

Bacheloroppgave

Hvordan praktiserer kommuner den nye integreringsloven?

En kvalitativ studie om programrådgivere sitt arbeid med integrering av flyktninger

Tarek Alsaid & Jasmin Olsen Hepsø

Sosialt arbeid - sosionom

2023



HØGSKULEN
I VOLDA

Gruppeerklæring

Denne oppgaven er vårt eget og selvstendige arbeid. Den gir ikke bruk av andre sitt arbeid uten at det er oppgitt, den gjør 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 på en måte som gjør at vi ikke vil få en «ufortjent rennomegevinst». Den har heller ikke vært brukt som eksamenssvar eller arbeidskrav tidligere.

Vi vet at oppgaven vil bli elektronisk kontrollert for plagiat og at alvorlig 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

Det er kommunene som er ansvarlig for bosetting og integrering av flyktninger. I den enkelte kommunen er det programrådgivere som er ansvarlig for oppfølging og veiledning av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Den 1.1.2021 trådte den nye integreringsloven i kraft, som blant annet innebar store endringer opp mot introduksjonsprogrammets varighet. Studien tar for seg programrådgivernes arbeid med flyktninger som etter den nye integreringsloven kun har rett på seks måneder med introduksjonsprogram. Lovendringens nedkorting av programtid har blitt mye omdiskutert, både før og etter loven ble iverksatt. Med utgangspunkt i dette har vi undersøkt hvordan programrådgivere praktiserer den nye integreringsloven, og hvordan de håndterer integreringsarbeidet opp mot denne gruppen flyktninger. Studien er avgrenset til fire kommuner i Møre og Romsdal. Gjennom empirisk metode har vi innhentet data fra fire programrådgivere, en fra hver kommune, og analysert funnene opp mot oppgavens teoretiske grunnlag. Intervjuene ble systematisert etter forskningsspørsmål, hvor vi har sett på utfordringer i arbeidet, samt programrådgivernes rolle og egen opplevelse av integreringsarbeidet. Analysen viser tydelige utfordringer knyttet til tid og ressurser, i den grad at programrådgiverne ikke strekker til i arbeidet. Samtidig kommer det tydelig frem at programrådgiverne har utviklet gode håndteringsmekanismer i arbeidet. Med mange arbeidsoppgaver og krysspress i rollen som bakkebyråkrat er programrådgiverne avhengig av å pendle mellom ulike roller i arbeidet, noe de ses å mestre godt. Når det gjelder programrådgivernes opplevelse av arbeidet ser vi stort engasjement og ønske om å bidra til god integrering av flyktninger. Samtidig opplever de samarbeidet med Nav som problematisk. De funnene vi sitter igjen med viser tydelige håndteringsmekanismer i arbeidet, til tross for de begrensningene som settes av arbeids rammevilkår. Programrådgiverne har stort handlingsrom og frihet til å utøve skjønn, som gjenspeiles i måten de tilnærmer seg arbeidet.

Abstract

It is the responsibility of municipalities to settle and integrate refugees. In each municipality program counsellors are responsible for the follow-up and guidance of participants in the introduction program. On January 1, 2021, the new integration act came into force, which involved significant changes regarding the duration of the introduction program. The study examines how program counsellors work with refugees who, after the new integration act only have six months of the introduction program. The shortening of the introduction program has been widely debated, both before and after the law came into force. Based on this, we have investigated how program counsellors practice the new integration act, and how then handle their work towards this group of refugees. The study is limited to four municipalities in Møre og Romsdal. Through empirical methods, we have collected data from four program counsellors, one from each municipality, and analyses the findings based on the study's theoretical foundation. The interviews were systematized after our research questions, where we looked at challenges in the work, as well as the program counsellor's role and their own experiences of the integration work. The analysis shows challenges related to time and resources, to the extent that program counsellors are not able to cope with their workload. At the same time, the program counsellors have developed good coping mechanisms in their work. With many tasks and conflicting pressure in their role as a street-level bureaucrat, program counsellors need to shift between different roles in their work, which they seem to manage well. When it comes to the program counsellors experience of the work, we see great engagement and a desire to contribute to good integration of refugees. At the same time, they experience cooperation with Nav as problematic. The findings we are left with shows clear coping mechanisms in the work, despite the limitations set by the work framework. Program counsellors have significant leeway and freedom to exercise discretion, which is reflected in the way they approach their work.

Forord

*Takk til alle som har støttet oss gjennom studietiden
og heiet oss fram mot målstreken som nå er nær
En ekstra takk til dere som har gitt oss gode innspill og tilbakemeldinger mot sluttspurten
og til dere vi har aller mest kjær*

*En milepæl er over
vi er klare for å ta sosialarbeideren i oss frem
Nye reiser venter
vi er spente på hvor vi finner våre nye hjem*

Innhold

Sammendrag	iii
Abstract	iv
Forord	v
Innledning.....	1
Bakgrunn	4
Integreringsloven	4
Programrådgivers rolle.....	5
Arbeid	6
Teori.....	7
Bakkebyråkrati.....	7
Zackas moralske disposisjoner	8
Forskning på feltet.....	11
Flyktninger og arbeid.....	11
Individuell tilpasning og tiltak i introduksjonsprogrammet.....	12
Programrådgivers posisjon.....	12
Metode	14
Forskningsdesign	14
Utvalg og intervju	14
Transkripsjon og Analyse.....	15
Etikk & kvalitet	16
Funn.....	17
Utfordringer i arbeidet	17
Programrådgivers rolle.....	18
Opplevelse av arbeidet.....	20
Diskusjon	22
Hvordan møter programrådgivere de praktiske utfordringene i arbeidet?	22
Hvilken rolle tar programrådgivere i arbeidet med flyktninger?	23
Hvordan opplever programrådgivere arbeidet med flyktninger?	25
Avslutning.....	27
Bibliografi	29

Innledning

Den norske velferdsmodellen har fokus på høy sysselsetting, samtidig som det norske arbeidsmarkedet krever høy kompetanse (Midtbøen, 2015, s. 2). Kompetanseheving gjennom utdanning og opplæring er derfor viktig for å sikre flyktninger varig tilknytning til det norske arbeidslivet (Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, 2016). I rundskriv til lov om introduksjonsprogram påpekes det at «Bedre utnyttelse av innvandreres kompetanse er viktig for å dekke etterspørselen etter kvalifisert arbeidskraft i Norge på kort og lang sikt» (Justis- og beredskapsdepartementet, s. 181). Gode og effektive ordninger for godkjenning av medbrakt kompetanse er dermed essensielt, og vil bidra til å løfte frem hver enkelt som en ressurs (Justis- og beredskapsdepartementet). I en rapport fra 2020 kommer det frem at «lav kompetanse, svake norskkunnskaper, helseutfordringer og store omsorgsoppgaver» er blant hovedårsakene til at flyktninger faller utenfor arbeidslivet (Proba samfunnsanalyse, 2020). Det er derfor viktig å stille spørsmål rundt dagens integreringspolitiske føringer, og følge opp nye målsettinger ved å se på hvorvidt tiltak som iverksettes bidrar til økt inkludering og integrering av flyktninger i samfunnet.

Den 01.01.2021 trådte ny lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid i kraft, også kalt integreringsloven. Loven erstattet introduksjonsloven fra 2003, og blant de største endringene er differensiering i kvalifiseringsprogrammets varighet. Målet med kvalifiseringsprogrammet er å sikre deltakerne økonomisk selvstendighet gjennom opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og forberedelse til arbeid eller utdanning (Røed, Schøne, & Umblijs, 2019, s. 23). Introduksjonsloven fra 2003 påla kommunene å tilby toårig kvalifiseringsprogram til flyktninger som er bosatt i kommunen. Slik endringene er i den nye integreringsloven vil lengden på introduksjonsprogrammet variere ut ifra den enkeltes alder, utdanning og sluttmål, og ha en varighet på mellom tre måneder og tre år (IMDI, 2022).

Det er programrådgiverne i kommunen som er ansvarlig for kartlegging av flyktningers kompetanse og målsetting, og som deretter bestemmer hva den enkelte har rett på av programtid ut ifra gjeldende lovverk og reglement. Programrådgivers ansvar og arbeidsoppgaver varierer fra kommune til kommune, da arbeidet med introduksjonsprogrammet er organisert ulikt fra kommune til kommune. I korte trekk handler arbeidet om å ta imot, kartlegge og følge opp flyktninger som følger

introduksjonsprogrammet. Programrådgiver blir et fast holdepunkt for den enkelte deltakeren, og med tett individuell oppfølging kan programrådgiveren være en viktig støttespiller for den enkeltes motivasjon og gjennomførelse av introduksjonsprogrammet (Justis- og beredskapsdepartementet). Rollen som programrådgiver innebærer et stort ansvar hvor man skal møte sårbare enkeltindivider samtidig som man etterfølger lovmessige kontrollfunksjoner (Hagelund, 2007). God relasjonell kompetanse og mellommenneskelige ferdigheter vil her være viktig for å ivareta den enkeltes behov og integritet.

Utgangspunktet for problemstillingen er den nye integreringslovens differensiering i introduksjonsprogrammets varighet. Vi har valgt å fokusere på programrådgiveres arbeid med flyktninger som etter lovendringene nå kun har rett på seks måneder med introduksjonsprogram. Vi ser at denne gruppen flyktninger er de som er mest berørt at loven når det gjelder nedkorting av programtid. Samtidig er det en lovendring som kan oppleves utfordrende for programrådgiverne, og videre påvirke deres mulighet til å hjelpe flyktninger med å oppnå sitt sluttmaal. Nedskjæringer betyr effektivisering, og da må vi stille spørsmål rundt hvorvidt effektiviseringen er forenlig med det å skulle nå mål om arbeid eller utdanning, og bli økonomisk selvstendig innenfor en tidsramme på seks måneder. Lovendringen har skapt mye diskusjon, og den korte programtiden ses av flere som urealistisk (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). På bakgrunn av dette har vi valgt å fokusere på programrådgivere sin rolle og arbeid opp mot den nye lovendringen. Dette har vi gjort ved å se på hvilke utfordringer de møter i arbeidet, og hvordan de gjennomfører de oppgavene arbeidet fører med seg på en forsvarlig måte. Med utgangspunkt i dette har vi valgt følgende problemstillingen: Hvordan håndterer programrådgivere sitt arbeid med flyktninger som har minimum videregående utdanning fra hjemlandet?

For å svare på problemstillingen har vi delt inn i tre komplementære forskningsspørsmål.

- Hvordan møter programrådgivere de praktiske utfordringene i arbeidet?
- Hvilken rolle tar programrådgivere i arbeidet med flyktninger?
- Hvordan opplever programrådgivere arbeidet med flyktninger?

Ved å ta utgangspunkt i disse forskningsspørsmålene vil vi få et mer helhetlig bilde av programrådgivere sitt arbeid, slik at vi lettere kan se sammenhenger mellom de utfordringene, rollene og opplevelsene programrådgivere sitt arbeid bærer preg av opp mot problemstillingen. Datamateriale er innhentet gjennom empirisk metode, hvor vi har

intervjuet programrådgivere fra fire ulike kommuner i Møre og Romsdal. Vi vil ta for oss utfordringer programrådgiverne møter i arbeidet, og gjennom analysen se på hvordan de velger å møte utfordringer i det daglige arbeidet. Når det gjelder programrådgivere sin rolle i møte med nyankomne flyktninger vil den være påvirket av både personlige faktorer og relasjonelle forståelsesrammer. Hvordan programrådgiverne møter arbeidet og velger bevisste/ubeviste roller i det mellommenneskelige møtet er noe av det vi vil ta for oss, samtidig som vi og vil fokusere på programrådgivere sin personlige opplevelse av arbeidet. Analysen av empirien presenteres som svar på forskningsspørsmålene, og drøftes i lys av Lipskys teori om bakkebyråkti og Zackas teori om moralske disposisjoner. Avslutningsvis vil vi diskutere funnene på forskningsspørsmålene opp mot problemstillingen og presentere studiens bidrag.

Bakgrunn

Integreringsloven

I denne delen vil vi se på den nye integreringsloven, og hovedendringene som er gjort. Kjennskap til integreringsloven er viktig for oppgaven som helhet, og for å forstå hvordan de endringene som er gjort kan påvirke arbeidet til programrådgiverne. Loven erstatter den tidligere introduksjonsloven, og innebærer flere endringer og tiltak som flyktninger skal gjennom den første perioden etter de er bosatt i en kommune. Livsmestring i nytt land, foreldreveiledning og arbeids- eller utdanningsrettede elementer er noen av de sentrale tiltakene som er iverksatt etter lovendringene (IMDI, 2022).

«Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet» (Regjeringa.no, 2021).

Den største endringen i loven handler om introduksjonsprogrammets varighet. Innvandrere som har oppholdstillatelse etter §9 har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Dette gjelder de som er mellom 18 og 55 år, og er bosatt i kommunen etter avtale mellom kommunen og integreringsmyndighetene (IMDI, 2022). Tidligere hadde alle flyktninger inntil to år på seg til å fullføre introduksjonsprogrammet, med mulighet for å forlenge med ett år. Med den nye integreringsloven og endringen som følger, vil varigheten på introduksjonsprogrammet avhenge av den enkeltes utdanningsnivå, alder og sluttmaal, og derav ha en varighet på alt fra tre måneder til tre år (Integreringsloven, 2021, §13)

Unge opp til 25 år uten utdanning har rett på inntil tre års introduksjonsprogram, med mulighet for forlengelse på ett år. Sluttmalet for disse er i hovedsak fullført videregående opplæring. For deltakere over 25 år uten utdanning kan programmet vare i inntil tre år for de som har sluttmaal om fullført videregående opplæring. For øvrige deltakere som har sluttmaal om fullført grunnskole eller arbeid, vil programmet ha en varighet på inntil to år. Begge gruppene har mulighet til ett års forlengelse. For deltakere som har minimum videregående eller høyere utdanning fra hjemlandet har programmet varighet på inntil seks måneder, med mulighet for forlengelse på seks måneder. Sluttmalet for disse skal være kvalifisering til høyere utdanning eller arbeid (Integreringsloven, 2021, §13).

Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid har 221 medlemskommuner, og sendte 21.02.2023 et hørings svar hvor de konkluderte med at “Introduksjonsprogram på seks måneder er ikke gjennomførbart, hverken for deltakere med individuell eller kollektiv beskyttelse, ei heller for kommunene” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). Grunnlaget for vår undersøkelse er nettopp de endringene som er gjort i forhold til introduksjonsprogrammets varighet. Ved å bli kjent med den nye integreringsloven får vi et innblikk i hva som er lovens formål, og hva som kreves av de som jobber tett på loven. Gjennom kartlegging av arbeidet som gjøres rundt flyktinger vil vi belyse utfordringene lovendringene har medført, og se hvordan det har påvirket programrådgivere sitt arbeid.

Programrådgivers rolle

Etter at flyktinger blir bosatt i en kommune får de en kontaktperson som er ansatt i den instansen som har ansvar for introduksjonsprogrammet i kommunen. Denne kontaktpersonen kalles programrådgiver, og har som rolle å veilede, koordinere og drive saksbehandlende arbeid (IMDI, 2021). Programrådgiveren skal sammen med deltakeren lage en integreringsplan og sette sluttmaal. Programrådgiveren har også ansvar for å hjelpe deltakeren med godkjenning av tidligere utdanning, og følge opp deltakeren før, under og etter introduksjonsprogrammet, og i overgangen til arbeid eller utdanning (IMDI, 2021). Det koordinerende arbeidet innebærer samarbeid med andre aktører og arbeidsgivere for å hjelpe deltakeren til å oppnå sitt sluttmaal. Det saksbehandlende arbeidet handler i stor grad om å veilede og informere den enkelte deltakeren om sine rettigheter og plikter som inngår i prosessen (IMDI, 2021).

I den nye integreringsloven er det gjort endringer som sier at «kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet» (Integreringsloven, 2021 §13). Formålet med endringen er å sørge for et mer individuelt tilpasset innhold i introduksjonsprogrammet for den enkelte deltaker (IMDI, 2022). Samtidig gir endringene programrådgiveren større makt til å definere den enkeltes muligheter, da det er programrådgiver som har siste ord i bestemmelsen på deltakerens sluttmaal. Det å skape en felles forståelse og sørge for gjensidig kommunikasjon mellom bruker og profesjonsutøver er her svært viktig. Programrådgiver må være varsom overfor egen maktposisjon som bakkebyråkrat, og sørge for å møte den enkelte med åpenhet og forståelse for å kunne

tilrettelegge for et godt samarbeid med den enkelte. For å forstå hvordan programrådgiverne håndterer sitt arbeid med flyktninger, er det viktig å vite hva programrådgivere sin rolle består av i arbeidet med flyktninger. Hvordan programrådgiverne opplever eget arbeid og tilnærmer seg sine arbeidsoppgaver vil vi komme nærmere inn på.

Arbeid

Å få flere i arbeid er viktig for å kunne opprettholde den norske velferdsstaten. Liten arbeidsledighet bidrar til både større skatteinntekter og mindre trygdeutgifter, som gagnar samfunnet som helhet (Lien, 2018). I 2016 signerte regjeringen og parter i arbeidslivet en samarbeidserklæring med mål om at flere flyktninger skal komme raskere i arbeid. Samarbeidserklæringen innebærer tettere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsforvaltningen, ofte forkortet med Nav, og kommunen, slik at nyankomne flyktninger skal få best mulig tilbud og tilrettelegging for å komme raskest mulig i arbeid (Regjeringen.no, 2016). Den nasjonale målsettingen er at «minst 70 prosent av de tidligere deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram» (Statistisk sentralbyrå, 2017). Statistikk fra 2021 viser at det faktiske tallet lå på 61% (Statistisk sentralbyrå, 2023).

Manglende tilknytning til arbeidslivet fører med seg konsekvenser på både individ- og samfunnsnivå. For den enkelte handler det i stor grad om dårlig økonomi og derav dårlige levekår (IMDI, 2021). Mange innvandrere mangler kompetansen som kreves for å komme inn i det norske arbeidslivet. Derfor skal kommunen i samarbeid med flyktingen sette realistiske og individtilpassede mål for å gi hver enkelt det som kreves for å komme inn på arbeidsmarkedet (IMDI, 2022). Kunnskap om flyktninger og arbeid, samt integreringspolitiske målsettinger, er viktig for å kunne stille spørsmål og evaluere hvorvidt tiltak og endringer som iverksettes bidrar til integrering og arbeidsinkludering. For å kunne se hvordan programrådgiverne håndterer sitt arbeid med flyktninger trenger vi innblikk i, og forståelse rundt de utfordringene og mulighetene arbeidet bærer med seg. Vi vil presentere forskning som tar for seg disse temaene noe grundigere.

Teori

Bakkebyråkrati

Begrepet bakkebyråkrat kommer fra Lipskys teori om bakkebyråkrati, og handler om hvordan profesjonsutøvere står i en posisjon hvor de fungerer som bindeledd mellom individ og samfunn. Bakkebyråkrater er profesjonsutøvere som arbeider i offentlige tjenester og møter tjenestemottakerne ansikt til ansikt, og dermed også er de som utøver byråkratiets politiske, lovmessige og organisatoriske rammeverk i praksis (Eikås & Djupvik, 2016, s. 67).

Arbeidsvilkårene til bakkebyråkratene har flere grunnleggende trekk som er med å skape utfordrende arbeidssituasjoner. Blant utfordringene som kommer frem er det både interessekonflikter, forventningspress, mangel på tid og ressurser, samt bruk av skjønn og etiske vurderinger (Berg, 2015, ss. 76-77). Som bakkebyråkrat står man ofte i en avmaktsposisjon. På den ene siden har man lovverk og regler som skal etterfølges, mens på den andre siden har man brukerens interesser og behov som skal møtes i best mulig grad (Eikås & Djupvik, 2016, s. 72). Det kan se ut som at bakkebyråkrater kan være under krysspress hvor de må balansere mellom ulike forventninger (Eikås & Djupvik, 2016, s. 251). Slike situasjoner preger bakkebyråkratenes arbeidshverdag, og kan føre med seg konflikt og uenighet. Lipsky trekker frem hvordan det å oppleve konstant mangel på tid og ressurser gjør at profesjonsutøverne ikke har gode nok forutsetninger til å følge opp brukerne på en forsvarlig måte. Stort arbeidspress på bakkebyråkratene fører ofte til at de utvikler mekanismer for å kunne håndtere arbeidet videre. Disse mekanismene handler i stor grad om å sette tydelige rammer og vilkår for eget ansvarsområde og hva som inngår i arbeidsoppgavene i tjenesten. Baksiden med slike mekanismer er at de ofte rammer brukernes mulighet til å få nødvendig hjelp (Oterholm, 2015, s. 179). Undersøkelser viser også at profesjonsutøvere ofte strekker seg langt utover det som i utgangspunktet inngår i deres ansvarsoppgaver. Årsakene til dette er ønsket om å «kompensere for manglende ressurser», for at hver enkelt tjenestemottaker skal kunne få et tilstrekkelig godt tilbud (Oterholm, 2015, s. 179).

Bakkebyråkratenes arbeidsoppgaver innebærer i stor grad bruk av skjønn. Som Oterholm skriver så er det «nødvendig med skjønn for å bestemme både de relevante fakta og hvordan reglene skal praktiseres» (2015, s. 174). Vi har to typer skjønn: administrativt skjønn og profesjonelt skjønn. For programrådgivere er administrativt skjønn nødvendig i situasjoner

hvor lovverk setter tydelige rammer for vurderinger som gjøres opp mot programdeltakernes rettigheter. I situasjoner hvor det er mer uklare adgangsregler tar man i bruk det profesjonelle skjønnnet. Profesjonelt skjønn bunner her i den enkeltes personlige verdier og holdninger, samt profesjonell væremåte og yrkesidentitet (Eikås & Djupvik, 2016, s. 68). Det å utøve skjønn gir profesjonsutøveren makt over brukeren. Bevissthet rundt maktposisjoner og etiske problemstillinger er derfor svært viktig. Skjønnsutøvelse i bakkebyråkratiet kan være problematisk dersom det er uklare retningslinjer for hva som er god og velfungerende praksis (Gjersøe, 2016). Manglende krav og ulik praktisering av sosialt arbeid i møte med brukere vil føre med seg lite konsekvent praksis, og går dermed på bekostning av kvaliteten av hjelp man klarer å gi brukerne (Van der aa & Van Berken 2015, i Gjersøe, 2016, s. 26).

Oterholm ser på betydningen av etikk i møte med brukerne, særlig når det kommer til hvordan man velger å innhente informasjon, og hvilken informasjon man har rett til å ta med i betraktning i skjønnsmessige vurderinger. Bakkebyråkratene er avhengig av å navigere mellom mange ulike faktorer for å finne gode løsninger, noe som krever god bevissthet rundt hvordan man velger å ta beslutninger og gjennomførelsen av dem (Oterholm, 2015, s. 175). Spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll er også et viktig aspekt man som sosialarbeider og bakkebyråkrat bør være bevisst. Som hjelper er man avhengig av å møte enkeltbrukere der de er, og sørge for endring fremfor stagnering og opprettholdelse av vanskelige livssituasjoner. Kontrollfunksjonen kan på den andre siden være et hinder, da man har organisatoriske rammer og politiske føringer som begrenser handlingsfriheten. Samtidig er også kontrollfunksjonen en form for hjelp, som skal sikre at brukers rettigheter blir etterfulgt (Levin I. , 2015, ss. 40-41).

Zackas moralske disposisjoner

For å forstå hvordan programrådgivere velger å løse sine arbeidsoppgaver vil vi ta utgangspunkt i Zackas teori om moralske disposisjoner. Hans studie ser på hvordan bakkebyråkratene inntar sin rolle i møte med brukere, og hvordan deres rolle endrer seg etter hvert som relasjonen mellom profesjonsutøveren og tjenestemottakeren utvikler seg. Bakkebyråkratenes arbeid innebærer både saksbehandling, tjenesteytelser og samfunnsregulering. Det arbeidet sosialarbeideren til enhver tid står overfor vil, ifølge Zacka, påvirke hvordan man velger å tilnærme seg arbeidet og brukeren man møter, ved at man tuner seg inn på en rolle man bevisst eller ubevisst velger å ta (Zacka, 2017).

Zackas studie kommer frem til tre moralske disposisjoner vi kan ta utgangspunkt i for å forstå grunnlaget for teorien. De tre disposisjonene som presenteres er: the indifferent (den likegyldige), the enforcer (håndheveren) og the caregiver (omsorgsgiveren). De tre rollene presenteres som ideelle typer, som bakkebyråkratene har en tendens til å helle mot (Zacka, 2017, s. 89). Den likegyldige, eller «den lunka byråkraten», som vi velger å kalle den, er mest opptatt av effektivitet, og engasjerer seg lite i brukeren. For å arbeide effektivt har den lunka byråkraten også en tendens til å behandle brukerne likt, for å slippe å ta stilling til hver enkelt sak. Omsorgsgiveren har en mer empatisk side som fokuserer på å se brukerens behov og vise forståelse og omsorg, mens håndheveren er mest opptatt av at regelverk skal følges og er lite åpen for slingringsmonn. Håndheveren har også gjerne en større skepsis til brukerne, og er mer mistenksom til brukerens intensjoner og faktiske hjelpebehov (Zacka, 2017).

Zackas studier viser at selv om den enkelte sosialarbeideren er disponert for å ta en av rollene i større grad, vil rollen naturlig endres i møte med brukere som følge av ny informasjon og endret forståelse for den enkeltes behov for hjelp. Disse situasjonsbetingede disposisjonene kaller han «lokale disposisjoner» (Zacka, 2017, s. 86). Selv om de i stor grad er situasjonsbetinget vil profesjonsutøveren også utvikle en profesjonell identitet som handler om den enkeltes verdigrunnlag og forståelse for egen rolle og arbeidet som skal gjøres (Zacka, 2017, s. 95). Det er samtidig viktig å være klar over at den rollen man til enhver tid har, påvirker hvordan man tar til seg ny informasjon, samt er med og former hvordan man håndterer ny informasjon. Hvis man leter etter spesifikk informasjon som f.eks mistenkelig oppførsel, vil man i større grad finne det man målrettet leter etter (Zacka, 2017, s. 90). Bakkebyråkratene er ikke nødvendigvis klar over hvordan de adopterer ulike væremåter i møte med brukerne. Interaksjonen med brukere krever forståelse for den andres behov for hjelp, som til en viss grad styres av hjelperens opplevelse av situasjonen, følelser, hva de oppfatter, og hvilke prioriteringer man gjør (Zacka, 2017, s. 87).

Både konflikt og dilemma eksisterer i utøvelsen av sosialt arbeid. Dette kan handle om uenighet om mål og tilnærminger, andre ganger dreier det seg om vanskelige vurderingssituasjoner der det kan være utfordrende å se hva en god løsning vil være – enten det er på kort eller lang sikt. I teori om bakkebyråkrati blir dette beskrevet som spenningsfeltet mellom omsorgsbyråkraten og regelbyråkraten (Berg, 2015, s. 77). Egenskaper en god bakkebyråkrat bør inneha er å kunne gjenkjenne kjerneverdier i de ulike rollene som «likegyldig», «håndhever» eller «omsorgsgiver», og dermed kunne ta en bevisst

rolle ut ifra situasjonsbetingelsene. En dreven bakkebyråkrat bør også kunne skifte mellom de ulike rolle etter hvert som situasjoner og behov endrer seg (Zacka, 2017, s. 96).

Forskning på feltet

Vi har tatt utgangspunkt i fire rapporter og et Fafø-notat for å belyse utfordringer rundt det integreringspolitiske arbeidet. Rapportene tar for seg forskning på barrierer for arbeidsinkludering og tilrettelegging av opplæring for flyktninger, i tillegg til utfordringer som ses i forhold til introduksjonsprogrammet og resultater underveis og etter endt programtid.

Flyktninger og arbeid

De sentrale utfordringene for flyktningers tilknytning til arbeidslivet handler i stor grad om språk, helse, familie og diskriminering (Proba samfunnsanalyse, 2020). Proba-rapporten viser og at «Ifølge arbeidsgiverne er den største potensielle utfordringen knyttet til språk» (Proba samfunnsanalyse, 2020, s. 3). Gode språkferdigheter er essensielt for varig arbeidstilknytning. Flyktninger som har bestått norskprøve har bedre forutsetninger for arbeid, og desto høyere nivå av norskkunnskaper desto bedre muligheter gir det (Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017, s. 227). I Proba-rapporten (2020) trakk arbeidsgivere og Nav-veiledere frem hvordan «manglende kunnskap om det norske arbeidslivet, med sine normer, regler og sosiale koder er en utfordring», i tillegg til «ansattes oppfatninger og kjønnsroller og religiøse forhold». (Proba samfunnsanalyse, 2020, s. 3). Kulturelle ulikheter og diskriminering som følger av dette er et viktig punkt i integreringspolitikken. For mange innvandrere er det ikke nødvendigvis manglende kompetanse og ønske om jobb som er hovedutfordringen, rettere sagt arbeidsgivernes oppfatning av deres kompetanse og arbeidsevne (Djuve, 2011, s.32). Samtidig er den norske velferdsmodellen og høye krav til kompetanse på arbeidsmarkedet, utfordrende for innvandrere på generell basis, da særlig for de med «svake språkkunnskaper, lite utdanning eller svake grunnleggende ferdigheter» (Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, 2016, s. 30). Flere kvalitative studier viser at fokus på målrettet integreringspolitikk er svært viktig for god integrering (Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017, s. 63). Hovedmønsteret etter endt introduksjonsprogram er rask deltakelse i arbeid de første årene, før det gradvis jevner seg ut eller går litt ned (Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017, s. 217). Statistikk viser også at det er stor sammenheng mellom deltakernes tidligere skolegang og tilknytning til arbeid eller utdanning fire år etter endt program. Tallene er høyest for menn som har mest skolegang, og i 2014 lå prosenten her på 80% (Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017, s. 223).

Individuell tilpasning og tiltak i introduksjonsprogrammet

Fafo rapporten, som ser på introduksjonsprogrammet gjennom en tiårsperiode (2015), viser tydelige utfordringer når det kommer til «individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak» (Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, 2016, s. 12). Deler av rammene for integrering av flyktninger ses som barrierer for aktiv yrkesdeltakelse fremfor å bidra i positiv forstand. Noen av årsakene til dette er manglende individuell tilpasning av norskopplæring, lite målrettede praksisplasser og langsom saksgang for godkjenning av utdanning for de som har høyere utdanning fra hjemlandet (Proba samfunnsanalyse, 2020, s. 4). Ledere i introduksjonsprogrammet har også stilt seg kritisk til lite fokus på individuell tilpasning for flyktninger som har med seg utdanning fra hjemlandet (Rambøll 2009 i Djuve & Kavli, 2015, s. 26). Arbeidsrettede tiltak er lovpålagt, men undersøkelser har vist at en mindre prosentdel av introduksjonsdeltakerne har fått et slikt tiltak gjennom introduksjonsløpet (Djuve, 2011). Resultater fra kommuner med manglende arbeidsretting viser at deltakere i disse kommunene har større vansker med nå sitt sluttmaal (Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, 2016). For deltakere i spor 3, altså de med videregående eller høyere utdanning fra før, har det vært store sprik i oppnåelse av sluttmaal for de som har hatt heltidsjobb som målsetting (Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017).

Programrådgivers posisjon

Individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet krever tid og ressurser, og med et økende antall flyktninger vil arbeidsmengden øke jevnt. Rundt 50 prosent av programrådgivere svarte i 2007 at arbeidsmengden og belastningen det medfører var for stor, og i 2016 hadde dette tallet økt til 65 prosent (Sterri, 2016, s. 11). Individuell oppfølging blir her nedprioritert, i tillegg til arbeidet med å finne gode språkpraksiser, noe som er viktige elementer i programmets innhold (Sterri, 2016, s. 11). Programrådgiveres manglende krav til utdanning gir stor variasjon i utdanningsbakgrunn og kunnskap den enkelte tar med seg i stillingsposisjonen. Programrådgivers rolle og oppgaver krever derimot bred kompetanse innenfor blant annet samfunnskunnskap, lovverk og rettigheter, og interkulturell forståelse, samt gode evner til samarbeid (Djuve & Kavli, 2015). Erfaringer og holdninger programrådgivere har til programmets metoder og virkemidler, samt deres opplevde arbeidssituasjon, har vist seg å ha innvirkning på opplæringstilbud og videre resultater av dette (Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017, s. 306). Bruk av skjønn er vesentlig for å sørge for

at kravet om individuell tilpasning blir oppfylt, og programrådgivers rolle innebærer i stor grad frihet til skjønnsmessige vurderinger i arbeidet med den enkelte (Djuve & Kavli, 2007 i Djuve & Kavli, 2015, s. 26). Muligheter for faglig utvikling og kompetanseheving har vist seg å være utfordrende med det arbeidspresset programrådgiverrollen krever. I overkant av 2/3 av programrådgiverne har kjent på behov for videre opplæring eller utdanning for å strekke til i posisjonen de har (Sterri, 2016, s. 12). Det som kom frem som de største behovene var opplæring i «veiledningsmetodikk, arbeidsveiledning, utarbeiding og bruk av individuell plan og fortolkning av reglene i introduksjonsloven» (Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017, s. 136).

Forskningen vi har tatt utgangspunkt i viser tydelige utfordringer knyttet til individuell tilpasning i introduksjonsprogrammet. Vi ser også at språk og helse er blant de sentrale barrierene for integrering i det norske arbeidslivet, i tillegg til den norske velferdsmodellen og arbeidsmarkedets kompetansekrav. Det finnes mye forskning omkring integrering, arbeid med flyktninger og introduksjonsprogrammet. De rapportene vi har tatt utgangspunkt i belyser aktuelle problemstillinger som gir oss en forståelse for utfordringer knyttet opp mot integrering av flyktninger, og da også det integreringspolitiske rammeverket programrådgiverne må forholde seg til. Denne bakgrunnskunnskapen vil kunne gi oss en bedre helhetsforståelse, og hjelpe oss å se sammenhenger opp mot vår undersøkelse.

Metode

Forskningsdesign

For å finne svar på hvordan programrådgivere håndterer sitt arbeid med flyktninger, har vi gjort en beskrivende- og kvalitativ studie. Studien er gjort med utgangspunkt i et fenomenologisk-hermeneutisk design. Kvalitative data ble innhentet gjennom semistrukturerte dybdeintervjuer med til sammen fire programrådgivere, som jobber i flyktningsjenesten i fire ulike kommuner i Møre & Romsdal. Forskingen er hermeneutisk ved at det er intervjuobjektens opplevelse av arbeidet som står i fokus, og deretter er analysert og tolket av forfatterne (Alnes, 2020). Det har også blitt lagt vekt på å legge til rette for respondentenes opplevelse og forståelse av temaet, en fenomenologisk tilnærming (Tjora, 2021, s. 258). Intervju-analysen er utført etter både induktiv og deduktiv metode. Studiedesignet og valgene som er gjort underveis har vært med å avgjøre hvilke data vi står igjen med, og ført til vårt forskningsbidrag.

Utvalg og intervju

Med ønske om å gjennomføre en studie knyttet opp mot den nye integreringsloven, bestemte vi oss tidlig for å intervju programrådgivere. Rekrutteringsprosessen gikk relativt lett for seg da en av forfatterne jobber som programrådgiver. Slik fikk vi rekruttert en programrådgiver på overnevntes arbeidsplass, samt tre andre programrådgivere fra kommuner i samme fylke. Da det er en relativt liten og avgrenset studie fant vi det mest fruktbart å intervju programrådgivere som jobber i kommuner med eget flyktningskontor. Dette sørger for et bedre sammenligningsgrunnlag og analyse av empirien vi har innhentet. Alle informantene ble valgt med utgangspunkt i deres fartstid innenfor arbeid med flyktninger. To av informantene har rundt ca. 15 års erfaring innen arbeid med flyktninger, mens de to andre har henholdsvis 20 og 25 års erfaring. Programrådgivernes erfaring gjør at vi anser de som gode informanter, og de ble håndplukket med det i tankene at de ville gi oss godt og informativt intervjumateriale. Intervjuene ble gjennomført fysisk ved den enkelte informants kontor. Hvert intervju ble gjennomført individuelt, med begge forfattere til stede. Intervjuene hadde en varighet på mellom 60-75 minutter.

Intervjuguiden ble godkjent av veileder, og strukturert etter forskningsspørsmål. Vi merket på første intervju at det ble noe utfordrende å holde seg til intervjuguiden, men for å sikre at vi fikk svar på samme spørsmål fra alle informantene valgte vi å beholde intervjuguiden slik den var. Forfatterens kjennskap til programrådgiverne sitt arbeid, samt den ene forfatterens arbeidsrelasjon til informantene kan ha vært med og påvirket her. Vi ser samtidig at relasjonen har vært positiv i den grad det har bidratt til tillit, åpenhet og god dialog i gjennomførelsen av intervjuene. Begge forfatterne var til stede under alle fire intervju, men på grunn av en av forfatterens nære arbeidsrelasjon til en av intervjuobjektene valgte vi å la den andre styre mesteparten av intervjuet der. Vi valgte å ta lydopptak under intervjuene for å sikre at all informasjon ble med. Med lydopptak kan vi høre gjennom og se til at vi har forstått informasjonen riktig, samt sørge for korrekt sitering og bruk av data i etterkant (Tjora, 2021, s. 181).

Transkripsjon og Analyse

Lydopptakene ble gjennomgått og transkribert manuelt i Word. Vi utelot småsnakk i starten og slutten av intervjuene, samt informasjon som tydelig var utenfor oppgavens avgrensning. Vi sørget for å inkludere fyllord og pauser i transkriberingen for å bedre kunne analysere og forstå hva informantene formidlet. Sitater brukt i teksten er omgjort så presist som mulig, men omskrevet til normert skriftlig grammatikk. Fyllord er fjernet, og setninger er delt opp for å konkretisere budskap og unngå unødvendig tekst som ikke er relevant for leserens forståelse. Empirien er analysert induktivt og deduktivt. Med utgangspunkt i teorien lette vi først etter element som gav oss informasjon om arbeidsvilkårene til bakkebyråkratene, og om hvilken rolle bakkebyråkratene tar for å løse arbeidsoppgavene på best mulig måte (Stokken, Andenes, Båtevik, & Folkestad, 2022, s. 211). Det ble lagd 133 empirinære koder som er med i utvalget. Vi samlet kodene ved å gruppere koder som hører sammen. Videre ble de grupperte kodene sortert under hvert av de tre forskningsspørsmålene, som deretter ble brukt som grunnlag for funnkapittelet (Stokken, Andenes, Båtevik, & Folkestad, 2022, s. 212). Gjennom å bruke eksplorerende design har vi analysert empirien opp mot teorien, og deretter hypotese-testet teoriene vi har kommet frem til for å bekrefte og avkrefte de empiriske funnene studien har gitt oss (Tjora, 2021, s. 18). Analyseprosessen har ført oss nærmere empirien, og hjulpet oss med å avgrense og plukke ut det som har vært mest aktuelt for vår studie (Dalland, 2012, s. 144).

Etikk & kvalitet

Datamaterialet er innhentet og behandlet i forhold til etiske prinsipper. Informantene fikk før intervjuet lese samtykkeskjema og oppklart spørsmål omkring oppgavens tema og anonymisering. Samtlige informanter samtykket til å bli gjenkjent, men vi har likevel valgt å anonymisere da studien tar for seg skjønnsmessige vurderinger og tolking av lovfestede regler. Anonymiseringen er gjort i så stor grad som mulig uten at det skal påvirke studiens relevans og leserens forståelse av materialet som presenteres (Stokken, Andenes, Båtevik, & Folkestad, 2022, s. 213). Med tanke på en av forfatterens relasjon til informantene har vi valgt å ta med studiens etnografiske avgrensning. Sitater er gått gjennom og sikret gjennom lydsjekk for å sørge for korrekt gjengivelse og tolkning av informasjon vi har innhentet. Når det gjelder validitet har materialet gitt oss gode svar på det problemstillingen spør om. Vi ser likevel i etterkant at det ble utfordrende å avgrense samtalen under intervjuene, og at vi kunne ha sørget for å spisse samtalen enda mer inn mot oppgavens avgrensning for å unngå at intervjuene ble så lange. Mesteparten av informasjonen empirien har gitt oss har likevel vært relevant for oppgaven, men vi har måttet kutte ned og gjøre prioriteringer for å skape systematisk oversikt og sørge for en rød tråd gjennom oppgaven.

Reliabiliteten til oppgaven er god da datamaterialet viser tydelige mønstre som peker i samme retning (Stokken, Andenes, Båtevik, & Folkestad, 2022, ss. 215-216). Vi ser variasjoner på noen områder, men analysen av empirien viser i hovedsak like problemstillinger og enighet mellom informantene. Vi anser og validiteten til datamaterialet og bidraget som godt, da vi har utformet intervjuguide ut ifra forskningsspørsmål, og brukt lydopptak for å sikre korrekt informasjon under transkriberings- og analyseprosessen.

Som vi har nevnt jobber en av forfatterne selv som programrådgiver, og har dermed en jobbrelasjon til alle fire informanter. Dette kan ha påvirket hvilken informasjon informantene har valgt å dele, og ført til at de har delt mer enn de ville gjort ellers. Relasjonen kan ha ført til press på informantene, samtidig som deres kjennskap til forfatteren kan ha bidratt til trygghet, og forståelse for at det de deler er kjent tematikk fra før. Vi ser også ut fra funnene at det er store forskjeller når det gjelder tolkning av lovverk, som kan gi signal om at programrådgivere har stort rom for skjønnsmessige vurderinger opp mot lovverket. Et slikt signal kan virke negativt om andre programrådgivere bruker det veiledende, samtidig som det også kan oppleves som uetisk fra deltakerens side at det er ulike vurderinger og praktiseringer opp mot hvor lang programtid hver enkelt får.

Funn

For å finne svar på hvordan programrådgiverne håndterer sitt arbeid opp mot flyktninger som kun har rett på seks måneder med introduksjonsprogram, har vi valgt å analysere empirien etter forskningsspørsmål. Fokuset er å få frem intervjuobjektene forståelse og opplevelse av eget arbeid, både på generell basis, samt opp mot den gruppen flyktninger vi har valgt å rette fokus mot. Først vil vi se på utfordringer programrådgiverne møter i arbeidet, deretter hvilken rolle programrådgiverne tar i arbeidet, og avslutningsvis hvordan programrådgiverne opplever eget arbeid.

Utfordringer i arbeidet

Det første forskningsspørsmålet handler om hvordan programrådgiverne møter de praktiske utfordringene i arbeidet. Hovedutfordringene som kommer frem av empirien handler om kort programtid og tidspress. Det daglige arbeidet er i stor grad preget av prioriteringer, og vi ser at arbeidet krever god vurderingsevne for å kunne møte de som har reelle behov. Alle fire informanter forteller at det er utfordrende å skulle legge til rette for et godt introduksjonsløp for deltakerne som kun har rett på seks måneder langt introduksjonsprogram. Én omtaler det som et «prøveprosjekt», mens én annen trekker frem at man er avhengig av å jobbe raskt, som igjen påvirker kvaliteten på programmet i negativ forstand. Tidspress og effektivisering kan her ses som konsekvenser av lovendringen, samtidig som det kan være en utfordring knyttet til ressursmangel og organisering. Normalt sett skal hver programrådgiver ha ansvar for maks 20 deltakere hver, men dette er for noen av informantene sprengt for lengst. En av informantene forteller derimot at arbeidshverdagen har blitt enklere etter de ble delt i to team - programrådgivere og miljøarbeidere. «Vi har tydelige retningslinjer for hva vi skal holde på med [...] vi prøver å være strenge på organiseringen.. jeg tror organiseringen vår gjør at det går bra» forteller informanten. Selv om samtlige informanter trekker frem mange av de samme utfordringene, ser vi her at ulikheter i organisering kan være en påvirkende faktor til graden av arbeidspress som følger med arbeidet.

Integreringslovens 3-måneders frist med å skulle tilby oppstart i introduksjonsprogrammet blir nevnt av samtlige informanter. Det er mye praktisk som skal på plass før oppstart, samtidig skal man ha tid til å treffe alle behov og følge opp enkeltindivider og familier etter beste evne. «Du blir aldri ferdig, kunne alltid gjort ting litt bedre» forteller en informant. En annen informant forteller at de prøver å sette oppstart i intro nærmest mulig 3-måneders

fristen for de med kort programtid, slik at deltakeren får så lang tid som mulig til å forberede seg og begynne å lære språk før oppstart. Ut fra dette forstår vi det som at fristen med å starte opp deltakerne i intro skaper et press på programrådgiverne i arbeidet med alle flyktninger. Vi ser samtidig antydninger til at de er villige til å strekke seg lengre for de med kort programtid, for å sørge for at de får utnyttet maksimal tid innenfor lovverkets rammer.

Flere av informantene påpeker at man arbeider med mennesker som har stått i vanskelige situasjoner, og som skal gjennom en tøff prosess mentalt med å lære språk, danne seg nye nettverk, og tilpasse seg et nytt land og en ny kultur. «Og oppi alt dette skal du kvalifisere deg til arbeid.. det er en del ting som må være på plass for at du skal være åpen for en læreprosess» sier en informant. Mange av deltakerne kjenner på en usikkerhet for fremtiden. Det å skulle starte i introduksjonsprogram og komme i arbeid på så kort tid kan føre til økt press og stressfaktorer for deltakerne, som skaper utrygghet og vanskeligheter for å fokusere på læring. «Vi skal jobbe for arbeid, men og trygge og få dem til å slappe av» sier en annen informant. Programrådgiverne står altså i en posisjon hvor de skal ivareta sårbare enkeltindivider, samtidig som de skal forvalte byråkratiets lovverk og reglement. Ut ifra dette ser vi tydelige utfordringer knyttet til balansegangen i arbeidet, og vurderingene de tar knyttet til arbeidet krever god bruk av skjønn og selvstendighet innen de rammevilkårene de har. Programrådgiverne bør inneha god kunnskap og forståelse rundt arbeid med flyktninger, for å kunne møte hverdagslige utfordringer best mulig.

Empirien viser at det å skulle legge til rette for et godt løp for de som har kort programtid er ekstra utfordrende. Integreringslovens nedkorting har ført til etiske dilemmaer i arbeidet, og det å skulle motivere og bidra til læring, være støttespiller og samtidig forvalte lovverket byr på utfordringer innenfor de korte tidsrammene. Hovedfunnet vi ser er at programrådgiverne føler de ikke strekker til, og er avhengige av å gjøre gode prioriteringer i det hverdagslige arbeidet.

Programrådgivers rolle

I denne delen vil vi se på programrådgivernes rolle i arbeidet med flyktninger. Gjennom analysen kommer det fram at programrådgivere som har en rolle som både programrådgiver og miljøarbeider føler de har bedre relasjoner til deltakerne enn de som kun har ansvar for oppfølging i introduksjonsprogrammet. En av informantene sier: «vi har mistet litt relasjonene

fordi vi delt oss i to team». Samtidig viser funnene at kommuner som har delt arbeidet i to sørger for mer tydelige roller og de har mer tid til å gjøre jobben på en god måte. En av informantene forteller at det er vanskelig å skille rollene når man må gjøre alt. «Har du både programrådgiverhatten og miljøterapeuthatten på så er det vanskeligere. Du må vise omsorg og så må du trekke lønn dagen etter». Vi ser ut fra dette at programrådgivers relasjon og rolle overfor deltakeren påvirkes av organiseringen. Funnene viser at klar fordeling av arbeidet bidrar til at programrådgiverne tar en mer tydelig rolle selv, og ikke trenger balansere mellom ulike arbeidsroller og forventninger i like stor grad. Samtidig ser vi at dette også kan påvirke relasjonen mellom programrådgiver og deltaker.

Andre funn som kommer frem, handler om tolking av loven og skjønnsutøvelse.

Integreringsloven sier at man kun kan utvide programtiden om det vil føre til at deltakeren vil oppnå sitt sluttmaal. Det kommer likevel frem store forskjeller i praksis når det gjelder utvidelse av introduksjonsprogram. En informant forteller at de utvider konsekvent med fire måneder ekstra til alle flyktninger med kort program, «[...] fordi vi må jo behandle alle likt også». En annen sier: «Det er individuelt for å utvide. Hvis sjansen for at du klarer å oppnå sluttmaal er liten så utvider vi ikke.. ingen får automatisk utviding». Det vi ser er nokså ulik praksis og tolkning av lovverket. En annen informant sier at:

«Man kan velge å se veldig strengt på hjemmelen, eller man kan velge å åpne opp og kanskje bruke godviljen. Men du trenger jo ikke å utvide i seks måneder, du kan utvide med to eller tre måneder også. Det er en skjønnsmessig vurdering. Du skal jo følge loven, men det er det der å lete med lykt og lupe da kanskje litt. For det å presse folk inn i et løp som er ukurant for dem, det blir nå ofte ikke vellykket».

Ut ifra dette ser vi at programrådgiverne har stort frihetsrom for tolking og praktisering av lovverket, noe som kommer tydelig frem gjennom empirien. Årsakene til de ulike vurderingene og rollene programrådgiverne tar kan handle om ulike erfaringer, utdanningsbakgrunn og personlige egenskaper. De skjønnsmessige vurderingene og rollen man tar vil også naturlig være et resultat av den enkeltes personlige og profesjonelle identitet.

Når det gjelder programrådgivers tilnærming til egen rolle forteller to av informantene at det er viktig med både relasjonsbygging og grensesetting. «Det er veldig viktig å sette grenser. Det er en balansegang. Som oftest handler det om medmenneskelighet og vaner, å kunne lese litt, ha empati» forteller en informant. Den andre sier at «Vi skal gi hjelp til selvhjelp. Du vil

ofte være snill og grei, men av og til må du sette krav. Vi prøver å pushe de, men ikke for mye. For jeg tenker at det kan gi for mye stress». Analysen av funnene viser at det handler i stor grad om omsorg, medmenneskelighet og å kunne balansere egen rolle. Det er tydelig at programrådgiverne er opptatt av å finne en balanse mellom hjelp og kontroll. Dette gjør de ved å prøve å sette realistiske krav til deltakerne, slik at de skal ha mål å strekke seg etter og ha best mulig læring.

Som vi ser, er det stor variasjon i hvilken rolle programrådgiverne tar ut ifra hvordan arbeidet er organisert. En viktig del av arbeidet består i å vurdere hvorvidt introduksjonsdeltakerne har rett på utvidet program, og hvor mye de kan få utvidet. Det er stor variasjon i programrådgivernes praksis når det kommer til vurdering av mulighetene for utvidelse. Funnene viser noe ulik tilnærming og skjønnsutøvelse, men alle informantene trekker frem relasjonsbygging, tillit og hjelp til selvhjelp som viktig.

Opplevelse av arbeidet

Når det gjelder programrådgivernes opplevelse av arbeidet viser empirien mye følelser knyttet til samarbeid med Nav. Alle informantene forteller at Nav er den viktigste aktøren de samarbeider med, men at de ikke virker å ha tatt innover seg at det har vært et økt antall flyktninger og dermed også behov for flere ansatte og bedre samarbeid. En informant sier:

«Når vi gir vedtak om seks måneders program så får vi så vidt startet de opp, så skal egentlig Nav kobles inn. Og det er jo en kjempeutfordring.. Nav er klare over de korte programmene flyktingene får nå, men de har ikke bygd opp sitt apparat til å hjelpe folk i arbeid».

En annen informant forteller at samarbeidet oppleves som enveis, da de har prøvd å informere Nav om endringer og behov for å legge til rette for en god overgang, uten at dette har blitt møtt. «Det er Nav som har kompetanse på arbeidslivet og bedriftene i regionen, de burde kommet inn tidligere enn vanlig» sier informanten. En tredje informant forteller: «Det hjelper ikke om vi gjør et godt arbeid om Nav-systemet ikke har nok folk til å følge de opp». En fjerde informant opplever samarbeidet mer problematisk enn andre og sier: «Vi får det ikke med Nav. Det kan være oss, det kan være Nav, eller en kombinasjon.. det er veldig vanskelig å få en god overgang til Nav». Som vi ser oppleves

samarbeidet med Nav som problematisk, og det er vanskelig å få til et godt samarbeid. Dette kan være på grunn av at aktørene har ulike rammevilkår i sitt arbeid, og at begge opplever krysspress. Både flyktningstjenesten og Nav ses å ha mangel på tid og ressurser, som kan gjøre at begge partene forventer mer av hverandre.

Empirien viser også viktigheten av å ivareta enkeltindivider. En informant sier: «Vi må ha forståelse.. med pågående krig, det er traumatisk i seg selv å være langt vekke fra familie. Det er ikke normalt å måtte flykte, og ha familiemedlemmer i en aktiv krigssituasjon, og du kan ikke språket». Informantene peker på at flyktningene er under et press som ikke nødvendigvis fører til at de blir bedre integrert. I stedet ser vi av empirien at mange blir mer og mer stresset, som igjen fører til større psykisk belastning. «Vi prøver å pushe, men ikke for mye.. vi vil ikke gi de for mye stress heller.. jeg tror ikke vi har noe å vinne på at de blir hysteriske» forteller en informant. Det er tydelig fra funnene at programrådgiverne opplever en omsorg for deltakerne, og ønsker å møte hver enkelt der de er. Selv om arbeidet foregår innenfor visse rammer ser vi stor grad av frihet, hvor programrådgiverne tar egen forståelse av arbeidet i betraktning.

Som vi ser, er det stor enighet mellom informantene om at det er problematisk å få til et godt samarbeid med Nav, da de opplever at Nav mangler ressurser og ansatte for å følge opp flyktningene tilstrekkelig. De trekker også frem viktigheten av å huske at det er flyktninger de arbeider med. Det å skulle ta del i, og integreres i et nytt samfunn på kort tid, kan påvirke den psykiske helsen negativt, og er noe man bør være bevisst på i arbeidet.

Diskusjon

I denne delen kommer vi til å presentere funnene for hvert av forskningsspørsmålene, og drøfte disse opp mot Lipsky og Zackas teorier. Hvert avsnitt tar for seg ett forskningsspørsmål og svar på dette.

Hvordan møter programrådgivere de praktiske utfordringene i arbeidet?

Med utgangspunkt i første forskningsspørsmål: «hvordan møter programrådgivere de praktiske utfordringene i arbeidet?», ønsker vi å finne ut hvordan programrådgiverne balanserer arbeidet, og tilnærmer seg de praktiske utfordringene de møter på. Funnene viser tydelige utfordringer med å legge til rette for et godt løp for de deltakerne som har kort programtid. Årsaksforklaringene til dette handler i hovedsak om tidspress og ressursmangel. Dette fører med seg etiske dilemmaer, hvor programrådgiverne må balansere mellom å motivere og veilede deltakere, samtidig som de må forholde seg til lover og rammevilkår. I tillegg ser vi behov for kunnskap og kompetanse om arbeid med flyktninger. Vi vil presentere analysen av disse funnene nærmere, og se de opp mot bakkebyråkrat-begrepet, og Zackas moralske disposisjoner.

Fra funnene vet vi at tid og ressurser står som hovedutfordring. Som Oterholm (2015) påpeker kan utfordringen med tid og ressurser innebære at programrådgiverne ikke har tilstrekkelig gode forutsetningene for å møte flyktningene på en forsvarlig måte. Empirien sier ikke noe direkte om forsvarlighet, men fra funnene vet vi at arbeidet bærer preg av etiske dilemmaer opp mot den nye lovendringen. Forsvarligheten kan her forstås som det krysspreset programrådgiverne står i, mellom individ og samfunn. Posisjonen som bakkebyråkrat krever bevissthet rundt hvordan man velger å møte og løse utfordringer, skal man finne gode løsninger (Oterholm, 2015). I lys av funnene ser vi at programrådgiverne vi har intervjuet virker å ha innarbeidet strategier og måter å håndtere det krysspreset de står overfor, slik Oterholm (2015) forstår som en naturlig utvikling når man står under høyt arbeidspress over tid. Sett opp mot Zackas teori kan vi her forstå det som at programrådgiverne pendler mellom de moralske disposisjonene, for å møte arbeidets utfordringer etter beste evne (Zacka, 2017).

De innarbeidede mekanismene programrådgiverne har innlært vil kunne være positive for egen håndtering av arbeidet, men kan samtidig gå utover evnen til å møte brukernes behov (Oterholm, 2015). Det vi ser gjennom analysen av funn er stort handlingsrom og bruk av

skjønn, da arbeidet bærer med seg stor grad av frihet når det gjelder hvordan man velger å løse praktiske utfordringer i arbeidshverdagen. Som bakkebyråkrat er man avhengig av å utøve skjønnsmessige vurderinger, og å ta vanskelige avgjørelser omkring etiske dilemmaer. Programrådgiverne må daglig navigere mellom ulike forventninger og behov, og god vurderingsevne er vesentlig for å gjøre gode prioriteringer og møte reelle behov. Skal man kunne ivareta både seg selv og brukerne man står i møte med, er det viktig å finne slike gode strategier. Disse strategiene vil kunne være til god hjelp når det dukker opp utfordringer i det daglige arbeidet, samtidig som man bør ha en bevissthet rundt hvordan strategiene kan påvirke gjennomførelsen av arbeidet.

Funnene vi sitter igjen med viser at programrådgiverne ikke har gode nok forutsetninger for å strekke til i arbeidet, men at de synes å ha utviklet mekanismer for å håndtere arbeidsmengden. Posisjonen som bakkebyråkrat setter dem i et krysspress mellom flyktnings behov og byråkratiets rammevilkår, som krever god vurderingsevne og bruk av det skjønnsrommet man har.

Hvilken rolle tar programrådgivere i arbeidet med flyktninger?

For å svare på andre forskningsspørsmål: «hvilken rolle tar programrådgivere i arbeidet med flyktninger?», vil vi her se på hvordan programrådgiverne sitt arbeid og forståelse for eget arbeid er med og påvirker hvilken rolle de tar i møte med flyktninger. Ut ifra funnene ser vi at det er stor variasjon i programrådgivernes rolle etter hvordan arbeidet er organisert. Vi ser også at programrådgiverne er avhengig av selvstendige vurderinger når det gjelder hvordan de skal tilnærme seg ulike situasjoner. Vi vil analysere funnene nærmere opp mot Zacks teori om moralske disposisjoner.

Funnene viser at organiseringen av arbeidet er med og påvirker både relasjonsarbeidet og programrådgiverens rolle. Da relasjonen er det viktigste verktøyet programrådgiverne har i arbeidet for å hjelpe deltakerne mot måloppnåelse, er det derfor viktig å være bevisst faktorer som bidrar til å skape og opprettholde gode relasjoner. Programrådgiverne er avhengig av å forstå flyktningsenes hjelpebehov, skal de kunne bruke relasjonen aktivt i arbeidet. Dette kan også hjelpe programrådgiverne med å håndtere det krysspresset de står i, og bidra til at de i større grad klarer å skifte mellom ulike roller når situasjonsbetingelsene endrer seg, slik Zacka påpeker at en dreven bakkebyråkrat bør kunne (2017, s. 96). Det vi ser gjennom analysen er

stor bruk av både administrativt og profesjonelt skjønn, og programrådgiverne virker å balansere mellom de ulike rollene når arbeidet krever selvstendige vurderinger. Programrådgivere som har ansvar for deltakerne kun i introduksjonsprogrammet kan ses å slippe unna spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll i større grad (Levin I., 2015, ss. 40-41). «Har du både programrådgiverhatten og miljøterapeuthatten på så er det vanskeligere. Du må vise omsorg og så må du trekke lønn dagen etter». Ut ifra dette kan vi forstå det som at programrådgiveren inntar en rolle som «håndhever», hvor kontroll kommer foran ansvaret for å hjelpe (Zacka, 2017). På den andre siden kan også kontroll forstås som en form for hjelp, ved at man setter krav til deltakerne og kontrollerer at de følger opp med mål om å hjelpe de oppnå sitt sluttmaal. Det å inneha en kontrollfunksjon kan slik være en positiv faktor som bidrar til endring og måloppnåelse. Dette krever derimot at man har en tydelig bevissthet rundt egne vurderinger og mulige utfall av disse, slik at man klarer å navigere seg frem til gode løsninger (Oterholm, 2015, s. 175).

Ut fra funndelen ser vi at programrådgiverne tar ulike roller når det kommer til tolkning av lovverkets muligheter for utvidelse av introduksjonsprogram. Integreringslovens §13 femte ledd sier at «Introduksjonsprogrammet kan bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse» (Integreringsloven, 2021). Vi ser derimot nokså ulike praksis blant informantene. I loven står det «grunn til å forvente», som kan være åpningen for de ulike tolkningene mellom profesjonsutøverne. En forteller at de har utvidet introduksjonsprogrammet til alle deltakere med fire måneder, da de må behandle alle likt også. Vi kan forstå dette i lys av Zacka sin teori om den «lunka byråkraten». Dette kan også være en håndteringsmekanisme for å kompensere for mangel på tid, da man slipper å ta individuelle vurderinger i like stor grad. I motsetning sier en annen informant: «Det er individuelt for å utvide. Hvis sjansen for at du klarer å oppnå sluttmaal er liten så utvider vi ikke». Her ser vi i større grad «håndheveren», som er mest opptatt av å følge lovverket. En tredje informant sier: «Du skal jo følge loven, men det er det der å lete med lykt og lupe da kanskje». Her ser vi mer den siste av de tre moralske disposisjonene Zacka snakker om, omsorgsbyråkraten, eller «hjelperen», som prøver å strekke seg for å hjelpe brukeren etter beste evne (Zacka, 2017). Funnene viser altså tydelige forskjeller når det gjelder tolkning av loven og hvilken rolle de tar. Samtidig ser vi også ut ifra andre funn at informantene har en felles forståelse om at seks måneders program er alt for kort, som kan være medvirkende til at noen velger en praksis som åpner for større frihet rundt hvordan de velger å tolke loven. Vi ser her at arbeidet til programrådgiverne innebærer stort rom for bruk av skjønn.

På basis av funnene kan vi så langt konkludere med at programrådgivernes rolle påvirkes av arbeidets organisering. Når det gjelder hvilken rolle programrådgiverne tar, ser vi også her et krysspress som følge av ulike forventninger. Samtidig har de et stort handlingsrom for bruk av skjønn, hvor de må pendle mellom ulike roller etter som situasjonsbetingelsene og arbeidsvilkårene endrer seg, for å kunne møte de behovene og kravene arbeidet stiller til dem.

Hvordan opplever programrådgivere arbeidet med flyktninger?

For å finne svar på siste forskningsspørsmål: «hvordan opplever programrådgivere arbeidet med flyktninger?», vil vi se på faktorer som påvirker arbeidet til programrådgiverne og deres opplevelse av eget arbeid. På basis av funnene ser vi at programrådgiverne opplever arbeidet som givende, samtidig som det er vanskelig å ivareta flyktnings behov innen de rammene arbeidet gir. Programrådgiverne opplever også en form for håpløshet når det gjelder samarbeid med Nav. For å forstå dette nærmere vil vi analysere funnene opp mot teori om bakkebyråkrati, ved å se på arbeidsvilkår og forventningspress.

Nav er den viktigste aktøren som skal hjelpe flyktingene i slutfasen og etter endt introduksjonsprogram. Med et økt antall flyktninger, og påfølgende ekstra arbeid med bosetting og oppfølging, har mange flyktningkontor satt inn ekstra ressurser og fått flere ansatte. Programrådgiverne opplever derimot at Nav ikke har tatt innover seg det reelle behovet, og dermed ikke klarer å ta over og fortsette integreringsprosessen etter at deltakerne er ferdig i introduksjonsprogrammet. Integreringslovens § 13 sjette ledd tredje punktum sier at: «Kommunen bør i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen». Slik programrådgiverne opplever situasjonen blir ikke denne lovhjemmelen etterfulgt, noe som kan gå ut over deres motivasjon for å legge til rette for et godt løp. Godt samarbeid er ikke bare viktig for å utveksle tverrprofesjonell kompetanse og kunnskap, men også for å ivareta flyktingenes behov og interesser (Willumsen, 2019). Slik situasjonen er kan det også være at programrådgiverne og Nav forstår deltakernes behov ulikt. Både programrådgivere og ansatte i Nav står i et krysspress, da de har ulike ansvarsområder og arbeidsvilkår, som kan bidra til en mismatch i samarbeidet de imellom (Berg, 2015, ss. 76-77). Analysen er gjort av programrådgivernes

opplevelse av arbeidet, og sier dermed ingenting om hvordan Nav opplever det på den andre siden.

Fra funndelen vet vi at det er viktig å huske at det er flyktninger vi arbeider med. Det å skulle integreres i et nytt samfunn, og komme i arbeid innenfor kort tid kan påvirke den psykiske helsen negativt, og er noe man bør ha god bevissthet rundt i arbeidet. I møte med flyktninger er det viktig å prøve å se den enkeltes behov og forståelse av egen situasjon, noe som krever empatisk holdning og god evne til mentalisering (Levin & Ellingsen, 2015, s. 118).

Programrådgiveren er gjerne den som kjenner flyktningene best, og ser hvordan det å skulle lære både språk, digitale verktøy, samfunnskunnskap, arbeidsrett osv. er krevende og slitsomt. Programrådgiverne opplever samtidig et stress knyttet til det å starte en integreringsprosess og legge til rette for alt hver enkelt deltaker skal gjennom i løpet av introduksjonsprogrammet. Rammevilkårene for arbeidet til bakkebyråkratene synes her å kunne være bidragsytende til moralsk stress (Berg, 2015). Til tross for dette ser vi også i lys av funnene at programrådgiverne opplever arbeidet som meningsfylt og givende. Det å ha brukeren i fokus, motivere og arbeide mot hjelp-til-selvhelp, ser vi ut fra analysen som viktige faktorer som bidrar til positive opplevelser av arbeidet. Selv om programrådgiverne opplever arbeidet som krevende, og står i et krysspress mellom ulike forventninger, er det altså på den andre siden en klar opplevelse av giv og glede som motiverer i arbeidshverdagen.

På basis av funnene kan vi så langt konkludere med at programrådgiverne opplever arbeidet som meningsfullt, samtidig som det å arbeide innenfor så korte tidsrammer oppleves som stressende, og fører med seg dilemmaer for å skulle ivareta flyktningenes behov. Vi ser også at Nav er en viktig samarbeidsaktør, men at samarbeidet oppleves som problematisk og lite fremoverrettet. Vi ser også her et tydelig krysspress og behov for skjønn, som følger av ulike forventninger, opplevelse og forståelse av arbeidet.

Avslutning

Gjennom studien har vi fått innblikk i programrådgivernes arbeid, både når det gjelder ansvarsområder, rammevilkår og relasjonsarbeid. For å svare på oppgavens problemstilling vil vi først oppsummere svarene på de tre komplementære forskningsspørsmålene.

Avslutningsvis vil vi presentere studiens bidrag og svar på problemstillingen, med forslag til videre forskning innen feltet.

Vi ser fra svaret på første forskningsspørsmål, om hvordan programrådgivere møter praktiske utfordringer i arbeidet, at programrådgiverne ikke har gode nok forutsetninger for å strekke til i det daglige arbeidet. Programrådgiverne fungerer som bindeledd mellom individ og samfunn, som gjør at de står i et krysspress mellom flyktingenes behov og byråkratiets rammevilkår. Programrådgiverne synes derimot å ha gode håndteringsmekanismer for å møte arbeidets utfordringer. Andre forskningsspørsmål, som handler om hvilken rolle programrådgiverne tar i arbeidet, viser at programrådgivernes rolle er noe påvirket av hvordan organiseringen er i kommunen. Arbeidet krever stor bruk av skjønn, og vi ser at programrådgiverne til en viss grad klarer å pendle mellom ulike roller når betingelsene og arbeidsvilkårene krever det. Samtidig ser vi at programrådgiverne heller mer mot det Zacka omtaler som «omsorgsbyråkraten», da vi ser tydelig preg av at de ønsker å strekke til og være omsorgspersoner. Siste forskningsspørsmål tar for seg programrådgivernes opplevelse av arbeidet. Analysen viser at programrådgiverne opplever arbeidet som meningsfullt, men å ivareta flyktingenes behov innenfor de korte tidsrammene oppleves som stressende og skaper etiske dilemmaer. Samarbeid og overgang til Nav sees også å være en stor utfordring, og oppleves som en hindring for kontinuiteten i integreringsprosessen.

Studien tar oss nå til problemstillingen: *Hvordan håndterer programrådgivere sitt arbeid med flyktinger som har minimum videregående utdanning fra hjemlandet?* Programrådgiverne håndterer sin rolle og posisjon med en medmenneskelig tilnærming, og som en «omsorgsbyråkrat». Dette forstår vi ut fra funnene da vi ser at programrådgiverne utnytter de «smutthullene» arbeidet har, for å gi flyktingene mest mulig tid og møte deres behov etter beste evne. Vi ser tydelige håndteringsmekanismer blant programrådgiverne, til tross for at arbeidet bærer med seg stor grad av krysspress. Programrådgiverne har stort handlingsrom og frihet til å utøve skjønn i arbeidet. Det å ha et så stort handlingsrom kan sette programrådgiverne i en vanskelig posisjon, da de er avhengig av å gjøre gode individuelle vurderinger og ta stilling til etiske dilemmaer. For store skjønnsrammer vil gi stort individuelt

skjønnsrom for den enkelte saksbehandleren, mens om skjønnsrommet er for lite vil arbeidet på den andre siden kunne oppleves som meningsløst.

Studien retter fokus mot de integreringspolitiske føringene og lovendringen som er gjort, og viser viktigheten av å ta bakkebyråkratenes perspektiv med i vurderinger av hvordan disse kontrollfunksjonene er med og fremmer/hemmer arbeidet. Programrådgiverne står i førstelinjen, og studien viser hva deres rolle innebærer, og belyser aktuelle problemstillinger vi ser som viktige å gå videre inn på. Når det gjelder studiens avgrensninger ser vi at selv om loven trådte i kraft 01.01.2021, er det en relativt fersk lovendring. Det å studere endringene over en lengre tidsperiode kan gi andre resultater. Situasjonen med Ukrainakrigen har også ført til ekstra belastning og press, som naturlig påvirker programrådgivernes helhetlige opplevelse av dagens situasjon. Studiens bidrag kan også være relevant for andre yrkesgrupper, som jobber med sårbare mennesker innenfor visse retningsgivende lover og rammevilkår. Til videre forskning ser vi behov for mer kunnskap omkring samarbeidet mellom flyktningetjenesten og Nav. Det å se på årsaksforklaringer og mulige løsninger til bedre tverrprofesjonelt samarbeid, samt hvordan man kan legge bedre til rette for god overføring for å videreføre kvalifisering og integreringsprosessen, ville kunne vært svært nyttig.

Bibliografi

- Alnes, J. H. (2020, Des 9). *Hermeneutikk*. Hentet fra <https://snl.no/hermeneutikk>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023, Feb 21). Høringssvar fra ffkf, faglig forum for kommunalt flyktningarbeid. Hentet fra <https://tinyurl.com/dus2pyka>
- Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. (2016). *Flyktninger og arbeid*. Rapport fra arbeidsgruppe. Hentet fra <https://tinyurl.com/5r3rs3m4>
- Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe, *Sosialt arbeid - en grunnbok* (s. 70).
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte? (Faforapport 2011:19)*. Fafo. Hentet fra https://www.faf.no/media/com_netsukii/20210.pdf
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere. (Faforapport 2015:26)*. Fafo. Hentet fra <https://tinyurl.com/cczdmkdp>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker - for hvem? (Faforapport 2017:31)*. Fafo. Hentet fra <https://www.faf.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Eikås, M., & Djupvik, A. R. (2016). *Organisert velferd: Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar*. Oslo: Samlaget.
- Gjersøe, H. M. (2016). Vurdering av arbeidsevne i Nav: Et spørsmål om kunnskap? *Sosiologi i dag, Årgang 46, nr. 1/2016 9-31*. Hentet fra <https://tinyurl.com/29nrtszp>
- Hagelund, A. (2007). Byråkratiske møter med sårbarhet. Snillhetskroll i arbeid med flyktninger. *Sosiologi i dag. Vol 37 (3-4)*. Hentet fra <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN1504-291X-2007-02-05>
- IMDI. (2021, 12 20). *Innvandrere i arbeidslivet*. Hentet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/innvandrere-i-arbeidslivet/>
- IMDI. (2021, 01 11). *Roller og ansvar*. Hentet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/generelle-bestemmelser/roller-og-ansvar/>
- IMDI. (2022, 04 21). *Kapittel 4 Introduksjonsprogrammet*. Hentet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet : <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringsloven/kapittel-4-introduksjonsprogrammet/>
- IMDI. (2022, 06 07). *Lov om integrering*. Hentet fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/ny-integreringslov/>
- Integreringsloven. (2021). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (u.d.). Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne flyktninger (Rundskriv G-01/2016) [Rundskriv]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>
- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I I. Ellingsen, I. Levin, B. Breit, & L. C. Kleppe, *Sosialt arbeid - en grunnbok*. Oslo: Universitetsforl.
- Levin, I., & Ellingsen, I. T. (2015). Relasjoner i sosialt arbeid. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe, *Sosialt arbeid. En grunnbok* (ss. 112-124). Oslo: Universitetsforlaget.

- Lien, T. (2018, 4 10). *NHO*. Hentet fra Betydningen av å få "alle" i arbeid:
<https://www.nho.no/regionkontor/nho-trondelag/artikkelarkiv/betydningen-av-a-fa-alle-i-arbeid/>
- Midtbøen, A. H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 56, Utg. 1. Hentet fra <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-291X-2015-01-01>
- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner. I I. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe, *Sosilt arbeid- ein grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Proba samfunnsanalyse. (2020). *Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet? (Rapport 2020:5)*. Hentet fra <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2020-5-Hvorfor-faller-flyktninger-ut-av-arbeidslivet.pdf>
- Regjeringa.no. (2021, 01 01). *Regjeringa.no*. Hentet fra Integreringsloven :
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/introduksjonslova/id2869534/>
- Regjeringen.no. (2016, 05 31). *Regjeringen.no*. Hentet fra Enighet om et hurtigspor inn i arbeidslivet:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/asd/pressemedlinger/2016/enighet-om-et-hurtigspor-inn-i-arbeidslivet/id2502297/>
- Røed, M., Schøne, P., & Umblijs, J. (2019). *Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen (Rapport 2019:8)*. Institutt for samfunnsforskning. Hentet fra <https://tinyurl.com/j7erwwdb>
- Statistisk sentralbyrå. (2017). Veien til en vellykket integrering? SSB. Hentet Apr 12, 2023 fra <https://tinyurl.com/yc8k37kn>
- Statistisk sentralbyrå. (2023, 25. jan). *Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger*. Hentet fra <https://tinyurl.com/2b5t3s88>
- Sterri, E. B. (2016). Kapasitet i integreringsapparatet (Fafo-notat 2016:06). Fafo. Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2016/10230.pdf>
- Stokken, R., Andenes, E., Båtevik, F. O., & Folkestad, B. (2022). *Handbok for førstegongsforskaren*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Willumsen, E. (2019). Tverrprofesjonelt samarbeid i sosialt arbeid. I L. I. Ellingsen I. T., & B. & Berg, *Sosialt arbeid. En grunnbok* (ss. 154-170). Oslo: Universitetsforlaget.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public Service and Moral Agency*. The Belknap Press of Harvard University Press.