Vannebo & Breimo, 2020).



Som nevnt tidligere er introduksjonsprogrammet Norges storsatsing på integrering, både i samfunnet og arbeidslivet (Integreringsloven, 2020 §1). Spørsmålet da er om integrering i arbeidsmarkedet og i samfunnet generelt er to forhold som går hånd i hånd. Tidligere forskning peker på et spenningsfelt mellom disse to målene, og presenterer to ulike perspektiver på integrering (Hagelund & Kavli, 2009). Aktiveringsperspektivet, som har arbeid og utdanning som fokus, og borgerperspektivet som i tillegg til dette vil inkludere en bredere forståelse av integrering og deltakelse i samfunnet.

For at sistnevnte perspektiv skal være mulig viser flere studier til at en slik integrering tar lengre tid enn de seks månedene til fire årene deltakere kan få i introduksjonsprogrammet (Hagelund & Kavli, 2009; Opaas et al., 2020). Det problematiseres også hvordan vage retningslinjer og mye personlig tilrettelegging vil skape store ulikheter i hjelpetilbudet, avhengig av hvilke programrådgiver man får tildelt (Hagelund & Kavli, 2009; Vannebo & Breimo, 2020). Hva ulike programrådgivere vil inkludere i et slikt borgerperspektiv vil trolig variere. Programrådgivere og andre hjelpeinstanser har nemlig stor innvirkning på innholdet i hjelpetilbudet, noe som igjen kan påvirke flyktingenes utfall av introduksjonsprogrammet (Grue et al., 2019; Kavli, 2008). I en empirisk studie fra 2020 (Vannebo & Breimo, 2020) blir politiske rammer lagt frem som en av hovedutfordringene for de ansatte i flykningtjenesten. Analysen deres viser at den politiske styringen av introduksjonsprogrammet ikke dekket alle nødvendige områder, som organisering og grenser for tilbudet. Dette sier de kan føre til uklarhet og utfordringer ved samarbeid. Samtidig legger de ansatte vekt på viktigheten av samarbeid for å kunne skape et helhetlig arbeid (Vannebo & Breimo, 2020). Det helhetlige arbeidet de vil oppnå kan se ut til å passe inn i borgerperspektivet (Hagelund & Kavli, 2009), men de opplever altså at det blir begrenset.

Statistikk viser at sysselsettingen hos flyktinger er lavere enn for de som er født i Norge (Henriksen, 2010). I tillegg er helserelatert trygd høy, og stadig økende i denne gruppen. Dette indikerer at arbeidsintegrering ikke har vært god nok (Bratsberg et al., 2016; Hagelund & Kavli, 2009), og det uten de integreringsfaktorene som er inkludert i borgerperspektivet. Mye tyder på at flyktinger ikke har fått all den hjelpen de trenger (Bratsberg et al., 2016; G. Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022; Grue et al., 2019; Hagelund & Kavli, 2009; Kavli, 2008).

I tillegg peker en studie (Maximova-Mentzoni, 2019) på at regelverket og rammene i introduksjonsprogrammet ikke legger til rette for prinsipper som Supported Employment (SE). Dette prinsippet er ikke et fokus i vår studie, men handler om tilrettelegging for personer med blant annet psykisk helseproblemer, når de skal inn i arbeidslivet. Studien (Maximova-Mentzoni, 2019) viser til at lover og regler ikke direkte tilrettelegger for dette tilbudet, med mindre man tolker loven som et minstekrav og ikke en begrensning. Uten arbeid, eller tilrettelegging for å komme i arbeid, vil flyktningene kunne ende opp som en «kasteball» (G. Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022) i NAV-systemet enten grunnet helseproblemer, eller utfordringer med språk og arbeid.

### Traumeutfordringer hos flyktninger

Vi har tidligere i teksten vist til at flyktninger står overfor flere hendelser som kan være traumatiserende, og som kan føre til mer alvorlige og langvarige problemer på sikt. PTSD-diagnoser kan ofte være en konsekvens av traumeutfordringer, spesielt når de er uadressert og ubehandlet. Mellommenneskelige traumer, de som er utført med hensikt om å skade, er de som i størst grad fører til PTSD-lidelser (Lassemo et al., 2017; Nickerson et al.). Mange flyktninger utvikler også tilknytningsproblemer i forbindelse med en oppvekst som kan ha vært preget av vold og emosjonelt ustabile omsorgspersoner (Riber, 2017). I tillegg kan påkjenninger flyktninger møter i etterkant av flukten bidra til negativ utvikling av psykiske utfordringer (Popovac, 2020). Dette kan blant annet komme av bekymringer for hjemlandet og de som eventuelt er igjen der (Ehrkamp et al., 2022; McFarlane & Kaplan, 2012).

Det kan være et tabubelagt tema å snakke om psykisk helse hos flyktninger (Walås, 2017). Dette kommer av at kunnskapsnivået rundt temaet er mangefult, i tillegg til at personer med psykiske lidelser blir diskriminert og stigmatisert i flere kulturer (Walås, 2017). Samtidig er det også slik at flyktningene ikke har nok tillit til systemet, for å kunne oppsøke hjelp selv (Opaas et al., 2020). Derfor er det viktig at de menneskene som først møter flyktningene, har nok kunnskap om fagområdet, slik at de kan være med på å yte best mulig hjelp (Finn, 2010; Popovac, 2020; Walås, 2017). Dette innebærer blant annet at lærere må være fleksible i læringssituasjonen, i forbindelse med at traumer har stor innvirkning på hjernen, og dermed kan svekke kort- og langtidsminner (Finn, 2010; Saadi et al.). Det å skulle lære seg et helt nytt språk med svekket hukommelse, vil kunne være en utfordring. Derfor er de avhengig av at lærerne kan bidra til at undervisningssituasjonen blir tilrettelagt etter deres behov (Finn,

2010). En slik tilrettelegging, og tidlig oppdagelse av hva slags utfordringer flyktningene tar med seg, kan være med på å bidra til at flyktningene vil klare seg bedre i hverdagen (Finn, 2010; Opaas et al., 2020).

# Metode

## Forskningsdesign

Studien er basert på en beskrivende, kvalitativ forskningsmetode, med et fenomenologisk-hermeneutisk design. Denne typen design er mye brukt i samfunnsvitenskapen for å undersøke fenomener, for så å knytte dataen til kunnskap. Vi vurderte kvalitativ metode som mer hensiktsmessig for denne studien, ettersom det gir mer rom for fylldige svar og refleksjon enn i kvantitativ metode (Tjora, 2021, s. 27). Vi tror de utfyllende svarene i intervjuene vil gi oss et godt grunnlag for å svare på problemstillingen. Dataene er samlet inn gjennom semistrukturerte fokuserte intervjuer med syv programrådgivere fra introduksjonsprogrammet. Designet beskrives som fenomenologisk, fordi fokuset i intervjuene var å fremheve informantene sine opplevelser av hvordan introduksjonsprogrammet er tilrettelagt for deltakere med traumeutfordringer. Videre var det vi som tolket og analyserte svarene, ut ifra vår egen forforståelse, altså hermeneutisk (Dalland, 2020, s. 48). Fokuserte intervjuer ga oss bredere kunnskap om hvordan den enkelte programrådgiver reflekterte rundt temaet og hva som er viktig i arbeidet med traumeutsatte flyktninger. Dataene er analysert gjennom MAXQDA2022 (VERBI Software GmbH, 2022), der analyseprosessen har vært deduktiv-induktiv (Tjora, 2021, s. 27). Første del av prosessen var deduktiv der vi brukte teori om traumer, toleransevindu og bakkebyråkrati for å sammenligne med empirien. Vi bestemte oss tidlig for at traumer skulle være hovedtemaet i det teoretiske grunnlaget for studien. Underveis i analyseprosessen fant vi ut at teori om bakkebyråkrati også var relevant. Vi så på det som nødvendig å inkludere det, på grunn av funnene som omhandlet programrådgivernes skjønnsutøvelse. Variasjonen i svarene som programrådgiverne ga oss, gjorde at vi trengte et teoretisk grunnlag som kunne forklare disse forskjellene. Kodingen er induktiv (Tjora, 2021, s. 27), fordi vi har brukt empirien for å lage og systematisere kodene.

## Utvalg og intervju

Målet med prosessen var å intervju programrådgivere fra ulike deler av landet, der kontorene er organisert ulikt og hvor programrådgiverne har ulike utdanningsbakgrunner. Tanken var at utdanningsbakgrunn, organisering og geografisk område ville være med å påvirke likheter og ulikheter i kontorenes fokus på tilrettelegging av traumeutfordringer i introduksjonsprogrammet. Resultatet av prosessen ble til en informant fra Oslo, en fra Viken,

tre fra Møre og Romsdal og to fra Trøndelag. Innad i fordelingen har vi et utvalg av storbyer og mindre kommuner, og et bredt antall av ulike utdanningsbakgrunner innenfor humaniora. I tillegg til variert bakgrunn, var det forskjellig hvor lenge informantene hadde jobbet som programrådgivere i introduksjonsprogrammet.

Informant	Geografisk område	Dato	Lengde
A	Viken	13.03.23	37 min
B	Oslo	14.03.23	49 min
C	Trøndelag	17.03.23	46 min
D	Møre og Romsdal	20.03.23	33 min
E	Møre og Romsdal	20.03.23	48 min
F	Trøndelag	22.03.23	41 min
G	Møre og Romsdal	23.03.23	34 min
Totalt			4 t 40 min

*Tabell: Informanter*

Vi valgte å gjennomføre semistrukturerte fokuserte intervjuer med alle informantene, der vi gjorde lydopptak. Temaene i intervjuguiden (se vedlegg 3) skapte en grunnleggende struktur i samtalen, som holdt oss til tema. Likevel stilte vi oppfølgingsspørsmål der det var nødvendig, noe som bidro til en naturlig flyt i samtalen. I tillegg ga lydopptak mulighet for tilstedeværelse i intervjuene, uten et behov for å ta nødvendige notater (Tjora, 2021, s. 181). Dette var med på å skape en dialogrettet samtale. I utgangspunktet så vi for oss at intervjuformen vi benyttet oss av var dybdeintervju. Etter å ha gjennomført intervjuene lente vi mer mot at det er fokuserte intervjuer. Dette kommer av at intervjuguiden skapte en naturlig avgrensning for temaet i samtalen (Tjora, 2021, s. 141). Vi opplevde også at tilliten ble etablert tidlig i samtalen (Tjora, 2021, s. 141), etter å ha informert om at samtalen skulle baseres på informantens sine egne opplevelser, og at ingen svar var rett eller galt. Intervjuene varte mellom 30 og 50 minutter (se tabell), der vi så på svarene som gode uavhengig av lengde på intervjuene. Intervjuguiden var basert på en introduksjonsdel med oppvarmingsspørsmål og tre temaer som tok for seg et forskningsspørsmål hver (se vedlegg 3). Dette opplevde vi var med på å skape gode dialoger rundt de ulike temaene, og som gjorde at vi enkelt kunne se likheter og ulikheter i svarene som vi fikk. Intervjuene ble gjennomført på Teams med video. Vi så på dette som mest hensiktsmessig for å ha muligheten til å intervju flest mulig fra ulike områder i landet, på kortest mulig tid. Videosamtale var et godt

alternativ til fysisk møte, der vi kunne observere informantens tilstedeværelse og kroppsspråk, i tillegg til å skape tillit.

## Transkripsjon og analyse

Vi valgte å transkribere intervjuene med direkte sitat uten å inkludere pauser og fyllord. Dette gjorde vi med hensikt om å få frem programrådgiverens synspunkt, uten ord vi mener var irrelevant for datainnsamlingen (Stokken et al., 2022). Vi opplevde ikke at usikkerhet i svarene hos informantene kom frem igjennom pauser og fyllord, men at de sa ifra om de ikke var sikre i uttalelsene sine. Ved hjelp av dataprogrammet JOJO (VG mobil, u.å.) hadde vi tilgang til tidspunkter i transkriberingen, noe som gjorde at vi lett kunne gå tilbake til intervjuene for riktig sitering (Tjora, 2021, s. 192). Da var det ikke behov for en transkribering som var grundig på småord. Vi valgt direkte sitering for å minske sannsynligheten for at informantenes svar ble mistolket av oss, gjennom flere runder med tolkning og omskriving. De endringene vi utførte var å skrive om fra dialekt til bokmål for å anonymisere, og endre fra muntlige til skriftlige formuleringer. Sistnevnte er også gjort i enkelte av sitatene vi referer til i funndelen.

Datamaterialet er analysert etter induktiv metode (Tjora, 2021, s. 27), der vi har brukt empirien for å skape koder og systematisere dem. Grunnlaget for dette valget var å unngå misforståelser i vår tolkning av datamaterialet ut ifra våre 'forforståelser' av temaet. Kodingen er utført i analyseprogrammet MAXQDA2022 (VERBI Software GmbH, 2022). Vi tok først for oss et og et intervju og benyttet datamaterialet for å lage empirinære koder (se vedlegg 2) (Tjora, 2021, s. 219). I etterkant lagde vi kodegrupperinger ut ifra temaer som kom frem i empirien (se vedlegg 1)(Tjora, 2021, s. 229). Etersom vi brukte intervjuguide i intervjuene er mange av disse kategoriene nært knyttet til temaene her (se vedlegg 3), men noen kom i tillegg. Analysen var en omfattende prosess på grunn av mengden datamateriale. Totalt ble det 659 koder. Det er ikke alle kodene eller kategoriene som er forklart eller direkte benyttet i teksten. Vi valgte uansett å beholde dem da de har gitt oss en bredere forståelse av introduksjonsprogrammet og programrådgivernes rolle.

## Etikk

Etiske vurderinger har vært en viktig del av studien vår gjennom hele prosessen. Helt i startfasen av kontakten med informantene, forklarte vi dem hva studien handlet om og hva vi ønsket å få svar på. Det ga dem muligheten til å gjøre seg opp en mening om de ønsket å stille til intervju eller ikke. I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt et NSD godkjent samtykkeskjema med referansekode: 821942, på e-post. Der fikk de informasjon om oppbevaring av data, anonymisering, vår taushetsplikt og muligheten til å krysse av om vi kunne ta lyd- og videoopptak av intervjuet, samt gjenkjenning av kommunen og informanten. I tillegg fikk de informasjon om muligheten til å trekke seg underveis i prosjektet (Tjora, 2021, s. 188). Dette var en viktig faktor for de etiske vurderingene, slik at informanten ikke skulle «komme til skade» (Tjora, 2021, s. 187). På bakgrunn av den ene informantens ønske om anonymisering, valgte vi å anonymisere alle, men med et par unntak. De har fått navnene informant A, B, C, D, E, F og G (se tabell). Teksten viser til informantens geografiske plassering, da det ikke er mulig å kjenne dem igjen på grunn av antallet kommuner i de ulike fylkene. Vi har valgt å oppgi at den ene informanten er fra Oslo, fordi de har 15 ulike bydeler i kommunen, og det vil da være vanskelig å gjenkjenne hvilken bydel det er snakk om. Avgjørelsen ble tatt på bakgrunn av at byen skiller seg ut med Oslostandard, som vi mener er interessant for studien. Da vi gjennomførte intervjuene, begynte vi med en introduksjon av oss selv og temaet for studien. Dette var med på å skape tillit og sikre at informantene var trygge på situasjonen (Tjora, 2021, s. 160). Etter dette startet vi med enkle oppvarmings spørsmål om personens utdanning, erfaring og arbeidsplass. På denne måten fikk alle snakket litt og blitt trygg i situasjonen, før vi begynte på de reflekterende spørsmålene. I tillegg skapte lydopptakene, som nevnt, tilstedeværelse og økte sannsynligheten for riktige opplysninger, noe som også kan ha bidratt til tillit (Tjora, 2021, s. 192).

## Studiens kvalitet

Vi ser på kvaliteten av studien gjennom gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet, som er vanlig innen kvalitativ forskning (Tjora, 2021, s. 258). For å se på studiens gyldighet (Tjora, 2021, s. 259) tar vi for oss informantgruppen. Vi har valgt programrådgivere som informasjonskilder ettersom det er de som har ansvar for tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet. Vi mener derfor at det er de som har mest kunnskap om temaet, og derfor kan gi de beste svarene for vår problemstilling. Som nevnt tidligere er det variasjon i

informantenes utdanning, geografiske plassering og organisering. Dette ser vi har gitt oss utfyllende empiri til forskningen ved at de har ulike syn på enkelte temaer. Erfaringsmengden til informantene ser vi også gir ulike synspunkter. I startfasen tenkte vi at informantene med mindre erfaring ikke ville gi oss like mye data. Etter hvert så vi at de hadde mange gode refleksjoner, og kom med andre synspunkt og tanker enn de som hadde jobbet i introduksjonsprogrammet i flere år. I tillegg til informasjon om introduksjonsprogrammet og programrådgiverne, fokuserer vi på traumer og bakkebyråkraters forhold til lovgivningen. Vi tenker derfor at studien er generaliserbar for de som jobber innenfor disse tre feltene (Tjora, 2021, s. 258) .

Vi ser på det som en mulig hindring for påliteligheten (Tjora, 2021, s. 259), i empirien at flertallet av informantene har signert på at de kan bli gjenkjent i teksten. Vi tenker det kan ha påvirket datamaterialet ved at noen muligens ønsket å fremme sin arbeidsplass og kommune på en positiv måte. En annen hindring i empirien kan være vår egen forforståelse for temaet ettersom startfasen av studien var deduktiv. Dette har vi prøvd å veie opp for ved å analysere datamaterialet med en induktiv fremgangsmåte, altså med utgangspunkt i empirien fremfor teorien. En fordel i datainnsamlingen vår er det høye antallet informanter som forsterker reliabiliteten av funnene. Empirien vår er derfor bygget på påstander fra flere av informantene, i tillegg til at vi også har fått ulike synspunkter på spørsmålene. Ulempen er at enkeltinformantes mening kan forsvinne i den store helheten. Dette kan ha ført til at uenigheter ikke alltid kommer like godt frem. Et spesifikt funn vi må stille oss kritiske til er det som omhandler Oslostandarden. Vi fikk bare tak i en informant fra Oslo kommune, og informasjonen er derfor basert på kun én programrådgivers oppfatning. Vi har likevel valgt å inkludere Oslostandarden i studien. Bakgrunnen for det er at vi selv har lest standarden og synes det er interessant å se denne opp imot kommuner som bare følger lovverket.



## Funn

### Flyktingenes traumeutfordringer

Et av punktene vi undersøkte under datainnsamlingen var programrådgivernes erfaringer og tanker rundt flyktinger og traumeutfordringer. Vi ønsket deres oppfatning av omfanget, symptomene og deres tanker rundt konsekvenser og tiltak.

Det var tydelig at traumeutfordringer er noe programrådgiverne kjenner godt til. Informant A sa tydelig at «alle flyktinggrupper har traumeutfordringer». Enkelte sier at det virker som reaksjonene på de traumatiserende hendelsene først kommer frem når omgivelsene har roet seg, altså når de kommer til et nytt og trygt land. Flere av informantene bruker ordet ‘bagasje’ som metafor for å beskrive de vonde hendelsene flyktingene bærer med seg fra et hardt liv. Denne ‘bagasjen’ fører til at «mye må bearbeides» (informant G). Informantene nevner flere symptomer og utfordringer de ser som er koblet til traumeutfordringer. Psykose, fravær, søvnmangel, nedsatt konsentrasjon og lite mestring er blant dem. «Traumeplager kan gå ut over læring» sier informant A, noe vi kan forstå ut ifra problemene informantene presenterer.

Nedsatt læringsevne i tillegg til traumer kan føre til «alvorlige psykiske og fysiske konsekvenser» (Informant A), og flere peker derfor på at «det er viktig å avdekke traumer fort» (informant D). «Hvordan skal vi få til utdanning uten et tidlig fokus på helse?» spør informant E. Til tross for dette sier flertallet av informantene at det tar tid å oppdage utfordringer, og at det ofte er lærerne som ser det i undervisningen. Grunnen ser ut til å være at symptomene påvirker læring, i tillegg til at lærerne bruker mye tid med deltakerne. Tabu og kulturforskjeller ble også nevnt som utfordring for tidlig avdekking. «Det er vanskelig å få dem til å innse mental helses påvirkning» (informant D). Selv om det kan være utfordrende å få til, sier informant E avslutningsvis at «det er viktig å forstå hensiktsmessigheten av et fokus på helse».

Empirien viser altså at programrådgiverne ser tydelige traumeutfordringer hos flyktingene, og at disse kan påvirke deres læring og utvikling.

## Tilrettelegging av undervisning

Vi ønsker å undersøke hvordan programrådgiverne er med på å tilrettelegge undervisningen for flyktninger med traumeutfordringer.

Innledningsvis forteller alle om samarbeidet med helsetjenesten i kommunen. De har et tett samarbeid, der de blant annet har egne introkurs som informerer deltakerne om tilbudet i kommunen. Flere nevner også et tett samarbeid med lærerne, der de får tilbakemeldinger om deltakere som sliter med konsentrasjon. Videre blir vi fortalt at de har jevnlig dialoger eller 'trekantsamtaler' i forbindelse med undervisningssituasjonen. Til tross for dette er det flere som påpeker utfordringer med ressurser for å kunne tilrettelegge undervisningssituasjonen. Det er blant annet mangel på lærere, på grunn av flyktningstrømmen. Likevel er det tre informanter som informerer om spesialundervisning der de tilrettelegger for deltakere med ulike utfordringer. Informant F nevner at de tilrettelegger for undervisningen dersom de vet at en deltaker har oppfølging fra psykisk helse eller helsesykepleier. Derimot forklarer to om egne tiltak når det kommer til at flyktningene kan gå i spesialklasser som tilrettelegger for deres behov. Informant C forteller at de har egne klasser for de som kommer uten utdanning, der det er 4-5 elever per klasse med et muntlig fokus. I tillegg har de en egen klasse for de med PTSD-diagnoser, hvor de tilrettelegger for deres behov. Informant B nevner at de i samarbeid med lærer kan skrive en rapport, slik at de kan ta kontakt med en annen skole som tilbyr tilrettelagt undervisning. «Det er jo en prosess da», med tanke på at deltakeren trenger et vedtak for å kunne delta i spesialklasser.

Selv om flere av informantene nevner ressursmangel i forbindelse med tilrettelegging, er det noen som sier at de ser mer mellom fingrene når det kommer til registrering av fravær, «spesielt i sånne caser hvor vi vet at det handler om psykisk helse» (informant D). Informant E presiserer: «samtidig må vi huske at vi ikke er terapeuter, så vi skal ikke drive noe behandling», men at de har et lavterskeltilbud hvor flyktningene kan gå i samtaler hos psykisk helse i skoletiden med introlønn. Med tanke på utfordringer rundt å lære et nytt språk, nevner flere muligheten for praksis ved siden av norskopplæring. Dette er et tiltak for de som ikke mestrer undervisningssituasjonen. I tillegg hevder både informant E og G at samlokalisering gir dem en stor mulighet for å tilrettelegge, der de har muligheten til å snakke med lærere og

deltakere hver dag, dersom det er nødvendig. «Den fleksibiliteten, eller den imøtekommelsen, der vi møtes hver dag, er det vi tror at vi kan bidra med» (informant G).

Det er tydelig at ressursmangel viser til utfordringer med tilrettelegging av undervisning. Likevel har flere av informantene ulike tilretteleggingstiltak de kan iverksette, noen i større grad enn andre.

## Rom for skjønnsutøvelse

Når det gjelder hvordan de ulike programrådgiverne opplever handlingsrommet for skjønnsutøvelse, ønsker vi å få frem hvordan de utøver lovverket og hva som er med på å påvirke vurderingene.

Det er en generell enighet hos alle informantene om at de får brukt skjønn. Noen i større grad enn andre. Enkelte sier at rommet for skjønnsutøvelse er «ganske stort» (informant C og D). Videre er det en uenighet når det kommer til skjønnsutøvelse i forbindelse med forlengelse av introduksjonsprogrammet. Flere viser til at de gir forlengelse med en gang (informant B og G). Hvorimot andre hevder at loven er streng og ikke gir rom for å være en «sosialtjeneste» (informant E), og at utvidelse av programmet kun er mulig om deltakeren vil nå sluttmålet ved en eventuell forlengelse (informant A).

Videre ønsket vi å undersøke om det er noe programrådgiverne innad på kontoret gjør likt eller ulikt, også her fikk vi ulike svar. Blant annet fikk vi svar som «ganske likt» (informant G), «vi diskuterer alle kriterier, sånn at vi er sikre på at alle blir likt behandlet» (informant F), «innad i teamet, så er det en ganske lik forståelse på hvor grensene går» (informant C) og «vi har en ganske lik fremtoning» (informant B). I motsetning er det andre programrådgivere som opplever at de utfører arbeidet ulikt, der noen er veldig firkantet og strenge, mens andre er mer fleksible og «ser ting mellom fingrene» (informant D). Dette har vært med på å skape utfordringer i forhold bytte av programrådgivere, da enkelte informanter har opplevd å bli behandlet ulikt. I tillegg snakker deltakerne seg imellom om egne erfaringer, og oppdager derfor disse ulikhetene.

I tillegg er det flere av informantene som kommenterer på at de tenker ulikt, med tanke på at de har ulike utdanninger innad på kontoret. Enkelte påpeker at dette er positivt, da man «utfyller hverandre på en måte» (informant G). Informant A forteller at de gjør ting både likt og ulikt, der det formelle som fravær, utbetalinger og stønad er likt, og hvor selve oppfølgingen og hvordan de tar kontakt med arbeidsgivere er ulikt. I tillegg til ulikheter rundt utdanningsbakgrunn, har tre av informantene kommentert på at de ser en forskjell når det kommer til erfaring som programrådgiver. De refererer til de nye ansatte som «regelbundet» (informant C) og at de gjør alt som de har «fått beskjed om» (informant D), mens de som har jobbet lenger har «forståelse for hvor langt du kan argumentere for å strekke regelverket» (informant C) og ser «litt mer mellom fingrene ut ifra skjønn» (informant D).

Det er dermed en generell enighet om at skjønn er bra, der noen opplever at loven gir åpning for det, mens andre skulle ønske det var mer rom for skjønn fordi de opplever at loven begrenser dem.

## Praktisering av loven

Et annet område vi undersøkte var loven som «styrer» introduksjonsprogrammet. Empirien viser funn om både påvirkning, forståelse, samt programrådgivernes utøvelse og meninger om dagens lov.

Tidlig i flere av intervjuene kom det frem at loven er veldig viktig i arbeidet fordi den brukes kontinuerlig. Dataen tyder på at loven påvirker arbeidshverdagen deres, og hvordan de utøver oppgavene. Flere snakker også om loven som en trygghet, i form av at de kan vise til loven når de må formidle skuffende informasjon. Grunnen til denne trygghetsfølelsen ser ut til å bunne i en misnøye over enkelte deler av loven blant informantene. De sier blant annet at den setter «urealistiske mål» (informant E og G) og at «tiden er vår verste fiende» (informant E), noe som går igjen i alle intervjuene som den klart største utfordringen. Flere knytter dette til integrering og at det er en prosess som tar minimum fem år, og at kvaliteten på integreringen var bedre før den nye loven. De to punktene flest nevner som utfordrende med den nye tidsrammen er den begrensede mulighet for forlengelsesvedtak, og at de bare får tid til å fokusere på det formelle. Informant E sier de «kan bli flinkere på å inkludere helse med mer

tid» og F sier de «ønsker at utenforstående faktorer inkluderes». Integrering av flyktninger er fortsatt introduksjonsprogrammets oppgave, men det ser ikke ut til at de får gjennomført det arbeidet de ønsker. På den andre siden viser enkelte til positive sider ved loven, «loven er egentlig ganske vid» (informant D), «tydelige føringer er bra» (informant B). Det vi derimot ser er at de som «trikser med loven» (informant B) og «bruker mye skjønn» (informant D) er mer positive, mens de som tolker de samme lovbestemmelsene som «begrensende» (informant C) synes loven er mer utfordrende å forholde seg til.

Informantene virker positive på Integreringslovens muligheter for å gi likere tilbud i kommunene. De opplever nemlig at den nye loven er mer spesifikk enn den gamle, og inkluderer flere elementer som introduksjonsprogrammet skal inneholde. Empirien vår viser derimot at loven fortsatt tolkes veldig ulikt. Informant B benytter Oslostandard (Oslo kommune, 2022) på sin arbeidsplass, og omtaler denne som «veldig lur». Standarden gir rom for å «fokusere på helse» og «helhetsarbeid», i tillegg til at de «får forlenge programmene om det er nødvendig». Ettersom ingen andre kommuner har en slik standard å forholde seg til, ser dette også ut til å skape store forskjeller i tilbudet. Dette handler i størst grad om fokuset på helse og utenforstående faktorer, noe flere nevner som viktig.

Empirien viser at loven er en vesentlig del av programrådgivernes arbeidshverdag, og at den til tross for positive sider begrenser arbeidet i enkelte situasjoner.

## Diskusjon

De tre forskningsspørsmålene som ble presentert innledningsvis blir besvart i separate delkapitler. Hvert delkapittel tar utgangspunkt i empirien, og blir videre sett i lys av faglitteraturen vi presenterte over. I første delkapittel ser vi nærmere på hvordan undervisningen tilrettelegges for traumeutsatte flyktninger. Deretter finner vi svar på hvilke muligheter programrådgiverne opplever de har for skjønnsutøvelse, før vi i siste delkapittel svarer på hvordan lovverket praktiseres for å tilrettelegge for traumeutfordringer.

### Tilrettelegging av undervisning

Gjennom forskningsspørsmålet ønsker vi å utvikle kunnskap om hvordan introduksjonsprogrammet tilrettelegger undervisningen for deltakere med traumeutfordringer. Våre funn viser til utfordringer rundt ressurser og omfanget av tilretteleggingstilbudet. Vi vil her se på behovet for tilrettelegging i lys av faglitteratur om traumer og toleransevinduet. Videre ser vi på hvilke former for tilrettelegging introduksjonsprogrammene har, og hvilke forskjeller vi ser mellom kommunene.

Fra funnene våre ser vi at programrådgiverne opplever at deltakerne har konsentrasjonsvansker når det kommer til læring av et nytt språk. Dette kan komme av at flyktingene har opplevd traumatiserende hendelser, i form av overveldende-, korte- eller langvarige hendelser, som vekker sterke reaksjoner og emosjoner hos de fleste (D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020; Saakvitne et al., 2000; WHO, 2023). Mange utvikler etter hvert PTSD-lidelser, som er med på å gi store konsekvenser for flyktingenes tilstand (Brewin et al., 2010; Holt, 2019; WHO, 2023). Vi stiller oss derfor kritisk til om kortere tidsrammer i programmet vil resultere i at deltakerne når sluttmålet sitt, ettersom at flere flyktninger kan slite med PTSD-lidelser. Vesentlige faktorer for at flyktninger skal klare seg handler blant annet om nettverk og deltakelse i samfunnet (Varvin, 2018), i tillegg til tidlig hjelp og evnen til å kontrollere toleransevinduet sitt (D. Ø. Nordanger & Braarud, 2020). Dersom en flyktning ikke får hjelp til å mestre disse faktorene helt i starten, kan dette være med på å gå utover hjernens funksjon og evne til å ta imot ny læring. Om minstetiden i programmet er nok til å kunne løse utfordringene knyttet til dette, kan vi derfor ikke svare helt sikkert på. Vi kan også stille spørsmål til om programrådgiverne har nok kunnskap om hvordan traumer påvirker hjernen, og at de deretter har muligheten til å oppdage utfordringene som følger med.

Informantene har utdanninger innenfor humaniora, der det er et fåtall med sosionomutdanning. Hvorvidt de andre utdanningene har et slikt fokus, har vi ikke nok kunnskap om. Likevel kan vi tenke oss til at det har en påvirkning på den kunnskapen hver enkelt informant har rundt temaet, og hvordan de ut ifra dette arbeider for å tilpasse for utfordringene flyktningene har med seg.

Gjennom funnene våre har vi bemerket oss at det er de største kommunene som har flest faste tilretteleggingstiltak de kan benytte seg av, for eksempel spesialundervisning. En kan tenke seg til om dette kommer av økt ressurstilgang og at de er mer vant til å ta imot flyktninger. I tillegg står vi midt i en flyktningbølge, hvor arbeidspresset har økt drastisk. Det er derfor nærliggende og tro at de større byene er bedre rustet for slike bølger, enn de mindre kommunene, som ikke er vant til å ta imot så mange flyktninger på en gang. Flere av informantene ga også uttrykk for at godt tverrprofesjonelt samarbeid er viktig for tilrettelegging av undervisning. Her var det spesielt samarbeidet med lærerne som ble dratt frem, der flere uttrykte at de har et velfungerende samarbeid med jevnlig kontakt. På bakgrunn av dette funnet, stiller vi spørsmål til om samlokalisering er en fordel i arbeid med flyktninger. En slik ordning gjør at programrådgiverne har muligheten til å snakke med lærerne og deltakerne i en uformell setting, noe enkelte av informantene også trekker frem som viktig for arbeidet. Når de ser deltakerne daglig kan de ha en jevnligere dialog, og programrådgiverne har selv mulighet til å fange opp utfordringer. I tillegg til at de kan reflektere sammen med lærerne på daglig basis.

Vi ser at det er store forskjeller i tilrettelegging av undervisningen mellom de ulike kommunene. Alle har rom for tilrettelegging i en viss grad, men det varierer hvor mye ressurser de har til rådighet. Den største sammenhengen vi ser er fokuset på at tilrettelegging er viktig, og at samarbeid er en viktig faktor i dette arbeidet.

## Rom for skjønnsutøvelse

Vi søker kunnskap om hvilke muligheter det er for skjønnsutøvelse når det gjelder tilpasning for traumeutsatte flyktninger i introduksjonsprogrammet. I lys av funnene ser vi at rommet for skjønnsutøvelse blir tolket ulikt, der noen ser begrensinger og andre ser muligheter.

Ulikhetene vises i teori om bakkebyråkrati (Djupvik & Eikås, 2016), der konflikter mellom

rammene og personlige vurderinger står sterkt. Deretter ser vi ulikhetene i lys av de tre disposisjonene, som kan vise seg i en bakkebyråkrat (Zacka, 2017).

Som vi allerede har fått kunnskap om i funndelen, vurderer programrådgiverne handlingsrommet for skjønnsutøvelse ulikt. De nevner blant annet at dette kan komme av programrådgivernes forskjellige utdanningsbakgrunner og erfaring på feltet. Dette beskrives ved at de som har jobbet lenger ser mer mellom fingrene og forstår hvor langt de kan tøye grensene, hvorimot de som har vært ansatt i kortere tid, gjerne er mer regelbundet og følger oppgavene de blir tildelt. Dersom vi skal forstå dette i lys av deres roller som bakkebyråkrater, (Djupvik & Eikås, 2016) ser vi at programrådgiverne kan påvirkes av tvetydige formuleringer i lovverket. Dette kan føre til at de har ulike tolkninger av hva som er riktig eller galt å gjøre i bestemte situasjoner. En slik forvirring vil være med på å forklare at deltakerne møter byråkrater som tar ulike avgjørelser, med tanke på hvilket syn den enkelte programrådgiver har på hva som er viktig, og i hvilken retning de tolker loven. Her ser vi også at Zacka (2017) sine disposisjoner kan være med på å vise til hvordan omgivelsene programrådgiverne står i, er med på å påvirke skjønnsutøvelsen. 30-50 minutter med hver informant gir oss ikke muligheten til å fastslå hvilke disposisjon de hører til, og det er heller ikke meningen. Vi kan likevel se enkelte av uttalelsene i lys av disposisjonene. Når det kommer til forlengelse av introduksjonsprogrammet, ser vi at noen tolker loven bokstavelig og ser ikke muligheten til å utvide programmet, med mindre det er gode grunner til det. På den andre siden har vi de som utvider programmet med en gang, på bakgrunn av at de ønsker å gi deltakerne muligheten til å nå sluttmålet sitt. Problematismen i forbindelse med ulik skjønnsutøvelse, gjør at deltakerne kan bli møtt med forskjellig holdning ut ifra hvilken programrådgiver de har. Hvorvidt det er etisk riktig at dette er tilfellet, er noe vi kan stille spørsmål til. I det yrkesetiske grunnlagsdokumentet (FO, s. 4) står det at «alle mennesker har samme verdi og rett til livets goder», dette er ikke realiteten dersom en deltaker kan forvente å få utvidet introduksjonsprogrammet sitt i en kommune, hvor den ville fått avslag i en annen.

Vi vil da kunne se at mulighetene for å utøve skjønn er til stede i alle kommuner, med en variasjon i hvor store mulighetene er. Enkelte programrådgivere strekker seg langt for å tilpasse introduksjonsprogrammet i den grad det er mulig, samtidig som at andre hevder at loven er absolutt og ikke gir like mye rom for skjønnsutøvelse som ønskelig. Til tross for



dette, kan vi ikke svare helt sikkert på om det er rutinene i den enkelte kommunen, eller den enkelte programrådgivers utdanning og ansiennitet som påvirker funnene våre i størst grad.

### Praktisering av lovverket

Som bakkebyråkrat utøver man politiske bestemmelser og lover (Djupvik & Eikås, 2016), som i tillegg til den nye loven gjorde dette til et interessant tema å inkludere. Funnene over viser til at det er mye uenighet, frustrasjon og varierende tolkninger av loven i dag. Vi vil derfor se nærmere på utfallet av de ulike tolkningene og knytte dette opp mot utfordringene og behovene man har som traumeutsatt flyktning.

Vi ser i funnene at flere av informantene sier at like tilbud i kommunene er noe man burde jobbe for å oppnå. Begrunnelsen er at flyktningene ikke skal få ulike tilbud avhengig av hvilken kommune de blir plassert i, ettersom enkelte kan være uheldige å bli bosatt i en kommune med mindre tilrettelegging. Dette betyr derimot ikke at tilbudet skal være fastsatt uten rom for vurderinger. Det skal fortsatt være rom for skjønnsutøvelse, noe flere av informantene nevner som en påvirkende faktor for arbeidet, i tillegg er det viktig i jobben som bakkebyråkrat (Djupvik & Eikås, 2016). Problemet oppstår når programrådgiverne, som er ansvarlig for å vurdere hvilke tilbud deltakere har rett på (Djupvik & Eikås, 2016), forholder seg så ulikt til ordlyden i loven. Enkelte leser fra loven at de har mye rom for skjønnsutøvelse, mens andre leser den som begrensende. Dette til tross for at den nye loven oppfattes som tydeligere enn den gamle Introduksjonsloven ifølge enkelte informanter. Da er det naturlig å tenke at enkelte av flyktningene mottar et godt og tilrettelagt tilbud, mens andre ikke opplever at de får den hjelpen de har behov for.

Som nevnt tidligere er forlengelse av programmet et av de temaene hvor utøvelsen ser ut til å variere mye mellom kommunene. Derfor bruker vi dette som eksempel her også. La oss si at det kommer en flyktning som har slitt med traumer i en periode, og utviklet PTSD. Personen har av den grunn vanskelig for å lære (D. Nordanger, 2014) og målene om norskopplæring og arbeid tar derfor lengre tid. I lys av funnene vil denne flyktningen i én kommune få forlengelse umiddelbart, slik at de fra start kan planlegge deretter. I en annen kommune vil det ikke være mulighet for forlengelse, ettersom loven sier de må være sikre på at målene blir

nådd mot slutten av perioden. Å vite det med sikkerhet kan være utfordrende, spesielt når deltakeren kan slite med dårlig søvn og dissosiasjon (Varvin, 2018) i perioder. På bakgrunn av dette setter vi spørsmålstegn ved formuleringen i loven. På den ene siden gir mindre presise formuleringer rom for tolkning og dermed også skjønnsutøvelse, som vi ser enkelte kommuner benytter seg av. På den andre siden kan det skape usikkerhet, som vi ser eksempler på i andre kommuner.

Samtidig kan tolkning av loven være preget av tilgang på ressurser. Som nevnt tidligere ser det ut til at enkelte kommuner har flere ressurser tilgjengelige, og dermed også bedre tiltak for tilrettelegging. Her kan programrådgiverne føle på spennet mellom deltakerens behov og arbeidsplassens rammer (Djupvik & Eikås, 2016; FO, s. 10). Her blir det også et etisk dilemma hvor man må velge hvilke behov man kan dekke, og hvem man skal vise lojalitet til, deltaker eller rammer og lovverk. Samtidig har man som sosialarbeider et ansvar for å vise en helhetsforståelse av deltakeres situasjon, og bidra til at personen får hjelp deretter (FO, s. 5). I Oslo har de, som nevnt, innført en egen standarden, som blant har som formål å sikre et helhetsfokus på mennesket, og et helsefokus i introduksjonsprogrammet (Oslo kommune, 2022). Ut ifra funnene ser dette ut til å kunne hjelpe programrådgiverne til å forstå hva de skal legge i lovens formuleringer, og sikre et bedre tilbud for deltakerne. På den andre siden ser Oslo standarden ut til å bidra til de store forskjellene i tilbudet nasjonalt. I lys av våre funn er det lett å ville anbefale at standarden burde bli innført i hele landet, men det er nok en del økonomiske sider som vil gjøre dette utfordrende. Oslo er tross alt en stor kommune med flere ressurser og mer erfaring med høye innvandringstall, som nevnt over. Skulle man innført de samme tilbudene over hele landet må man kanskje regne med utgifter i form av flere ansatte, og oppstart av nye tilbud.

Det er altså ikke en bestemt måte programrådgiverne praktiserer lovverket på. Funnene viser til at det utøves ulikt i alle kommunene, men at det er to hovedgrupper, de som ser loven som et minstekrav og de som ser den som en begrensning. Bakgrunnen for ulikhetene ser vi blant annet kan handle om rammer og ressurser. Utenom dette kan vi i lys av funnene tyde en generell misnøye til deler av loven, spesielt de nye tidsrammene.

## Avsluttende diskusjon

Studien har tatt for seg programrådgiverne i introduksjonsprogrammet sine oppfatninger og erfaringer rundt tilrettelegging for traumeutsatte flyktninger. For å svare på problemstillingen tar vi utgangspunkt i konklusjonene på de tre forskningsspørsmålene. Vi ser at undervisningen i stor grad blir tilrettelagt gjennom et tverrprofesjonelt samarbeid med lærerne, men at graden av tilrettelegging blant annet varierer ut ifra ressurstilgang. Alle informantene ser viktigheten av skjønnsutøvelse for tilrettelegging, men rommet for skjønn varierer ut ifra hvordan kommunene tolker lovgivningen. Ordlyden i dagens lov er upresis nok til at den kan tolkes i to helt forskjellige retninger. Dette ser ut til å påvirke både tilretteleggingen og arbeidet generelt. Dette tyder på at introduksjonsprogrammet blir tilrettelagt for traumeutsatte flyktninger gjennom både større og mindre tiltak, som skal bidra til at de kan nå sitt sluttmaal. Samarbeid og skjønnsutøvelse er vesentlig for at denne tilretteleggingen kan finne sted. Vi kan derimot ikke fastslå en felles konklusjon for hvordan alle introduksjonsprogrammene tilrettelegger, på bakgrunn av at loven tolkes i så ulike retninger. Dette medfører at tilretteleggingen ser forskjellig ut, når det gjelder den enkelte kommunes tolkning.

Studien viser til at føringer gitt fra et høyere politisk plan har resultert i utydelige rammer for hvordan bakkebyråkratene skal utføre arbeidet sitt. Dette kan bidra til å skape større bevissthet rundt integreringen i Norge, og hvordan tilbudet varierer avhengig av hvilken kommune flyktningene blir plassert i. I tillegg til denne bevisstgjøringen kan studien bidra til et økt fokus på tilrettelegging i arbeid med flyktninger og traumeutsatte på andre arenaer. Om disse personene ikke får tilrettelegging, kan man risikere at de ender opp som 'kasteballer' i systemet, og dermed ikke får den hjelpen de behøver for å bli en ressurs i samfunnet.

Studien baserer seg på informantenes egne opplevelser av arbeidet med traumeutsatte flyktninger. Det kunne derfor vært interessant å se om flere av programrådgiverne på de ulike kontorene deler samme synspunkt. Vi har allerede kunnskap om at skjønn vurderes ulikt ut ifra den enkeltes holdninger og verdier. Derfor er det naturlig at arbeidet vil variere avhengig av hvilken programrådgiver en får tildelt. I tillegg ser vi at tolkning av lovverket har vært en rød tråd i studien vår, til tross for at vi kun har snakket med syv programrådgivere. Det ville derfor vært interessant å se resultatene av en kvantitativ studie med dette som hovedfokus.

Generelt sett peker studien på at det er behov for mer forskning knyttet til introduksjonsprogrammet som integreringsarena. Behovet er kanskje spesielt høyt i etterkant av den nye lovinnføringen.

## Referanseliste

Bath, H. (2017). *The Trouble with Trauma*.

Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(3), 185–207. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-01>

Brewin, C. R., Gregory, J. D., Lipton, M. & Burgess, N. (2010). Intrusive Images in Psychological Disorders. *Psychological Review*, 117(1), 210–232. <https://doi.org/10.1037/a0018113>

Bækkelund, H. (2021). *Hva er traumer og traumebehandling?* Norsk Psykologforening. <http://www.psykologforeningen.no/publikum/videoer-om-psykisk-helse/videoer-om-psykiske-lidelser/hva-er-traumer-og-traumebehandling>

Dalland, O. (2020). *Metode og oppgaveskriving*. Gyldendal.

Djupvik, A. R. & Eikås, M. (2016). *Organisert velferd: Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar* (3.utgave).

Ehrkamp, P., Loyd, J. M. & Secor, A. J. (2022). Trauma as Displacement: Observations from Refugee Resettlement. *Annals of the American Association of Geographers*, 112(3), 715–722. <https://doi.org/10.1080/24694452.2021.1956296>

Finn, H. B. (2010). Overcoming Barriers: Adult Refugee Trauma Survivors in a Learning Community. *TESOL Quarterly*, 44(3), 586–596. <https://doi.org/10.5054/tq.2010.232338>

FN. (2020, 22. desember). *Flyktningkonvensjonen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/flyktninger/flyktningkonvensjonen>

FN-sambandet. (2022, 17. juni). *Mennesker på flukt*. <https://www.fn.no/tema/flyktninger/mennesker-paa-flukt>

FO. (u.å.). *Yrkesetisk grunnlagsdokument*. Hentet 1. april 2023 fra <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>

G. Volckmar-Eeg, M. & Vassenden, A. (2022). Et flipperspill i velferdsstaten: Innlåsing av innvandrere med «språkutfordringer» i NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(4), 260–277. <https://doi.org/10.18261/tfs.63.4.2>

Grue, M. J., Bytingsvik, M. K. S. & Stige, S. H. (2019). «Ingen vet hvem du er» – flyktningers opplevelse av omstillingsprosessen i Norge. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*.

<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-3010-2019-03-03>

Gullikstad, B., Kristensen, G. K., Kristensen, G. K. & Sætermo, T. F. (2021). Hvordan lykkes med integrering? Stedsproduserende fortellinger om integreringsarbeid i to rurale kommuner. I *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn* (s. 109–133). Universitetsforlaget.

<https://doi.org/10.18261/9788215042961-2021-05>

Hagelund, A. & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/0958928709104741>

Helsedirektoratet. (u.å.). *Traumer og psykiske lidelser*. Helsedirektoratet. Hentet 18. april 2023 fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/psykososial-oppfolging/traumer-og-psykiske-lidelser>

Helsedirektoratet. (2014). *Psykisk helse og trivsel i folkehelsearbeidet* (IS-2263).

Helsedirektoratet. [https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/psykisk-helse-og-trivsel-i-folkehelsearbeidet/Psykisk%20helse%20og%20trivsel%20i%20folkehelsearbeidet.pdf/\\_/attachment/inline/c3e9d9e3-8a17-45ee-a66e-4ea6850789ee:236bae07e0b209e222ff1747dba9ad3336c813dd/Psykisk%20helse%20og%20trivsel%20i%20folkehelsearbeidet.pdf](https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/psykisk-helse-og-trivsel-i-folkehelsearbeidet/Psykisk%20helse%20og%20trivsel%20i%20folkehelsearbeidet.pdf/_/attachment/inline/c3e9d9e3-8a17-45ee-a66e-4ea6850789ee:236bae07e0b209e222ff1747dba9ad3336c813dd/Psykisk%20helse%20og%20trivsel%20i%20folkehelsearbeidet.pdf)

Henriksen, K. (2010). *Introduksjonsprogrammet – en suksess?* Søkelys på arbeidslivet.

<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-7989-2010-03-06>

Hoel, T. L. (2020). Psykt tabu. *Erfaringskompetanse.no*.

<https://erfaringskompetanse.no/forskeren-forklarer/psykt-tabu/>

Holt, K. (2019). *Kultur, migrasjon og traumer*. Gyldendal.

IMDI. (u.å.). *Innhold i introduksjonsprogrammet*. Introduksjonsprogrammet. Hentet 3. mars 2023 fra <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/>

IMDI. (2021, 16. juni). *Regler om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet*. Introduksjonsprogrammet.

<https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogrammet/>

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

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

04-80?q=introduksjonsloven

Katz, C. L., Pellegrino, L., Pandya, A., Ng, A. & DeLisi, L. E. (2002). Research on psychiatric outcomes and interventions subsequent to disasters: A review of the literature. *Psychiatry Research*, *110*(3), 201–217. [https://doi.org/10.1016/S0165-1781\(02\)00110-5](https://doi.org/10.1016/S0165-1781(02)00110-5)

Kavli, H. C. (2008). Søkelys på arbeidslivet. *Universitetsforlaget*, (Årg. 25, nr 1), 73–84.

Lassemo, E., Sandanger, I., Nygård, J. F. & Sørgaard, K. W. (2017). The epidemiology of post-traumatic stress disorder in Norway: Trauma characteristics and pre-existing psychiatric disorders. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, *52*(1), 11–19.

<https://doi.org/10.1007/s00127-016-1295-3>

Maximova-Mentzoni, T. (2019). Kvalifiseringstiltak for innvandrere og muligheter for Supported Employment. *Søkelys på arbeidslivet*, *36*(1–2), 36–54.

<https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-01-02-03>

McFarlane, C. A. & Kaplan, I. (2012). Evidence-based psychological interventions for adult survivors of torture and trauma: A 30-year review. *Transcultural Psychiatry*.

<https://doi.org/10.1177/1363461512447608>

Nav-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=arbeids-%20og%20velferdsforvaltningsloven>

Nordanger, D. (Regissør). (2014, 19. mars). *Traumefeltets mest «hendige» modell?*

<https://www.youtube.com/watch?v=Sz5IJJ4t6c>

Nordanger, D. Ø. & Braarud, H. C. (2020). *Utviklingstraumer*. Fagbokforlaget.

Opaas, M., Wentzel-Larsen, T. & Varvin, S. (2020). The 10-year course of mental health, quality of life, and exile life functioning in traumatized refugees from treatment start. *PLOS ONE*, *15*(12), e0244730. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0244730>

Oslo kommune. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger—Sosiale tjenester*. Oslo kommune. <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/sosiale-tjenester/introduksjonsprogram-for-flyktninger/>

Oslo kommune. (2022). *Oslostandard for arbeid med integrering og inkludering av flyktninger*. <https://www.oslo.kommune.no/politikk/sentrale-planer-og-styringsdokumenter/oslostandarder/#gref>

- Popovac, Z. (2020). Innvandererhelse og postmigrasjonsvansker. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 17(4), 277–286. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3010-2020-04-07>
- Porges, S. W. (2007). The Polyvagal Perspective. *Biological psychology*, 74(2), 116–143. <https://doi.org/10.1016/j.biopsycho.2006.06.009>
- PROBA. (2019). *Hvordan måle integrering?* <https://www.imdi.no/contentassets/c646a66dc8e14af2b4d3efd9ff0d434f/indikatorer-for-integrering.pdf>
- Prøitz, L. (2020). Psykt tabu. *Forlaget Nora*.
- Riber, K. (2017). Trauma complexity and child abuse: A qualitative study of attachment narratives in adult refugees with PTSD. *Transcultural Psychiatry*. <https://doi.org/10.1177/1363461517737198>
- Rvts-øst. (u.å.). *Den traumatiserte hjernen*. Hentet 3. mars 2023 fra <https://rvtsost.no/verktøy/den-traumatiserte-hjernen-film>
- Sabes-Figuera, R., McCrone, P., Bogic, M., Ajdukovic, D., Franciskovic, T., Colombini, N., Kucukalic, A., Lecic-Tosevski, D., Morina, N., Popovski, M., Schützwohl, M. & Priebe, S. (2012). Long-Term Impact of War on Healthcare Costs: An Eight-Country Study. *PLoS ONE*, 7(1), e29603. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0029603>
- Siegel, D. (Regissør). (2011, 28. september). *TEDxGoldenGateED - Dan Siegel*. <https://www.youtube.com/watch?v=J-BJpvdBBp4>
- SSB. (2022). *Personer med flyktningbakgrunn, etter alder og grupper av landbakgrunn 2010—2022*. SSB. <file:///Users/eirinstromme/Zotero/storage/DWR3XD4V/08376.html>
- St.meld. nr. 49. (2003-2004). *Manfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stokken, R., Andenes, E., Båtevik, F. O. & Folkestad, B. (2022). *Handbok for førstegongsforskaren*. Fagbokforlaget.
- Saadi, A., Hampton, K., Assis, M. V. D., Mishori, R., Habbach, H. & Haar, R. J. (2021). *Associations between memory loss and trauma in US asylum seekers: A retrospective review of medico-legal affidavits*. Vedat Sar, Koc University School of Medicine, TURKEY. <file:///Users/eirinstromme/Downloads/journal.pone.0247033.pdf>
- Saakvitne, K. W., Gamble, S., Laurine, A. P. & Lev, B. T. (2000). *Risking Connections: A*



*Training Curriculum for Working With Survivors*. Sidran Institute Press.

Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4.utgave). Gyldendal.

UDI. (u.å.). *Kollektiv beskyttelse*. UDI. Hentet 5. mars 2023 fra <https://udi.no/ord-og-begreper/kollektiv-beskyttelse/>

Utlendingsloven. (2008). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (Lov-2008-05-15-35). Lovdata.

Vannebo, B. I. & Breimo, J. P. (2020). Flyktningtjenesten. I *Velferdstjenestenes vilkår* (s. 90–108). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215034713-2020-6>

Varvin, S. (2018). Alvorlig traumatisering: Oppfølging og behandling. I *Psykiatriboken* (2.utgave). Gyldendal.

Varvin, S. & Aasland, O. (2009). Legers forhold til flyktningspasienten. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 129(15), 1488–1490. <https://doi.org/10.4045/tidsskr.08.0212>

VERBI Software GmbH. (2022). *MAXQDA2022* (22.5.0).

VG mobil. (u.å.). *JOJO* (1.0 (13)).

Walås, Y. T. (2017). «Man snakker ikke om sånt»—En kvalitativ undersøkelse om ikke-vestlige innvandreres syn på psykiske lidelser. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 14(2), 134–144. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3010-2017-02-05>

WHO. (2023). *ICD-10*. <https://finnkode.ehelse.no/#icd10/0/1/0/2596292>

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. The Belknap Press of Harvard University Press.

# Vedlegg

## Vedlegg 1

Code System		
Code System		659
> Flyktningenes opplevelser		17
> Hvilke utfordringer har flyktningene?		10
> Tabu og kulturforskjeller		17
> Oslo standarden		7
> Lovens påvirkning på arbeidet		67
> Varigheten i ny lov		33
> Tiltak ved uopnådd slutt mål		28
> Psykisk helse/traume tiltak		110
> Mulighet for skjønn i arbeidet		42
> Tilrettelegging av undervisning		52
> Nav		16
> Kartleggingen		25
> Ukrainerne		57
> Dagens situasjon		12
> Programmenes arbeid		65
> Forskjeller hos programrpdgiverne		32
> Utdanning		23
> Ansattes kompetanse		7
> Programrådgiverne		17
> Organisering		22
Sets		0

Figur 1: Kodegrupperinger

## Vedlegg 2

Code System		
Varigheten i ny lov		0
ukrainerne trenger kanskje bare 6 mnd		1
lang tid å lære nytt språk		1
vanskelig å formidle at det er 6 mnd		1
tidkrevende å forklare varigheten		1
de prøver å forhandle om tid		1
helt enig i for kort tid		1
tenker selv det er urealistisk		1
kort program og raskt i jobb, stemmer ikke		1
fortvilende å jobbe med urealistiske lover		1
trenger mer enn 6 mnd		1
frustrert over korte tidsrammer		1
lovgiver har ikke forstått at integrering tar tid		1
jukser og trikker med tiden		1
Mer tid i programmet		1
ut i jobb før lært språket		1
vesentlig forskjell på 2 og et halvt år		1
fryktelig mye på kort tid		1
halvt år er veldig kort		1
6 mnd var ikke helt blink		1
alt skal skje på et halvt år		1
mye dårlig samvittighet, får ikke tid		1
vi har kompetanse og samarbeid men ikke tid		1
tiden er verste finde		1
for kort tid i ny lov		1
vi presser dem i en sårbar situasjon		1
aktiv hverdag er positivt for helse, men for intenst		1
lite tid produserer navklinter		1
bare arbeid og utdanning blir prioritert		1
språk og arbeid i fokus med dårlig tid, ikke helse		1
kan bli flinkere på helse med bedre tid		1
kunne kvalitetssikret helse med mer tid		1
vanskligere med samtaler med kort tid		1
programtiden er helt vanvittig		1

Figur 2: Eksempel på empirinære koder

## Vedlegg 3

### Intervjuguide

#### Problemstilling

Hvordan tilrettelegges introduksjonsprogrammet for flyktninger med traumeutfordringer?

#### Generelle spørsmål

Om informanten

Hvilke bakgrunn (utdanning og erfaring) har du?

Kan du fortelle om en vanlig arbeidsdag for deg?

Om arbeidsplassen

Hvordan er introduksjonsprogrammet organisert her?

Hvor mange ansatte er det, hvilke utdannings/erfarings bakgrunn har de?

Hvor mange deltakere har dere og hvordan er fordelingen basert på land?

Opplever du at det er mange som når sitt sluttmaal i introduksjonsprogrammet hos dere?

#### Temaspørsmål

Tema 1: Tilrettelegging av undervisning

Forskningsspørsmål: Hvordan tilrettelegger introduksjonsprogrammet undervisningssituasjonen i forhold til traumeutfordringer?

##### Spørsmål 1.1

- Kan du fortelle meg om handlingsrommet for å tilrettelegge undervisningen?

##### Spørsmål 1.2

- Hvilke erfaringer har du med tilrettelegging av undervisning i møte med flyktninger med traumeutfordringer?
  - Hvem er, eller kunne ha vært, med i et samarbeid om dette?
  - Hvordan foregår samarbeidet?

##### Spørsmål 1.3

- Hvordan håndterer dere situasjoner hvor deltakere ser ut til å ikke nå sine sluttmaal?

- Har dere noen tiltak? Kan du eventuelt fortelle om disse? (Tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjons- eller atferdsevne)

## Tema 2: Skjønnsutøving

Forskningsspørsmål: Hvilke muligheter er det for skjønnsutøving i forhold til tilpasning for traumeutsatte flyktninger?

### Spørsmål 2.1

- Kan du fortelle om muligheten for skjønnsutøvelse på din arbeidsplass?

### Spørsmål 2.2

- Hva er med på å påvirke dine skjønnsvurderinger?

### Spørsmål 2.3

- Hva opplever du at programrådgiverne vurderer/gjør likt?
- Hva opplever du at programrådgiverne vurderer/gjør ulikt?

### Spørsmål 2.4

- Hvordan påvirker dagens flyktnings situasjon ditt rom for skjønnsutøvelse?
  - Hvordan opplever du at arbeidshverdagen din har blitt påvirket av flyktningstrømmen fra Ukraina?
  - Hvordan vil du beskrive flyktningene fra Ukraina?
    - Har de andre forutsetninger eller traumeutfordringer?

## Tema 3: Lovverk

Forskningsspørsmål: Hvordan praktiserer programrådgiverne lovverket for å tilpasse introduksjonsprogrammet?

### Spørsmål 3.1

(Ifølge integreringsloven §10 skal det gjennomføres en kompetansekartlegging tilpasset den enkeltes behov. Denne kartleggingen skal MINST omfatte personens språkkunnskaper, utdanning og annen relevant kompetanse)

- Hva tenker du rundt å inkludere helsetilstand, og da spesielt traumeutfordringer, i denne kartleggingen?
  - Hvilke erfaringer har du med at det blir gjort, og hvordan synes du dette fungerer?

### Spørsmål 3.2

- Hvordan er lovverket med på å påvirke din arbeidsutførelse (Positivt, negativt eller noe du savner?)

### Spørsmål 3.3

- Hvordan opplever du at den nye lovendringen påvirker arbeidet ditt som programrådgiver?
  - Hvordan påvirkes sluttmålene til brukerne av den nye tidsrammen?
    - Hva tenker du om denne tidsrammen hos flyktninger med helseutfordringer? Da spesielt traumer.

### Avsluttende spørsmål

Er det noe du vil legge til?

