

# MASTEROPPGAVE

Emnekode:

SO330S

Navn på kandidat:

Van Françoise Murekatete

## Integrering av innvandrere.

-En oppgave om kvalifisering av innvandrere med lite eller ingen skolegang i arbeidslivet gjennom styringsnettverk.

---

Dato: 18.05.2016

Totalt antall sider: 81

# Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Sammendrag .....	4
1.0 Innledning.....	5
1.1 Temaets aktualitet.....	5
1.2 Problemstilling .....	9
1.3 Teoretiske og metodologiske rammer for oppgaven.....	10
1.4 Avgrensning og begrepsavklaring.....	10
1.5 Leser-veiledning .....	11
2. Integrering – historiske og teoretiske perspektiver.....	12
2.1 Integrering og assimilering .....	12
2.2 Historiske perspektiver på integrering og assimilering i Norge.....	16
2.3 Norsk integreringspolitikk- Arbeidsmarkedet som arena for integrering.....	18
2.4 Ny sjanse.....	22
3. Nettverksteori.....	24
3.1 Introduksjon til nettverksbegrepet .....	24
3.2 Fordeler og ulemper ved styringsnettverk .....	26
3.3 Analytiske dimensjoner ved nettverk.....	28
3.3.1 Analysedimensjon 1: Gjensidig avhengighet.....	28
3.3.2 Analysedimensjon 2: Beslutninger gjennom forhandlinger.....	29
3.3.3 Analysedimensjon 3: Institusjonaliserte rammer.....	29
3.3.4 Analysedimensjon 4: Aktørene som inngår i styringsnettverk er selvregulerende .....	30
3.3.5 Analysedimensjon 5: Styringsnettverk bidrar til offentlig styring .....	30
4. Metode.....	32
4.1 Forskningstilnærmingen .....	32
4.2 Forskningsdesign .....	34
4.3 Utvalg av enhet .....	37
4.4 Utvalg av metode for datainnsamling .....	38
4.4.1 Intervju.....	38
4.4.2 Dokumentstudier.....	42
4.5 Dataanalyse.....	43
4.6 Forskningskvalitet.....	44
5. Analyse .....	46

5.1 Aktørene som inngår i et nettverk er gjensidig avhengige .....	46
5.1.1 Deltakernes behov påvirker hvem “Ny sjanse” samarbeider med.....	47
5.1.2 Kunnskapsoverføring .....	48
5.1.3 Statlige arbeidsrettede tiltak.....	49
5.1.4 Norskopplæring.....	50
5.1.5 Leksehjelpbidrag.....	52
5.1.6 «Norskvenn» som døråpner til det norske samfunnet.....	53
5.1.7 Mulighet for å skape et møte mellom minoritets- og majoritetsbefolkning. ....	54
5.1.8 Praksis - veien til jobb .....	55
5.1.9 Rekrutteringsmulighet. ....	60
5.1.10 Empowerment.....	61
5.1.11 Hovedfunn – gjensidig avhengighet og effekt av ressurser.....	64
5.2 Beslutninger gjennom forhandlinger .....	68
5.2.1 Hovedfunn - beslutninger .....	69
5.3 Aktørene som inngår i et nettverk jobber utfra institusjonaliserte rammer .....	70
5.3.1 Hovedfunn – institusjonaliserte rammer .....	71
5.4 Aktørene som inngår i styringsnettverk er selvregulerende.....	72
5.4.1 Hovedfunn – selvregulerende aktører.....	73
5.5 Styringsnettverk bidrar til offentlig styring. ....	74
5.5.1 Hovedfunn - Bidrar “Ny sjanse” til offentlig styring?.....	74
6. Konklusjon .....	76
6.1 Hvilken effekt har tiltakene i “Ny sjanse” når det gjelder å integrere deltakerne i arbeidslivet? .....	76
6.2 Hvordan påvirkes effekten av tiltakene gjennom måten samarbeidet er utformet på? .....	79
Litteraturliste .....	85
Vedlegg 1. Intervjuguide .....	87
Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informantene.....	89

## Forord

Denne masteroppgaven representerer avslutningsdelen av studiet mitt innenfor Master i politikk og samfunnsendring ved Nord Universitetet.

Det har vært spennende å skrive om integrering. Dette temaet er et av de viktigste utviklingsområdene innen norsk politikk. Derfor har det vært interessant å studere hvordan norske myndigheter løser denne problematikken.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Asbjørn Røiseland for hans gode og konstruktive råd i oppgavens skrivingsprosess. Dette har hjulpet mye og gitt meg stor motivasjon.

Det kunne ikke ha vært mulig for meg å skrive denne oppgaven uten informasjon fra informantene. Derfor vil jeg takke mine informanter for tiden de ofret for å gi meg informasjon som jeg trengte.

Videre vil jeg rette en spesiell takk til Sissel Hughes for støtte og innspill underveis i prosessen.

Nord universitetets biblioteket fortjener også en stor takk for bøkene de lånte meg i en lang periode.

Jeg vil videre takke min familie for oppmuntring og den støtten de har gitt meg under hele utdanningen min.

Bodø, 18. mai 2016

Van Françoise Murekatete

## Sammendrag

Samarbeid har vært en av de viktigste strategiene for de offentlige myndighetene for å løse samfunnsproblemer. På bakgrunn av dette har jeg studert hvordan offentlige myndigheter, frivillige og private aktører samarbeider gjennom integreringstiltaket “Ny sjanse” for å løse problemet innvandrere står overfor, nemlig arbeidsledighet. Mitt fokus har vært å studere ressursene samarbeidspartnerne setter sammen og måten de samarbeider på for å kunne integrere deltakerne i arbeidslivet.

Jeg har jobbet etter følgende hovedproblemstilling:

*«Hvilken effekt har tiltakene i “Ny sjanse” når det gjelder å integrere deltakerne i arbeidslivet, og hvordan påvirkes effekten av måten samarbeidet er utformet på?»*

For å kunne svare på problemstillingen har jeg tatt i utgangspunkt i teori om nettverksstyring, og de analytiske dimensjonene som kjennetegner et ideelt nettverk.

Jeg har studert “Ny sjanse” som er et integreringstiltak som omfatter offentlige, frivillige og arbeidsgivere. Dataene ble samlet inn gjennom intervjuetoden, hvor jeg intervjuet seks samarbeidspartnere, totalt sju informanter. Det ble brukt halvstrukturelt intervju som primærmetode. I tillegg har jeg anvendt dokumentundersøkelser som tilleggsdata.

I et ideelt nettverk er partene gjensidig avhengige av hverandre, de tar beslutninger gjennom forhandlinger og jobber ut ifra institusjonaliserte rammer. Nettverket er selvregulerende og de jobber for å bidra til offentlig styring i den forstand at de løser sosiale problemer. Jeg har studert tiltaket “Ny sjanse” utfra disse nettverkskriteriene.

## 1.0 Innledning

*Denne oppgaven handler om hvordan integrering av innvandrere skjer i Norge, med særlig vekt på tiltak rettet mot den gruppen som har lite eller ingen utdanning. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for hvorfor jeg mener temaet er aktuelt og hvilke problemstillinger jeg vil forsøke å besvare.*

### 1.1 Temaets aktualitet

Norge har blitt et mer og mer flerkulturelt samfunn. I januar 2016 bodde det 698 500 innvandrere og 149 600 norskfødte med innvandrerforeldre i Norge, noe som tilsvarer 13,4 prosent av en befolkning på 5,2 millioner. Disse innvandrerne har bakgrunn fra til sammen 223 ulike land. Statistisk sentralbyrå definerer begrepet innvandrere som personer som er født i utlandet av to utenlandskfødte foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge.

I en stadig mer globalisert verden befinner folk seg på ulike kanter av verden av forskjellige grunner. Folk flytter fra sitt hjemland på grunn av studier, arbeid, krig osv. Derfor kategoriserer norske myndigheter innvandrere i ulike grupper: innvandrerarbeider, flyktninger, asylsøkere, innvandrerstudenter og familiegjenforente innvandrere.

Innvandrerarbeidere er personer som kommer til Norge på grunn av arbeid og får oppholdstillatelse av denne grunn. Denne kategorien som i dag domineres av folk fra Øst-Europa utgjorde 33 prosent fra 1990 til 2014 ifølge SSB, mens flyktninger og asylsøkere utgjorde 19 prosent i dette tidsrommet. Den sistnevnte gruppen har flyttet til Norge på grunn av uro eller krig i sitt hjemland og av denne grunn fått innvilget beskyttelse av den norske staten.

Familiegjenforente er personer som har flyttet til Norge for å være sammen med sine familier som oppholder seg i Norge, og denne gruppen utgjorde 36 prosent av innvandrere mellom 1990 og 2014. Innvandrerstudenter er personer som bor i Norge på grunn av utdanning, og deres andel var 10 prosent av innvandrere i samme tidsrom.

Når man innvandrer til et annet land må man starte et nytt liv i det landet man har flyttet til. Dette betyr at innvandrere må integrere seg og bli en del av det nye samfunnet. Man skal lære seg verdier, normer, kultur, språk, regler og annet som det samfunnet man har flyttet til står for. Innen moderne statsvitenskap har det vært vanlig å mene at en stat er mer stabil hvis den er basert på en

viss homogenitet, en form for samforstand (Brochmann 2002:39). Derfor bør innvandrere integreres på best mulig måte i det landet de er flyttet til.

I de fleste vestlige land som Norge kan sammenliknes med, er det enighet om at innvandrere har rettigheter og plikter til å delta på lik linje med majoriteten i det samfunnet de er blitt en del av. Disse demokratiske vestlige land har etablert ulike tiltak for å hjelpe de nye innbyggerne til å integrere seg slik at de kan delta på ulike arenaer i samfunnet.

I norsk innvandringspolitikk er integrering definert som en samfunnsmessig prosess der både majoritets- og minoritetsbefolkningene kan delta i samfunnslivet som fullverdige medlemmer (NOU 2011:7). For at innvandrere skal ha mulighet til fullverdig å delta i samfunnslivet på lik linje med majoriteten i det norske samfunnet, har norske myndigheter utformet ulike tiltak som skal bidra i integreringsprosessen. Disse er ment å hjelpe innvandrere å lære språk, kultur, normer, verdier og annet for at de kan bli sosialisert og delta på alle norske samfunnsarenaer. Formålet med integreringspolitikken i Norge er å styrke nyankomnes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet (NOU 2011:11). Et eksempel på slike tiltak er introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Dette tiltaket skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk språk, norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i yrkeslivet (NOU 2011:11).

Andre tiltak som norske myndigheter har etablert for å integrere innvandrere i det norske arbeidsmarkedet, er “Ny sjanse”, Jobbsjansen og AMO-kurs. Det viktigste formålet med disse tiltakene er å gi innvandrere relevant kunnskap og ikke minst ferdigheter som kan gjøre dem mer attraktive for det norske arbeidsmarkedet slik at de kan komme raskt i arbeid og forsørge seg selv (NOU 2011:14). Integreringspolitikken i Norge er meget opptatt av at innvandrere skal være i jobb, og bruker arbeid som integreringsverktøy eller integreringsmetode. Dette valget av metode kan forklares med at arbeid er en viktig verdi i seg selv i den norske befolkningen og i norsk politisk tankegang. Arbeid blir ofte brukt som en målestokk for å måle om innvandrere er godt eller dårlig integrert i det norske samfunnet. Det å ha arbeid betyr mye for de fleste norske borgere. Arbeid gir folk økonomisk selvstendighet, altså evne til å forsørge seg selv. Arbeid skaper hverdagsrutiner, sosiale nettverk og vennskap, sosial tilhørighet og en følelse av å være med og bidra til det samfunnet en er en del av. Et annet moment som kan forklare hvorfor den norske integreringspolitikken fokuserer på arbeid, er at den norske velferdsmodellen er avhengig

av høy yrkesdeltakelse for å være bærekraftig (NOU 2011:7). Både innvandrere og befolkningen for øvrig skal være med på å finansiere den universelle velferdsstaten, og derfor er staten opptatt av at alle som kan jobbe skal være i arbeid.

Men selv om integreringspolitikken i Norge alltid har brukt yrkesdeltakelse som en strategi for å integrere innvandrere, viser forskning at det er store forskjeller i sysselsetting mellom innvandrere og befolkningen for øvrig, og at forskjellene har vært relativt stabile de siste 20 årene (Djuve og Kavli 2007 i Hamskiftet). Innvandrere mottar også mer økonomisk sosialhjelp og lever under dårligere levekår enn resten av befolkningen (NOU 2011:14). Ifølge SSB lå ledigheten på 7,0 prosent for innvandrere i november 2015, kontra 2,9 for majoritetsbefolkningen. Den registrerte ledigheten for innvandrerkvinner var i november 2015 på 6,8 prosent mot 1,7 for majoritetskvinner.

Denne forskjellen mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen når det gjelder yrkesdeltakelse og levekår har skapt kritikk i media. Kritikken går mye på at integreringspolitikken i Norge har slått feil, og dette bekymrer norske myndigheter. Det hevdes at faktorer som påvirker lav deltakelse i yrkeslivet blant innvandrere er mangel på norskkunnskaper, lav utdanning, innvandringsbakgrunn, botid, helse, økonomiske insentiver, diskriminering i arbeidslivet, overkvalifisert og mangel på sosiale nettverk (NOU 2011:14). Selv om forskning viser at innvandrere generelt er mer utsatt for lav deltakelse i yrkeslivet og har høyere ledighet enn den øvrige befolkningen, viser forskning at innvandrergrupper fra ikke-vestlige land og innvandrerkvinner er de gruppene som er mest utsatt for lav yrkesdeltakelse.

Innvandrerkvinner kommer også dårligere ut når det gjelder deltakelse i det norske arbeidsmarkedet og samfunnslivet for øvrig. En ekspertrapport hevder at innvandrerkvinner i større grad står utenfor arbeidslivet enn innvandrer menn (NOU 2011:14). De gjør mer husarbeid, snakker dårligere norsk og føler seg i større grad ensomme. Ekspertgruppen skriver videre at det antas at en kombinasjon av verdiforankrede holdninger til kvinners yrkesaktivitet i ulike livsfaser blant ulike innvandrergrupper kombinert med institusjonelle trekk ved den norske velferdsstaten, og trekk ved arbeidsmarkedet tilsammen skaper hindringer for innvandrerkvinnenes deltakelse på arbeidsmarkedet. Både NOU 2011: 11 og NOU 2011:7 og andre norske forskere som har forsket på deltakelse av innvandrerkvinner i det norske arbeidslivet skriver at innvandrerkvinner har veldig lav sysselsetting og høy arbeidsledighet og at flere av dem lever av offentlige ytelser, samt



at de ofte er forsørget av sine ektemenn eller familiemedlemmer. Deres gjennomsnittlige inntekt er også lav i forhold til den gjennomsnittlige inntekten til befolkningen for øvrig. Lav inntekt begrenser mulighetene både for dem og deres barn til å delta i forskjellige aktiviteter som krever økonomiske midler. Dette fører til at de blir kategorisert som fattige grupper i Norge.

Norske myndigheter er enige om å forbedre denne problematiske integreringssituasjonen som innvandrere står overfor, og da ikke minst når det gjelder kvinner. Å øke sysselsettingen blant innvandrerkvinner som deltar minst på arbeidsmarkedet er viktig for en likestillingsmålsetting, det bidrar til barnas integrering, det vil forbedre kunnskapen om det norske samfunnet og det vil bidra i fattigdomsbekjempelsen. I integreringsmeldingen som ble lansert av Regjeringen 02.04.2013, sies det at integrering av innvandrerkvinner bør styrkes gjennom arbeidsdeltakelse. Gjennom arbeid lærer man seg språket, får kontakt med mennesker, og får en helhetlig forståelse av hvordan samfunnet fungerer. Regjeringen vil prioritere innvandrerkvinner som deltar mindre på arbeidsmarkedet slik at samfunnet kan benytte de ressursene disse kvinnene har for utviklingen av landet.

På bakgrunn av dette har norske myndigheter utformet "Ny sjanse" og Jobbsjansen som er to kvalifiseringstiltak for å integrere innvandrerkvinner i arbeidslivet. Disse to tiltakene har også innvandrer menn som målgruppe, men deres fokus skal være og domineres av innvandrerkvinner. "Ny sjanse" startet i 2005 som et nasjonalt prøveprosjekt som ble organisert lokalt og gjennomført i ulike kommuner i landet. I 2013 ble "Ny sjanse" videreført til Jobbsjansen og er et nasjonalt permanent kvalifiseringstiltak for innvandrere.

Noen kommuner bl.a. kommunen som ble mitt case-studie (jeg nevner ikke navn på grunn av anonymitet) har imidlertid valgt å beholde "Ny sjanse" som et kvalifiseringstiltak for innvandrere. Denne kommunen har omgjort "Ny sjanse" fra et nasjonalt til et kommunalt tiltak. Dette betyr at den tilbyr både Jobbsjansen-tiltaket som forsøker å kvalifisere innvandrerkvinner som har høyere utdanning fra sitt hjemland og som står uten jobb, og "Ny sjanse" som retter seg mot å kvalifisere innvandrerkvinner med lav eller ingen utdanning i arbeidslivet.

Målgruppen til "Ny sjanse" i denne kommunen er innvandrere som NAV vurderer å ha nedsatt arbeidsevne. Det betyr at deltakerne har liten eller ingen jobberfaring, har lave norsk

språkferdigheter og har store omsorgsoppgaver hjemme. “Ny sjanse” setter mer fokus på å løfte innvandrerkvinner ut av fattigdom og sosialhjelpsavhengighet.

For å lykkes med dette har denne kommunen valgt å samarbeide med andre offentlige organisasjoner, sivile aktører som frivillige organisasjoner og det private næringslivet. I denne oppgaven er jeg interessert i å finne ut hvordan “Ny sjanse” og deres partnere samarbeider for å løse den utfordringen denne innvandringsgruppen står overfor, hvilke ressurser de benytter og hvordan aktørene selv opplever effekten av ressursene eller tiltakene de setter inn.

## 1.2 Problemstilling

Målet med denne oppgaven er å studere hvordan “Ny sjanse” fungerer som et nettverk eller samarbeidstiltak både i forhold til organisering, arbeidsmåter og effekten av de ressurser de jobber utfra.

Opgavens hovedproblemstilling er:

*«Hvilken effekt har tiltakene i “Ny sjanse” når det gjelder å integrere deltakerne i arbeidslivet, og hvordan påvirkes effekten av måten samarbeidet er utformet på?»*

Som vist består denne hovedproblemstillingen av to spørsmål. For å besvare den overordnede problemstillingen har jeg delt den i to konkrete forskningsspørsmål som skal lede den oppgaven.

*1. Hvilken effekt har tiltakene i “Ny sjanse” når det gjelder å integrere deltakerne i arbeidslivet?*

Hensikten med dette forskningsspørsmålet er å studere effekten tiltakene eller ressursene som “Ny sjanse” og samarbeidspartene setter sammen har for å kvalifisere deltakerne i arbeidslivet. Målet er altså ikke å telle hvor mange deltakere som har fått jobb, men hvordan aktørene selv opplever tiltakene som de bruker for oppnå målet.

*2. Hvordan påvirkes effekten av måten samarbeidet er utformet på?*

Målet med studiens andre forskningsspørsmål er å studere og beskrive hvordan “Ny sjanse” utformer tiltakene eller ressurser som de jobber utfra for å integrere deltakerne i arbeidslivet. Det jeg konkret er interessert i å finne ut ved å stille dette spørsmålet er om “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere utvikler tiltakene og andre arbeidsmetoder i felleskap hvor alle aktørene er

representert. Og videre om samarbeidspartene tar beslutninger sammen når det gjelder integreringsarbeid som de jobber imot. Hvilke konsekvenser kan oppstå dersom ikke samarbeidspartene jobber i felleskap?

Jeg stiller disse spørsmålene fordi nettverksteori sier at når offentlige, private og frivillige aktører samarbeider for å løse et sosialt problem, kjennetegnes dette ved å jobbe i felleskap.

### 1.3 Teoretiske og metodologiske rammer for oppgaven

Vitenskapelig forskning hviler på noen teoretiske forutsetninger eller ideer som hjelper forskere å belyse de sosiale fenomener som studeres. Nettverksteori er en av teoriene som benyttes for å studere samarbeid mellom offentlige, private og frivillige aktører for å løse sosiale problemer. Siden “Ny sjanse” karakteriseres av den typen samarbeid som er beskrevet ovenfor, har jeg valgt nettverksteori for å hjelpe meg å studere hvordan “Ny sjanse” fungerer som et nettverk. Jeg tar her utgangspunkt i fem analysedimensjoner ved styringsnettverk formulert av Sørensen og Torfing (2005). Det finnes sikkert andre teorier bl.a. organisasjonsteori som også kan benyttes for å studere en institusjon som “Ny sjanse”. Organisasjonsteori passer imidlertid best for å studere en institusjon eller organisasjon som domineres av hierarkistyring (Røiseland og Vabo 2012:24). Derfor kan denne ikke være relevant for å studere en institusjon der det inngår autonome aktører som har valgt å samarbeide frivillig, slik tilfellet er med “Ny sjanse”.

Studien er basert på kvalitative data samlet inn gjennom intervju av ledere og koordinatører av “Ny sjanse” og deres hovedsamarbeidspartnere, samt et dokumentstudium. Fordi aktørene som samarbeider jobber ut fra meninger, verdier og forståelse som de utvikler gjennom samhandling, kan dybdeintervjuet som metode gi meg mulighet til å studere hvordan samarbeidet mellom “Ny sjanse” og deres hovedsamarbeidspartnere fungerer, og ikke minst hvordan de opplever tiltakene de bruker for å nå målet.

### 1.4 Avgrensning og begrepsavklaring

Opgaven er begrenset til å omfatte samarbeidet mellom “Ny sjanse” og deres hovedsamarbeidspartnere, samt de ressurser som de setter sammen i integreringsarbeidet. Jeg har valgt å ikke inkludere “Ny sjanse”s deltakere i denne undersøkelsen. Grunnen er at jeg vil

fokusere på å studere de muligheter som styringsnettverk skaper for å løse samfunnets sosiale problemer. Det hadde vært interessant å høre med deltakere hvordan de opplever tilbudene de får hos “Ny sjanse”, men jeg velger å se bort fra dette da det er styringsnettverk som er mitt fokus.

«Nettverk» betyr i denne oppgaven ikke det samme som i dagligspråket; f.eks. sosiale nettverk, familie, venner, eller bekjente, osv. Jeg bruker nettverksbegrepet for å omtale politiske styringsnettverk som innebærer samarbeid mellom offentlige, private og frivillige organisasjoner satt sammen for å løse samfunnsoppgaver. Samarbeidsbegrepet som jeg bruker i denne oppgaven refererer til samarbeid mellom aktører fra ulike organisasjoner. Det gjelder ikke internt samarbeid mellom ansatte fra samme organisasjon.

I denne oppgaven bruker jeg gjerne begrepene samarbeid, styringsnettverk eller bare nettverk med samme betydning. Dette fordi disse begrepene refererer til at ulike aktører fra ulike organisasjoner settes sammen, i denne sammenheng “Ny sjanse”s samarbeidspartnere, for å nå et bestemt mål.

Tiltak, ressurser og tilbud er også begreper som benyttes i samme betydning eller som synonymer i denne oppgaven. Fordi de innebærer samme betydning og kan tolkes på samme måte når det gjelder samarbeidet.

### 1.5 Leser-veiledning

Oppgaven inneholder følgende deler: Kapittel 2 inneholder historiske og teoretiske perspektiver på integrering. I kapittel 3 redegjør jeg for nettverksteori. Valg av metode beskrives i kapittel 4. I kapittel 5 analyserer jeg empiriske funn. Til sist i kapittel 6 finnes svar på problemstillinger og konklusjon.

## 2. Integrering – historiske og teoretiske perspektiver.

*I dette kapitlet vil jeg se nærmere på betydningen av integrering for samfunnets utvikling. Jeg presenterer to ulike tilnæringsmetoder, assimilering og integrering da begge tilnæringsmetodene er blitt brukt av norske myndigheter. Jeg vil også se kort på hvilke utfordringer myndighetene møter når de skal forsøke å integrere nye medlemmer i samfunnet, og arbeidsmarkedet som arena for integrering. Til slutt skal jeg introdusere og plassere «Ny sjanse» i den norske integreringspolitikken.*

### 2.1 Integrering og assimilering

Samfunnsmedlemmer som befinner seg i en stat eller et geografisk område har en tendens til å bli betraktet som en nasjon. De deler ofte felles kultur, språk, verdier, normer, og historie som binder dem sammen, og som danner grunnlag for deres interaksjon som en nasjon. Regler, lover og prosedyrer som offentlige myndigheter etablerer for å opprettholde sosial orden er basert på samfunnsmedlemmenes meninger og verdier. Samtidig er det få nasjoner som omfatter en homogen befolkning i den globaliserte verden. De fleste demokratiske vestlige land har både majoritets- og minoritetsinnbyggere. Minoritetsbefolkningen kan være innvandrere eller innfødte folkegrupper som anses som minoriteter, f.eks. samene i Norge. Siden en nasjon var ment å være en homogen befolkning som deler kultur, verdier, og tankesett, har det multikulturelle samfunn skapt utfordringer for myndigheter i vestlige stater. Grunnen er at politikernes vurderinger ofte er basert på opinionen blant majoritetsbefolkningen. Dette bryter med prinsipper som demokratiske og liberale land styrer ut fra, nemlig like rettigheter og likebehandling blant borgerne (Entzinger 2000).

Stilt overfor denne utfordringen har de vestlige demokratiene utviklet ulike virkemidler for å få minoritetsborgere til å tilpasse seg majoritetens kultur og levemåte. Dette skal bidra til å skape rettferdige samfunn som inkluderer alle borgere på alle samfunnsarenaer, det vil si politiske, kulturelle og økonomiske. Integrering av minoritetsborgere i majoritetsbefolkningen har blitt offentlige myndigheters strategi for å hjelpe minoriteter til å tilpasse seg majoritetens verdier, kultur, språk, normer osv.

Begrepet integrering er sosiologisk og innebærer læring av og tilpasning til samfunnets verdigrunnlag – prosesser som knytter individet til samfunnet, både økonomisk og sosialt, og

skaper tilhørighet og lojalitet (Brochmann 2002:30). Alle som lever i et samfunn gjennomgår stadige integrerings- og sosialiseringprosesser for å bli velfungerende samfunnsmedlemmer. Vi blir sosialisert gjennom sentrale samfunnsinstitusjoner som familie, skole, religionsfellesskap, arbeidslivet og lokalsamfunnet. Dette betyr at ingen er integrert en gang for alle, men lærer og tilpasser seg nye lover og regler i samfunn som er i stadig endring. Integreringsprosessen blir tydeliggjort når en snakker om integrering av innvandrere, fordi innvandrere har hatt grunnsosialiseringen i et annet samfunn og skal sosialiseres på nytt i en ny sammenheng (Brochmann 2002:31). Det motsatte av integrering er marginalisering eller eksklusjon. Det innebærer undergraving av de sosiale og symbolske båndene mellom individ og samfunn, og fører til svak deltakelse og manglende tilhørighet og innflytelse (Brochmann 2002:31).

Hvordan integrering av minoriteter i et samfunn skal foregå og hva det skal innebære er uklart, men en kan si at dette kan påvirkes av hvilke økonomiske, sosiale og politiske forhold et land har bygget opp eller utformet. Immigrasjonslitteratur presenterer to dominerende tilnærminger som ulike offentlige myndigheter i ulike land bruker for å hjelpe minoritetsborgere til å tilpasse seg. Disse er integrering, som jeg har nevnt tidligere, og assimilering.

Assimilering kan defineres som en prosess der individene vokser inn i et gitt kulturelt fellesskap og gradvis tilegner seg dette fellesskapets normer og verdier til individets normer ikke kan skilles fra samfunnets (Brochmann 2002:31). Konkret handler assimilering om «å gjøre lik». Den kan beskrives som en politikk myndighetene fører overfor minoritetsborgere for å gjøre dem mest mulig lik majoritetsbefolkningen, i forhold til kultur, språk, verdier osv. Dette kan gjennomføres med tvang eller vold eller at minoriteter aksepterer å bli assimilert fordi lover og regler tilsier det.

Assimileringstilnærmingen ser på innvandrere og andre minoritetsgrupper som en mengde enkeltpersoner med et felles problem, nemlig tilpasning til majoritetskulturen. Tanken bak denne tilnærmingen er å bygge et kulturelt homogent samfunn. Dette skal hjelpe myndigheter å behandle samfunnsmedlemmer likt og tildele like rettigheter og plikter uavhengig av kulturbakgrunn. Samtidig er det slik at pakken av goder og plikter bygger på hva majoritetsbefolkningen synes er bra (Brochmann 2002).

Integreringsstrategien tar utgangspunkt i at samfunnet er delt opp i forskjellige grupper som står i relasjon til helheten. I motsetning til assimilasjonsstrategien ser integreringstilnærmingen på

innvandrere og minoriteter ikke bare som individer, men som medlemmer av etniske grupper. Minoriteter innlemmes ved å få en sideordnet plassering i forhold til allerede etablerte grupper, mens individer får rettigheter knyttet til gruppen de tilhører (Brochmann 2002:32). De to strategiene har blitt forstått på forskjellige måter i ulike epoker. Assimileringsstrategien var mer brukt før 1970-tallet, da myndigheter tvang minoriteter til å lære majoritetens språk, verdier, normer, væremåter osv. Samene i Norge er et eksempel på dette (Brochmann 2002). Denne strategien ble ansett som autoritær og negativ.

Integreringsstrategien kom som en reaksjon på assimilering. Den ble vurdert som en positiv og ønskelig metode for å innlemme minoriteter i et samfunn, fordi den ga minoriteter mulighet å bevare sin kultur og språk. Integreringsstrategien ble presentert både i Norge og i andre land i Europa på 1970-tallet. På denne tiden hadde vestlige land begynt å se på heterogene, multi-etniske samfunn som positivt og ønskelig. Man begynte også å se på menneskene i etniske grupper som personer med ulike personligheter.

Selv om integrering ble sett som den beste strategien for å hjelpe minoriteter til å tilpasse seg samfunnet og majoritetskulturen i vestlige land, er det uklarheter, motsetninger og dilemmaer knyttet til integrasjonstenkingen (Brochmann 2002). Dette skyldes at majoritetens verdier, normer og levemåter kan være forskjellig fra minoritetens kultur. Et eksempel er likestilling mellom mann og kvinne. Noen innvandrer kulturer sier at kvinner ikke bør være i jobb, mens den norske kulturen ser arbeidet som en verdi i seg selv, noe som betyr at begge kjønn bør være i arbeid. Dette gjør det uklart hva integreringen innebærer og hvordan den kan realiseres.

Myndighetene skal respektere innvandrere og deres kultur, men ønsker samtidig at minoritetene skal dele verdier med majoriteten. Dermed blir det vanskelig å gjennomføre en effektiv politisk handlingsplan for integreringstiltak (Brochmann 2002).

Entzinger (2000) påpeker at integrering av innvandrere og minoriteter i vestlige land ofte mislykkes fordi myndighetene ikke integrerer nye samfunnsmedlemmer på alle arenaer. Han nevner tre sentrale arenaer som grunnleggende for samfunnssamhandling og fellesskap, nemlig nasjon, (samfunnet), stat og markedet. Ifølge han henger disse tre elementene sammen, og de må derfor tas hensyn til for å lykkes med integrering. Siden statens lover, regler og prinsipper bygger på majoritetens kultur og valg, bør myndighetene også sørge for å inkludere minoritetenes kultur i utformingen av verktøy for samfunnsstyring.

Markedet har viktige relasjoner til både staten og borgerne (nasjonen), og kan derfor heller ikke ekskluderes fra integreringsprosessen, hevder Entzinger (2000). Markedet styres ikke bare av markedsaktører. Særlig i velferdsstater er staten med på å regulere markedsmekanismene for å unngå sosiale og økonomiske forskjeller blant borgerne og gi dem bedre levekår. Minoriteter og innvandrere skyves ofte til side her på grunn av kulturskjevhet mellom dem og majoriteten. For å kunne lykkes med integrering må offentlige myndigheter innføre lover og regler som beskytter mot diskriminering i arbeidslivet. Arbeidsgivere er mer tilbøyelig til å ansette personer som deler deres kultur og utseende. Derfor er innvandrere og minoriteter mer utsatt for arbeidsledighet enn majoritetsbefolkningen i vestlige land (Entzinger 2000).

Brochmann (2002:42) refererer til filosofen Will Kymlicka, som har skrevet om hvordan liberale stater bør håndtere flerkulturelle samfunn. Han skiller mellom det han kaller nasjonsbyggende minoriteter (nasjonale minoriteter) og etniske minoriteter (innvandrere). Nasjonale minoriteter er ofte urbefolkning som har vært undertrykt tidligere i historien, eller at de ble ufrivillig innlemmet i en annen nasjonalstat (Brochmann 2002:42). I følge Kymlicka skal disse ha rett til å dyrke og bevare sin egen kultur innenfor majoritetssamfunnet, og myndighetene bør gi støtte for å gjøre dette mulig. Dette innebærer at nasjonale minoriteter skal være knyttet til sin egen kultur og samtidig være en del av majoritetskulturen. Samene i Norge har juridiske rettigheter til å bevare sin egen kultur, og samtidig er de nordmenn. Norske myndigheter bidrar til å finansiere denne bevaringen av samisk kultur.

Når det derimot gjelder etniske minoriteter eller innvandrerminderiteter, så har ikke de krav på tilsvarende grupperettigheter, men de har rett til å gi uttrykk for en egen identitet. Myndighetene tildeler dem generelle samfunnsborgerrettigheter heller enn spesielle grupperettigheter (Brochmann 2002:42). Dette betyr at innvandrere skal tilpasse seg majoritetens kultur, bl.a. ved å lære språket og andre verdier som står sentralt i landene de har emigrert til. Samtidig skal de få mulighet å bevare sin kultur, men da uten støtte fra myndighetene.

Begrunnelsen for at innvandrergupper ikke kan få samme rettigheter som nasjonale minoriteter, er at etniske minoriteter ses som personer som har sammensatt kultur. Det vil si at de har forskjellig landbakgrunn, språk og kultur, og de har en tendens til å bosette seg i ulike geografiske områder. I tillegg har innvandrere sin opprinnelige kultur som de mer eller mindre har valgt å bryte opp eller reise fra, og derfor kan de ikke få rettigheter til å bygge sin egen nasjon



innenfor en demokratisk stat (Brochmann 2002:42). Hovedoppgaven for myndighetene er å hjelpe innvandrere å bli integrert gjennom språkopplæring samt å bekjempe fordommer og diskriminering. Både i dette kapitlet og i oppgaven generelt forholder jeg meg til hvordan integrering av etniske minoriteter eller innvandrerminoriteter foregår i Norge.

## 2.2 Historiske perspektiver på integrering og assimilering i Norge.

Uklarhet om hva integrering skal innebære og hvordan den skal foregå ser ut til å ha skapt utfordringer for norske myndigheter om hvordan de kan oppnå de ønskede mål på integreringsområdet.

Før 1970-tallet ble minoriteter tvunget til å assimileres inn i den norske kulturen, det vil si være som nordmenn. Fra 1970-tallet og fram til 1980 tallet var derimot integreringspolitikken preget av å ville beskytte innvandrere mot assimileringsskrefter, og de skulle selv få velge hvilken form for tilpasning de foretrakk (Brochmann 2002:37). Dette betyr at man ikke lengre skulle bruke vold og tvang eller assimilering, som for eksempel samene eller taterne hadde opplevd.

Assimilering ble sett som illegitimt og en negativ strategi for å innlemme nye grupper i et samfunn. I denne perioden ble integreringsbegrepet brukt i den norske politikken, og dette gikk ut på at innvandrere samt andre minoriteter fikk lov til å bevare sin kultur, språk, religion, verdier osv. Holdningsskapende arbeid overfor majoritetsbefolkningen ble derfor et viktig satsingsområde, mens den offentlige innsatsen overfor innvandrere var sterkere preget av et tilretteleggende og kulturbevarende perspektiv (Djuve og Kavli 2007:204).

Norske myndigheter har imidlertid uklare siktemål knyttet et flerkulturelt samfunn for det er uklart hvilke av innvandrernes kulturverdier som er akseptable i det norske samfunnet. Dette fører til at integrering vanskelig kan realiseres gjennom politiske handlingsplaner, noe blant annet norske myndigheter har fått erfare i de siste 30 årene skriver Brochmann (2002:33).

Hun sier videre at i dagens internasjonale diskusjon og i politiske dokumenter dominerer en bestemt forståelse av hvordan innvandrere skal innlemmes i mottakersamfunn.

Integreringsstrategien ble prioritert og sett som den beste måten å gjøre dette. Dette innebar at holdningsskapende arbeid overfor majoritetsbefolkningen ble et viktig satsingsområde, mens den

offentlige innsatsen overfor innvandrere var sterkere preget av et tilretteleggende og kulturbevarende perspektiv (Djuve og Kavli 2007:204).

Integrering ble prioritert og sett som den beste måten å innlemme minoriteter på. Denne ideologien eller tenkemåten endret seg utover 1980- og 1990-tallet, for norske myndigheter hadde satt strengere grenser for valgfriheten som tidligere var grunnleggende for integrering.

Innvandrere og flyktninger ble forpliktet til å delta i samfunn og i arbeidsliv (Djuve og Kavli 2002:204). Myndighetene la vekt på at valgfriheten ikke er en rett til å stille seg utenfor samfunnet, blant annet ikke lære det norske språket og kunnskaper om det norske samfunnet. I Stortingsmelding nr. 39 (1987-88 i Brochmann 2002:37) ble det understreket at innvandrere, slik som nordmenn, måtte respektere lover og grunnleggende verdier i det norske samfunnet, og disse ble konkretisert til å være demokrati, likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter.

Selv om dette ble understreket, påpekte myndighetene at innvandrere fortsatt skulle ha mulighet til å bevare sin kultur. Denne endringen i den norske integreringspolitikken, nemlig fra valgfrihet til forpliktelse til å delta i det norske samfunnet, kan forklares med at flyktninger og innvandrere økte i antall på 80- og 90-tallet, og mange av dem levde av sosialhjelp.

Integreringsordningen som fant sted på denne tiden ble kritisert for å være utilstrekkelig. Innvandrere fikk noen få timer norskundervisning i uken, og kvaliteten på tilbudet varierte fra kommune til kommune. De som fikk dette tilbudet, var de som ønsket det (Norberg, 1994, Djuve og Pettersen 1997, Djuve og Kavli 2000 i Djuve og Kavli 2007:205). Både de utilstrekkelige integreringstiltakene og valgfriheten innvandrere fikk når det gjaldt deltakelse i integreringstiltak som myndighetene hadde lagt til rette for dem ble utsatt for kritikk på 1990-tallet. Kritikken rettet seg hovedsakelig mot tre forhold. Det første var at sosialhjelpssystemet som mange innvandrere var avhengig av, virket klientifiserende; det ble hevdet at hjelpen i seg selv bidro til å undergrave flyktingenes evne til å bli selvhjulpne (NOU 1986: 8, Wikan i Djuve og Kavli 2007: 205). Det andre gikk på om kvaliteten, kontinuiteten og intensiteten i kvalifiseringen var god nok, og forskjeller i tilbudet ble avdekket (Berg 1996, Djuve og Hagen, Djuve og Pettersen 1997 i Djuve og Kavli 2007:205). Det siste ankepunktet mot integreringspolitikken handlet om vag og utydelig formidling av norske grunnverdier (Wikan 2002 i Djuve og Kavli 2007:205). Den sistnevnte kritikken dreide seg om at myndighetenes politikk var uklar når det gjaldt hvilke av innvandrernes verdier og kulturer majoritetsbefolkningen skulle forholde seg til. Dette ble sett

som problematisk ettersom innvandrerkultur krasjer med norske grunnleggende verdier på områder som tvangsekteskap, kvinnelig omskjæring, likestilling, religiøs klesdrakt osv. Det flerkulturelle samfunnsidealet er vanskelig å realisere fordi målet er negativt definert og derfor uklart: Det er ikke assimilasjon, og midlene for å oppnå tilpasning er ikke press og tvang (Brochmann 2002:47).

Den ovennevnte kritikken av myndighetenes integreringspolitikk førte til nye politiske forslag og initiativer. I Stortingsmelding nr.17 (1996-97 i Djuve og Kavli 2007:207) ble en ny integreringspolitikk innført. Det ble uttrykt behov for en mer helhetlig kvalifiseringsinnsats for yrkesdeltakelse og deltakelse på andre arenaer i det norske samfunnet. Deltakelse skulle bestå av obligatorisk og individuelt tilrettelagt heldagskvalifisering.

### 2.3 Norsk integreringspolitikk- Arbeidsmarkedet som arena for integrering.

Som naturlig i en demokratisk velferdsstat har norske offentlige myndigheter tatt ansvar for å styre og støtte integreringen av innvandrere i Norge. Dette kan forklares med at myndighetene eller staten har interesse av å opprettholde en sunn økonomi og politisk stabile forhold (Brochmann 2002:50). Integreringspolitikk handler om de tiltak og virkemidler som myndighetene utvikler for å nå de ønskede målene på integreringsområdet. Ulike aktører eller enheter er involvert i norsk integreringspolitikk, og dette skjer på ulike nivåer, det vil si nasjonalt, sentralt og lokalt. På nasjonalt nivå er det Stortinget som utformer rammene for integreringspolitikken. Gjennom budsjett og lovvedtak fastsettes hvilke tiltak og tilbud som skal benyttes for å oppnå integreringsmålene. Regjeringen har fått ansvar for å utøve politikken i tråd med Stortingets retningslinjer, og hovedansvaret for integreringspolitikken er tillagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (Regjering.no). På sentralt nivå har vi integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som driver med å iverksette sentrale tiltak i samarbeid med ulike aktører – bl.a. kommuner, statlige etater, frivillige organisasjoner, innvandrersorganisasjoner og private aktører som arbeidsgivere (IMDi.no). Gjennomføring av tiltak som utvikles på nasjonalt og sentralt nivå foregår på lokalt nivå. Dette gjør norske kommuner til viktige aktører siden de har fått autonomi til å styre og finne virkemidler til å nå målene som er definert av aktørene på nasjonale nivåer, bl.a. regjeringen. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktinger er et eksempel. Norske kommuner får finansiering fra staten for å gjennomføre dette, men bestemmer

selv hvilke virkemidler som tas i bruk, og er på sin side pålagt å integrere alle flyktninger som de har valgt å bosette gjennom Introduksjonsprogrammet. Kommunene gjennomfører ikke bare integreringspolitikken som utformes på nasjonalt nivå, men har også rom for å utvikle sin egen integreringspolitikk på lik linje med andre kommunale politikkområder.

Velferdsgapet mellom flyktningebefolkningen og majoriteten, og kritikken som ble reist på 1980- og 1990-tallet mot sosialavhengighet blant innvandrere samt mangelfull kvalitet i det norske integreringsregimet for flyktninger (NOU 1986 i Djuve og Kavli 2007:213-214), førte til at myndighetene endret integreringspolitikken på 2000-tallet.

Det ble utviklet en del integreringstiltak og virkemidler samt strategier som skulle forbedre innvandreres levekår og øke deres deltakelse i det norske samfunnet. Introduksjonsloven som ble innført i 2003 var et av tiltakene som kom først og skulle møte kritikken mot myndighetene på integreringsområdet. Deretter fulgte tiltak som “Ny sjanse”, Jobbsjansen, AMO kurs osv.

Introduksjonsprogrammet trådte i kraft 2004 (Djuve og Kavli 2007), og er et nasjonalt tiltak som gjennomføres lokalt. Kommunene har fått ansvar fra staten til å finne virkemidler og metoder for å gjennomføre dette. Introduksjonsprogrammet retter seg mot nyankomne flyktninger og innvandrere som har fått asylopphold samt deres familier. Denne målgruppen har både rett og plikt til å delta i introduksjonstiltak. Programmet er toårig og gir rett til helårig kvalifisering på fulltid.

AMO-kurs er et statlig arbeidsmarkedstiltak som arrangeres av NAV. Det retter seg også mot arbeidsledige innvandrere og gir dem mulighet til å lære om det norske arbeidslivet slik at de kan komme ut av arbeidsledighet. Dette tiltaket finnes i noen av de største kommunene i landet.

“Ny sjanse” ble utformet i 2005 etter Introduksjonsprogrammets modell. Målgruppen for tiltaket var innvandrere (flyktninger) som kom til Norge før Introduksjonsprogrammet ble innført, som ikke hadde benyttet dette tiltaket, og som var uten jobb og levde av sosialhjelp. Den startet som et nasjonalt prøveprosjektet, og ble videreført i Jobbsjansen som trådte kraft 2013 i de fleste norske kommunene. Noen kommuner, deriblant den som er mitt case-studium, har imidlertid valgt å beholde “Ny sjanse” i tillegg til Jobbsjansen. Vi kommer tilbake til “Ny sjanse” senere i dette kapitlet.

Alle de nevnte tiltakene har som felles mål å kvalifisere innvandrere i arbeidslivet. Tiltakene tar sikte på å styrke innvandreres ferdigheter slik at de kan delta i arbeidslivet, forsørge selv seg og bidra i samfunnet. Utdanning har også en plass men vekten legges altså på yrkesdeltakelse. En annen ting integreringstiltakene har til felles, er at deltakerne får stønad som fungerer som lønn. Stønadene skulle erstatte sosialhjelp, som flyktninger fikk mens de deltok på integreringstiltak før 2000. Dette ble gjort fordi sosialhjelp virket stigmatiserende eller klientifiserende blant innvandrere. Stønadene skiller seg fra sosialhjelp fordi den ikke er individbasert eller husholdsbasert, men fungerer som en rettighet for deltakerne. Ved fravær som ikke er godkjent, trekkes lønn. Ferdigheter som læres i disse tiltakene, er norskopplæring kombinert med språkpraksis og undervisning i norsk samfunnskunnskap samt arbeidstrening.

Integreringspolitikken i Norge kategoriserer innvandrere, og det er ikke alle typer innvandrere som får hjelp til å bli integrert i norske samfunnet. Det ble understreket at myndighetens støtte skulle rette seg mot flyktninger og deres familier samt innvandrere som har fått asyl i Norge, og som er mellom 18 og 55 år. Norske myndigheter la vekt på at de ikke har like mye ansvar for andre type migranter (Hagelund og Kavli 2007:264). De ovennevnte gruppene ble identifisert som personer med behov for hjelp til å delta både i arbeidslivet og på andre arenaer. Bakgrunnen var at norske myndigheter hadde opplevd at disse gruppene var mer utsatt for arbeidsledighet enn den øvrige befolkning og levde av sosialhjelp og andre offentlige stønader som bostøtte og trygd.

*Hvorfor er arbeidsmarkedet en viktig integreringsarena for innvandrere?*

To hovedbegrunnelser kan være særlig aktuelle for å besvare dette spørsmålet: for det første hensynet til demokratiet, og for det andre hensynet til velferdsstaten.

Det førstnevnte innebærer at Norge som en demokratisk stat ønsker å gi alle borgere like muligheter til å delta i samfunnet. I demokratiske land er borgerbegrepet knyttet til sosiale rettigheter, plikter, deltakelse på alle arenaer og levekår (Andersen 2005:77). For å ha betydning må rettigheter være mer enn rent formelle, de må også settes ut i praksis.

Arbeid er grunnleggende for å styrke «borgerskap» begrepet, og skape sosial likhet blant borgere. Fordi det er en kilde til sosial inklusjon, forbedring av levekår, forpliktelse av borgerne, ansvarlighet og autonomi (Andersen 2005:78). Etersom arbeidsledighet fører til sosial ulikhet og fattigdom som er lite ønskelig i et demokratisk samfunn, er arbeidsmarkedet en sentral arena for

integrering av innvandrere. Gjennom arbeid kan både de og nordmenn unnsnippe fattigdom og føle seg som likeverdige og autonome borgere som ikke er avhengige eller forsørget av myndighetene. Dette kan også gi dem økt selvtillit fordi de bidrar til samfunnet, bl.a. ved å betale skatt. Ved å delta i arbeidslivet kan en dessuten utvikle eller utvide vennskap og sosiale nettverk, og en kan bygge rutiner som mennesker er avhengig av. Arbeidsledighet medfører derimot at borgere kan føle seg maktesløse, mangler autonomi og opplever sosial marginalisering (Andersen 2005:77), noe som er uheldig i et demokratisk perspektiv. Hagelund og Kavli (2007) fant ut at Introduksjonsprogrammet har som mål både å styrke statsborgerskap for deltakerne og få dem i arbeid. Et eksempel på dette er hvordan innvandrerforeldre får veiledning om hvordan de skal oppdra sine barn med utgangspunkt i norske lover.

Næss (1997 i Valenta 2008:356) slår fast at innvandreres sosiale inklusjon eller eksklusjon i høy grad er avhengig av deres tilgang til det norske arbeidsmarkedet. Ifølge Valenta (2008:361) er arbeidsplassen en av kildene til sosial integrasjon i det norske samfunnet. At myndighetene søker å utforme politikk som gir alle borgere like sosiale rettigheter når det gjelder tilgang til samfunngoder, kan forklare hvorfor arbeid brukes som virkemiddel for integrasjon. Forskere på migrasjonsområdet, bl.a. Andersen (2005) peker imidlertid på at høy arbeidsledighet blant innvandrere i de fleste velferdsstatene utfordrer borgerrettighetspolitikken som disse landene står for, og at innvandrere er i ferd med å bli sett som andrerangs borgere.

Det andre hensynet som forklarer hvorfor arbeid blir sett som et av de viktigste virkemidlene for å integrere innvandrere, er at de ikke skal være en byrde for den norske velferdsordningen, men være med å finansiere den på lik linje med majoritetsbefolkningen. Den norske velferdsordningen er universell og bygd på prinsippene om likebehandling og like rettigheter. Dette betyr at alle borgere, det vil si både nordmenn og innvandrere som har fått eller har oppholdstillatelse, kan nytte seg av velferdsstøtte uansett sosial bakgrunn eller historie. Men den generøse norske modellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse for å la seg opprettholde. Den tåler ikke grupper som faller gjennom og belaster sosialbudsjettene. Derfor forsøker alle de forskjellige vesteuropeiske velferdsstatene i å innlemme innvandrere i arbeidslivet og i samfunnet (Brochmann 2002:35). Innvandrere er i likhet med nordmenn forpliktet til å finansiere den norske velferdsordningen gjennom arbeid for at den ikke skal trues. Siden innvandrere ofte kommer fra annen sosial kulturbakgrunn og mangler relevante språkferdigheter, skal de få hjelp til å lære det

som trengs for å få delta i arbeidslivet på lik linje med majoritetsbefolkningen slik at de blir med på å finansiere velferdsordningen.

Brochmann (2002:35-36) sier at moderne velferdsstater tidligere har erfart at nykommere tilpasset seg de nye forholdene så langsomt at det tok et par-tre generasjoner før de blir integrert, og derfor må innlemmingen eller integreringen styres. Det oppstår da et indirekte press om fortgang av assimileringprosesser for å oppnå den norske likhetsideologien. Eksempler på dette kan være at nyankomne flyktninger må delta på introduksjonsprogrammet. Moderne velferdsstater har skiftet fokus fra sosio-kulturell assimilering til sosioøkonomisk assimilering (Hagelund og Kavli 2007). Dette gjøres for å utjevne levekårsforskjeller, noe som er et mål for den norske velferdspolitikken.

## 2.4 Ny sjanse

Ny sjanse jobber for å kvalifisere innvandrere til arbeidslivet. I denne kommunen har Ny sjanse vært drevet lokalt siden 2008.

De beskriver målsettingen sin slik:

*Ny sjanse, kvalifiseringssenter for innvandrere, tilbyr kvalifiseringsprogram til innvandrere etter en henvisning fra vedkommendes lokale NAV-kontor.*

*Kvalifiseringsprogrammet gir grunnleggende opplæring og arbeidstrening med tanke på at deltakerne skal få en varig tilknytning til arbeidslivet.*

*Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak, opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende. Det kan settes av tid til blant annet helsehjelp, opptrening og egenaktivitet.*

*Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger.*

*Kvalifiseringssenteret har utviklet en rekke kvalifiserende tiltak tilpasset målgruppen.*

Målgruppen defineres slik:

*Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.*

*Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at*

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering*
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og*
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.*

*I tillegg får deltakerne kvalifiseringsstønad på 2 G.*

Den siste rapporten for 2015 viser at ca. 55 % av deltakerne har fått jobb etter utskrivning av programmet. Mine studier er basert på tidligere resultater.

Det finnes forskning på Ny sjanse som nasjonalt tiltak, men det er ikke forsket på Ny sjanse i kommunen som jeg har studert. Det finnes heller ikke forskning på Ny sjanse ved bruk av nettverksteori.

I dette kapitlet har jeg prøvd å se på de utfordringene som følger med integreringsarbeid, og hvordan det offentlige møter disse utfordringene. I det neste kapitlet vil jeg se nærmere på hvordan det offentlige kan samarbeide med private aktører for å løse integreringsproblemer. En av teoriene som kan brukes for å studere denne typen samarbeid er nettverksteori.



### 3. Nettverksteori

*I dette kapitlet vil jeg se nærmere på nettverksteori og de fordelene og ulempene den medfører i analyse av samfunnsstyring. Deretter vil jeg gjøre rede for de fem analytiske dimensjonene ved nettverk som jeg kommer til å bruke for å analysere tiltaket "Ny sjanse".*

#### 3.1 Introduksjon til nettverksbegrepet

Nettverksbegrepet har forskjellige betydninger og blir også omtalt og anvendt på forskjellige områder og i ulike kontekster. Nettverk blir for eksempel brukt i forbindelse med sosiale nettverk, profesjonsnettverk, terrornettverk, venner, nettverk mellom organisasjoner, nettverk mellom det offentlige og private organisasjoner, osv. (Torfing og Sørensen 2007). I denne oppgaven bruker jeg nettverk slik det er omtalt i det som kalles for styringsnettverksteori. Styringsnettverk handler om samarbeidet mellom det offentlige, det sivile og private organisasjoner for å løse samfunnsproblemer. "Ny sjanse" i en av de store kommunene i Norge består både av offentlige aktører, frivillige og arbeidsgivere som samarbeider for å løse utfordringer innvandrere står overfor, nemlig lav sysselsetting.

Styringsnettverk er kategorisert som den tredje styringsformen som politikere anvender for å løse sosiale problemer i samfunnet, i tillegg til hierarki- og markedsstyring. Hver av disse styringsformene har sine oppgaver som de er best egnet til å løse. Hierarkisk styring er styring som er mer basert på regler og lover som politikere lager for å holde orden og løse sosiale problemer i samfunnet. Relasjonen mellom aktørene innenfor hierarkisk styringsform er basert på over- og underordnede. Det er mest lover og regler som bestemmer hvordan sosiale problemer skal løses i samfunnet. Denne styringsformen er best egnet til å løse sosiale problemer som trenger mye autoritet.

Markedsstyringsform styres av prosedyrer som finnes på markedet, og alle beslutninger som tas av aktørene i denne styringsformen er basert på konkurrenter som finnes på markedet. Aktørene i markedsstyring er mange og uavhengig av hverandre.

Styringsnettverk er basert på konsensus eller forhandlinger som aktørene tar for å løse sosiale problemer. Beslutninger som tas i styringsnettverk, tas utfra forhandlingsrammer som aktørene utformer gjennom interaksjon eller samhandling, og aktørene i denne type styringsform er avhengig av hverandre. Styringsnettverk ses på som den beste styringsformen for å løse komplekse sosiale problemer som myndighetene har lite kunnskap om, og som de ikke kan løse alene.

Samfunnsstyringslitteratur peker på at styringsnettverk er populært hos politikerne i det moderne samfunnet vi lever i, som har masse utfordringer som følge av blant annet samfunnsutvikling, teknologi, globalisering, differensiering osv. Det offentlige er mer tilbøyelig til å samarbeide med private aktører fordi de innser at de ikke kan klare å løse sosiale problemer i samfunnet alene. Samarbeidet mellom det offentlige og private aktører er ikke et nytt fenomen, men det er oppfatningen om dette som er litt annerledes i dag (Røiseland og Vabo 2012). Før nettverksstyring ble introdusert som en av samfunnsstyringsformene samarbeidet offentlige myndigheter med private aktører på grunn av mangel på ressurser, mens samarbeidet i dag er mer begrunnet av samfunnsproblemers karakterer. Endringen av ideer om hvordan moderne samfunn bør styres er også med på å forklare hvorfor offentlige myndigheter er mer opptatt av å samarbeide med private aktører. En annen forklaring på hvorfor offentlige myndigheter satser på samarbeid med private aktører kan være at det offentlige ser på nettverksstyring som effektivt og legitimt, fordi den er med på å inkludere berørte parter. Denne styringsmåten kan hjelpe det offentlige med å møte borgernes behov bedre enn andre samfunnsstyringsformer gjør. Men hver styringsform har sine sterke og svake sider, og på noen politiske områder kan disse tre beskrevne styringsformene kombineres for å løse sosiale problemer.

I denne oppgaven skal jeg forholde meg til nettverksstyring teori og denne kommer til å hjelpe meg å analysere hvordan en av store kommunene og private aktører samarbeider gjennom "Ny sjanse" for å integrere innvandrere i arbeidslivet.

Sørensen og Torfing (2005:15) definerer nettverksstyring som «en relativt stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt set, autonome aktører, som interagerer og forsøger at påvirke hinanden gjennom forhandlinger, der finder sted inden for et institutionaliseret fællesskab, som er selvregulerende inden for rammer, der ofte sættes af de politiske myndigheder, og i en bred forstand bidrager til den offentlige styring.».

Selv om disse to forskerne definerer styringsnettverk som vist ovenfor, finnes det ikke en presis definisjon av det. Begrepet styringsnettverk er ofte relatert til «governance network» eller samstyring på norsk. Røiseland og Vabo (2012:21) definerer samstyring som den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening. Budskapet for begge definisjoner, er at ressurser og kunnskap som styrer samfunnet i den moderne tid, er fra både offentlige og private aktører. Dette innebærer at private aktører og offentlige aktører styrer et samfunn sammen.

Det er Sørensen og Torfings definisjon ved styringsnettverk som kommer til å prege denne oppgaven.

### 3.2 Fordeler og ulemper ved styringsnettverk

Forskere som er opptatt av styringsnettverk blant annet Sørensen og Torfing (2005) viser fordeler samfunnet kan ha, hvis samfunnet velger å satse på nettverksstyring. Den første fordelen er at nettverksstyring kan hjelpe å identifisere nye problemer før de oppstår i samfunnet. Dette fordi aktørene som inngår i nettverket ofte har ulike kunnskaper og ressurser som de setter sammen, og dette kan hjelpe dem å løse problemer før de utvikler seg og skaper større problemer i samfunnet.

“Ny sjanse” kan være et godt tiltak som kan hjelpe kommunen med å utvikle kunnskap om hvordan de bør jobbe for å kvalifisere innvandrere som mangler kompetanse til å delta i arbeidslivet. Kunnskap som ulike aktører i “Ny sjanse” samler kan hjelpe kommunen med å løse arbeidsledighet blant innvandrere før arbeidsledigheten blir for stor blant innvandrerne. Dette fordi aktørene i “Ny sjanse” kan identifisere hva som gjør at innvandrere deltar mindre på arbeidsmarkedet enn den øvrige befolkningen, og de kan finne løsninger ved å foreslå tiltak som kan redusere eller unngå at flere innvandrere blir arbeidsledige på et tidlig punkt.

Den andre fordelen ved styringsnettverk er at det bidrar til kvalitet i beslutninger som politikere tar og som kan påvirke det området nettverksstyringen jobber imot. Aktørene som inngår i et nettverk kan hjelpe politikere til å ta bedre beslutninger ved å bringe fram relevant informasjon, gode argumenter og vurderinger som kan være nyttige og fornuftige for hvordan problemer bør løses. Aktørene i “Ny sjanse” kan hjelpe politikere til å ta bedre beslutninger når det gjelder hva som skal til for at kommunen kan lykkes med å integrere innvandrere i arbeidslivet. Aktørene kan

komme med argumenter som viser at tiltak eller ressurser er gode eller dårlige for å nå målet, siden de har kunnskap på integreringsområdet.

Den tredje fordelen ved styringsnettverk er at det skaper en ramme for konfliktløsning. Forhandlingsrammen hjelper dem å definere handlingsregler, og hjelper dem å løse eller diskutere hvordan de bør samhandle for å løse oppgaver de jobber imot. Nettverksstyring blir på en måte en forhandlingsarena hvor aktørene møtes og danner strategier for hvordan sosiale problemer bør løses uten maktkamp. “Ny sjanse” kan være en kanal hvor aktørene som er interessert i integreringspolitikk møtes og diskuterer hvordan integrering av innvandrere bør skje. Og dette kan skje uten maktkamp, men snarere i forhandlinger. For den rammen for forhandling som de har skapt, lærer dem hvordan de bør forhandle og være enige for å løse det samfunnsproblemet de vil løse.

Den fjerde fordelen ved styringsnettverk er at det skaper enighet blant aktørene om nye offentlige tiltak på det feltet eller problemet de vil løse. Denne enigheten gjør at aktørene ikke jobber mot den nye ordningen. Dette er mulig, fordi aktørene i styringsnettverk ofte blir med på å utvikle offentlige tiltak som skal implementeres på de oppgavene de vil løse. Med det at aktørene er enige med det offentlige og støtter tiltak som blir implementert av offentlige myndigheter, kan øke motivasjonen hos både private og offentlige aktører til å sette fokus slik at de kan oppnå mål, ved å bruke for eksempel deres egne ressurser og kunnskap for å oppnå best resultat. “Ny sjanse”s aktører kan i liten grad boikotte tiltak som implementeres på integreringsområdet. Dette vil skje hvis de fleste aktørene i “Ny sjanse” er med på å utvikle tiltak som “Ny sjanse” skal jobbe ut fra for å integrere innvandrere i arbeidslivet.

Den femte og siste fordelen ved styringsnettverk er at det hjelper offentlige myndigheter med å øke deres styringslegitimitet. Dette fordi nettverket inkluderer relevante og berørte parter som vil forbedre sin situasjonen. Med det at offentlige myndigheter inkluderer relevante og berørte parter i samfunnsstyringen, kan staten møte borgernes behov, og på den måten kan styringsnettverket øke sin legitimitet. “Ny sjanse” er et tiltak som har eksperter som jobber direkte med innvandrere. Når disse er med å påvirke hvordan kommunen bør jobbe for integrere innvandrere i arbeidslivet, øker kommunen sin styringslegitimitet.

Et nettverk som kan oppnå de fem fordelene jeg nevnte ovenfor er styringsnettverk som fungerer godt. Det at styringsnettverk fungerer under sosiale, økonomiske og politiske omgivelser, kan påvirke dets måte å jobbe på og dets måloppnåelse.

Selv om det er mange fordeler med styringsnettverk kan det oppstå situasjoner som gjør at man ikke drar maksimal nytte av et slikt nettverk. Sørensen og Torfing (2005:30) påpeker at utskifting i personkretsen, uløselige konflikter, dårlig lederskap, frustrasjoner over manglende resultater og kommandostyring kan påvirke styringsnettverket negativt.

Det som hjelper et nettverk til å være velfungerende, er et godt og fleksibelt nettverksmanagement, og et vel gjennomtenkt institusjonelt design kan begrense skaden (Klijn og Koppenjan 2004 i Sørensen og Torfing 2005). Et nettverk hvor det finnes ulike interesser blant aktørene kan også føre til at fordelene ved nettverket ikke blir realisert. Som jeg nevnte tidligere, et godt og velutviklet institusjonalisert design kan hjelpe styringsnettverk til å dra nytte av fordelene ved nettverk, og minske ulempene ved det.

### 3.3 Analytiske dimensjoner ved nettverk

Definisjonen av begrepet nettverksstyring presentert av Sørensen og Torfing (2005:15) inneholder fem analytiske dimensjoner. Den første handler om at aktører i nettverksstyring er gjensidig avhengig av hverandre, den andre er at aktører innenfor nettverksstyring tar beslutninger som er basert på diskurs eller forhandling, den tredje er at aktørene forhandler gjennom institusjonalisert fellesskap, den fjerde er at aktørene er selvregulerende innenfor rammer de jobber ut fra, og den femte er at nettverksstyring bidrar til den offentlige styring.

#### 3.3.1 Analysedimensjon 1: Gjensidig avhengighet

Aktører som inngår i et styringsnettverk har ofte mål eller oppgaver som de vil løse, men for å løse oppgavene trenger de å samarbeide med andre aktører som har samme mål og som har ressurser som kan hjelpe dem å nå målet. Dette gjør at aktørene blir gjensidig avhengige, for eksempel av hverandres ressurser, penger, autoritet og kunnskap for å kunne løse sosiale problemer eller å nå de definerte mål. Selv om aktørene som inngår i nettverksstyring er avhengig av hverandre for å nå målet, er de samtidig autonome eller uavhengig av hverandre. Aktørene er

ikke bundet av regler eller konkrete instruksjoner som tvinger dem til å være med i samarbeidet eller i nettverk, men av tillit og forpliktelser som de har skapt gjennom samhandling. Aktørene innenfor nettverksstyring er likeverdige, selv om de bidrar med ulike ressurser. Ingen av aktørene kan kommandere andre om hvordan de skal jobbe for å nå målet de jobber imot, styringen er mer basert på horisontal enn vertikal relasjon.

Selv om gjensidig avhengighet er et av kjennetegnene som karakteriserer aktørene som inngår i et nettverk, kan dette i praksis omfatte et mindre antall av aktører som deltar i nettverket.

Avhengighet trenger heller ikke å være gjensidig, dette betyr at det kan finnes asymmetriske forhold mellom aktører. Avvik fra gjensidig avhengighet kan påvirke måten nettverket fungerer på i form av tjenesteproduksjon eller problemløsning.

### 3.3.2 Analysedimensjon 2: Beslutninger gjennom forhandlinger

Måten aktørene i et nettverk jobber på for å nå målet foregår gjennom forhandlinger. De diskuterer sammen hva som kan være nødvendige midler og strategier, som kan muliggjøre deres måloppnåelse. De prøver å danne eller å skape felles målsettinger gjennom diskurs. Aktørene kan ha forskjellige interesser og ønsker, og de kan være litt åpen om dette, men gjennom samhandling utvikler de tillit som kan bli grunnlag for forhandling eller diskurs (Sørensen og Torfing 2005).

I et konkret nettverk kan det imidlertid tenkes at beslutninger fattes av enkelte aktører, eller at noen aktører prøver å styre andre gjennom kommandostyring. Dette vil kunne ha konsekvenser for problemløsningen som aktørene jobber imot, fordi aktørene som velger å samarbeide er autonome og har valgt dette frivillig. Hvis styring skjer gjennom kommando, da kan aktørene trekke seg ut av samarbeidet og dette kan være skadelig for samarbeidet. Organiseringsmåter av nettverk som ikke gir mulighet for at alle aktører kan komme og ta beslutninger sammen i felleskap kan også påvirke problemløsningen eller tjenesteproduksjonen. Dette fordi nettverket kan gå glipp av idéer og kunnskaper aktørene sitter med.

### 3.3.3 Analysedimensjon 3: Institusjonaliserte rammer

Aktørene innenfor styringsnettverk forhandler gjennom institusjonaliserte rammer som de har skapt gjennom samhandling. Institusjonaliserte rammer kan inneholde normer, verdier, regler,

meninger og fantasier (Sørensen og Torfing 2005:16). Disse skal lede aktørene til hvordan de skal handle og ta beslutninger. Regler og normer bidrar i høy grad til å etablere noen spilleregler for nettverksforhandlinger, mens fantasier bidrar i høy grad til å binde nettverksaktørene sammen og gi dem felles identitet (ibid).

I virkelighetens verden kan et nettverk være mer eller mindre institusjonalisert. Dette innebærer at noen nettverk kan eksistere bare på papiret, og det er ikke gitt at det er noen direkte kontakt mellom alle aktørene som inngår i nettverket. Dette kan ha betydning for måten nettverket virker på.

#### 3.3.4 Analysedimensjon 4: Aktørene som inngår i styringsnettverk er selvregulerende

Det er ikke regler eller kommandostyring som bestemmer hvordan aktørene skal handle.

Beslutninger innfor nettverk skjer gjennom forhandlinger. Aktørene avgjør selv hva som er passende å gjøre og handle ut fra deres meninger og verdier. Men fordi styringsnettverk opererer i politiske og økonomiske omgivelser, kan dette påvirke og muliggjøre deres evne til selvregulering (Sørensen og Torfing 2005:17). Selv om aktørene som inngår i styringsnettverk er selvregulerende, jobber de under skyggen av hierarki. Dette vil si at offentlige myndigheter ofte er interessert i å vite hva som foregår i nettverket, dette skjer uten at de styrer nettverket direkte men snarere med mykstyring.

I et nettverk som ikke har utviklet rammer hvor alle aktørene kan møtes og jobbe sammen for å skape felles identitet, kan det være vanskelig for dem å være selvregulerende, fordi ikke alle aktørene har direkte kontakt med hverandre. Dette begrenser også offentlige myndigheter fra å vite hva som foregår i et slikt nettverk.

#### 3.3.5 Analysedimensjon 5: Styringsnettverk bidrar til offentlig styring

Hovedformålet med nettverksstyring er å bidra til å løse sosiale problemer i samfunnet, eller noe som er sett på som problemer og som kan true samfunnet på forskjellige områder. Det styringsnettverk bidrar med kan være dyp problemforståelse, utvikle planer for samfunnsframtiden, bidra med å utforme konkrete tiltak som er nyttige for borgere, osv. Et

nettverk som ikke jobber for samfunnets nytte, kan ikke betraktes som styringsnettverk (Sørensen og Torfing 2005).

Men hvis man studerer et konkret nettverk, er det ikke sikkert at det faktisk bidrar til samfunnsstyring. Nettverket kan bidra til samfunnsstyring når det klarer å løse samfunnsoppgaven det ble satt til å gjøre

Som en oppsummering av disse analysedimensjonene har jeg laget en tabell som viser hva som kjennetegner et ideelt og godt fungerende nettverk, mot mulige avvik som kan gi et slikt nettverk dårlig effekt.

<b>Analysedimensjoner:</b>	<b>Ideelt nettverk:</b>	<b>Mulige avvik fra idealet:</b>
Avhengighet	Gjensidig avhengighet blant alle aktører	Asymmetrisk forhold mellom aktørene, ensidig avhengighet
Beslutninger	Forhandlinger, kompromiss	Kommandostyring, hierarkisk styresett
Institusjonelle rammer	Institusjonalisert, etablert felles identitet	Mangler institusjonelle trekk, mangler felles identitet
Nettverkets autonomi	Selvregulerende	Uavhengige aktører, kommandostyring, lite interaksjon
Offentlig styring	Bidrar til samfunnsstyring, problemløsning	Irrelevant for samfunnet, dårlig problemløsning

Tabell 1. Analysedimensjoner ved nettverksstyring



## 4. Metode

*Her vil jeg presentere den metodiske tilnærmingen som denne oppgaven baserer seg på for å kunne besvare problemstillingen. Jeg vil redegjøre for forskningstilnærming, forskningsdesign, metode for datainnsamling, analyse av data og spørsmål som gjelder forskningskvalitet.*

### 4.1 Forskningstilnærmingen

Formålet med å studere sosiale fenomener i samfunnet er å produsere kunnskaper om disse. Synet på hvordan man skal gå fram for å framskaffe relevante kunnskaper om den sosiale verden, preges av ulike filosofiske forståelser av det samfunnsvitenskapelige feltet. Begrepene «ontologi» og «epistemologi» benyttes ofte innenfor samfunnsforskning og refererer til ulike forståelser av henholdsvis virkelighet og kunnskap. Ontologi handler om hva som eksisterer, mens epistemologi handler om hvordan vi kan få kunnskap om det som eksisterer, altså virkeligheten.

Ontologiske og epistemologiske syn er knyttet sammen i helhetlige forskningstradisjoner som kalles paradigmer. Paradigmer fungerer som tenkemåter eller perspektiver som styrer forskning, og som forskere må forholde seg til når de studerer den sosiale virkeligheten. De ontologiske og epistemologiske ideene som inngår i det paradigmet man jobber innenfor, setter føringer for forskere når det gjelder hvordan en kan generere informasjon om samfunnet og hvordan en kan analysere dette (Tjora 2012:18). Vi har bl.a. relativisme versus realisme, positivisme kontra konstruktivisme, osv. (Blaikie 2010). To av paradigmene som er mest omtalt i dagens samfunnsforskning, er en kvalitativ versus en kvantitativ tilnærming (Tjora 2012:18).

Den kvantitative tilnærmingen assosieres med positivisme eller realisme når det gjelder forståelse av virkeligheten (ontologi) og hvordan den bør studeres (epistemologi). Den ser på den sosiale verden som en objektiv realitet med en form for uavhengig eksistens, og på målet for forskningen som årsaksforklaring av sosiale fenomener. Den kvalitative tilnærmingen er derimot forbundet med konstruktivisme og en fortolkende tradisjon. Samfunnet oppfattes som sosialt konstruert, noe som innebærer at mennesker kontinuerlig skaper den sosiale virkeligheten gjennom samhandling eller interaksjon mellom meningsbærende og meningsskapende aktører. Følgelig eksisterer ikke den sosiale virkeligheten uavhengig av ideer, tanker og holdninger. Den kvalitative tilnærmingen

har derfor fokus på aktørenes opplevelser og meningsdanning samt konsekvensene av dette (Tjora 2012:18).

Fordi de to nevnte forskningsparadigmene har ulike grunnsyn på virkeligheten, tar de også ulike utgangspunkt når det gjelder fremgangsmåter for å studere sosiale fenomener. Den kvalitative tilnærmingen produserer dataene gjennom interaksjon mellom forskere og informanter, og dataene presenteres i form av beskrivelser snarere enn tall (kvalitative fremfor kvantitative data). Kvalitative undersøkelser studerer dessuten vanligvis få enheter i detalj og tolker resultatene ved hjelp av fagbegrep. Dette fordi de som sagt ikke går ut fra at den sosiale virkeligheten er noe som finnes der ute uavhengig av menneskelige tanker, ideer og holdninger. Derfor må forskere ta utgangspunkt i de subjektive opplevelsene til de aktuelle aktørene og søke å tolke deres oppfatninger av virkeligheten i lys av begreper og modeller som synes fruktbare.

I motsetning til kvalitativ forskning skaffer kvantitative undersøkelser informasjon på fysisk avstand til korrespondenter, og dataene som kommer frem, er i form av tall. Man studerer mange enheter, og målet er å generalisere funnene til en enda større populasjon. En fordel med den kvantitative tilnærmingen er at man kan studere mange informanter eller korrespondenter samtidig med lavere kostnader. Når spørreundersøkelse benyttes som metode, er det imidlertid en ulempe at man ikke kan endre problemstilling, variabler eller teori når undersøkelsen er sendt til korrespondentene. Med en kvalitativ eller fortolkende tilnærming har man derimot mulighet til å justere problemstilling og teori underveis. Denne tilnærmingen er nemlig empiridrevet, det vil si at forskningen tar utgangspunkt i data, som i dette tilfelle er informantenes opplevelse av virkeligheten. Det betyr selvsagt ikke at kvalitative undersøkelser ikke også bruker teori i sin forskning. Teorien opptrer imidlertid kun som verktøy for å belyse fenomenet eller problemet en studerer, ikke som et selvstendig objekt for testing.

Begge de nevnte forskningstilnærmingene (kvantitativ og kvalitativ) har sine fordeler og ulemper. Valget mellom dem bør basere seg mer på problemstillingen enn på forskerens egen preferanse eller fagtradisjon (Blaikie 2010:213), og begge kan kombineres hvis en har nok ressurser til dette (Tjora 2012:18).

I denne studien er jeg interessert i å studere hvordan offentlige, private og frivillige aktører samarbeider for å løse utfordringen med arbeidsledighet som innvandrere med lite utdanning står

overfor. Både ressurser og arbeidsmåter som aktørene setter inn mot dette problemet, blir utviklet utfra meninger, verdier, forståelser og normer som aktørene bygger opp gjennom samhandling. For å kunne studere dette trenger man å snakke med nøkkelaktører som er med i samarbeidet. Fordi meninger, opplevelser og forståelse bare kan studeres ved å snakke med folk som lever i verden som studeres, har jeg valgt den kvalitative tillæringen. Den kvantitative tilnærmingen kunne ikke være relevant for min problemstilling, fordi jeg ikke er ute etter å teste hypoteser, men å høre hva informantene sier om sine opplevelser av tiltakene og arbeidsmetodene de bruker for integrere deltakerne i arbeidslivet.

## 4.2 Forskningsdesign

Forskningsdesign er et dokument som forskere utvikler og som fungerer som gjennomtenkt plan eller guide som forklarer hvordan forskning skal foregå (Blaikie 2010:13). Dette vil hjelpe forskere å ha kontroll på hva hun eller han studerer, og det skal utarbeides før studien starter. Forskningsdesign er ikke konstant, og dette innebærer at det kan endres underveis som følge av det man finner på feltet, men likevel anbefales det å utvikle et klart forskningsdesign for å kunne produsere et ønsket forskningsresultat.

Meninger om hva forskningsdesign skal inneholde varierer fra forskere til forskere. Miles, Huberman og Saldana (2014:18) sier at et kvalitativt forskningsdesign bør ha forskningsspørsmål eller problemstilling, utvalg, case som skal studeres, instrumenter for datasamling og hvordan data skal samles inn og analyseres. Blaikie (2010) anbefaler forskere å utvikle et forskningsdesign som inneholder alle elementer som forskningsprosjektet hviler på, nemlig prosjektittel, fenomener eller sosiale problemer en ønsker å belyse, motiver og mål for forskning, problemstilling, forskningsstrategier for å besvare problemstillingen, paradigmer, teori, datatyper og kilder, utvalg av case og informanter, datainnsamling og analyse av datoer (Blaikie 2010:16-25). Den viktigste delen av forskningsdesign er problemstillingen, fordi alle elementer i designet og alle beslutninger som tas under studiet, ledes eller påvirkes av denne.

Siden forskning handler om å studere fenomener som blir sett som sosiale problemer i et samfunn, har jeg også valgt å studere hvordan private, frivillige og offentlige aktører jobber sammen for å løse arbeidsledighet blant innvandrere. Blaikie (2010:16) sier at sosiale fenomener

som forskere er opptatt av å undersøke, kan ha blitt definert som sosiale problemer av politikere eller av forskning. Økt sysselsetting i befolkningen er en av de viktigste målsettingene for den norske politikken. Både politikere og forskere ser avvik fra dette målet som et sosialt problem, bl.a. fordi det fører til videre ulikhet blant innbyggerne. Dette er ikke ønskelig i et egalitært velferdssamfunn som Norge er, for ulikhet danner klasseskiller og skaper fattigdom og marginalisering. Som nevnt i innledningskapitlet viser forskning at innvandrere er mer utsatt for arbeidsledighet enn resten av befolkningen. Dette bekymrer norske myndigheter, og følgelig har man utviklet ulike tiltak for å løse dette problemet som en stor andel av innvandrerne står overfor, nemlig arbeidsledighet.

Grunnen til at jeg valgte dette temaet er at det defineres som et sosialt problem i Norge. Jeg er også nysgjerrig på å vite hvordan integreringstiltakene fungerer for å motvirke lav sysselsetting som rammer innvandrerbefolkningen. Som forsker har jeg som mål å bidra med kunnskap på dette feltet ved å belyse hva som fungerer og ikke.

Flere ulike tiltak er iverksatt for å kvalifisere innvandrere for arbeidslivet slik at de kan komme ut av arbeidsledighet. Vi har bl.a. Introduksjonsprogrammet som retter seg mot å kvalifisere nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer, Jobbsjansen som retter seg mot innvandrere med fokus på kvinner som står utenfor arbeidsmarkedet, og “Ny sjanse” som fokuserer på innvandrerkvinner og -menn med lite eller ingen utdanning. Jeg har valgt å studere sistnevnte tiltak, fordi det omfatter et interessant fenomen som offentlige myndigheter bruker for å løse sosiale problemer i samfunnet, nemlig *styringsnettverk* eller samarbeid med private aktører. Det kan for så vidt godt være at også de andre integreringstiltakene karakteriseres av dette, men jeg er mer interessert i å studere “Ny sjanse”, fordi den har en målgruppe som fremstår som svak når det gjelder formell kunnskap. Dette interesser meg, og jeg vil vite hvordan styringsnettverk fungerer når det gjelder å integrere den målgruppen som “Ny sjanse” har, i arbeidslivet.

Miles, Huberman og Saldana (2014:19-20) nevner to typer forskningsdesign innen kvalitativ forskning, henholdsvis «loose og tight research design». Den førstnevnte går ut på at forskning bør ta utgangspunkt i informantenes viten om virkeligheten, fordi det er de som skaper og har kunnskap om sin verden. Derfor bør forskere møte opp på studiefeltet eller i informantenes verden uten verken teori, problemstilling eller annen forkunnskap. Dette perspektivet kalles for

induktiv tilnærming eller «grounded theory». Når en jobber utfra dette forskningsdesign, starter en ved å samle inn dataene og utvikler så problemstilling og teori utfra dette.

Den sistnevnte designtypen handler om å forberede seg godt før man drar på feltet. Forskeren bør på forhånd utvikle bl.a. problemstilling, teori, begreper, eventuelt hypoteser som vil guide henne eller ham under forskningsprosessen. Uten dette vil alle deler av virkeligheten virke interessante, og det kan ta lang tid før man finner ut hva man ønsker å studere. Å være godt forberedt, det vil si å møte opp på feltet med problemstilling og teori vil hjelpe forskeren å være selektiv. Dette innebærer at forskeren kan sortere det som hun/han synes er interessant i sin studie, og det har også en fordel f.eks. når det gjelder å velge casestudiet og utvalg av informanter. Forskere som støtter denne type forskningsdesign, mener at ingen møter opp på forskningsfeltet uten forkunnskap. Alle forskere har uansett en form for forkunnskap som svarer til deres fagbakgrunn, erfaringer og interesser, og dette vil prege dem når det gjelder hva de ser etter.

Begge disse design har både ulemper og fordeler. Å gjennomføre et «loose» forskningsdesign kan være dyrt fordi det tar lang tid. Analysen av data kan være en stor jobb, og det kan være vanskelig å sammenligne resultatene med andre forskeres resultat på samme felt. Fordelen er at det prøver å presentere virkeligheten ut fra informantenes fortellinger. «Tight» forskningsdesign tar ikke like lang tid. Analysen av empirien er ikke så komplisert fordi man har samlet dataene som er knyttet til det man vil finne ut, og fordi resultatene lettere kan sammenlignes med andre. Denne designtypen kritiseres imidlertid for å være ikke sensitiv ettersom den «tvinger» virkeligheten til å matche teorier og problemstillinger som korresponderer med forskerens interesser.

Generelt kan vi si at «loose research design» passer bedre for å studere ukjente fenomener, og ofte brukes av erfarne forskere. «Tight research design» passer bedre for å studere fenomener som allerede er kjent og for forskere som er nybegynnere, f.eks. studenter.

Jeg har valgt et «tight» forskningsdesign, både fordi fenomenet integrering av innvandrere ikke er noe nytt eller ukjent fenomen, og fordi jeg ikke har erfaring når det gjelder forskningsarbeid. Dette innebærer at jeg allerede hadde valgt teori og laget problemstillingen da jeg møtte opp på studiefeltet. Problemstillingen utviklet jeg utfra teori som mitt studie er basert på. Som Tjora (2012:14) bemerker, er det gjennom teoretisk perspektiv at forskningstema og problemstilling blir interessant.

Jeg hadde også valgt strategien som skulle hjelpe meg å svare på min problemstilling. Blaikie (2010:33) presenterer fire forskningsstrategier: induktiv, deduktiv, retroduktiv, og abduktiv. Disse forskningsstrategiene gir leserne mulighet til å forstå hvordan forskningen ble gjort og dens logikk. Jeg valgte den sistnevnte fordi den passer med min problemstilling og prosjektets mål. Ifølge Blaikie (2010) baserer forskning seg på tre type forskningsspørsmål: Hva, Hvorfor og Hvordan, og hvert av disse spørsmålene bør matche forskningsstrategi og forskningsformål. Min problemstilling er et «hvordan»-forskningsspørsmål og besvares av den abduktive strategien. Denne strategien er godt egnet til å besvare forskning som er interessert i å studere evaluering eller endring av organisasjoner eller tiltak. Den forsøker å forklare virkeligheten utfra informantenes språk, forståelser, meninger og tolkning samt intensjonen med deres aktivitet, og tolker dette med utgangspunkt i vitenskapsteori og forskning (Blaikie 2010:89).

#### 4.3 Utvalg av enhet

For å studere sosiale fenomener trenger forskere å avgrense det empiriske området som skal studeres. Grunnen er at sosiale fenomener som forskere studerer, kan være komplekse eller sammensatte, og derfor anbefales avgrensning av studieområdet som skal studeres. Jeg kunne ikke studere alle instansene i integreringstiltaket “Ny sjanse” som finnes omkring i landet, fordi målet med denne studien ikke er statistiske generaliseringer som en kvantitativ tilnærming leder til, men å studere få utvalgte enheter i dybden.

Tjora (2012:34) fremhever to typer strategier for å avgrense et forskningsprosjekt, nemlig valg av et eller flere *case* og kriterieutvalg. Han sier videre at casestudiet kan være en bedrift, avdeling eller organisasjon, en kommune, et tiltak osv. Kriterieutvalg handler om å plukke ut informantene utfra spesielle kriterier, bl.a. erfaring. Utvalg av enheter skal basere seg på problemstillingen og teori (Miles, Huberman og Saldana 2014:31) for å kunne samle inn relevant kunnskap.

Som mitt case har jeg valgt en kommune som tilbyr tiltaket “Ny sjanse” for å integrere innvandrere på jobbmarkedet. Dette valget ble basert på at “Ny sjanse” skulle karakteriseres av samarbeid mellom offentlige, private og frivillige aktører (teorikriteriet). Jeg valgte å bruke en av de større kommunene i landet fordi disse ofte har flere innvandrere enn små kommuner, og jeg ble interessert i å vite hvordan en av dem håndterer integrering av innvandrere i arbeidslivet.

Utvalget var ikke tilfeldig, men betinget av min nysgjerrighet. Følgelig kan ikke resultatet av denne studien representere hvordan store og små kommuner jobber med integrering.

Jeg har valgt å anonymisere kommunen som har vært casestudiet mitt. Temaet er for så vidt ikke sensitivt i den forstand at det kan gå alvorlig utover informantene, men de kan lett bli gjenkjent, og jeg lovte dem derfor anonymitet.

#### 4.4 Utvalg av metode for datainnsamling

Etter at jeg hadde bestemt meg for hva jeg skulle undersøke og hvem undersøkelsen skulle handle om, var neste steg å finne ut hvordan jeg kunne samle inn informasjonen jeg var ute etter. Tjora (2012:44 og s.104) og Blaikie (2010:206-207) angir fire typer metoder for datainnsamling innen den kvalitative tilnærmingen, nemlig observasjon, fokuserte intervjuer (gruppeintervjuer), dokumentstudier og dybdeintervjuer (semistrukturerte intervjuer). Valget mellom disse avhenger av problemstilling. Observasjonsmetoden er mest brukt innenfor etnografistudiet (Blaikie 2010:206), som studerer ukjente sosiale fenomener, f.eks. fremmede kulturer. Fokuserte intervjuer eller gruppeintervjuer brukes ofte når forskere er ute etter flere menneskers oppfatninger om et sosialt fenomen i løpet av en ansikt til ansikt-interaksjon (Tjora 2012:123). Dokumentstudier kan brukes for å belyse fenomener som synes å ha sammenheng med temaet som skal studeres. Dybdeintervjuer anvendes ofte når en vil finne ut av sosiale aktørers meninger, opplevelser og virkelighetsfortolkninger, som er skapt gjennom samhandling (Blaikie 2010:207).

##### 4.4.1 Intervju

Av de nevnte metodene for datainnsamling i kvalitativ forskning har jeg valgt dybdeintervjuer som primærkilde til datainnsamling. Målet med dybdeintervjuer eller semistrukturerte intervjuer er i hovedsak å legge til rette for en relativt fri samtale som kretser rundt noen spesifikke temaer som forskeren har bestemt på forhånd (Tjora 2012:104). Denne metoden er best egnet til å undersøke hvordan informantene skaper meninger, eller forståelse av sin virkelighet, på bakgrunn av de erfaringer og opplevelser de har (ibid). Fordelen med denne metoden er at den hjelper forskeren å konsentrere seg om et fenomen som interesser henne eller ham, og gir informantene anledning til å gå gjennom temaet som undersøkes. Dette gjør at forskeren får oversikt over alle informantenes meninger og dermed blir i stand til å sammenligne hva de sier om virkeligheten.

I denne studien var jeg interessert i å få vite hvordan “Ny sjanse” fungerer som nettverkstiltak eller samarbeidstiltak, både i forhold til arbeidsmåter og ressurser. For å kunne belyse dette trengte jeg å snakke med aktørene som inngår i “Ny sjanse” og har relevant erfaring. “Ny sjanse” er jo konstruert av aktørenes meninger, oppfatninger og idéer, og ved å snakke med dem om hvordan deres verden (Ny sjanse) fungerer, kunne jeg få svar på spørsmålene mine.

Tjora (2012:135) sier at informantene som stiller opp til et dybdeintervju forventer å svare på intervjuerens på forhånd oppsatte spørsmål heller enn å snakke om løst og fast i en times tid. Jeg hadde derfor på forhånd ikke bare bestemt hvilke temaer jeg ønsket å ta opp med informantene, men også laget en intervjuguide som inneholdt informasjon om temaer som jeg og informantene skulle snakke om. I motsetning til kvantitative undersøkelser som preges av lukkede spørsmål med faste svaralternativer, hadde jeg stikkord med noen åpne spørsmål som ga informantene muligheten til å snakke fritt og gå i dybden i fortellinger eller beskrivelser av sin verden. Intervjuguiden skulle hjelpe meg å få i gang dialogen med informantene for å belyse temaet.

Intervjuguiden (se vedlegg 1) utviklet jeg utfra nettverksteori, som denne oppgaven er basert på. Den gikk på tre hovedtemaer, nemlig samarbeid og organiseringsmåter, ressurser eller tiltak som aktørene spleiser på (aktørenes rolle i “Ny sjanse”), og opplevelse av effekten av ressursene eller tiltakene med hensyn til målet. Fordelen med intervjuguiden er at den gir forskeren stor kontroll over framdrift, datamengde og innhold (Tjora 2012:109 og Miles, Huberman og Saldana 2014), men den har også den ulempen at den kan tvinge informantenes virkelighet til å matche forskerens teori, og dermed mister virkeligheten sin kontekst. Å finne en balanse mellom ustrukturert og strukturert datainnsamlingsmetode kan være en løsning på dette (Miles, Huberman og Saldana 2014). Dybdeintervjuer omtales som et slikt balansepunkt mellom disse to ettersom den gir informantene rom til å snakke og få frem sine erfaringer og synspunkter selv om temaer er valgt på forhånd av forskeren.

Fordi intervjusituasjonen kan påvirke informantenes beskrivelse av virkeligheten, hadde jeg på forhånd utformet en struktur for dybdeintervjuet som skulle hjelpe meg å skape en avslappet intervjusituasjon. Tjora (2012:112) foreslår tre faser for dybdeintervjuets struktur: oppvarming, refleksjon og avrundings spørsmål. Jeg startet intervjuet med oppvarmings spørsmål, som innebærer å spørre informantene om deres bakgrunn, bl.a. navn, stilling, utdanning og



jobberfaring. Slike spørsmål ga meg mulighet til å bli kjent med informantene og skape en trygghet om at han eller hun behersker situasjonen, fordi det ikke kreves mye refleksjon for å kunne svare på dem (Tjora 2012:112). I tillegg gir de bakgrunnsinformasjon som kan hjelpe en å vite hvordan informantenes bakgrunn påvirker hvordan de tenker og oppfatter virkeligheten. Etter oppvarmingsspørsmål gikk jeg over til refleksjonsspørsmål som berører kjernen for denne undersøkelsen. Her ba jeg bl.a. informantene om å fortelle meg hvordan de samarbeider, om sine roller, og om deres tilbud til hverandre og effekten av dem. I avrundingsdelen spurte jeg informantene om de hadde budskap som de ville formidle knyttet til temaet og som vi ikke hadde gått gjennom, og så takket jeg for at de stilte opp til intervjuet. Intervjuene gikk bra og jeg følte at jeg fant en god tone med informantene. De var engasjert og snakket åpent om sine erfaringer og opplevelser. Samtalen var mest preget av deres fortellinger, og jeg trengte ikke å lese intervjuguiden ofte, fordi de ofte kom med temaer som jeg hadde planlagt å snakke om. Jeg ba dem innimellom å utdype sine fortellinger og gi eksempler.

Tjora (2012:120) sier at for å legge til rette for en avslappet stemning er det vanlig å gjennomføre dybdeintervjuer på steder der informanten kan føle seg trygg, gjerne på sin egen arbeidsplass dersom undersøkelsen er knyttet til informantens arbeid, eller i vedkommendes hjem. På bakgrunn av dette valgte jeg å gjennomføre intervjuene på informantens kontor. Informantene hadde sagt ifra om at kontorets telefon kunne forstyrre litt under intervjuet. Dette skjedde under to intervjuer, men det påvirket ikke samtalen mye, for det tok bare noen sekunder eller et minutt før vi fortsatte intervjuet der vi slapp.

Før intervjuene hadde jeg lest om “Ny sjanse” og deres hovedpartnere på den aktuelle kommunens nettside. Der fant jeg kontaktopplysninger for de som ble mine informanter. Kontaktopplysninger for arbeidsgiverne fikk jeg av “Ny sjanse”s ledere. Før jeg tok kontakt med informantene, besøkte jeg “Ny sjanse”-tiltaket og snakket med lederen angående mitt prosjekt. Målet var å høre om de hadde mulighet til å delta, og samtidig kunne jeg benytte anledningen til å observere miljøet, og bli kjent med informantene før intervjuet ble gjennomført. Jeg tenkte at dette kunne gi meg nye ideer til undersøkelsen, og at jeg ved ikke å være helt fremmed for informantene ville skape trygghet både for dem og meg selv.

Jeg fikk ikke besøke alle jeg ønsket før intervjuene fordi noen ikke var tilgjengelig da jeg hadde anledning til dette. De jeg ikke fikk besøke hadde jeg snakket med på telefon. For å gjøre det

formelt sendte jeg informasjonsskriv til alle informanter som deltok, hvor jeg fortalte dem hvem jeg var, hva prosjektet handlet om og dets mål. Dessuten garanterte jeg dem anonymitet. Jeg har også fått godkjent studiet hos NSD (Norsk senter for forskningsdata), dette gjorde jeg før studiet startet. Se vedlegg 3.

Både før gjennomføring av intervju og i informasjonsskrivet spurte jeg om jeg kunne bruke lydopptak, og dette var greit for alle. Selv om jeg hadde lydopptaker, valgte jeg også å ta notater, både for å sikre mot teknisk svikt og for å vise interesse. De fleste intervjuene varte i en time, men to varte i en og en halv time. På ett av disse deltok to informanter, og i det andre hadde informantene mye å fortelle, noe jeg for min del tok som positivt fordi det viste at informantene var interessert i forskningstemaet.

Jeg har valgt å intervjuer nøkkelaktører eller viktige samarbeidspartnere, det vil si partnere som tilbyr tiltak som er en del av deltakernes kvalifiseringsprogram, samt “Ny sjanse”s ledere. Derfor ble det NAV Intro, Voksenopplæringen (som har et eget navn men av anonymitetshensyn her blir kalt Voksenopplæringen), Røde Kors, Kirkens bymisjon, arbeidsgivere og “Ny sjanse”s ledere. Jeg valgte å intervjuer ledere eller representanter for disse organisasjonene fordi jeg tenkte at disse kunne ha både bredere oversikt og kjennskap til detaljer. Min plan var dessuten å intervjuer to arbeidsgivere ettersom arbeidsgivere ikke har egen representant i “Ny sjanse”. Blant arbeidsgivere jeg kontaktet, var bare én villig til å stille opp til intervju, noe som kan forklares med at intervjuet mitt ble gjort i travle tider. Det var høst, rett etter sommerferien, og på den tiden er det mye å gjøre for arbeidsgivere. Hensikten med å intervjuer to arbeidsgivere var ikke å få et representativt utvalg av slike, men å kunne høre mer enn én informants meninger, erfaringer og opplevelser.

Antall informanter som ble intervjuet, var sju. På ett intervju hadde jeg som nevnt to informanter, og det var “Ny sjanse”s leder og hennes kollega. Jeg ble spurt av lederen om jeg var interessert i å intervjuer kollegaen også for å kunne samle inn flere meninger. Jeg takket ja til dette selv om det ikke inngikk i min plan. Det virket som en god idé for å få ulike synspunkter og erfaringer, siden både “Ny sjanse”s leder og kollegaen hennes har jobbet lenge med organisasjonen.

Nedenfor har jeg laget en oversikt over de ulike informantene. Jeg har gitt dem en kode, som jeg vil bruke når jeg siterer informantene.

Aktør	Kode	Informanter	Kjønn
Ny sjanse	N1	Leder	Kvinne
Ny sjanse	N2	Kollega, tidligere ansatt i Ny sjanse. Nå leder for Jobbsjansen.	Kvinne
Røde Kors	R	Koordinator for aktiviteter, blant annet Ny sjanse, leksehjelp, flyktningeguiden	Kvinne
Voksenopplæringen	V	Avdelingsleder ved Voksenopplæringen.	Kvinne
Kirkens bymisjon	K	Vikariat som leder, koordinator for «Empo»	Kvinne
NAV Intro	NA	Leder for Nav Intro	Kvinne
Sykehjem/Arbeidsgiver	A	Koordinator for alle som er i praksis	Mann

Tabell 2. Oversikt over informantene

Tjora (2012) og Blaikie (2010) sier at det ikke finnes noe klart svar på hvor mye data man trenger, fordi det er avhengig av hvert enkelt prosjekt, men at en empirisk mastergradsoppgave basert på dybdeintervjuer typisk vil trenge 8-15 intervjuer. Fordi jeg hadde 7 intervjuer, valgte jeg å bruke dokumentstudier i tillegg for å få bredere informasjon.

#### 4.4.2 Dokumentstudier

I kvalitative undersøkelser er det vanlig å benytte dokumentstudier som bakgrunnsdata eller tilleggsdata til f.eks. intervjuer eller observasjonell datainnsamling (Tjora 2012:162). Blaikie (2010:207) sier at dokumentstudier som kvalitativ datainnsamling brukes for å hente inn informasjon som kan identifisere fenomenet som studeres. I tillegg til intervjuet som er min primære datakilde, har jeg altså valgt å bruke dokumentstudier som bakgrunnsdata. Dette ville hjelpe meg å skaffe mer informasjon om det jeg studerer siden sju informanter vurderes som lite for en masteroppgave.

Som tilleggsdata har jeg anvendt diverse skriftlige dokumenter som omhandler integreringsarbeid i Norge. Disse er forskningsdokumenter, bl.a. artikler, samt rapporter, bøker, aviser og nettsteder. De fleste har jeg funnet hos Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi). Andre kilder fant jeg

på Internett, og jeg tolker dette som en dokumentstudie siden mye informasjon i dag finnes der. En ulempe ved dokumentstudier er at man ikke alltid vet hvilke utfordringer forskerne møtte i undersøkelsesprosessen, og hvordan disse ble løst samt hvordan data ble analysert.

#### 4.5 Dataanalyse

Miles, Huberman og Saldana (2014:73) angir to framgangsmåter for å analysere kvalitative data, som de kaller for «first cycle coding» og «second cycle coding». Begge strategiene handler om å gi kvalitative data mening ved å kode dem og sette dem i ulike kategorier. Den førstnevnte har tre underkategorier, nemlig deskriptiv koding, In Vivo-koding og prosesskoding. Den sistnevnte, altså «second cycle coding», handler om å sette kodene som ble gjort i «first cycle coding» i kategorier som gir mulighet til å utvikle konsepter for forklaring og beskrivelser av fenomenet som studeres.

Som nevnt har jeg brukt både intervjuer og dokumentstudier som metoder for datainnsamling, men det er intervjuene som er grunnleggende og primærdata i dette forskningsprosjektet. Dette innebærer at beskrivelsen av hvordan analysen ble gjort, er knyttet til intervjumaterialet. Når det gjelder dokumentstudiene, har jeg brukt dem som støttemateriale for å belyse integrering i Norge, og trengte ikke å analysere dem, da de allerede var analysert.

Jeg har analysert intervjudataene med utgangspunkt i de to nevnte kvalitative analysestrategiene som Miles, Huberman og Saldana (2014) beskriver. Siden jeg hadde brukt lydopptaker og notater under intervjuet, transkriberte jeg dataene for å kunne analysere dem.

Denne studien er jo basert på «tight» eller halvstrukturert forskningsdesign, og det innebærer at jeg på forhånd hadde bestemt problemstilling, tema og teori som skulle hjelpe meg å fange opp informantenes forståelse av sin verden. Dette har hjulpet meg å sortere informasjon som var relevant for å kunne tilfredsstillende min nysgjerrighet i analysen. Fordi min forskningsstrategi er abduktiv, har jeg analysert dataene med utgangspunkt i empirien eller informantenes fortellinger. Dette betyr at teorien har inspirert meg til å forstå eller studere informantenes verden, men analysen av hvordan de forstår, den er basert på deres egne fortellinger eller ord.

Da jeg analyserte empirien, så jeg på hva hver informant fortalte om temaene som jeg hadde på intervjuguiden. Jeg brukte In Vivo-koding for å analysere dem. Denne metoden er mest brukt i

kvalitativ forskningsanalyse og går ut på å bruke informantenes egne ord eller språk når man koder dataene (Miles, Hurberman og Saldana 2014:74). I min analyse har jeg kodet empirien utfra informantenes ord, og så samlet jeg kodene (fortellingene) som var like i samme kategorier. Da jeg var ferdig med å utvikle kategorier, tolket jeg innholdet utfra teorielementer som denne oppgaven er basert på. Siden den kvalitative analysen har som mål å gjøre det mulig for en leser av forskningen å få økt kunnskap om saksområdet, uten selv å måtte gå gjennom de data som er generert i løpet av prosjektet (Tjora 2012:175), har jeg brukt informantenes sitater for å muliggjøre dette.

#### 4.6 Forskningskvalitet

Innenfor vitenskapelig forskning finnes det noen kriterier som kan indikere kvalitet eller troverdige forskningsresultat, nemlig reliabilitet eller pålitelighet, validitet og generaliserbarhet. Tjora (2012:202) sier at reliabilitet handler om intern logikk gjennom hele forskningsprosjektet, mens validitet handler om logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn og de spørsmål man søker å besvare. Generaliserbarhet er knyttet til forskningens gyldighetsområde utover de enheter som faktisk er undersøkt.

Reliabilitetskriteriet går ut på at forskere skal unngå alle faktorer som kan påvirke forskningen og hindre at resultatet blir pålitelig eller troverdig. Nøytralitet eller objektivitet er et av kriteriene som sies å styrke reliabiliteten. Dette anses av enkelte å være umulig fordi forskere er en del av samfunnet de studerer. Vi blir bl.a. påvirket av vår utdanningsbakgrunn, erfaringer og interesser, og disse kan prege hvordan vi forstår det vi studerer. Innenfor den fortolkende tradisjon som denne oppgaven er basert på, kan fullstendig nøytralitet og objektivitet ikke gjennomføres, men man kan likevel styrke forskningens pålitelighet ved å redegjøre for forskningsprosessen.

Tjora (2012:205) sier at man ved å legge fram direkte sitater fra informantene kan styrke påliteligheten til undersøkelsen fordi informantenes stemme gjøres synlig i noen grad helt fram til leseren. Jeg har brukt sitatene for å muliggjøre dette. Utvalget av sitater ble gjort på grunnlag av teori som jeg jobber utfra. Jeg har også vært åpen når det gjelder alle valg som har blitt tatt i denne studien for å styrke reliabiliteten og påliteligheten.

Validitet som kvalitetskriterium brukes ofte for å sjekke om forskeren har målt det hun eller han skulle måle. Dette testes ved å se om forskningsresultatet henger sammen med spørsmålene som er stilt.

I mitt tilfelle kan dette være vanskelig fordi jeg har studert bare ett case med få informanter. Mine funn er basert på interaksjon mellom meg og informantenes meninger, opplevelser og tolkning av sin verden. For å kunne teste om mine konklusjoner matcher spørsmålene jeg har stilt, bør man finne informanter som kan gi samme informasjon. Dette synes lite realistisk fordi det bare er de aktørene som tilhører organisasjonen jeg har studert, som vet hvordan deres virkelighet fungerer. Tjora (2012:206) sier at en av mulighetene for å teste validiteten innenfor det kvalitative paradigmet, er kommunikativ gyldighet. Det innebærer at det som er viktig for å styrke validiteten i kvalitativ forskning, er at forskere kommuniserer åpent og forklarer sine valg når det gjelder datagenereringsmetoder og teoretiske innspill til analysen. Dette har jeg gjort, og derfor kan jeg si at funnene i denne oppgaven har den validiteten som vitenskapelig forskning krever.

Generalisering innenfor samfunnsforskning omtales også som et viktig element for å vurdere vitenskapelig kvalitet. Dette kan være mer aktuelt for noen forskningstradisjoner enn andre. I kvantitativ forskning står generalisering av funnet ganske sentralt. Forskere velger eller trekker ut et tilfeldig utvalg som skal representere fenomenet som skal studeres, og så generaliseres funnet til en større populasjon. I kvalitativ forskning er den type generalisering ikke målet. Målet er å gå i detalj i fenomenet som undersøkes ved å studere få informanter i dybden. Resultatet eller funnet i dette prosjektet representerer ikke hvordan andre integreringstiltak fungerer i Norge, men bare det case som ble studert. Grunnen er at studien min er basert på få informanter, og utvalget av informanter ble ikke trukket tilfeldig, men var betinget av teori og av selve problemstillingen.

Et lavt antall informanter ser jeg som svakhet ved dette prosjektet, men jeg løste dette problemet ved å bruke relevante forskningsdokumenter knyttet til temaet. Jeg ser at jeg spesielt burde ha intervjuet flere arbeidsgivere som er involvert i Ny sjanse, men pga. praktiske grunner ble det ikke mulig.

## 5. Analyse

*I dette kapitlet vil jeg redegjøre for de empiriske funnene som jeg har gjort gjennom mine undersøkelser, og analysere disse med utgangspunkt i nettverksteoriens dimensjoner. Jeg har brukt informantenes sitater for å gi leserne mulighet til å følge med på hvordan analysen av funnene ble gjort.*

Kapitlet er delt inn i fem dimensjoner ved nettverksteori, nemlig:

1. Aktørene som inngår i et nettverk er gjensidig avhengige.
2. De tar beslutninger gjennom forhandlinger.
3. De jobber utfra institusjonaliserte rammer.
4. De er selvregulerende.
5. Et nettverk bidrar til offentlig styring.

### 5.1 Aktørene som inngår i et nettverk er gjensidig avhengige

I litteraturstudiet så jeg at det offentlige velger å samarbeide med private aktører på områder de innser at de ikke kan klare å håndtere alene (Sørensen og Torfing 2005), og at partnerne i et slikt nettverk blir gjensidig avhengige av hverandre. Jeg ønsker å vise hvordan “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere er, iallfall i prinsippet, gjensidig avhengige av hverandre ved å se på hva de bidrar med og om de får noe tilbake fra samarbeidet. Dette fordi styringsnettverk virker som et bytteforhold. I denne delen har jeg også analysert effekten av tiltakene eller ressurser aktørene setter sammen for å oppnå de målene de jobber imot, og dette har jeg gjort utfra meninger informanter setter bak tiltakene. For å kunne analysere “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere gjennom denne analytiske dimensjonen, har jeg laget en antakelse om at selv om gjensidig avhengighet er et av kjennetegnene som karakteriserer aktørene som inngår i et nettverk, kan dette i praksis omfatte et mindre antall av aktørene. Dette kan igjen påvirke måten aktørene løser samfunnsproblemer på.

### 5.1.1 Deltakernes behov påvirker hvem “Ny sjanse” samarbeider med.

“Ny sjanse” i kommunen som jeg har studert, har 150 deltakere, og fra 20 til 35 prosent av dem har ett til fem års skolegang. Mange av dem kan ikke lese eller skrive navnet sitt på eget morsmål. For å kvalifisere denne type målgruppe trengs nok ressurser, kunnskap og ideer for å kunne lykkes. “Ny sjanse” har valgt å styre eller samarbeide med aktører som er opptatt av å integrere og inkludere innvandrere i kommunen som dette studiet ble gjennomført i.

Nøkkelaktørene som samarbeider med “Ny sjanse” bidrar med ressurser som “Ny sjanse” ikke har, og som er ment å dekke deltakernes behov i forbindelse med kvalifisering for arbeidslivet. Grunnen til at “Ny sjanse” har valgt å samarbeide med statlige og private aktører, er at den ser at den ikke kan løse dette sosiale problemet alene verken gjennom hierarki- eller markedsstyring. Dette fordi det er et komplekst eller «wicked» problem å integrere innvandrere med svært lite utdanning. Samfunnsstyringslitteratur påpeker at nettverksstyring er godt egnet til å løse komplekse eller «wicked» sosiale problemer, fordi den bringer sammen ulike aktører med ulike ressurser, ideer og kunnskaper for å løse sosiale problemer. Informanten N1 som jobber i “Ny sjanse”, sa det slik:

«Vårt samarbeid handler om hva som er brukernes behov, har de behov for norskopplæring er det naturlig at vi samarbeider med Voksenopplæringen. Det sier seg selv. Og deltakerne trenger gode kurs gjennom NAV statlige arbeidsmarkedstiltak, derfor har vi hatt mye samarbeid med NAV Intro. Og så handler det om å få en bred tiltaksvifte, som vi kaller det, mange gode tiltak sånn at vi kan skreddersy timeplanen. Vi har 150 deltakere og det er få som har samme timeplan og program. Vi prøver å lage ulik timeplan for den enkelte og det er utrolig viktig at vi samarbeider vidt og bredt. Sånn at vi kan få mye ressurser inn i programmet, og så må en tenke smart i forhold til hva som er gratis. Kommunen har heller ikke mye penger.»

Informanten gir uttrykk for at “Ny sjanse” har valgt å samarbeide med nøkkelaktørene for å få adgang til kompetanse og ressurser som de selv mangler. Generelt er det behovet for ressurser eller kompetanse som er hovedgrunnen til at ulike aktører velger å samarbeide (Huxham, Chris og Vangen 2005). Dette fører til at aktørene som inngår i et nettverk blir avhengige av hverandre for å nå målet.



For å dekke deltakeres kompetansebehov, har “Ny sjanse” valgt å samarbeide med voksenopplæringen (norskopplæring), med Røde kors (leksehjelp og flyktningguide), med NAV Intro (statlige arbeidsmarkedet), med arbeidsgivere (arbeidspraksis og språkpraksis), samt med Kirkens bymisjon (kvinnegruppetreff).

### 5.1.2 Kunnskapsoverføring

I nettverksstyring har aktørene ulike roller som de bidrar med for å nå målet de har satt seg. “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere har ulike roller når det gjelder å integrere deltakere i arbeidslivet. NAV Intro bidro med kunnskapsoverføring i starten av samarbeidet, og tilbyr også statlige arbeidsrettede kurs (AMO). Da jeg spurte informant NA hvorfor de valgte å samarbeide med “Ny sjanse”, var svaret:

«Det er naturlig at vi samarbeider om den gruppen som kommer, enten de er på “Ny sjanse” eller de er her hos oss, har de mye felles. Som gruppe har de mye felles, men så har du alle de individene og alle de variablene innenfor gruppen som er veldig forskjellig. Men da vi startet opp å samarbeide med “Ny sjanse”, “Ny sjanse” hadde jo tiårsjubileum forrige uke, før det hadde de et treårig prosjekt vi samarbeidet vel med dem også i den prosjektperioden. Det er klart at da hadde vi som jobber her en helt unik kompetanse, for vi hadde jobbet med dette veldig lenge, vi hadde jobbet med brukere og oppfølging. Vi følte nok da vi traff “Ny sjanse” at vi visste og kunne mer enn dem. I begynnelsen drev vi nok en slags kompetanseoverføring i forhold til de som jobber på “Ny sjanse”. For mange var nye og hadde ikke mye erfaring med den målgruppen. Så det var den viktigste rollen vi hadde i oppstarten».

Fordi “Ny sjanse”s ansatte manglet kunnskap eller kompetanse om hvordan de kunne jobbe for å kvalifisere deltakere i arbeidslivet, valgte de å samarbeide med NAV Intro. Slik kan de lære fra dem eller utvikle kompetansen de manglet for å kunne nå målet som de jobber imot. “Ny sjanse” var avhengig av kunnskap som NAV Intro har for å kunne integrere deltakerne i arbeidslivet. Ressurser som aktørene bidrar med i nettverk kan for eksempel være penger, ekspertise og lokalkunnskap (Røiseland og Vabo 2012).

Virksomhetsmodellen som de jobber utfra ble utviklet i samarbeid med NAV Intro. Modellen utgjør blant annet å utvikle individuell plan, tett oppfølging av deltakerne og finne praksis plass

hvor de kan praktisere både språk og arbeidstrening. Kunnskapsoverføringsrollen som NAV Intro hadde i starten av samarbeidet har endret seg etter hvert, fordi “Ny sjanse”s ansatte har fått erfaring med å integrere deltakerne i arbeidslivet. Dette har redusert kontakten med NAV Intro.

### 5.1.3 Statlige arbeidsrettede tiltak

I tillegg til kunnskapsoverføringsrollen NAV Intro hadde i sitt samarbeid med “Ny sjanse”, tilbyr de også statlige arbeidsrettede kurs til “Ny sjanse”s deltakere. Sistnevnte trenger opplæring om hvordan det norske arbeidsmarkedet fungerer, siden mange av dem ikke har tilknytning til dette. Gjennom samarbeidet med NAV Intro får deltakerne tilgang på denne opplæringen. NAV Intro tilbyr yrkesrettede kurs til arbeidsledige innvandrere som ønsker å komme i arbeid. Deltakerne får både teoretisk undervisning og praktisk opplæring hos arbeidsgivere på ordinære arbeidsplasser. Arbeidsrettede kurs (AMO-kurs) er orientert mot følgende yrker: helsefagarbeider eller pleie og omsorg, barnehage, renhold og kantinearbeid. Disse kursene som NAV Intro tilbyr har kort varighet. De varer fra tre til fire måneder, og maksimalt skal de være ni måneder. Men noen kan vare i 12 mnd. Imidlertid oppleves ikke kursene som tilstrekkelig individuelt tilpasset. I studiet «Kvalifisering av innvandrerkvinner med liten skolegang og ingen arbeidserfaring» fant Djuve, Kavli og Hagelund (2011) at NAV Intro har vanskeligheter med å finne egnede tiltak til brukere med svake norskerferdigheter. I et annet studie, «Erfaringer med gode kvalifiseringsløp» fant Rambøll M. Consulting (2014:4) ut at NAVs virkemiddelapparat og kurs ofte ikke er tilpasset målgruppen, og at NAV har begrenset kapasitet til oppfølging av brukere eller deltakere.

Kursene passer mye bedre til innvandrere som kan kommunisere godt på norsk og har en viss utdanning. For å komme inn på AMO kurs må man ha minimum A2-nivå i muntlig norsk, og A2-nivå i skriftlig norsk for nyankomne innvandrere med høyere utdanning. Det er veldig få i “Ny sjanse”s målgruppe som når dette nivået før de har gått i kvalifiseringsprogrammet en stund. En del av dem kan ikke lese og skrive navnet sitt på eget morsmål. En informant påpekte at NAV Intro av og til avslår søknader fra “Ny sjanse”s deltakere hvis disse anses å være langt fra arbeidsmarkedet. Dette vil si at deltakeren ikke kan kommunisere godt nok på norsk, ikke har noen jobberfaring og har helseutfordringer.

Mange av “Ny sjanse”s deltakere deltar på et smalt område av arbeidsmarkedet, blant annet renhold og kantine. Noen deltar også på AMO sine kurs i arbeidsnorsk og barnehagekurs. De

deltar ofte i denne begrensede delen av arbeidsmarkedet fordi de andre kursene som NAV Intro tilbyr, krever utdanning og jobberfaring.

Djuve, Kavli og Hagelund (2011:54) fant ut at det er liten eller ingen sjanse for at deltakerne med lite eller ingen utdanning noensinne kan få fast jobb gjennom arbeidsrettede kurs. For fast arbeid i helsesektoren krever fagutdanning. I barnehagesektoren taper deltakerne også ofte kampen om fast ansettelse mot norske søkere med fagutdanning. Informanten NA påpekte at NAV Intro er klar over at arbeidsrettede tiltak som NAV Intro har, ikke er individuelt tilpasset, og at de selv ønsker å tilby kurs som kan treffe mange, hun sa det slik:

«Mange av “Ny sjanse” deltakere trenger grunnleggende opplæring, det vil si grunnskole og videregående opplæring. AMO kurs passer best for de som kan kommunisere uten at det oppstår for mange misforståelser på praksisplassen».

Det ser ut til at den opplæringen som “Ny sjanse”s målgruppe får i kvalifiseringsprogrammet ikke er nok til å oppfylle arbeidsmarkedets krav. Uten fagbrev er det vanskelig å få fast jobb i dagens moderne samfunn. “Ny sjanse”s målgruppe lærer ikke tilstrekkelig norsk for å kunne kommunisere i jobbsammenheng uten at det skjer misforståelser. Djuve, Kavli og Hagelund (2011:54) sier at sykehjem og kommunalt renhold i Oslo krever at innvandrere må ha bestått Norskprøve 2 både muntlig og skriftlig for å få fast jobb. For “Ny sjanse”s målgruppe er dette kravet nesten umulig å oppnå i den toårs opplæringen i tiltaket.

Grunnskole og videregående opplæring ville som informanten ovenfor påpeker ha hjulpet “Ny sjanse”s målgruppe til å utvikle kompetanse som arbeidsmarkedet krever for å få fast jobb. Men noen av informantene påpekte at ingen norske myndigheter vil ta ansvar for deltakernes livsopphold mens de går på skolen. Flyktninger som har bodd i Norge i mer enn fem år har ikke rett til gratis opplæring.

#### 5.1.4 Norskopplæring.

Mangel på norskkunnskap er en av faktorene som forklarer arbeidsledighet blant innvandrere (NOU:2011.7). Å styrke norskkompetansen vil øke muligheten for innvandrere til å delta i arbeidslivet (Djuve, Kavli og Hagelund 2011). “Ny sjanse”s deltakere trenger å styrke sine

norskferdigheter, siden de har lave norskkunnskaper og har som mål å komme i arbeid etter kvalifiseringsprogrammet. For å lykkes med dette har “Ny sjanse” etablert samarbeid med Voksenopplæringen som driver med norskundervisning for voksne innvandrere i kommunen som er mitt *case*-studie. Informanten N1 uttrykte seg slik:

«Voksenopplæringen er hovedsamarbeidspartner, for norskundervisning er på en måte stammen i kvalifiseringsprogrammet. De fleste deltakerne må forbedre norskferdighetene før de får jobb».

Mange arbeidsgivere krever at innvandrerarbeidssøkere må ha norskferdigheter for at de kan ansette dem. Språket er viktig, og er en forutsetning for god kommunikasjon både på en arbeidsplass og i andre sammenhenger. Arbeidsoppgaver som skal gjøres på de fleste arbeidsplassene i Norge utføres på norsk. Medarbeidere trenger å kommunisere om hvordan jobben skal gjøres på et språk alle forstår, ellers kan det oppstå misforståelser mellom kolleger, og dermed dårlig stemning og kanskje lavere produktivitet. Norskferdigheter fungerer som nøkkel til integrering og til å få arbeid i Norge (Valenta 2008).

“Ny sjanse” driver ikke selv med norskundervisning, men ved å samarbeide med voksenopplæringen får “Ny sjanse”s deltakere adgang til norskopplæring slik at de kan styrke sine norskkunnskaper, og at dette ikke blir en hindring for dem å delta i arbeidslivet etter kvalifiseringsprogrammet. En av informantene, V, sa det slik:

«Da “Ny sjanse” startet, var det naturlig for dem å ha språkopplæring som en del av deres opplegg, for mange som kommer til dem kan lite norsk selv om de har vært lenge i landet. “Ny sjanse” har hele tiden ønsket at vi skal være inne og ha norskopplæringen»

“Ny sjanse” ønsker at voksenopplæringen skal gi deres deltakere norskundervisning fordi de ikke selv har dette tilbudet. Voksenopplæringen har lærere som har kompetanse og erfaring innenfor undervisning og har undervist innvandrere lenge. “Ny sjanse” får adgang til voksenopplæringens tilbud gjennom styringsnettverk. Siden norskkunnskap er et av de viktigste elementene i kvalifiseringsprogrammet, og i integrering generelt er “Ny sjanse” avhengig av å samarbeide med voksenopplæringen slik at de kan oppnå det de jobber mot.

Voksenopplæringen tilbyr to dager med norskundervisning noe som tilsvarer 12 timer i uken. Deltakerne har kurs som er forbeholdt dem, det vil si at de får undervisning for seg selv. Dessuten har de et kurs sammen med andre elever på deres nivå, og dette er ikke knyttet til «Ny sjanse».

Tilbudet som «Ny sjanse»s deltakere får ser ikke ut til å være tilstrekkelig for at denne målgruppen kan beherske norsk godt nok for arbeidsmarkedet. I studiet av kvinner i kvalifisering fant Djuve, Kavli og Hagelund (2011) at læringsprogresjonen i målgruppen er langsom, f.eks. at det å lære å lese en timeplan kan ta ett år. De sier videre at norskferdigheter som målgruppen lærer etter to år kan ha verdi for dem selv, men at de like fullt kan ha langt igjen til arbeidsmarkedet etter fullført program (ibid). Rambøll M. Consulting (2014:25) sier at deltakere som har lite skolegang ofte har språkproblemer, og dette er en barriere for dem for å få jobb etter kvalifiseringsprogrammet. Informanten sa at noen av «Ny sjanse»s deltakere kanskje ville trenge litt mer tid for å lære språket, men at voksenopplæringen av økonomiske grunner ikke kan tilby mer enn 12 timer i uken. De empiriske funn og litteraturstudiet viser derfor at norskkunnskaper er nøkkelkompetanse for jobbmulighet, og at voksenopplæringen er en viktig samarbeidspartner i «Ny sjanse», selv om antall timer de gir ikke ser ut til å være tilstrekkelig.

#### 5.1.5 Leksehjelpbidrag

Som vi har sett er «Ny sjanse»s målgruppe personer med lite skolegang. De har behov for veiledning eller ekstra hjelp når det gjelder skolearbeid. Dette vil hjelpe deltakerne til å mestre skolearbeid og dermed utvikle norskferdigheter. Å gi individuell leksehjelp til 150 deltakere hadde blitt dyrt for kommunen. For å løse denne utfordringen har «Ny sjanse» invitert Røde Kors slik at de kan løse problemet i samarbeid. Røde Kors tilbyr individuell leksehjelp til «Ny sjanse» deltakere, og samtidig får sistnevnte arenaer for å snakke norsk.

Informant R uttrykte seg slik:

«Deltakerne sier at de lærer mye gjennom å lese og skrive, men å snakke har de ingen arenaer for å få praktisert. Det er det de bruker leksehjelpen til! Vi føler også at frivilligheten er spesielt godt egnet til å tilby dette»

Det offentlige pleier å samarbeide med frivillige organisasjoner om sosiale problemer eller behov som de ikke klarer å dekke (Røiseland og Vabo 2012) «Ny sjanse» har gjort leksehjelp til en del

av sitt opplegg. Deltakerne får leksehjelp to timer ukentlig. En informant påpekte at leksehjelp hjelper deltakerne til å bli bedre i norsk, men bemerket også at “Ny sjanse”s deltakere er lite motivert for å lære.

#### 5.1.6 «Norskvenn» som døråpner til det norske samfunnet

I tillegg til leksehjelp tilbyr Røde kors også «norskvenn» til “Ny sjanse”s deltakere. Som sosiale vesener er mennesker avhengige av å omgås i et sosialt nettverk. Dette gjør at vi føler oss inkludert i samfunnet noe som gir en tilhørighetsfølelse. Røde kors har utviklet flyktningguidetiltak som gir nye samfunnsmedlemmer (innvandrere) mulighet til å danne et sosialt nettverk og lære uformelle sosiale koder for å innpasse seg i det norske samfunnet. “Ny sjanse”s deltakere har små sosiale nettverk, og de fleste lever som noen informanter sa, i et isolert miljø. “Ny sjanse” søker å løse dette gjennom styringsnettverk, og samarbeider med Røde kors om flyktningguide for å gi deltakerne et sosialt nettverk.

Flyktningguide fungerer som døråpner for “Ny sjanse” deltakere for å knekke de uformelle norske kodene. Dette vil hjelpe dem til å bli integrert i det norske samfunnet, og fungere i grupper som f.eks. på en arbeidsplass. Deltakerne i flyktningguide lærer uformelle sosiale koder som de ikke får lære på skolebenken eller gjennom lærebøker. Gjennom flyktningguide tilbyr Røde kors en person som følger opp en deltaker i det sosiale livet. Deltakerne får lære hva som er normalt og unormalt i Norge, blant annet hvilke uttryksmåter som er vanlige og ikke vanlige å bruke i sosiale sammenhenger. De får også veiledning om praktiske ting, som å lese bussruter eller hvor man går hvis man er interessert i noe. De lærer uformelle sosiale koder gjennom forskjellige sosiale aktiviteter, blant annet å gå på fjelltur, bowling osv. Sammen med frivillige ansatte hos Røde Kors velger de selv hvilke aktiviteter de ønsker å gjøre. Informanten R sa det slik:

«Flyktningguide er veldig gøy, veldig populært, det er veldig stor etterspørsel etter «en norskvenn» som de kaller det. Det offentlige kunne aldri tilby en sånn type ting, en person som følger opp én person og møter sosialt, ikke sant. Det er noe som frivilligheten er spesielt egnet for.»

Nettverksstyring muliggjøres av at “Ny sjanse”s deltakere får adgang til en «norskvenn» som kan fortelle om og lære dem norske sosiale koder slik at de kan få innpass i det norske samfunnet.

Kriterier for å få å delta i flyktningguide er at man kan kommunisere på norsk (A2 norsknivå), og den er en del av “Ny sjanse”s deltakeropplegg. De deltar på dette tiltaket en gang i uken samt en gang i måneden i felles aktiviteter med andre deltakere. Informanten mente at flyktningguide er et tiltak som fungerer bra og er populært blant deltakere, for det er med på å bryte ned murer mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen.

Fordi styringsnettverk fungerer som bytteforhold (Røiseland og Vabo 2012) får Røde kors økonomiske midler fra kommunen for det leksehjelp- og flyktningguidetilbudet de tilbyr “Ny sjanse”s deltakere. “Ny sjanse” er avhengig av at Røde kors bidrar gjennom disse to nevnte tiltakene for å oppnå målsetningen. Røde kors på sin side er avhengig av de økonomiske midlene fra kommunen for å utføre de oppgavene de ønsker i det norske samfunnet.

#### 5.1.7 Mulighet for å skape et møte mellom minoritets- og majoritetsbefolkning.

Ved å samarbeide med “Ny sjanse” får Røde kors anledning til å skape møter mellom minoritets- og majoritetsbefolkning, og økonomiske midler som gjør at dette blir mulig. Røde kors er opptatt av at integreringen skal være gjensidig, og at dette skjer når to kulturer møtes. Ved å samarbeide med “Ny sjanse” får Røde kors treffe minoritetsmedlemmer og skape møte mellom dem og majoritetsbefolkningen. Dette hjelper samfunnsmedlemmer å lære hverandres kultur og bygge forståelse for hverandre. På denne måten unngår de å ha bildet av «de andre». Leksehjelp og flyktningguide er kanalene som Røde kors bruker for å skape møter mellom minoriteten (innvandrere) og majoritetsbefolkningen. Informant R ordla seg slik:

«Vi ser på frivilligheten som en god måte å møte det behovet på, det kalles leksehjelp for voksne innvandrere det som vi har, men det er også en måte å skape møter mellom folk i både majoritetsbefolkningen og den gruppen som er i “Ny sjanse”»

Røde kors ser på møter mellom innvandrere eller minoritets- og majoritetsbefolkning som en nøkkel til integrering i det norske samfunnet. Grunnen er at når begge grupper møtes, bryter man ned stereotype tenkemåter som gjør at folk ser på hverandre som fremmede. For at Røde kors skal klare å arrangere slike aktiviteter som skaper møter mellom innvandrere og majoritetsbefolkning er de avhengig av å samarbeide med det offentlige om økonomiske midler. Informanten sier videre:

«I denne kommunen har Røde kors mellom 12- og 15 hundre frivillige. Som bidrar i ca. 40 forskjellige aktiviteter. Det er ganske vanskelig å få det til, uten at det finnes noen kjerneperson som kan organisere, og det er det mye av pengene går til. Det går til å dekke ansatteutgifter, at det finnes en person som kan rekruttere frivillige, og følge opp frivillige osv. og så går det til å leie lokaler hvor vi kan ha leksehjepsgruppene. Det går til den konkrete driften av aktivitetene. Det går ikke inn i Røde kors på en annen måte enn det. Røde kors har ikke noen egne midler som vi kan bruke til disse tingene, så vi er avhengig av støtte fra det offentlige».

Informanten ga uttrykk for at organisasjonen ikke har økonomi til å oppfylle samfunnsoppgavene den er opptatt av, og derfor er avhengig av å samarbeide med det offentlige. Kommunen som er *case*-studiet mitt, fullfinansierer både flyktningsguide- og leksehjelptiltakene. Dette tillater Røde kors å oppfylle sin ambisjon om å skape møter mellom majoritetsbefolkning og innvandrere.

#### 5.1.8 Praksis - veien til jobb

“Ny sjanse” jobber for å kvalifisere deltakerne slik at de kan utvikle ferdigheter som de mangler for å kunne delta i arbeidslivet. Kvalifisering er ikke et entydig begrep, men kan defineres som å ha et uttalt fokus på arbeid. Arbeid anses både som et mål og som et middel for å nå dette målet (Rambøll M. Consulting 2014:3). Arbeidspraksis er blant kvalifiseringsmetodene eller tiltakene som “Ny sjanse” bruker for å få deltakere i arbeid slik at de kan forsørge seg selv.

“Ny sjanse” jobber etter «place and train»-modellen for å kvalifisere deltakere i arbeidslivet. Denne modellen eller metodikken innebærer at tidlig utplassering i arbeidspraksis med opplæring og tett oppfølging er en forutsetning for å lykkes med kvalifisering (Rambøll M. Consulting 2014:15). Ideen bak «place and train»-modellen er at læring og utvikling skjer på arbeidsplassen. Og den tilsier at skal en lykkes med arbeidskvalifisering, bør en plassere de som er under kvalifisering på en ordinær arbeidsplass hvor arbeidsoppgaver utføres. Dette vil hjelpe deltakerne å lære og oppleve hvordan arbeidsoppgaver gjøres gjennom praksis.

Siden «place and train»-modellen er en av metodene “Ny sjanse” bruker for å kvalifisere deltakerne i arbeidslivet er tiltaket avhengig av å samarbeide med arbeidsgivere for at deres



deltakere får opplæring eller praksis på en ordinær arbeidsplass. Tiltaket samarbeider både med private og offentlige arbeidsgivere i forbindelse med praksisordningen.

Under kvalifiseringsløpet blir deltakerne plassert på en ordinær arbeidsplass hvor de får opplæring og oppfølging av arbeidsgiveren. Deltakerne får arbeidspraksis eller språkpraksis i ufaglærte bransjer som hotell, renhold, kantiner, barnehager, helse og omsorg. Konsentrasjonen om lavterskelbransjer forklares med at “Ny sjanse”s målgruppe er personer med lite skolegang og lite eller ingen jobberfaring.

Jeg fant ut at samarbeidet som “Ny sjanse” har med arbeidsgivere tilbyr deltakerne i hovedsak disse fem fordeler og ferdigheter.

- jobbreferanse
- forbedrede språkferdigheter
- kunnskap om norsk arbeidskultur
- anledning til å vise fram det de kan
- jobbmuligheter.

Jobbreferanse: I en jobbsammenheng oppfattes referanse som en kilde mht. arbeidssøkerens egenskaper, bl.a. utdanning, jobberfaring, personlighet osv. Arbeidsgivere i Norge bruker ofte jobbreferanse for å kartlegge om jobbsøker kan levere det virksomheten forventer. “Ny sjanse”s deltakere har ikke formell kompetanse som kan gjøre dem attraktive på det norske arbeidsmarkedet. De fleste har verken utdanning eller jobberfaring å vise til, men gjennom å få praksisplass hos arbeidsgivere får de mulighet til å bygge referanser som de kan bruke senere.

Forbedrede norskferdigheter: De fleste av “Ny sjanse”s deltakere snakker dårlig norsk selv om de har bodd i Norge lenge. De fleste har lite kontakt med nordmenn og derfor få arenaer for å praktisere norsken de lærer på skolen. Ved å delta på en arbeidsplass får de mulighet til å lære mer ved å høre og snakke norsk. På den måten kan de forbedre sine norskkunnskaper.

Kunnskap om norsk arbeidskultur: Siden “Ny sjanse” har som formål å få deltakerne i arbeid etter kvalifiseringsløpet, trenger de å lære deltakerne om norsk arbeidskultur. Denne kan ikke læres bare ved hjelp av teori; man lærer ved å oppleve eller være en del av den. Gjennom

deltakelse på arbeidspraksis, samt språkpraksis, får deltakerne oppleve og lære hvordan det norske arbeidslivet fungerer. Informanten N2 sa det slik:

«Jeg tror mange blir overasket over at nordmenn har veldig fokus på det at du skal passe inn i arbeidsmiljøet. Jobben handler ikke bare om det fysiske eller hva du produserer. Det handler veldig mye om å være en del av en jobbkultur. Og å få den forståelsen, den er vanskelig å lære uten å være i det. Og den kan være en overgang. Det er noen personer som ikke vil gå til lunsj, for de vil vise at de er flinke til å jobbe. Og så sier arbeidsgiveren at vi ikke kan ansette deg, for det er jo umulig å samarbeide, vi får ikke grep om hvem den personen er. Akkurat såne ting blir avdekket av praksis».

Ved å samarbeide med arbeidsgivere får “Ny sjanse”s deltakere mulighet til å lære og utvikle kunnskaper om norsk jobbkultur. De lærer hva norske arbeidsgivere ser etter hos ansatte. Det kan hende at norske arbeidsgivere er opptatt av verdier som utenlandske arbeidsgivere ikke ser, for eksempel at medarbeidere ikke bare skal være opptatt av å jobbe, men også være sosial på arbeidsplassen. Praksis hos arbeidsgivere lar “Ny sjanse”s deltakere få lære slike verdier som norske arbeidsgivere er opptatt av.

Anledning til å vise fram det de kan: Formelle kunnskaper som utdanning brukes som en inngangsbillett for å komme inn i arbeidslivet i det moderne samfunn. Men folk har også andre kunnskaper som vi ikke lærer på skolen, og som kan være nyttige i jobbsammenheng. Når “Ny sjanse”s deltakere deltar i praksis får de mulighet til å vise det de kan eller selge seg inn til arbeidsgivere. Målgruppen får ofte praksis i lavterskelbransjer som ikke trenger høy utdanningskompetanse. Arbeidsoppgavene i slike bransjer har ofte mye til felles med hjemmearbeid som de fleste deltakere er vant å gjøre. Derfor får de mulighet til å vise seg og å selge inn sine kunnskaper som de bruker i hverdagslivet. På denne måten styrker de selvtilliten og får mestringsopplevelse av at de kan noe og er nyttige for det norske samfunnet som de er en del av.

Jobbmuligheter: Informant N1 sa dette:

«Den veien de får jobb det er gjennom praksis, det er veldig få som får komme på intervju bare ved å søke på ledige stillinger på finn.no eller NAV.no. Men det er klart at vi snakker ikke om innvandrere generelt, men innvandrere med det som Nav kaller nedsatt

arbeidsevne, som har liten skolegang, ingen eller liten arbeidserfaring der de kommer fra eller i Norge. De har ingen formell kompetanse, og det er stor konkurranse om jobbene i Norge. Uten praksis hadde det ikke vært jobbmuligheter, det er utrolig viktig i kvalifiseringsprogrammet».

Jeg: Så det fungerer?

Informant N2 svarer:

«Jeg vet ikke hvordan det skal fungere uten det. Det er det de sier til oss, også folk som har skolebakgrunn. Vi får aldri en jobb, jeg kan søke meg i hel, men jeg kommer ikke inn til intervju. Hvis bare noen kunne ha sett hva jeg er god for og kunne gått god for meg, det er jo praksis de har behov for. Og det er det praksis er der for».

Praksistilbudet som arbeidsgivere gir til “Ny sjanse”s deltakere er eneste veien de har for å komme i jobb. Dette har sammenheng med hvor lite skolegang de har, og andre personlige utfordringer, som språkferdigheter, stort ansvar innen familieomsorg, helseproblemer. Som informanten sier, er det vanskelig også for dem som har utdanning å få jobb uten å gå gjennom praksis hos arbeidsgivere. Rambøll M. Consulting (2014:25) skriver at norske arbeidsgivere er skeptiske til å ansette innvandrere, fordi de opplever at innvandrere har mindre gode ferdigheter i norsk og at de mangler kjennskap til normer og regler på arbeidsplassen. Praksis hjelper innvandrere både med og uten utdanning til senere å få jobb. En informant påpekte at mellom 50 og 40 prosent av deltakerne som fullfører programmet i “Ny sjanse” får jobb, og at alle får jobben gjennom praksis.

Rambøll M. Consulting (2014) fant ut at 65,6 prosent av arbeidsgiverne i Oslo som hadde “Ny sjanse”s deltakere i praksis har gitt dem jobb, og at flertallet som ble spurt, svarte at de hadde positive erfaringer med å ha “Ny sjanse”s deltakere på arbeidsplassen.

Det er gjennom praksis deltakere får mulighet til å vise arbeidsgivere hvem de er, hvilke ressurser de har og hva de kan bidra med til bedriften, ettersom deres uformelle kompetanse begrenser muligheten til å få jobb gjennom intervju. Informanten påpekte at deltakerne får jobb på arbeidsplasser hvor de får god oppfølging, hvor det er rekrutteringsmuligheter, og hvor deltakerne

føler seg inkludert. Men deltakerne må også gjøre en innsats ved å vise arbeidsforståelse, blant annet å komme presis og unngå mye fravær.

Arbeidsgiveren jeg intervjuet påpekte at det trengs nok ressurser for å kunne gi god veiledning til deltakeren. Dette tar tid, og det trengs personer som kan administrere for å kunne følge deltakerne tett opp. Hans arbeidsplass får det til i dag fordi den er en stor organisasjon og har etablert personale som tar seg av deltakere som er i praksis. Til tross for dette påpekte han at de opplever ressursmessige utfordringer. Hans arbeidsplass får lite penger fra NAV til å dekke bl.a. arbeidsklær og annet utstyr som deltakerne bruker under praksisen. Informanten skulle ønske at norske myndigheter kunne gi nok ressurser til arbeidsgivere slik at deltakerne kunne få god oppfølging. Den viktigste barrieren i kvalifiseringsarbeid er at arbeidsgivere ikke har ressurser og tid til å følge opp deltakerne. Å gi bistand til arbeidsgivere bidrar til å styrke inkluderingskompetansen i virksomheter (Rambøll M. Consulting 2014:25 og 38).

Selv om praksis synes å være den eneste veien som gir “Ny sjanse”s deltakere jobb, viser forskning at flere av deltakerne var frustrerte over at de ofte måtte skifte praksisplass og over at de ikke fikk ordinær ansettelse der de var i praksis, noe som førte til at de følte seg utnyttet av arbeidsgiverne ved ikke å få ordinær lønn og ansettelse (Hansen og Ohls 2011:54).

En arbeidsgiver jeg intervjuet har hatt tre “Ny sjanse” deltakere i praksis siden 2013 da samarbeidet startet. Alle tre deltakerne har vært i praksis hos denne arbeidsgiveren i mer enn ett år. En av dem fikk jobb som ringevikar, to andre fikk ikke jobb etter praksis. Språkkvaliteten hos deltakerne og ledige stillinger er avgjørende for om deltakerne kan få jobb eller ikke etter praksis. Arbeidsgiveren påpekte at de opplever at “Ny sjanse”s deltakere mangler norskerferdigheter. Rambøll M. Consulting (2014 :25) skriver at språkutfordring hos deltakerne med lite eller ingen skolegang begrenser deres muligheter til å fungere i praksis, men at dette ikke alltid er den egentlig grunnen at noen arbeidsgivere bruker dette som unnskyldning for ikke å ansatte dem etter praksis.

Deltakeren som ikke fikk jobb hos denne arbeidsgiveren manglet språkerferdigheter. Informanten påpekte at vedkommende var flink i jobbsammenheng, men fordi hun snakket for dårlig norsk fikk hun ikke jobb etter praksis. Han påpekte videre at det er viktig for dem at den de ansetter, er i stand til å kommunisere med beboere og kolleger. Dette vil unngå misforståelser på

arbeidsplassen. Arbeidsgiveren er opptatt av at både ansatte og de som er i praksis, skal være pliktoppfyllende og følge de lover og regler som arbeidsplassen har. Blant annet gjelder dette å møte på jobb presis, være i stand til å gå med arbeidsklær, ikke ha klær som dekker hele kroppen, og servere svinekjøtt selv om ens religion ikke tillater det. Denne informanten påpekte at “Ny sjanse”s deltakere har tendensen til å måtte bli minnet på dette. De fleste må levere barna i barnehager, samt på skolen før de møter opp i praksis. Av denne grunn kommer de ikke presis, dermed går de glipp av jobbrapporten som er en del av læringsmuligheten på arbeidsplassen.

Ledig stilling er også et viktig element som er med å påvirke om “Ny sjanse”s deltakere kan få jobb etter praksis eller ikke. Arbeidsgiveren påpekte at noen ganger er de fornøyd med deltakernes innsats, men at å ansatte dem blir avhengig av om de har ledig stilling. Behovet for personale vil avgjøre dette. Dette gjaldt også i tilfellet med “Ny sjanse”s deltakere.

Arbeidsgiveren påpekte at de hadde en “Ny sjanse” deltaker som de var fornøyd med, men at bedriften ikke hadde behov for personale på dagtid. På grunn av dette kunne de ikke ansette henne.

#### 5.1.9 Rekrutteringsmulighet.

Ved å samarbeide med “Ny sjanse” får arbeidsgivere mulighet til å rekruttere ansatte og få flere folk på jobb. Rekrutteringsprosesser kan være utfordrende for noen arbeidsgivere. Dette fordi rekrutteringsprosesser ofte skjer gjennom søknad og cv. En kan ikke være sikker på om arbeidssøkerne passer for en organisasjon gjennom søknad, samt cv. Når en arbeidsgiver har en person i praksis, får de muligheter til å teste vedkommendes kunnskaper, personlighet og motivasjon underveis gjennom praksisperioden. Dette vil hjelpe arbeidsgivere med å avgjøre om vedkommende kan passe for organisasjonen eller ikke. Informant A sa det slik:

«Det som er viktig for oss er å bidra i samfunnet som andre. Vi har på en måte ikke noen vedtekter på at vi skal drive med integrering, innvandring hva det måtte være mer enn andre, det er det ikke. Men det vi ser er at vi rekrutterer veldig mange flinke folk på den måten, og vi synes det er kjekt å kunne hjelpe folk som står uten arbeid med gode evner og kunne gi dem jobb. Og vi får tilbake god arbeidskraft. Det er jo vår motivasjon at vi kan hjelpe og så få noe igjen».

Denne informanten påpekte at de har mennesker fra mellom 20 og 35 forskjellige nasjoner ansatt, og at mange av dem ble rekruttert gjennom praksis. Å ha folk i praksis hjelper også arbeidsgivere å få ekstra ressurser på jobb. Deltakerne som i er praksis deltar og gjør vanlige arbeidsoppgaver for en bedrift. “Ny sjanse”s deltakere som er i praksis hos arbeidsgiveren som jeg har intervjuet, er med på å hjelpe til med pleie og i renhold. Jeg så at arbeidsplassen har fordel av å ikke gå underbemannet når de har ekstra folk på jobb, i tillegg til rekrutteringsmulighetene arbeidsgivere får ved å samarbeide med “Ny sjanse”. Jeg kan derfor tolke det som et jevnbyrdig avhengighetsforhold mellom Ny sjanse og arbeidsgiverne som er involvert i tiltaket.

#### 5.1.10 Empowerment.

Mangel på formelle kunnskaper og jobberfaring i et moderne samfunn som Norge, hvor nesten hele befolkning er velutdannet, kan gi en følelse av mindreverd. Dette fordi man ikke kan bidra i samfunnet på lik linje med andre samfunnsmedlemmer gjennom blant annet arbeid, politisk deltakelse og andre aktiviteter som fører til samfunnsutvikling. “Ny sjanse”s målgruppe er personer med minoritetsbakgrunn. De har lite skolegang, dårlige norskkunnskaper, mindre eller ingen jobberfaring, og har levd av sosialhjelp i mange år. Disse faktorene kan gi dem mindre selvtillit og de kan føle at de er mindre verdt i det norske samfunnet. Mindre selvtillit og mangel på mestringsevne kan føre til at en ekskluderer seg selv fra samfunnet forøvrig. Dette er ikke ønskelig i et demokratisk og egalitært land som Norge.

Kirkens bymisjon i kommunen hvor dette studiet ble gjennomført, har utviklet et tiltak eller tilbud som tilbys til minoritetskvinner som har vanskeligheter med å finne deres plass i det norske samfunnet. Empo er Kirkens bymisjons ressurscenter, og er en forkortelse for Empowerment. Begrepet Empowerment kan oversattes på norsk som myndiggjøring eller mektiggjøring. Empowerment handler om å mobilisere og styrke folks egne krefter eller ressurser ved å nøytralisere krefter som kan føre til avmakt. Empo bruker Empowerment som metode for å hente frem ressurser som deltakere allerede har. Slik at de kan realisere sine ressurser, utvide sitt nettverk og øke sin kompetanse. Blant aktivitetene som Empo bruker for å fremme ressurser som minoritetskvinner- og menn sitter med, finnes blant annet kurs, temadager og seminarer, holdningsskapende og forebyggende arbeid, rådgivning, foreldreveiledning og generasjonsdialog.

De driver også språk- og arbeidspraksis, nettverksskapende treff på tvers av kulturer, kvinnegrupper og mannstreff.

“Ny sjanse” samarbeider med Kirkens bymisjon (Empo) i forhold til å bevisstgjøre sine deltakere om ressurser som de sitter med, slik at de kan delta på alle norske samfunnsarenaer. “Ny sjanse”s deltakere deltar på språk, jobb og samfunn og kvinnegruppetreff som er Empo's tiltak og er en del av deres kvalifiseringsopplegg. “Ny sjanse” har ikke Empowerment tiltak. Derfor har de etablert samarbeidet med Kirkens bymisjon. Ved å delta på Empo's tilbud, kan “Ny sjanse”s deltakere hente inspirasjon om hvordan de kan ta i bruk kunnskaper som de allerede har, og bruke dem i arbeidskvalifisering og på andre arenaer i det norske samfunnet. Informant K sa det slik:

«Vi ser at våre tilbud er nettverksbyggende arenaer. Mange som kommer her til oss har lite nettverk. Det å kunne komme her og treffe andre, og praktisere språk, betyr mye for dem. Vi ser det med Empowerment. Vi fokuserer og ser på det de kan. Mange steder hvor de går, blir de sett som at de ikke kan norsk språk og alt med kultur, de blir sett som ingenting. Vi ser på de andre tingene som kanskje ikke det offentlige eller kommunen ser. Vi bygger på de positive tingene som de har og det gir dem en opplevelse av mestring, at faktisk «jeg kan noe».

Jeg så at Empowerment metodene som de jobber utfra kan gi deltakerne mulighet til å bygge selvtillit, til tross for nedverdiggende hendelser som de opplever i det norske samfunnet. Empo hjelper dem underveis med hvordan de kan øke selvtilliten ved å ta utgangspunkt i deres egenskaper og ferdigheter. Slik at de blir sett som personer med verdier på lik linje med den øvrige befolkning, og dermed får makten tilbake.

Deltakerne som deltar i Empo's tilbud får også mulighet til å bygge nettverk gjennom deltakelse. Mange informanter som jeg har intervjuet og Hansen og Ohls (2011: 51) påpekte at de fleste av “Ny sjanse”s deltakere, samt innvandrere med minoritetsbakgrunn lever i isolerte miljøer. Ved å delta på kvinnetreff på Empo får de treffe og bli kjent med andre deltakere. På denne måten kan de komme ut av isolerte miljø, og dermed utvides deres sosiale nettverk. Aktivitetene som Empo ressurscenter bruker for å mobilisere deltakerne for å realisere deres kunnskaper, er samtalegrupper, temadager, håndarbeidsgrupper, leksehjelp og språk, jobb og samfunn. I samtalegrupper sitter deltakerne sammen og har en vanlig samtale. Deltakerne kan ta opp temaer

som de ønsker å snakke om. Kravet er at samtalen skal være på norsk slik at alle deltakere kan føle seg inkludert, og samtidig øve seg på norsk språk.

På temadager får deltakerne oppdateringer om hva som skjer i det lokalsamfunnet de bor i. Aktuelle temaer finner de i dagsaviser og på andre sosiale medier. Når de vet hva som skjer i nabolaget kan det gi dem interesse for å delta på det som skjer der de bor. Det kan være skoleaktiviteter for deres barn eller vanlig dugnadsarbeid. På temadager får deltakerne også mulighet til å holde kurs selv. Deltakerne velger tema som inneholder kunnskaper som de ønsker å dele med de andre deltakerne. Deltakerne får betaling for dette. På denne måten kan deltakerne være bevisst på sine egne kunnskaper, og det gir dem selvtillit og opplevelsen av at de er verdifulle og nyttige for samfunnet.

Håndarbeidsaktivitet gir deltakere mulighet til å bruke deres kunnskaper i håndarbeid, mens andre kan få mulighet til å lære dette, og det kan være å sy, strikke, osv.

Språk, jobb og samfunnsaktiviteter har fokus på å styrke deltakernes ferdigheter slik at de kan delta i arbeidslivet. Deltakerne får veiledning om hvordan en kan skrive søknad og cv, hvordan en kan opptre i intervju situasjoner, lære arbeidskoder, som å komme på jobb presis, gi beskjed når en ikke kan komme på jobb, osv. Siden tiltaket har som formål å få deltakere i arbeid, benytter de Kirkens bymisjons tilbud, nemlig språk, jobb og samfunn og dette skjer i gruppen med andre deltakere. Deltakerne får praktisere det de har lært muntlig på Kirkens bymisjons kafe, slik at de kan oppleve hvordan arbeidsmarkedet fungerer. De får også mulighet til å praktisere språk og bygge sosiale nettverk gjennom å møte kunder og kollegaer på Kirkens bymisjons kafe.

Tiltaket Empowerment er ment å hjelpe innvandrerkvinner til å være mer selvstendige, det vil si klare seg selv i hverdagslivet. Blant annet veilede barna sine, delta i lokalsamfunnet i sosiale aktiviteter, osv. Kirkens bymisjons tilbud setter ikke mye fokus på å gi deltakere kompetanse til å bli kvalifisert i det norske arbeidsmarkedet, men snarere inkludere dem i samfunnet. En av informantene påpekte at "Ny sjanse"s målgruppe har et stykke vei å gå når det gjelder å komme ut i arbeidslivet og at Empowerment hjelper dem å lære sosiale koder slik at de kan føle seg inkludert og dermed delta i lokalsamfunnet.

Effekten av Empowerment for å få deltakerne ut i arbeidslivet er litt ukjent hos informanten. EMPO teller ikke hvor mange deltakere som får jobb etter at de har deltatt på deres tiltak. Dette



har sammenheng med at integrering i arbeidslivet ikke er Empos mål, men inkludering i det norske samfunnet.

#### 5.1.11 Hovedfunn – gjensidig avhengighet og effekt av ressurser

Aktørene som inngår i nettverk som jeg skrev om i litteraturstudiet, skal være gjensidig avhengige av hverandre for å kunne løse sosiale problemer. Det vil si at aktørene bidrar med noe som de andre aktørene kan ha bruk for og samtidig kunne få noe tilbake. Men i praksis kan den gjensidige avhengigheten som karakteriserer et nettverk omfatte bare noen av aktørene som inngår i det, og graden av avhengighet kan også variere. Dette innebærer at noen som inngår i et nettverk bidrar eller gir mer enn det de får tilbake. Denne situasjonen kan skape asymmetriske forhold mellom aktørene som inngår i nettverket. Asymmetri i relasjoner mellom aktørene som inngår i et nettverk kan påvirke eller være skadelig for måten nettverket løser sosiale problemer eller produserer tjenester på. Dette fordi aktøren/e som opplever at de ikke tjener på å være med i et samarbeid, kan trekke seg ut av nettverket eller gjøre liten innsats på problemløsninger som de jobber imot.

“Ny sjanse” ble dannet på offentlige myndigheters initiativ. Den retter seg mot et konkret mål, som er å kvalifisere deltakerne i arbeidslivet. Men tiltaket fokuserer også på å lære deltakerne norske verdier som kan hjelpe dem å være aktive i deltakelse på andre norsksamfunnsarenaer. Behov eller mangel på ressurser og kunnskaper påvirker hvem “Ny sjanse” samarbeider med. Det ser ikke ut som alle aktørene som samarbeider med “Ny sjanse” er gjensidig avhengige.

“Ny sjanse” har etablert et samarbeid med Kirkens bymisjon i forhold til Empowerment for at deres deltakere kan få dette tilbudet. Empowerment er en metode som lærer deltakerne hvordan de kan få tro på kunnskapene som de allerede har og bruke dem aktivt i deres hverdagsdeltakelse i det norske samfunnet. Deltakerne lærer dette gjennom deltakelse i sosiale aktiviteter blant annet kvinnetreff og mannstreff. Kirkens bymisjon er en av “Ny sjanse”s samarbeidspartnere som kan karakteriseres i asymmetriforhold kategorien. Dette fordi den ikke tjener på å samarbeide med “Ny sjanse”. Som vi har sett tilbyr Kirkens bymisjonen kvinnetreff til “Ny sjanse”s deltakere, men får ikke noen økonomiske midler for dette tiltaket verken fra “Ny sjanse” eller kommunen. Dette gjør at Kirkens bymisjon blir mindre tilknyttet til “Ny sjanse”. Konsekvensen av dette er at

Kirkens bymisjon kan trekke seg ut av samarbeidet når som helst, noe som vil kunne påvirke deltakernes sosiale utvikling.

Det Kirkens bymisjon får utfra dette samarbeidet er å treffe deltakere eller brukere som de jobber for, nemlig innvandrerkvinner med minoritetsbakgrunn. Men dette ser ikke ut til holde for at Kirkens bymisjon kan være gjensidig avhengig av “Ny sjanse”. Fordi Kirkens bymisjon i kommunen som dette studiet ble gjennomført i er et kjent sted og populært blant innvandrerkvinner. De har og får nok deltakerne fra andre offentlige integreringstiltak og innvandrerkvinner som ikke er knyttet til integreringstiltak som vil ha nytte av Empos tilbud. Siden et nettverk blir utformet for å tjene et formål, er det viktig at aktørene som inngår i nettverket jobber hardt for å unngå alt som kan skade eller som kan gjøre at målet som de jobber imot ikke blir oppnådd. Gjensidig avhengighet mellom aktørene styrker et samarbeid, fordi aktørene bidrar med noe og får noe tilbake. For å unngå et asymmetrisk forhold i “Ny sjanse”, bør “Ny sjanse” eller kommunen gi økonomiske midler for tilbud den gir sine deltakere. Dette vil kunne gjelde tilbudet fra Kirkens bymisjon. Dette vil skape den gjensidige avhengigheten som nettverksteori forutsetter for at et nettverk kan/skal kunne lykkes med det de jobber imot.

“Ny sjanse” og voksenopplæringen samarbeider i forhold til norskopplæring. “Ny sjanse”s deltakere får 12 timer i uken hos voksenopplæringen. Funn fra annen forskning blant annet Djuve (2012) sier at “Ny sjanse”s målgruppe bruker lang tid på å lære språk, og at to år ikke er nok til å utvikle de norskkunnskaper som arbeidsmarkedet krever. Det virker ikke som voksenopplæringen samarbeider med “Ny sjanse” for å tjene noe, men fordi de føler seg forpliktet til å bidra i jobben “Ny sjanse” gjør. Dette kan forklares med at voksenopplæringen er en kommunal tjeneste som jo også “Ny sjanse” er. Voksenopplæring er en skole som har vært i virksomhet i mange år, og ble etablert før “Ny sjanse”. Voksenopplæringen uttrykte at de ikke er gjensidig avhengig av “Ny sjanse”, men at det er “Ny sjanse” som er avhengig av dem. Dette gjør at en kan si at også voksenopplæringen har et asymmetrisk forhold i forhold til “Ny sjanse”.

Informant V sa det slik:

«Jeg tror nok at vi er en viktig brikke, viktig samarbeidspartner, og vi hadde nok greid oss uten de holdt jeg på å si, men de hadde ikke greid seg uten oss ... Men vi er på en måte forpliktet til å være med i det arbeidet de gjør da».

Jeg: er det kommunen som forplikter dere?

Informanten:

«Jeg må si at jeg vet ikke hvor mye kommunen, men jeg tror nok at hvis vi hadde sagt til “Ny sjanse”s leder i dag at vi gidder ikke å holde på med dere lengre, ..., jeg tror at “Ny sjanse”s leder hadde brukt alle sine kontakter til å få kommunen til å forstå at de måtte tvinge oss, .... Men vi er opptatt av det at vi skal gjøre sånn jobb da».

Noen aktører kan inngå i styringsnettverk fordi de er forpliktet eller pålagt å være med og bidra med ressurser eller kunnskap for å løse sosiale problemer eller produsere tjenester i samfunnet (Røiseland og Vabo 2012). Asymmetrisk forhold blant aktørene som inngår i et nettverk kan gjøre at aktørene har tendenser til å ha uenigheter i deres samarbeid og tendenser til å sikre sine interesser (Huxham og Vangen 2005). Informant fra voksenopplæringen påpekte at “Ny sjanse” forventer og krever at voksenopplæringen skal levere som de vil, blant annet at de skal gi to kursnivåer til “Ny sjanse”s deltakere. “Ny sjanse” vil dette fordi deltakerne har ulike nivå når det gjelder norskferdigheter, mens voksenopplæringen sier at de ikke kan levere den tjenesten som “Ny sjanse” ønsker. Mangel på kapasitet og økonomi er grunnen til at voksenopplæringen ikke kan tilby to nivåer av norskopplæring, påpekte informanten. I dag får “Ny sjanse”s deltakere norskopplæring på ett nivå, selv om de ligger på forskjellige nivåer når det gjelder norskferdigheter. Det ser derfor ut som om samarbeidet mellom voksenopplæringen og Ny sjanse er mer basert på plikt, enn gjensidig avhengighet gjennom samarbeid. Et slikt asymmetrisk forhold kan skape misnøye i samarbeidet mellom dem.

“Ny sjanse” har etablert samarbeidet med Røde kors for å få adgang til leksehjelp og flyktningguide. “Ny sjanse”s deltakere får individuell leksehjelp og arenaer for å øve seg på norsk språk hos Røde kors. De får også lære seg norske sosiale uformelle koder for å få innpass i det norske samfunnet. Dette lærer de gjennom å delta på flyktningguides sosiale aktiviteter som fungerer som «norskvenn». Røde kors er opptatt av å skape møter mellom minoritet og majoritetsbefolkning. Ved å samarbeide med “Ny sjanse” får Røde kors mulighet til dette, og økonomiske midler som kan muliggjøre å drive disse aktivitetene. Mellom Ny sjanse og Røde kors ser det ut til å være gjensidig avhengighet. Røde kors får muligheter til å nå sine mål

gjennom den støtten de får fra kommunen, mens «Ny sjanse» får tilgang til de tilbudene som de ikke selv kan gi.

“Ny sjanse” har valgt å samarbeide med NAV Intro for å få adgang til kunnskap om hvordan de kan integrere deltakerne i arbeidslivet. Dette er rollen som NAV Intro har hatt i oppstarten av deres samarbeid. Kontakten mellom disse to partnerne har blitt mindre fordi “Ny sjanse”s ansatte har utviklet kunnskap på integreringsområdet. I tillegg til kunnskapsoverføringsrollen som NAV Intro bidro med i starten av deres samarbeid med “Ny sjanse”, bidrar den med statlige arbeidsrettede tiltak til “Ny sjanse”s deltakere. Tiltakene retter seg mot helsefagsarbeider eller omsorg og pleie, renhold, barnehagekurs, kafe og kantine kurs. Deltakerne som deltar på disse kursene får både teoretisk og praktisk opplæring. De deltar mest på renhold og kantinekurs på grunn av mangel på utdanning og lite eller ingen jobberfaring. NAV Intros tiltak har kort varighet og treffer ikke “Ny sjanse”s målgruppe. Det ser ikke ut som om den gjensidige avhengigheten er veldig sterk mellom NAV Intro og Ny sjanse. Ny sjanse har alltid hatt et større avhengighetsforhold rettet mot NAV Intro, enn motsatt, pga kompetanseoverføring, statlige tiltak osv. Målgruppen til «Ny sjanse» er så liten at NAV Intro fremdeles vil eksistere selv om disse ikke bruker deres tilbud da målgruppen ikke passer inn. Samtidig har de samme mål, om å integrere innvandrere i arbeidslivet, noe som driver samarbeidet videre. Personer som har deltatt i Ny sjanse, men ikke fått jobb, overtas ofte av NAV Intro for videre kvalifisering.

“Ny sjanse” jobber utfra place and train modellen, og dette påvirker tiltaket til å utvikle et samarbeid med arbeidsgivere. “Ny sjanse”s deltakere får opplæring gjennom praksis tre dager i uken hos arbeidsgivere. Gjennom opplæring får de muligheter til å bygge opp jobbreferanse, forbedre norskspråk, lære norsk jobbkultur, muligheter til å vise fram hva de kan, og muligheter til å få jobb. Praksis anses å være eneste veien til å få jobb blant deltakerne, dette på grunn av mangel på formell kunnskap og jobberfaring. Mellom femti og førti prosent av deltakerne som har fullført kvalifiseringsprogrammet får jobb. Selv om praksis virker til å være den eneste kanalen “Ny sjanse”s deltakere får jobb gjennom, sier forskning at det er vanskelig for “Ny sjanse” målgruppe å få fast stilling fordi arbeidsmarkedet i dag krever fagbrev og god norskkunnskap og at de som får jobb gjerne får ringevikar-stillinger. Arbeidsgiveren som jeg har intervjuet har ansatt en deltaker som ringevikar, to andre har ikke fått jobb på grunn av dårlig norskkunnskap og mangel på ledig stilling. Fordi “Ny sjanse” fungerer som bytteforhold får

arbeidsgiveren(e) rekrutteringsmulighet ved å samarbeide med “Ny sjanse”. Det ser derfor ut som om det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom de arbeidsgiverne som er med i tiltaket og Ny sjanse.

Når man ser på Ny sjanse og samarbeidspartnerne i nettverket er det flere av deltakerne i nettverket som har et asymmetrisk forhold til Ny sjanse. Dette gjelder Kirkens bymisjon, voksenopplæringen og NAV Intro. Det betyr likevel ikke at samarbeidet står i fare, fordi partene har noen forpliktelser og mål som de ønsker å oppnå som er sammenfallende med Ny sjanse. De andre i nettverket, Røde kors og arbeidsgiverne, har et gjensidig avhengighetsforhold med Ny sjanse.

## 5.2 Beslutninger gjennom forhandlinger

Jeg har brukt denne dimensjonen ved nettverk ved å studere hvordan “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere tar beslutninger. Utfra denne analytiske dimensjonen har jeg utviklet to antakelser. Den første går ut på at i noen konkrete nettverk kan det tenkes at beslutninger fattes av enkelte aktører, eller at noen aktører prøver å styre andre aktører som inngår i nettverket gjennom kommandostyring. Den andre er at noen nettverk kan ha organiseringsmåter som ikke gir samarbeidspartnere mulighet å komme sammen og ta beslutninger i felleskap. Begge former for beslutningspraksis kan påvirke måten aktørene løser samfunnsproblemer på, fordi de ikke samsvarer med nettverksstyringsprinsipper. Disse antakelsene skal hjelpe meg å analysere hvordan “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere tar beslutninger.

Måten beslutninger tas på i styringsnettverk er forskjellig fra hierarki og markedsstyring. I hierarkistyring er det regler og lover som bestemmer hvordan styring eller arbeidsmåte skal foregå. Mens i markedsstyring er det prosedyre og konkurranse som finnes på markedet som legger føringer for hvordan sosiale problemer skal løses. I styringsnettverk er det ikke lover og regler eller konkurranse som bestemmer hvordan sosiale problemer skal løses, men aktørenes meninger og verdier. De tar beslutninger og utvikler strategier gjennom samhandling noe som vil hjelpe dem med å oppnå målet de jobber imot (Sørensen og Torfing 2005).

Men i noen nettverk kan dette avvikes, for eksempel at noen aktører prøver å styre andre aktører gjennom kommandostyring, eller at organiseringsmåten av et nettverk ikke muliggjør

samhandling blant alle aktørene som inngår i det. For eksempel at aktørene har bilaterale forhold seg imellom. Både kommandostyring og bilaterale forhold i et nettverk som inngår med flere aktører kan ha konsekvenser for hvordan nettverket fungerer blant annet effekten av oppgaven de vil løse eller tjenesten de vil produsere. Kommandostyring eller hierarkistyring kan gjøre at aktørene som inngår i et nettverk trekker seg ut av samarbeidet, fordi de er autonome og ikke bundet av noen instruksjoner, men av tillit. Hvis noen aktører trekker seg ut av samarbeidet, kan dette gå ut over tjenester nettverket produserer eller problemer de vil løse. Fordi nettverket mister ressurser eller kunnskaper som aktøren ville ha bidratt med til problemløsning.

Bilaterale forhold i et nettverk som omfatter flere aktører kan også skape konsekvenser for måten et nettverk fungerer på og på problemer de vil løse. Fordi det ikke muliggjør at alle aktørene kommer sammen, og setter ideer og meninger sammen for å oppnå målet de jobber mot. Når et nettverk er basert på bilaterale forhold, betyr det at det er to aktører som har relasjon eller forhold til hverandre. De samhandler og tar beslutninger om arbeidsmetode, strategier for å oppnå mål som de jobber imot.

#### 5.2.1 Hovedfunn - beslutninger

“Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere styrer ikke hverandre gjennom kommandostyring, men deres relasjon er basert på bilaterale forhold. “Ny sjanse” møter samarbeidspartnerne hver for seg, begge diskuterer og de tar felles beslutninger om blant annet arbeidsmetoder og avklarer hvilke ressurser de jobber ut fra for å kvalifisere deltakerne i arbeidslivet. I noen møter er det tre samarbeidspartnere som involverer seg i samhandlingen.

“Ny sjanse”s kontaktperson, NAV Intros personale og deltakeren samhandler og blir enige om hvilke/hvilket kurs deltakeren kan søke og delta på. Hensikten med at deltakeren deltar er å styrke brukermedvirkningen. Noen ganger er voksenopplæringen representert i denne samtalen.

“Ny sjanse” og voksenopplæringen møtes og beslutter arbeidsmetoder og strategier om norskopplæringen deltakerne får.

Røde kors og “Ny sjanse” har også en bilateral relasjon. Disse to pleier å møtes og ta felles beslutninger om deres arbeidsmetoder, og tiltak de bruker for å kvalifisere deltakere i arbeidslivet; nemlig leksehjelp og flyktningguide. I dette møtet er Introduksjonssenteret representert fordi deres deltakere også benytter Røde kors sine tiltak.

“Ny sjanse” og Kirkens bymisjon har samme samarbeidsrelasjon. Begge samarbeidspartnerne tar beslutninger om deres samarbeidsmetode uten at andre samarbeidspartnere er med.

Gjennom samhandling beslutter arbeidsgivere og “Ny sjanse” hvordan de kan jobbe for å lykkes med å nå målet. Disse to har blant annet blitt enige om at deltakerne skal ha praksis innenfor pleie og renhold.

Ulemper eller konsekvenser av å ha bilateral relasjon i et nettverk der det inngår flere aktører, er at nettverket går glipp av meninger, ideer eller innspill som kunne ha vært relevante for løsninger av problemer aktørene jobber mot. Denne formen for samarbeidsorganisering kan også begrense muligheten til å inkludere alle aktørene i beslutninger som tas på vegne av et samarbeid, blant annet ressurser som de setter sammen for å nå målet. Dette fordi samarbeidet er organisert som relasjon mellom to samarbeidspartnere. “Ny sjanse” og alle samarbeidspartnere tar ikke beslutninger sammen. Bilaterale relasjoner mellom “Ny sjanse” og samarbeidspartnere har ført til at aktørene ikke følger med effekten av tilbud de tilbyr til “Ny sjanse”s deltakere. De fleste informantene som jeg har intervjuet påpekte at de ikke har full informasjon om tilbudene andre samarbeidspartnere gir til “Ny sjanse”s deltakere, og de vet heller ikke om tilbudene de tilbyr selv har effekt eller om det hjelper til med å få dem i arbeid eller ikke. Rambøll M. Consulting (2014:31-32) sier at en av barrierene som hindrer god suksess i kvalifiseringsarbeid er mangel på kunnskap, oversikt og informasjon blant samarbeidspartnere.

### 5.3 Aktørene som inngår i et nettverk jobber utfra institusjonaliserte rammer

Ved å bruke denne analytiske dimensjonen vil jeg analysere på hvilken måter “Ny sjanse” og deres hovedsamarbeidspartnere jobber utfra institusjonaliserte rammer. Jeg gjør dette ved å studere om aktørene har direkte kontakt eller relasjon med hverandre og om de jobber som team. Dette har jo sammenheng med måten de tar beslutninger på. For å se nærmere på dette, har jeg utviklet en antakelse at i praksis kan noen nettverk være mer eller mindre institusjonaliserte, og dette kan påvirke de tjenester som de ble dannet for å løse. Dette fordi aktørene som inngår i et nettverk må være knyttet til hverandre for at nettverket skal være velfungerende.

### 5.3.1 Hovedfunn – institusjonaliserte rammer

Aktørene som inngår i et nettverk befinner seg i og jobber utfra en institusjonalisert ramme som de har skapt gjennom diskurs. Institusjonaliserte rammer som aktørene i et nettverk jobber utfra kan inneholde regler, normer, verdier, roller, meninger (Sørensen og Torfing 2005:16). Disse vil bidra til å binde aktørene sammen og gi dem en felles identitet. I et konkret nettverk kan aktørene ikke ha direkte relasjoner seg imellom eller de kan mangle tilknytning til hverandre. Dette kan påvirke måten nettverket virker på, da aktørene mangler felles identitet, noe som kan føre til blant annet mangel på fokus på samme mål.

Fordi “Ny sjanse” er organisert bilateralt, får ikke aktørene bygge felles rammer som alle kan jobbe utfra. “Ny sjanse” og hver enkelt hovedsamarbeidspartner har fordelt roller og bestemt noen samarbeidsrutiner gjennom samhandling.

“Ny sjanse” og Røde kors har fordelt roller om hvem som skal gjøre hva. Røde kors skal rekruttere og følge opp frivillige, arrangere leksehjelpsgrupper, og så skal de frivillige administrere leksehjelpgruppene. “Ny sjanse” skal på sin side finne ut hvem som har behov for leksehjelp og sende liste over hvem av deltakerne som skal delta på Røde kors. “Ny sjanse”s personkontakt og Røde kors koordinator har samarbeidsmøter hver sjette uke. “Ny sjanse”s leder og Røde kors aktivitetskoordinator møtes to ganger i halvåret. Ingen av de andre samarbeidspartnerne til “Ny sjanse” er representert i deres møter.

Kirkens bymisjon og “Ny sjanse” har faste møter to ganger i hvert semester. Ingen andre samarbeidspartnere er representert i deres møte.

Arbeidsgiveren som jeg har intervjuet har også samarbeidsmøter med “Ny sjanse”. De møtes når det er behov for det. Deres samtaler foregår ofte på telefon og på mail. Ingen av de andre samarbeidspartnerne er representert heller når disse to møtes.

Voksenopplæringen og “Ny sjanse” har også en fast samarbeidsavtale. “Ny sjanse”s personkontakter og voksenopplæringens rådgiver møtes hver sjette uke, og lederne møtes en gang per semester. Noen ganger er NAV Intro representert i dette samarbeidet. “Ny sjanse” og voksenopplæringen har fordelt roller, “Ny sjanse” har ansvar for rådgivning og veiledning, mens voksenopplæringen skal ha ansvar for undervisning.



NAV Intro og “Ny sjanse” har samarbeidsmøter, men de møtes mindre enn de gjorde før. Grunnen til dette er at “Ny sjanse”s ansatte har fått erfaringer på integreringsområdet.

Fordi alle aktørene som samarbeider med “Ny sjanse” ikke jobber i felleskap, fører det til at “Ny sjanse” virker som et løst nettverk. Aktørene har lite informasjon om hverandre, og de er lite informert om det som foregår i “Ny sjanse”. De fleste av informantene påpekte at de ikke er informert om hvor mange av “Ny sjanse”s deltakere som kommer i jobb. Hvis “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere hadde jobbet utfra institusjonaliserte rammer, hadde det kanskje ført til bedre resultat når det gjelder å integrere deltakerne i arbeidslivet. Fordi styrken ved styringsnettverk er å få alle aktørene som inngår i nettverket sammen slik at de kan benytte hverandres ideer, kunnskap og ressurser for å løse et konkret sosialt problem. Når alle aktørene som samarbeider ikke jobber sammen som team avviker de fra styrken av styringsnettverk, og dette kan påvirke deres måloppnåelser. En av informantene påpekte at de hadde ønsket at “Ny sjanse” kunne synliggjøre deres bidrag fordi de ikke er en konkurrent for dem, men et supplement. Dette er konsekvenser ved et nettverk som ikke gir aktørene mulighet til å samhandle og ta beslutninger sammen. Aktørene mangler en felles identitet som kan gjøre at de føler seg som én.

#### 5.4 Aktørene som inngår i styringsnettverk er selvregulerende.

Siden aktørene som inngår i et nettverk er selvregulerende, har jeg studert hvorvidt “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere oppfyller det som er karakteristisk ved nettverk. Dette har jeg gjort ved å analysere om aktørene selv styrer sitt samarbeid eller om det påvirkes av hierarkisk styring. Min antakelse er at fordi et nettverk opererer i politiske og økonomiske omgivelser, kan det påvirke aktørenes autonomi eller begrense muligheten til å være selvregulerende.

Styring av nettverk skjer gjennom forhandling som jeg har nevnt tidligere. Aktørene som inngår i et nettverk styrer selv deres arbeid utfra deres meninger og verdier. Dette betyr at de er selvregulerende. Selv om de er selvregulerende, opererer de i politiske og økonomiske omgivelser som kan påvirke og muliggjøre deres evne til å være selvregulerende (Sørensen og Torfing 2005:17). Dette innebærer at aktørene som inngår i et nettverk jobber under skyggen av hierarki, selv om de er selvregulerende. Dette vil si at offentlige myndigheter ofte har tendensen

til å kontrollere eller vite hva som foregår i styringsnettverk for å sikre at et nettverk jobber effektivt for å løse det sosiale problemet som de er ment å løse.

#### 5.4.1 Hovedfunn – selvregulerende aktører

Aktørene som inngår i styringsnettverk er på en side gjensidig avhengig av hverandres kunnskap, autoritet og ressurser for å løse en bestemt styringsoppgave, men på den andre siden er de uavhengig av hverandre i den forstand, at de ikke er bundet av konkrete instruksjoner, men alene av tillit og gjensidige forpliktelser (Sørensen og Torfing 2005:15). Informantene som representerte frivillige organisasjoner som samarbeider med “Ny sjanse” la vekt på at uavhengighet eller autonomi er veldig viktig for deres organisasjoner i samarbeidet med “Ny sjanse”. Informanten R uttrykte seg slik:

«Røde kors har som mål å være helt uavhengig, derfor skal vi søke midler fra forskjellige steder slik at vi ikke blir avhengig av en part at de skal kunne beslutte for oss. Da kan man komme inn i en merkelig situasjon at en risikerer å være avhengig av hverandre, da må vi sjekke oss hele tiden. Vi må heller velge å avslutte et samarbeid framfor å videreføre hvis det kan gå på bekostning av våre prinsipper, om for eksempel uavhengighet. Kommunen skal ikke legge føringer på hva vi driver med. Det skal kun styres av våre vurderinger, i forhold til mennesker eller humanitære behov. Kommunen kan presentere noe også kan vi se om det er i tråd med hva vi skal gjøre og det vi skal være, hvis det er det så er det greit. Det er ikke for å ha noen maktkamp. Men det må være i tråd med Røde kors' vurdering.»

Selv om Røde kors og Kirkens bymisjon har valgt å samarbeide med “Ny sjanse” for å integrere innvandrere i arbeidslivet prøver de samtidig å beholde deres autonomi for å unngå at “Ny sjanse” eller kommunen styrer dem direkte. Aktørene som inngår i et nettverk er autonome eller uavhengige, fordi aktørene har valgt fritt å være med i et samarbeid. Som informanten ovenfor sier, det offentlige kan styre dem gjennom mykstyring eller indirekte ved å representere noe eller komme med et forslag for eksempel, men ikke gjennom hierarkisk styring. Informantene som representerte Røde kors og Kirkens bymisjon påpekte at det er viktig for dem å forholde seg til rollen de har i deres samarbeid med “Ny sjanse”. Fordi de ikke vil involvere seg i det som det offentlige gjør. Begge disse frivillige organisasjonene har valgt å samarbeide med “Ny sjanse” ikke fordi de er pålagt å løse kommunenes oppgaver, men fordi de er opptatt av å inkludere

innvandrere i det norske samfunnet. Hvis “Ny sjanse” hadde brukt kommandostyring, hadde aktørene valgt å trekke seg ut fra dette samarbeidet, fordi de er autonome og har valgt fritt å være med i samarbeidet.

Aktørene som inngår i et nettverk kan være selvregulerende hvis de er bundet sammen eller knyttet til hverandre gjennom meninger, normer og verdier. “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere virker til å leve i forskjellige kontekster og klarer ikke å samarbeide fullt ut med hverandre. Vi kan derfor si at de ikke fungerer som et selvregulerende nettverk.

Konsekvensen av dette er at det offentlige ikke kan klare å styre eller vite fullt ut hva som foregår i dette nettverket, selv om de får tilgang til statusrapporter. Ny sjanse kan karakteriseres som et løst nettverk, som delvis kan kjennetegnes ved mangel på samhold. Det betyr at kommunen kan mangle muligheter til indirekte å styre og kontrollere hvordan samarbeidspartnerne i Ny sjanse bidrar og hvordan de løser det sosiale problem som de retter seg imot. Skal Ny sjanse utvikle seg til bli selvregulerende, må de utvikle sterkere samhold blant aktørene, noe som bidrar til offentlig mykstyring. Noe som kan være en fordel for løsning av sosiale problemer.

### 5.5 Styringsnettverk bidrar til offentlig styring.

Fordi styringsnettverk er ment å bidra til offentlig styring, har jeg studert på hvilken måte “Ny sjanse” bidrar til dette. Antakelsen min her er at ikke alle konkrete nettverk bidrar til offentlig styring, fordi dette bare kan skje når nettverk lykkes med å levere tjenesten det ble dannet for å gjøre. Styringsnettverk blir dannet for å bidra til offentlig styring, ikke i den forstand at aktørene som inngår i det er med å implementere lover og regler for styring av samfunn, men snarere som utvikling av problemforståelser, verdier, visjoner, planer, utforming av konkret tiltak som retter seg mot løsning av et sosialt problem (Sørensen og Torfing 2005: 17).

Et nettverk bidrar med løsninger på problemer som anerkjennes som samfunnsoppgave. Et nettverk som ikke bidrar til dette, kan ikke betraktes som styringsnettverk (Sørensen og Torfing 2005:17).

#### 5.5.1 Hovedfunn - Bidrar “Ny sjanse” til offentlig styring?

“Ny sjanse” har blitt utviklet for å bidra til samfunnsstyring, siden den jobber med en offentlig oppgave, nemlig integrering av innvandrere. “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere setter

sammen ideer, verdier og meninger om hvordan “Ny sjanse”s deltakere kan kvalifiseres i arbeid, slik at de kan forsørge seg selv. Selv om “Ny sjanse” ble dannet for å bidra til offentlig styring, har de samtidig utfordringer som kan hindre dem i å oppnå offentlig styring som de er ment til å bidra med. Utfordringene er blant annet tiltakene som ikke treffer den enkelte deltakeren, eksempel på dette er AMO kurs som NAV Intro bidrar med, asymmetri forhold som finnes blant aktørene og måten “Ny sjanse” er organisert på.

I tabellen nedenfor oppsummerer jeg funnene basert på de fem ulike analysedimensjonene.

<b>Analysedimensjoner:</b>	<b>Ideelt nettverk:</b>	<b>Mulige avvik fra idealet:</b>	<b>Ny sjanse:</b>
Avhengighet	Gjensidig avhengighet blant alle aktører	Asymmetrisk forhold mellom aktørene, ensidig avhengighet	Både gjensidig avhengighet og asymmetri blant aktørene
Beslutninger	Forhandlinger, kompromiss	Kommandostyring, hierarkisk styresett	Beslutninger basert på bilaterale forhold mellom aktørene
Institusjonelle rammer	Institusjonalisert, etablert felles identitet	Mangler institusjonelle trekk, mangler felles identitet	Løst nettverk, mangel på felles rammer
Nettverkets autonomi	Selvregulerende	Uavhengige aktører, kommandostyring, lite interaksjon	Autonome aktører, men virker ikke selvregulerende
Offentlig styring	Bidrar til samfunnsstyring, problemløsning	Irrelevant for samfunnet, dårlig problemløsning	Jobber for å bidra med å løse samfunnsproblemer, men lite mulighet for offentlig styring.

Tabell 3: Oppsummerende analyse av Ny sjanse ifht teori.

## 6. Konklusjon

Målet med denne oppgaven har vært å evaluere effekten av tiltakene som “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere setter sammen for å integrere deltakerne i arbeidslivet, og studere hvordan effekten kan påvirkes av måten samarbeidet er utformet på. Målet mitt har ikke vært å studere hvor mange av deltakere som kommer eller har kommet i jobb etter kvalifiseringsprogrammet, men hva aktørene selv opplever om effekten av tiltakene de jobber utfra for å nå målet. Ved hjelp av fem analytiske dimensjoner ved nettverk av Sørensen og Torfing 2005, har jeg studert og analysert utforming av tiltakene i “Ny sjanse”. Dette fordi den utgjør både offentlige, private og frivillige organisasjoner som samarbeider for å løse arbeidsledighet innvandrere står overfor.

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven har vært:

- «Hvilken effekt har tiltakene i Ny sjanse når det gjelder å integrere deltakerne i arbeidslivet, og hvordan påvirkes effekten av måten samarbeidet er utformet på?»

Hovedproblemstillingen består av to delspørsmål, jeg vil videre i dette kapittelet svare på disse. På bakgrunn av de funn jeg har gjort, vil jeg også komme med anbefalinger ang. tiltak og organiseringsmåter i Ny sjanse.

### 6.1 Hvilken effekt har tiltakene i “Ny sjanse” når det gjelder å integrere deltakerne i arbeidslivet?

Tiltakene som “Ny sjanse” bruker i integrasjonsøyemed kan deles inn i to kategorier. Den første omfatter arbeidsrettede tiltak: norskopplæring hos voksenopplæringen, arbeidspraksis og språkpraksis hos arbeidsgivere og statlige arbeidsmarkedskurs fra NAV intro. Den andre kategorien omfatter mer nettverksbyggende tiltak: leksehjelp og flyktningguide fra Røde kors samt kvinnetreff (*Empowerment*) hos Kirkens bymisjon.

Norskopplæring fungerer som nøkkel til både arbeidsmarkedet og sosial deltakelse. Som vi har sett får deltakerne tolv timer med norskopplæring pr uke. “Ny sjanse”s målgruppe er imidlertid personer med lite eller ingen skolegang. Mange kan ikke engang lese og skrive navnet sitt på

morsmålet. Norskferdigheten i denne gruppen er svak selv hos dem som har bodd i Norge lenge, og progresjonen i læringsprosessen er langsom.

Det ser derfor ikke ut som de tolv timene pr uke som deltakerne får i løpet av to år er tilstrekkelig for å nå det ferdighetsnivå som arbeidsgivere krever i dag. Det deltakerne for denne målgruppen “Ny sjanse” lærer i det toårige kvalifiseringsprogrammet kan være av stor verdi for dem selv, men de kan like fullt ha langt igjen til arbeidsmarkedet (Djuve, Kavli og Hagelund 2011:51). Arbeidsgiveren og andre informanter som jeg har intervjuet mente at mange av “Ny sjanse”s deltakere snakker dårlig norsk, og at dette er en stor utfordring for dem. “Ny sjanse”s leder og hennes kollega opplyste at de av og til bruker tolker for å kommunisere med dem. Dette betyr at deltakerne har en stor utfordring mht. norsk språk. Jeg anser derfor effekten av norskkopplæringstiltakene som utilfredsstillende. For eksempel for å få jobb innenfor helsesektoren kreves norsksprøve 3, og renhold og barnehager i Oslo kommune er i ferd med å gjennomføre dette kravet (Djuve, Kavli og Hagelund 2011:51). Dette ser ut til å være utfordrende for “Ny sjanse”s målgruppe, for de er personer som ville trengt mer tid for å kunne utvikle de norskkunnskapene det norske arbeidsmarkedet krever.

Statlige arbeidsmarkedstiltak som deltakerne får hos NAV intro er ment å øke deres kunnskap om det norske arbeidslivet og gi dem mulighet til å komme i jobb. Dette får de gjennom teoretisk og praktisk opplæring. Effekten av disse tiltakene sies imidlertid å være utilstrekkelig for å dekke individuelle behov hos deltakerne, noe som kan forklares av mangelfull formell kompetanse og norskkunnskaper. Ifølge Rambøll M. Consulting (2014) opplever NAV-ansatte at det er vanskelig å finne egnede tiltak for brukere med svake norskferdigheter. NAV Intros tiltak rekker ikke til å fylle gapet mellom deltakerens kompetanse og den som kreves for å få jobb. For å få fast stilling i pleie og omsorg kreves fagbrev, men kursene som NAV Intro tilbyr, er korte og gir ikke formell kompetanse. Djuve, Kavli og Hagelund (2011) fant ut at deltakerne som får jobb gjennom NAV Intro får tilbud som ringevikar eller ekstravakter, men ikke fast jobb med ordinært heldagsarbeid. Jeg fant ut at dette i stor grad også gjelder for «Ny sjanse»s deltakere, hvor mellom 40 og 50% får jobb etter at tiltaket er ferdig, men det kan også bety vikar-stilinger.

Praksisordningen (*place and train*-modellen) ser ut til å fungere bra både for innvandrere som har formell kompetanse og for “Ny sjanse”s målgruppe. Den gir sistnevnte mulighet til å lære, skaffe seg jobbpreferanse, utvikle kunnskap om det norske arbeidslivet gjennom deltakelse, og i siste

instans, få jobb. Samtidig ser det ut til at mulighetene til deltakerne for å få fast jobb er begrenset, da de fleste arbeidsgiverne forutsetter gode norskkunnskaper. Som nevnt tidligere ble en deltaker på grunn av språket nektet jobb hos arbeidsgiveren jeg intervjuet.

En annen ting som ser ut til å hindre "Ny sjanse"s målgruppe i å få jobb etter praksis er mangel på formell kompetanse, bl.a. fagbrev. I noen bransjer som omsorg og pleie, barnehager samt andre bransjer hvor deltakerne får praksis kreves fagbrev for å få fast jobb. Uten dette får man bare ringevikartilbud. Deltakeren som fikk jobb hos arbeidsgiveren som jeg intervjuet, jobber som ringevikar. Effekten av praksistiltak er altså ikke tilstrekkelig for "Ny sjanse"s målgruppe på grunn av formelle barrierer, nemlig språkkunnskap og formalkompetanse. Man kan likevel si at praksisordningen eller tiltak fungerer bra når det gjelder å lære om det norske arbeidsmarkedets kultur og funksjonsmåte.

Flyktningguide-, leksehjelp- og kvinnetrefftiltakene ser ikke ut til å være arbeidsrettede tiltak, men synes derimot å fremme sosial og kulturell integrering generelt. De fokuserer på å lære deltakerne de sosiale kodene og aktivisere dem, slik at de bygger opp selvtillit til å ta del i det norske samfunnet. Disse tiltakene bl.a. foreldreveiledning kan fungere som nettverksbyggende og trygghetsskapende arenaer for deltakerne, men den direkte relevansen for norsk arbeidsliv er liten (Djuve, Kavli og Hagelund 2011:54). Kirkens bymisjon og Røde kors er ideelle organisasjoner som bl.a. arbeider for å inkludere svake grupper i samfunnet, også innvandrere. Effekten av det de tilbyr kan være vanskelig å måle, men det er en oppfatning blant de jeg intervjuet at denne typen tiltak hjelper deltakerne i å forstå samfunnet de lever i. For eksempel kan tiltakene Empowerment og flyktningguide øke selvtilliten blant deltakerne, som igjen kan være viktig når det gjelder jobbsøking og integrering.

Når det gjelder effekten av tiltakene kan man oppsummere at sjansen for å få jobb etter kvalifisering gjennom Ny sjanse har økt for ganske mange av deltakerne, men når man ser på arbeidsmarkedets kompetansekrav vil man se at de tiltak som Ny sjanse tilbyr ikke fyller disse kravene. Det er et stort gap mellom dette og markedets krav. Dette bekreftet også lederen for Ny sjanse da jeg intervjuet henne.

## 6.2 Hvordan påvirkes effekten av tiltakene gjennom måten samarbeidet er utformet på?

Tiltakene som brukes i “Ny sjanse” for å kvalifisere deltakerne i arbeidslivet er ikke utformet i felleskap mellom “Ny sjanse” og samarbeidspartnerne. Aktørene begynte å samarbeide etter at tiltakene var definert og utviklet. Noen av aktørene hadde drevet og driver fortsatt med integrering, og andre med inkludering (Røde Kors og Kirkens bymisjon) av innvandrere i det norske samfunnet. NAV Intro hadde allerede utviklet eller utformet statlige arbeidsmarkedstiltak som de bruker for å integrere innvandrere i det norske arbeidsmarkedet.

Voksenopplæringen hadde også utformet norskopplæring som de gir til voksne innvandrere. De har drevet med dette lenge før “Ny sjanse” ble dannet. Røde kors utviklet leksehjelptiltak til vokseninnvandrere etter at de hadde fått henvendelse fra “Ny sjanse”, men “Ny sjanse” var ikke involvert i utformingen av den. Flyktingguide tiltak ble utformet av Røde kors og den finnes i alle Røde kors i hele landet. Kvinnetrefftiltak eller Empowerment som Kirkens bymisjon tilbyr til “Ny sjanse”s deltakere ble utformet av Kirkens bymisjon i denne kommunen som dette studiet ble gjennomført i, og den tilbys til alle innvandrerkvinner og menn som vil bli inkludert i det norske samfunnet. Praksisplasstiltak som arbeidsgivere tilbyr til “Ny sjanse”s deltakere ble utformet gjennom forhandling mellom “Ny sjanse” og de aktuelle arbeidsgivere.

Vi ser at tiltakene som “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere jobber utfra for å integrere deltakerne i arbeidslivet ikke ble utformet i felleskap. Dette på grunn av at hovedsamarbeidspartnerne til “Ny sjanse” hadde utviklet tiltakene som de bruker for å integrere eller inkludere innvandrere i det norske samfunnet før de begynte å samarbeide med “Ny sjanse”. Meninger om tiltakene og deres gjennomføring, forbedring og strategiene om hvordan disse tiltakene skal/kan hjelpe dem for å oppnå målet som de jobber imot gjøres i felleskap, og det skjer gjennom bilaterale forhandlinger. Aktørene møtes og utveksler informasjon om tiltakene, de diskuterer hva som fungerer og ikke fungerer, og eventuelt hva som kan gjøres for å forbedre tiltakene. Dette gjøres også på bilateralt nivå. Dette innebærer at “Ny sjanse” møter hver enkelt samarbeidspartner hver for seg og diskuterer tiltakene som de tilbyr til deltakere. Noen ganger er tre samarbeidspartnere representert når aktørene møtes og utveksler informasjon om tiltakene. Dette gjelder NAV Intro, “Ny sjanse” og Voksenopplæringen.

Fordi relasjonene mellom “Ny sjanse” og deres samarbeidspartnere er bilaterale, har dette ført til at arbeidsmetodene og strategiene for gjennomføring av tiltakene ikke utvikles i felleskap, det vil



si hvor alle samarbeidspartnere er representert. På grunn av dette har aktørene ikke utviklet felles normer og verdier som kan bidra til å gi dem en felles identitet. Konsekvensen av å jobbe eller organisere et nettverk på den måten, det vil si at beslutninger om arbeidsmetoder blir tatt på bilateralt nivå istedenfor i felleskap, har gjort at samarbeidspartnere ikke har direkte relasjon seg imellom. Mange av hovedaktørene eller samarbeidspartnere er lite informert om det de andre samarbeidspartnerne tilbyr "Ny sjanse"s deltakere, og effekten av dem. Dette kan være med på å påvirke resultatoppnåelsen fordi "Ny sjanse" ikke benytter seg av meninger og ideer fra alle aktørene, som ifølge teorien representerer styrken ved nettverksstyring.

Jeg kan konkludere med at "Ny sjanse" som et nettverkstiltak ikke jobber etter alle fem analytiske dimensjoner ved et styringsnettverk. Vi kan derfor anta at effekten av tiltakene vil kunne påvirkes av dette. Kirkens Bymisjon er et eksempel på at alle aktørene ikke er gjensidig avhengige i "Ny sjanse" fordi de ikke tjener på samarbeidet, noe som innebærer et asymmetrisk forhold. Dette avviker fra den gjensidige avhengigheten som kjennetegner velfungerende nettverk. Sørensen og Torfing (2005 :15) sier at aktørene i et gitt nettverk er gjensidig avhengige av hverandres kunnskap, autoritet og ressurser for å kunne løse en bestemt styrings- eller samfunnsoppgave. Et asymmetrisk forhold kan skade et nettverk fordi aktøren(e) som opplever dette, kan velge å avslutte samarbeidet. For eksempel hvis Kirkens Bymisjon trekker seg ut, vil dette gå utover deltakerne som da kan miste tilbudene fra denne organisasjonen. For å kunne regulere dette bør kommunen hjelpe Kirkens Bymisjonen med å finansiere de tilbud de gir "Ny sjanse"s deltakere for å styrke gjensidig avhengighet mellom "Ny sjanse" og Kirkens Bymisjon.

Beslutninger og utforming av arbeidsstrategier og -metoder skjer i felleskap i et nettverk (Røiseland og Vabo 2012: 21). I "Ny sjanse" skjer dette derimot på bilateralt nivå. "Ny sjanse" og samarbeidspartnerne tar beslutninger gjennom forhandling, men siden alle aktørene ikke deltar samtidig og tar beslutninger sammen kan en ikke si at "Ny sjanse" er et velfungerende nettverk. Aktørene i et nettverk befinner seg i og jobber utfra en institusjonalisert ramme, som gir aktørene en felles identitet (Sørensen og Torfing 2005:16). Siden relasjonen mellom aktørene i "Ny sjanse" er bilateral har aktørene ikke utviklet en slik ramme. De har ingen direkte relasjon mellom seg, noe som påvirker deres samarbeid. For eksempel får ikke de ulike aktørene oppdateringer om deltakernes progresjon. Mangel på utvikling av en felles identitet blant aktørene har forårsaket

manglende felles målfokus. Noen aktører oppga at deres fokus er at deltakerne skal bli inkludert i det norske samfunnet, mens andre setter fokus på at de skal komme i arbeid.

Nettverk er ikke kommando- eller markedsstyrt, men forhandlings- eller diskursstyrt. Dette betyr at aktørene som befinner seg i et nettverk, er selvregulerende og tar beslutninger basert på sine meninger og verdier. Fordi et nettverk opererer i visse politiske og økonomiske omgivelser, påvirker likevel disse det som skjer i nettverket (Sørensen og Torfing 2005:17). Offentlige myndigheter er alltid interessert i å vite hva som foregår og vil ha kunnskap om resultatet av tjenesten det er ment å produsere. Dette skjer gjennom indirekte styring eller mykstyring. Ettersom aktørene i "Ny sjanse" ikke har direkte relasjon mellom seg, og alle aktørene dermed ikke er gjensidig avhengige, kan nettverket ha utfordringer med å være selvregulerende, og dette begrenser myndighetenes adgang til indirekte styring og kontroll.

Et styringsnettverk utformes for å bidra til offentlig styring. Det bidrar ikke med implementering av lover eller regler for hvordan et samfunn skal styres, men bl.a. med problemforståelser, visjoner, institusjoner og/eller konkrete tiltak (Sørensen og Torfing 2005:17). "Ny sjanse"s tiltak ble etablert for å redusere arbeidsledighet blant innvandrere i kommunen hvor denne studien ble gjennomført. Fordi "Ny sjanse" ikke er organisert etter alle de fem analytiske dimensjonene ved et nettverk, kan det være vanskelig for dem å lykkes med sin oppgave, som er et bidrag til offentlig styring. Et nettverk vil høste fordelene ved styringsnettverk og lykkes best når aktørene jobber etter de nevnte analytiske dimensjoner ved styringsnettverk (Sørensen og Torfing 2005). Hvis "Ny sjanse" var organisert etter nettverksteoriens analytiske dimensjoner ville det kanskje ha oppnådd bedre resultater og bidradd til offentlig styring som det er ment å gjøre.

Tiltakene som aktørene bruker for å integrere deltakerne i arbeidslivet er ment å bidra til offentlig styring, men tiltakene virker ikke godt nok til reelt sett å bidra til dette. "Ny sjanse" hevder at mellom 40 og 50 prosent av deltakerne som har fullført kvalifiseringsprogrammet får jobb. Dette er et bra resultat tatt i betraktning den aktuelle målgruppen. Samtidig kan en diskutere hva vi mener er suksess. De fleste som får jobb blir ansatt som ringevikar, ekstravakt eller i helgestilling. Dette gjør det vanskelig for dem å oppnå en inntekt på nivå med ordinært heldagsarbeid. Når en jobber som ringevikar kan en heller ikke benytte ferieordninger. Det kan også være vanskelig for deltakere som er ringevikar eller har en liten stilling å planlegge noe, da de er avhengig av å bli oppringt for å jobbe. Dette bekreftes av annen forskning. Djuve, Kavli og

Hagelund (2011:54) fant ut at ufaglærte innvandrere som får jobb i helse og omsorgssektoren, gjerne får tilbud om ekstravakter med mye jobbing i helger og på kvelder. Alt dette fører til lite familievennlige tider, særlig for enslige forsørgere.

Den arbeidsrettede kvalifiseringen som “Ny sjanse”s målgruppe får retter seg mot yrker som ses som lavstatusjobber i Norge: rengjøring, kantine, restaurant, kafe, og annet lavterskelarbeid som ikke krever utdanning. Dette kan føre til at innvandrere føler seg mindreverdige i forhold til nordmenn som har høy jobbstatus, og til at de kategoriserer seg som lavklasse eller underklasse. Rogstad og Orupabo (2007 i Valenta 2008 :357) rapporterer at innvandrere opplever klassemessig feilplassering og en klassereise nedover, og at det ikke er uvanlig at personer som i sine hjemland var advokater, ingeniører, dommere og forskere må nøye seg med å jobbe som drosjesjåfører, renholdere, hjelpepleiere, ufaglærte morsmållærere og tolker. Kjeldstadli (2000 i Valenta 2008 :360) sier videre at innvandrere er overrepresentert i slike jobber.

Arbeidsplassen fungerer som en arena for sosial integrasjon, det vil si et møtested for sosialisering mellom nordmenn og innvandrere. Innvandrere bruker også arbeidsplassen til å lære norsk språk og norsk kultur, men fordi innvandrere er overrepresentert i jobbene som er nevnt ovenfor, får de ikke anledning til å utvikle dette (Valenta 2008). Djuve og Hagelund (1995 i Valenta 2008 :356) fant ut at bare ti prosent av innvandrere de intervjuet i Oslo hadde arbeidsplasser der det ble snakket norsk. Djuve, Kavli og Hagelund (2011: 80) sier at kvinner velger kjønnsstradisjonelle yrker, men at de også blir presentert for kjønnsstradisjonelle alternativer i den arbeidsrettede kvalifiseringen bl.a. helse og omsorg, arbeid med barn, rengjøring og kantine. Dette medfører at kvinner gjør en dobbel ubetalt jobb, og fremmer ikke den likestillingen som er et hovedmål i norsk politikk.

I lys av disse observasjonene kan det argumenteres for at Norge bør utvikle et integreringssystem som gir grunnleggende opplæring til innvandrere med behov for dette. Norske myndigheter bør tilby grunnskole og videregående opplæring, noe som vil gi innvandrere mulighet til å utvikle den kompetansen som det norske arbeidsmarkedet krever for å få fast jobb. Yrkesfaglig opplæring basert på innvandreres valg, kompetanse og ønsker vil øke muligheten for fast ansettelse og bidra til å unngå feilplassering i samfunnsklasser.

To års opplæring som “Ny sjanse”s målgruppe får, samt andre nasjonale integreringstiltak blant annet introduksjonsprogrammet ser ikke ut til å gi den formelle kompetansen noen innvandrere trenger. Både mine informanter og Djuve, Kavli, Hagelund (2011) sier imidlertid at ingen norske myndighetsorgan vil ta ansvar for eller finansiere deltakernes opphold hvis de tar utdanning. For innvandrere som har bodd i Norge mer enn fem år har ikke rett til gratis utdanning. De nevnte forskerne fant at et stort antall deltakere i introduksjonsordningen går ut uten grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning. For disse er et videre utdanningsløp i praksis ofte stengt fordi det ikke finnes inntektssikringsordninger for å fullføre grunnskole, og studielån er lite aktuelt.

Et integreringssystem som ikke er velfungerende er med på å begrense innvandreres mulighet til å bli godt integrert. Noen innvandrere flyttes fra tiltak til tiltak og føler seg utnyttet av arbeidsgivere uten å lykkes med å få jobb (Arbeidslivet. no/Fafo). Ekspertene peker videre på at innvandrere har mindre av de kvalifikasjoner som kreves i det norske markedet.

Hvis norske myndigheter ikke utvikler velfungerende integreringstiltak som matcher kompetansen til deltakerne med kompetanse som det norske markedet krever, kan Norge skape et samfunn som ikke passer med de velferdsstatlige prinsippene det står for, nemlig likebehandling, rettferdighet og sosial trygghet blant borgere. Dersom vi ikke utvikler et integreringssystem som er lønnsomt, det vil si et system som treffer og hjelper innvandrere til å bli integrert på arbeidsmarkedet og andre samfunnsarenaer kan det medføre isolasjon eller eksklusjon av innvandrere fra samfunnet. Det kan dessuten være skadelig for de universelle velferdsordningene som Norge har bygget, og som avhenger av finansiering gjennom høy arbeidsdeltakelse for å fungere. Med den flyktningstrømmen som det norske samfunnet for tiden opplever, er dette en utfordring for den norske integreringspolitikken og velferdsstaten. Å integrere tusenvis av nye samfunnsmedlemmer vil kreve tiltak som er sikre og som treffer disse menneskenes kompetansebehov slik at de ikke blir en byrde for den norske velferdsstaten, men i stedet er med på å finansiere den. Under NHO-konferansen som foregikk 07.01.2016 sa NAV-direktør Sigrun Vågeng at Norge ikke er god nok til å integrere. Norges metode for å integrere innvandrere i arbeidslivet er ifølge henne ikke treffsikker nok når det kommer mange flykninger til landet (Nettavisen.no). Hun mener at Storbritannia og Tyskland får til mer effektiv integrering enn

skandinaviske land. Dette er et problem som er kjent blant politikere og norske myndigheter, men å finne en løsning ser ut til å være utfordrende.

Samarbeid mellom det offentlige og private aktører på integreringsområdet synes å fungere, og offentlige myndigheter legger vekt på dette. Under den nevnte konferansen sa NAV-direktøren at integreringstiltak bør samkjøres med arbeidsgivere, og at norskundervisning bør flyttes til arbeidsplasser. Samtidig oppgir arbeidsgivere å ha lite ressurser til å følge opp deltakerne og administrere dette. Samarbeid har blitt en nøkkel til å løse sosiale problemer, men for å lykkes med dette er det viktig å etablere et nettverk som kan høste samarbeidsfordeler.

Behovet for et tiltak som «Ny sjanse» vil fortsatt være tilstede, og i framtiden kanskje enda viktigere med tanke på økende grad av innvandring. Det betyr at man stadig bør evaluere tiltakets effektivitet, organisering og innhold, tilpasset både målgruppen og de krav man finner i arbeidsmarkedet.

## Litteraturliste

- Andersen, J.G. (2005) "Citizen, unemployment and welfare policy", I Andersen, J. G. m.fl. (red). The changing face of welfare: Consequences and outcomes from a citizenship perspective. Bristol: policy press. s.75-92.
- Arbeidslivet.no. (2016) Integrering for innvandrere. Hentet 10.02.2016 fra <http://www.arbeidslivet.no/fafo>.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet: Velferd og migrasjon: den norske modellens framtid. NOU: 2011.7. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet: Velferd og migrasjon: den norske modellens framtid. NOU: 2011.11 i NOU 2011.7 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>.
- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet: Velferd og migrasjon: den norske modellens framtid. NOU: 2011.14 i NOU 2011.7 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>.
- Den norske regjering: En helhetlig integreringspolitikk Stortingsmelding 6 (2012/2013)
- Djuve, A.B og Kavli, H.C. (2007) «Integreringspolitikk i endring», i Døvli, J.E. m.fl. (red). Hamskiftet. Den norske modellen i endring. Oslo: Gyldendal. Ss.196-218
- Djuve, A., Kavli, H.C. og Hagelund, A. (2011) Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver. Fafo 2011, Allkop AS.
- Entzinger, H. (2000) «The Dynamics of Integration Policies: A multidimensional Model» I Koopmans, R. m.fl. (red). Challenging immigration and ethnics relation politics. Comparative European Perspectives. Oxford: Oxford University press.
- Freeman, G.P. (2004) "Immigration incorporation in western democracies". International immigration review.38 (3).ss.945-961
- Hagelund, A. og Kavli, H. (2009) "If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees". Journal of European social policy, 19(3). ss.259-270.
- Hansen, C. H. og Ohls, C. (2011) Samspill skaper Ny sjanse: Erfaringer fra et kvalifiseringstiltak. Hentet fra: <https://oda.hio.no/jspui/bitstream/10642/1135/1/883323.pdf>
- Huxham, C. og Vangen, S. (2005) Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage. First published by Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon.
- Miles, B. M. Hurbeman, M. A. og Saldana, J. (2014) Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook. London: SAGE Publications Ltd.
- Modood, T. (2007) Multicultural. Uk: Polity press.

Norman, B. (2010) Designing social research: The logic of Anticipation. UK: Polity press. Cambridge.

Ny sjanse: kvalifiseringssenter for innvandrere. Hentet fra:

<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/ny-sjanse-kvalifiseringssenter-for-innvandrere> , 12.09.2015

Rambøll, M. Consulting. 2014. Erfaring med gode kvalifiseringsløp. Hentet fra:

[http://www.IMDi.no/sysselsetting\\_og\\_arbeidsliv/rapporter/Jobbsjansen\\_2014](http://www.IMDi.no/sysselsetting_og_arbeidsliv/rapporter/Jobbsjansen_2014).

Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2012) Styring og samstyring: governance på norsk. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Statistisk sentralbyrå(2016). Tema: arbeidsledighet blant innvandrere, registerbasert. Publisert 11.februar.2016. Hentet fra <http://www.SSB.no>

Sørensen, E. og Torfing, J. (2005) Nettværksstyring: fra government til governance. Narayana Press, Gylling. Roskilde Universitetsforlag.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2007) Theories of democratic network governance. New York: Palgrave Macmillan.

Tjora, A. (2012) Kvalitative forskningsmetoder i praksis. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Torfing, J. og Peters, G., Pierre, J. og Sørensen, E. (2012) Interactive governance: Advancing the paradigm, Oxford Scholarship

Valenta, Marko. (2008) Hindringer for sosial integrering av innvandrere i arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*. vol. 25 (3).

Vågang, S. (2016) Norge er ikke gode nok på integrering. Oslo NTB. Hentet 07.01.2016 fra <http://www.nettavisen.no/na24/flg-nho-konferansen-live-her/3423177455.html>

## Vedlegg 1. Intervjuguide

### **Litt bakgrunn om informanten:**

Navn, utdanning, stilling og hvor lenge de har vært ansatt i virksomheten eller organisasjonen.

### **Virksomhetens rolle i Ny sjanse:**

1. Hva kan du fortelle om hvorfor dere er med i programmet Ny sjanse?
2. Hva bidrar dere med i dette kvalifiseringsprogrammet? Ressursbruk; midler, kunnskap, ansatte, etc.
3. På hvilke måter mener du at tilbudene deres bidrar til å integrere deltakerne i arbeidslivet?

### **Samarbeid/samstyring:**

1. Utvikler dere tilbud/ene deres sammen med andre?  
Hvis ja, spørsmål a-e  
Hvis nei, hvorfor ikke?
  - a. Hvem er deres hovedsamarbeidspartner i dette programmet?
  - b. Kan du gi eksempler på hvordan et slikt samarbeid foregår i praksis? Og hva samarbeider dere mest om?
  - c. Hvilke utfordringer/muligheter mener du er de viktigste når det gjelder å samarbeide med andre? Utdype svarene. Hvordan løses utfordringer?
  - d. Hvilken rolle spiller deres virksomhet eller organisasjon i viktige spørsmål og beslutninger som tas i forbindelse med prosjektet? Eks: Innflytelse på utvikling av tilbud, bruk av ressurser, etc.?
  - e. Hender det at dere blir uenige om hvordan man best kan oppnå målene som Ny Sjanse har? Hvordan løses en eventuell uenigheter?

### **Måloppnåelse – effekt av tiltakene:**

1. Hva er ditt inntrykk av kvalifiseringsprogrammets vellykkethet i forhold til det å sysselsette innvandrere?



Både forskning og Ny sjanses ledere sier at det er ca. 45 prosent av deltakerne som får jobb etter kvalifiseringsprogrammet.

2. Hva mener du kan være grunnen til at det er bare 45 prosent som få jobb etter at de har avsluttet programmet?
  - a. Er det tilbudene som treffer feil?
  - b. Finnes det kanskje andre måter å integrere innvandrere på arbeidsmarkedet på?
  - c. Mener du at det først og fremst skyldes deltakerne selv?
3. Hvordan oppfatter du at tilbudet deres bidrar til måloppnåelse?
4. Er det noe dere kunne gjort annerledes for å gi bedre resultater når det gjelder sysselsettingsmålene?
5. Ny sjanses målgruppe er innvandrere med lite skolegang: hva som kan være utfordringer for integrere den målgruppe og hvordan løse dere det?

### **Avslutning**

6. Er det noen tema vi har vært inne på som du ønsker å utdype nærmere?
7. Er det noen tema du mener er viktig, som vi ikke har berørt?

## Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informantene

Mitt navn er Van Francoise Murekatete.

Jeg er masterstudent i Politikk og Samfunnsendring ved Universitetet i Nordland. En del av studiet er å skrive en masteroppgave som er basert på forskning. I min masteroppgave ønsker jeg å studere hvordan løsninger på noen utfordringer samfunnet står overfor kan løses gjennom samarbeidet mellom ulike organisasjoner, det vil si det offentlige, private organisasjoner og frivillige organisasjoner. På bakgrunn av dette har jeg valgt å studere hvordan ulike organisasjoner og aktører samarbeider for å integrere innvandrere i arbeidslivet gjennom Ny sjanse. Jeg er interessert i å studere hvordan samarbeidet foregår mellom aktørene og organisasjonene i Ny sjanse, hvilke ressurser som aktørene setter sammen, arbeidsmetode som aktørene har valgt å jobbe utfra for å nå Ny sjanses mål, og opplevelse av effekten av ressurser. Mitt case studie vil være [REDACTED] Kommune. Jeg er ansvarlig for dette forskningsprosjektet, og veilederen min er professor Asbjørn Røiseland [asr@uin.no](mailto:asr@uin.no), telefon 75517624. Data samles inn gjennom intervjuer (samtale) med nøkkelpersoner som er involvert i Ny sjanse i [REDACTED]. Intervjuene vil ta en time, og det vil bli gjort lydopptak dersom informanten godkjenner dette. All informasjon som kommer frem under intervjuet vil bli behandlet konfidensielt, og lydopptaket kommer til å bli slettet rett etter jeg har skrevet ned den informasjonen jeg trenger. Alle opplysninger vil bli anonymisert innen prosjektslutt og innlevering av oppgaven den 15.11.2015. Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste for forskning (NSD). I tråd med personvernombudets regler er det frivillig å delta på intervjuet og du har rett, når som helst og uten begrunnelse, å trekke deg som informant.

Jeg takker deg på forhånd at du vil stille opp for intervjuet.

Van Francoise Murekatete

Masterstudent ved Universitet i Nordland.

Telefon: 94210329

Epost: vantete@hotmail.com.