



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGAVE

Politikk og praksis knyttet til innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse.

En kvalitativ studie av politiske dokumenter og intervju av rådgivere og lærere ved voksenopplæringen.

Policy and practice related to tightening in requirements for permanent residence permit.

A qualitative study of political documents and interviews of counselors and teachers at Center of Adult Education.

Reni Walbeck Kelava

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse- og velferdsleiing og utdanningsleiing.

Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap. Institutt for samfunnsvitskap.

Innleveringsfrist: 12.06.2020

Forord

Etter fire år ved deltidsstudiet master i organisasjon og ledelse er jeg nå kommet til veis ende. Denne tiden har vært lærerik og utviklende for meg, og gjennom å kombinere studiet med arbeid har nyervervet kunnskap kommet til nytte underveis. Da det i studiet kom til valg av emne for masteroppgaven valgte jeg å skrive om et tema som både interesserer meg og er relevant i forhold til mitt arbeid. Det har jeg mange ganger satt pris på i løpet av det siste skoleåret, og særlig når både helger og fridager har gått med til arbeidet med oppgaven.

En stor takk går til mine informanter som stilte opp, og svarte villig på mine spørsmål. Uten dere ville oppgaven manglet en vesentlig del.

Jeg ønsker å takke min veileder Gigliola Mathisen Nyhagen for tett og god oppfølging i arbeidet med å skrive min masteroppgave. Det har hjulpet meg til å holde en jevn progresjon, og struktur på mitt arbeid. Jeg vil også takke min arbeidsgiver, som til tross for kort ansettelsestid, har gitt meg tid og rom til å fullføre min masteroppgave.

Til slutt må jeg rette en stor takk til min mann, som i en høy grad har bidratt til at jeg har kunne konsentrere meg om studier, og til våre tre døtre. Takk for at dere har gitt meg ro når jeg har trengt det, og gitt meg distraksjon når jeg også har trengt det.

Bergen, juni 2020

Sammendrag

I denne oppgaven har jeg studert innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse gjennom å se på den politiske prosessen som ledet frem til dette og rådgivere og lærere ved voksenopplæringen sine opplevelser av konsekvenser. Dette har jeg gjort ved bruk av dokumentstudier og kvalitativ metode, og allerede etablerte teorier. Til slutt i oppgaven har jeg sett på forholdet mellom politikk og praksis, og hvordan sentrale politiske føringer fører til endringer i praksis ved organisasjoner og personer politikken er rettet mot.

Ved bruk av Kingdon sitt teoretiske rammeverk med agendasetting, politiske entreprenører og policy vindu har jeg i oppgaven vist at den politiske prosessen var påvirket av situasjonen med økt innvandring, som ble sett på som en krise for velferdsstaten. Det var politisk enighet om å innføre økte krav til innvandrere, og følge med på endringer i andre land sin innvandringspolitikk, da særlig hos våre naboland Danmark og Sverige. Ved bruk av Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet har jeg i oppgaven vist at rådgivere og lærere har opplevd å få sitt handlingsrom begrenset, og et utvidet ansvar for veien videre for sine elever. Det kom også frem i intervjuene at innstramming i krav har medført at enkelte elever ikke benytter offentlige ytelser eller tiltak da det kan påvirke deres oppnåelse av permanent oppholdstillatelse.

In this paper I have studied the tightening of the requirements for permanent residence permits by looking at the political process leading towards this and advisors and teachers at the Center of Adult Education experiences of consequences. I have done this by using qualitative method and already established theories. In the end of the paper I have looked at the relationship between politics and practices, and how key political guidelines led to changes in the practice of organizations and people.

Using Kingdon`s theoretical framework with the agendasetting, political entrepreneurs and policy window, I have shown in my thesis that the political process was influenced by the situation with increased immigration, which was seen as a crisis for the welfare state. There was a political agreement to introduce increased demands on immigrants, and to follow changes in other countries` immigration policy, especially with our neighboring countries Denmark og Sweden. Using Lipsky`s theory of the Street-level bureaucracy, I have shown in my thesis that counselors and teachers have experienced limiting their scope of action, and an increased responsibility for the future road off for their students. It was also revealed in the

interviews that tightening of requirements has meant that some students do not use public benefits or measures as it may affect their attainment of a permanent residence permit.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Forord | i |
| Sammendrag | ii |
| 1. Innledning..... | 1 |
| 1.1. Bakgrunn | 1 |
| 1.1.1. Voksenopplæring..... | 1 |
| 1.1.2. Permanent oppholdstillatelse | 3 |
| 1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål..... | 4 |
| 1.2.1. Politiske prosesser..... | 4 |
| 1.2.2. Rådgivere og lærere sine opplevelser | 5 |
| 1.3. Avgrensning | 5 |
| 1.4. Begrepsforklaring | 6 |
| 1.5. Velferdsstaten og arbeidslinjen sin rolle | 7 |
| 1.6. Oppgavens struktur | 8 |
| 2. Kunnskapsstatus..... | 9 |
| 2.1. Innvandringspolitikk | 9 |
| 2.1.1. Internasjonal og nasjonal innvandringspolitikk..... | 9 |
| 2.1.2. Økt grad av kontroll, og vanskelig å spå effekten av politiske tiltak | 10 |
| 2.1.3. Politiske partier nærmer seg hverandre i spørsmålet om innvandring | 10 |
| 2.1.4. Sammenheng av politikk i et land og ankomster i et annet land | 11 |
| 2.2. Sverige og Danmark sine endringer i innvandringspolitikk..... | 11 |
| 2.2.1. Sverige | 12 |
| 2.2.2. Danmark | 12 |
| 2.3. Bruken av begrepet krise..... | 13 |
| 2.4. Deltakelse i arbeidslivet er stigende til et visst punkt..... | 13 |
| 2.5. Kvinner og menn har ulikt utgangspunkt | 15 |
| 2.6. Hovedtrekk fra kunnskapsstatus | 15 |
| 3. Teoretisk rammeverk | 17 |
| 3.1. Teori til fokus på politiske prosesser | 17 |
| 3.1.1. Agendasetting..... | 17 |
| 3.1.2. Politiske entreprenører | 19 |
| 3.1.3 Policy- vindu | 19 |
| 3.2. Teori om hvordan politikken påvirker praksis..... | 20 |
| 3.2.1. Bakkebyråkrati..... | 20 |

| | |
|--|----|
| 3.2.2. Tamme og uregjerlige problem | 21 |
| 4. Metode | 23 |
| 4.1. Valg av metode | 23 |
| 4.2. Forskningsdesign | 24 |
| 4.3. Utvelgelse av data og avgrensning | 25 |
| 4.3.1. Valg av dokumenter og avgrensning | 25 |
| 4.3.2. Valg av informanter og avgrensning | 25 |
| 4.4. Gjennomføring av intervju | 27 |
| 4.4.1. Forholdet mellom intervjuer og informant | 29 |
| 4.5. Analyse av datamaterialet | 29 |
| 4.5.1. Analyse av dokumenter | 29 |
| 4.5.2. Analyse av intervju | 30 |
| 4.6. Reliabilitet, validitet og overførbarhet | 31 |
| 4.6.1. Reliabilitet | 31 |
| 4.6.2. Validitet | 32 |
| 4.6.3. Overførbarhet | 32 |
| 5. Politiske prosesser - presentasjon av empiri og drøfting | 34 |
| 5.1. Problemstilling og forskningsspørsmål | 34 |
| 5.2. Utvalgte dokumenter fra det formelle politiske system | 35 |
| 5.2.1. Bakgrunnsdokumenter | 35 |
| 5.2.2. Høsten 2015 | 36 |
| 5.2.3. Våren 2016 | 37 |
| 5.2.4. Våren 2017 | 39 |
| 5.3. Utvalgte dokumenter fra aktører utenfor det formelle politiske system | 40 |
| 5.3.1. Uklart hva som ligger i unntakene | 41 |
| 5.3.2. Det kan føre til økt barnefattigdom | 41 |
| 5.3.3. Skaper ikke et miljø med inkludering, men økt distanse | 42 |
| 5.3.4. Integrering utfordrende på sikt | 42 |
| 5.3.5. Rettigheter knyttet til ferdigheter og kunnskap | 42 |
| 5.4. Drøfting - dokumenter | 42 |
| 5.4.1. Agendafasen 2013 - 2015 | 43 |
| 5.4.2. Aktive aktører i prosessen | 45 |
| 5.4.3. Policy vindu | 48 |
| 5.5. Oppsummering | 49 |
| 6. Opplevde konsekvenser ved innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse ved voksenopplæringen | 51 |

| | | |
|--------|--|------|
| 6.1. | Bakgrunn / kontekst | 51 |
| 6.2. | Problemstilling og forskningsspørsmål..... | 51 |
| 6.3. | Rådgivere og lærere sine opplevde konsekvenser på innstramming | 51 |
| 6.3.1. | Har fagperson sin rolle endret seg? | 51 |
| 6.3.2. | Hva har like muligheter og ulike forutsetninger å si for å oppnå permanent oppholdstillatelse? | 53 |
| 6.3.3. | Virker krav til selvforsørgelse som et incentiv?..... | 56 |
| 6.4. | Hovedfunn | 61 |
| 6.5. | Drøfting - intervju..... | 62 |
| 6.5.1. | Bakkebyråkrat sin rolle i kontakt med klient..... | 62 |
| 6.5.2. | En begrensning i bakkebyråkrat sitt handlingsrom | 63 |
| 6.5.3. | Et utvidet ansvar for eleven sin videre vei | 64 |
| 6.5.4. | Det tar tid å lære et nytt språk | 65 |
| 6.5.5. | Det er ikke alltid nok med et ønske om arbeid | 66 |
| 6.5.6. | Krav om selvforsørgelse kan føre til underforbruk av offentlige ytelser | 67 |
| 6.5.7. | Endring av organisering for å møte et økt antall søkere til grunnskole for voksne | 69 |
| 6.5.8. | Særlige grunner blir lite brukt som et unntak | 70 |
| 7. | Politikk og praksis | 71 |
| 7.1. | Forholdet mellom innvandringspolitikk og rådgiveres og læreres opplevelse av konsekvenser av innstramming..... | 71 |
| 7.1.1. | Hvilke innstramming ble gjennomført, og hvilke virkemidler ble benyttet | 71 |
| 7.1.2. | Innvandringspolitikk med økte krav bidrar ikke til økt motivasjon..... | 72 |
| 7.1.3. | Ikke helt de samme rettigheter i praksis | 72 |
| 7.1.4. | Bakkebyråkratene kan ikke se at innstramming har gjort deres arbeid enklere | 73 |
| 7.2. | En mulighet til å oppfylle krav til selvforsørgelse forsvinner | 74 |
| 7.3. | Konklusjon | 75 |
| | Litteraturliste..... | I |
| | Vedlegg 1 Informasjonsskriv | V |
| | Vedlegg 2 Samtykkeerklæring | VIII |
| | Vedlegg 3 Intervjuguide | IX |
| | Vedlegg 4 NSD vurdering..... | XIV |
| | Figur 1 Oversikt antall asylsøkere 2013 – 2017. Tall hentet fra Utlendingsdirektoratet (2020c)..... | 3 |
| | Figur 2 Vabø og Vabo, 2014. Tekstboks 1.2: «Tamme» og «uregjerlige» problem, s. 17..... | 22 |
| | Figur 3: Oversikt høringsinstanser, 5 aktører..... | 40 |

1. Innledning¹

Innvandringspolitikk dekker både internasjonale og nasjonale forhold, og er et område hvor det er mange delte meninger og mye engasjement. I tidsrommet 2015 – 2017 ble det innført innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse. Det ble innført et krav om bestått norskprøve og prøve i samfunnskunnskap i tillegg til at det ble innført krav om selvforsørgelse. Intensjonen med mitt prosjekt er å studere den politiske prosessen som omhandlet innstramming av krav til permanent oppholdstillatelse, og belyse hvilke konsekvenser dette har hatt på organisasjonsnivå representert ved rådgivere og lærere i voksenopplæringen sine opplevelser av konsekvenser for deres egen rolle og for deres elever, flyktninger.

Mitt valgte tema er dagsaktuelt med tanke på endringer i utlendingsloven som ikke bare gjøres i Norge, men også i de land vi ofte sammenlikner oss med som Sverige og Danmark. I denne studien har jeg gjennomført en dokumentanalyse av relevante politiske dokumenter og høringsuttalelser for å studere den politiske prosessen som førte frem til innstramming. I tillegg har jeg gjennomført kvalitative intervju av 10 rådgivere og lærere ved en voksenopplæring hvor jeg har undersøkt hvilke konsekvenser innstrammingen har hatt for dem og deres elever, flyktninger. Gjennom å ha både dokumentstudier og intervju i min oppgave vil jeg til slutt i oppgaven kunne se på forholdet mellom politikk og praksis. og hvordan sentrale politiske føringer fører til endringer i praksis ved organisasjoner og personer politikken er rettet mot.

1.1. Bakgrunn

1.1.1. Voksenopplæring

Hvilke rett og/eller plikt innvandrere har til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er avhengig av type oppholdstillatelse, tidspunkt for ankomst og alder personene har. Jeg har i min oppgave avgrenset den til å gjelde flyktninger som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Integrerings og mangfoldsdirektoratet, 2020a).

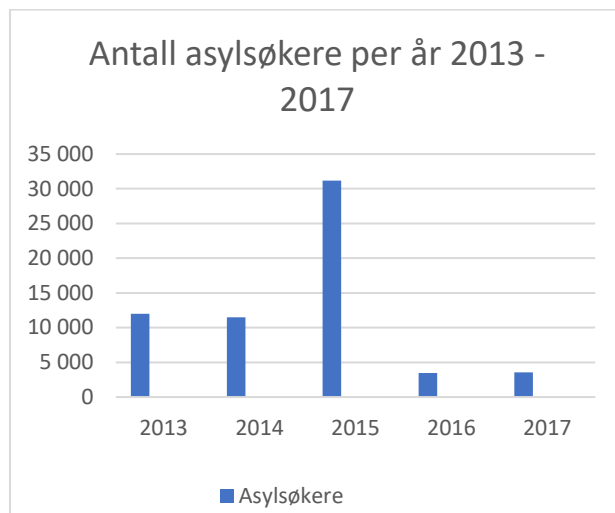
¹ Kapittel 1 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2019. Prosjektoppgaven inneholdt avsnitt som var forberedende arbeid til innledningskapittelet i masteroppgaven organisasjon og ledelse. Sidene dette gjelder i masteroppgaven er 1, 3 - 5 og 7.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap får flyktninger ved en voksenopplæring i den kommunen vedkommende blir bosatt i. Det er ulike organiseringer og størrelser på voksenopplæringen i de ulike kommuner, ofte utfra antall flyktninger som bosettes per år etter avtale med Integrerings og mangfoldsdirektoratet. Ved voksenopplæring hvor det tilbys undervisning i norsk og samfunnskunnskap vil elevgrunnlaget i all hovedsak være innvandrere som arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjenforente. Kommunen skal tilby minst 600 timer i norsk og samfunnskunnskap, og kan tilby opptil 3000 timer etter vurdering av en flyktning sitt behov for undervisning. Opplæring i norsk kan deles inn i tre spor, spor 1 er for elever med lite eller ingen tidligere skolegang, spor 2 er for elever med noe tidligere skolegang og spor 3 er for elever med god skolegang, påbegynt eller fullført høyere utdanning. Voksenopplæringen vil ha elever som kan ha et vidt spenn i tidligere utdanning, fra analfabeter til personer med høyere utdanning. Ved voksenopplæring i mindre kommuner vil dette kunne medføre en større variasjon av utdanningsnivå i en og samme klasse enn hva som er vanlig ved voksenopplæring i større kommuner. Det er Kompetanse Norge som har oppfølging av læreplanen til bruk i opplæring av norsk og samfunnskunnskap for voksne. Undervisningen ved voksenopplæringen vil være elevene sitt første møte med norsk skole, og utdanningssystem. Det vil være behov for detaljert og tilpasset informasjon om utdanningsmuligheter som både lærere og rådgivere står for.

Det er også vanlig at voksenopplæring tilbyr språkpraksis til elever, som ofte inneholder ordinær norskundervisning kombinert med språkpraksisplass hvor en elev får mulighet til å praktisere norsk i direkte kontakt med norskspråklige i et arbeidsmiljø. Med utgangspunkt i den enkelte elev sin tidligere utdanning, forutsetninger og ønsker videre i Norge blir det utarbeidet en individuell plan i dialog med elev. Denne plan skal også inneholde hvilket nivå på opplæringen elev har behov for, og hvilket mål elev har på ferdigheter innen skriftlig og muntlig norsk når opplæring blir avsluttet. Både lærere og rådgivere ved voksenopplæringen bidrar til å kvalifisere elever videre, og da ikke kun knyttet til undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Elever ved voksenopplæring skal kvalifiseres videre til utdanning eller arbeidslivet, og dette innebærer samarbeid med potensielle arbeidsgivere, veiledere på arbeidsplassen og andre aktuelle samarbeidspartnere (Integrerings og mangfoldsdirektoratet, 2020c).

1.1.2. Permanent oppholdstillatelse

I 2015 kom det rundt 1 million flyktninger/asylsøkere til Europa, hvor av 31 150 søkte om asyl i Norge. Det var en stor økning fra årene rett før 2015, og som tabell under viser ble det også fulgt av en sterk reduksjon i antall søkere i årene etter 2015 (Østby, 2016, s. 3).



Figur 1 Oversikt antall asylsøkere 2013 – 2017. Tall hentet fra Utlendingsdirektoratet (2020c).

Det ble i perioden 2015 til 2017 gjennomført endringer i utlendingsloven, og i krav til permanent oppholdstillatelse. Med permanent oppholdstillatelse har en innvandrер på ubestemt tid rett til å oppholde seg og arbeide i Norge. Permanent oppholdstillatelse gir også ekstra vern mot å bli utvist fra Norge. I desember 2016 ble det innført endringer i krav som må oppfylles for å få innvilget permanent oppholdstillatelse. Den som søker må gjennomføre norsk og samfunnskunnskapsopplæring på eget morsmål eller språk søker forstår med totalt 600 timer, og dokumentere et norsknivå på minimum A1 muntlig. Det er også et krav at søkerne må bestå en samfunnskunnskapstest på eget morsmål, eller språk søker forstår. Dette er krav som gjelder for alle søkere mellom 16 og 67 år. I september 2017 ble det også innført krav om at søkerne må ha vært selvforsørget de siste tolv måneder før innvilgelse av permanent oppholdstillatelse i Norge, og kan ikke ha mottatt økonomisk sosialhjelp i denne perioden. Det er noen unntak for kravene for barn og voksne (Utlendingsdirektoratet, 2020a)

Et hvert samfunn er tjent med at ens innbyggere er deltakende i samfunnet og er mest mulig økonomisk selvhjulpne. De siste årene har det som tidligere nevnt blitt lagt til flere krav som må oppfylles for å få innvilget permanent oppholdstillatelse. De nye kravene har fokus på norsk, kunnskap om det norske samfunn og deltakelse i samfunnet gjennom utdanning eller

arbeid. Dette er områder jeg tenker de fleste i Norge er enig i er viktig, det være seg innvandrere eller personer født i Norge av norskfødte foreldre. Det som har endret seg er at det nå er innført politikkendringer som påvirker flyktningers velferd og rettigheter som borgere i Norge. Dersom en flyktning ikke oppfyller de nye kravene må personen bo videre i Norge med midlertidig oppholdstillatelse som må fornyes årlig, og for noen vil det kanskje bli slik over ganske mange år. Det kan også innebære at det i enkelte familier er barn som har fått permanent oppholdstillatelse, og en/begge foreldre som ikke har det.

1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål

Jeg ønsker å undersøke innstramningen i krav til permanent oppholdstillatelse i et videre perspektiv enn ved å kun se på prosessen frem til vedtatt endring eller kun se på rådgivere og lærere sine opplevelser av konsekvenser innstramming har for sin rolle og for elever, flyktninger. Ved å se på begge nivå, altså ha en oppgave som først ser på prosessen på et policy nivå ved bruk av teori som omhandler agendafasen, politiske entreprenører og policy vindu, og så gå videre for å se på konsekvenser av politikken i praksisfeltet på organisasjonsnivå ved bruk av teori om bakkebyråkrati, ønsker jeg å kunne synliggjøre forholdet mellom politikk og praksis ved å til slutt føre de to deler av min oppgave sammen. Dette leder til følgende problemstillinger under.

1.2.1. Politiske prosesser

Hvilke politiske prosesser ligger bak innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse?

Forskningsspørsmål

- Hvordan ble problemet definert i agendafasen?
- Hvilke aktører var aktive i prosessen som førte frem til endringer i innvandringspolitikken?
- Ble situasjonen med økt flyktingestrøm sett på som et alvorlig problem?
- I hvilken grad ble begrepet krise benyttet i de politiske prosessene, og for hvem ble det definert som en krise for?
- Ble det vurdert at den politiske stemningen var gunstig for innstramminger i innvandringspolitikken?
- Var Norge inspirert av innstramminger i innvandringspolitikken som ble vedtatt i Sverige og Danmark?

- I hvilken grad legitimerte det at nabolandene gikk foran, og skapte dette et policy vindu som en eller flere entreprenører benyttet seg av?

1.2.2. Rådgivere og lærere sine opplevelser

Hvilke opplevelser har rådgivere og lærere av konsekvenser innstramming av krav til permanent oppholdstillatelse har hatt for deres egen rolle og for deres elever, flyktninger?

Forskningsspørsmål

- Hva har krav om selvforsørgelse hatt av påvirkning på rådgiver og lærer/bakkebyråkratens sine opplevelser av handlingsrommet sitt?
- Hvilke faktorer opplever rådgivere og lærere er førende for flyktninger sin mulighet til å oppfylle kravet om selvforsørgelse?
- Opplever rådgivere og lærere at krav til selvforsørgelse har medført at flyktninger kommer seg raskere ut i arbeid eller utdanning?
- Opplever rådgiver og lærer at innstramming har gjort kommunen sitt arbeid med integrering av flyktninger enklere?

1.3. Avgrensning

For å avgrense min oppgave har jeg sett på konsekvenser innstramming har hatt for gruppen flyktninger da det er forskjell på innvandrere som kommer som arbeidssøkere, og flyktninger som kommer for å søke beskyttelse. Jeg vil også avgrense oppgavens første del med å ha hovedfokus på innstramninger som er gjort i krav til permanent oppholdstillatelse.

I den første delen vil jeg studere på policy nivå, og se på de politiske prosessene som førte frem til endringer i utlendingsloven, med et spesifikt fokus på permanent oppholdstillatelse. Dette vil jeg gjøre med dokumentstudiet av aktuelle offentlige dokumenter som proporsjoner, innstillinger, stortingsmeldinger, og høringsuttalelser fra utvalgte instanser.

I den andre delen av oppgaven vil jeg studere på organisasjonsnivå, og se på hvilke opplevelser rådgivere og lærere som jobber tett på flyktninger har gjort seg av konsekvenser etter at innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse tredde i kraft. Dette vil jeg gjøre gjennom kvalitative intervju av rådgivere og lærere som jobber med flyktninger ved en voksenopplæring.

1.4. Begrepsforklaring

I min oppgave vil enkelte begrep bli brukt som det vil være viktig at leserne har en forståelse av innholdet begrepet har. Jeg vil her gi en definisjon på hva som legges i begrepene. Mine begrepsforklaringer er hentet fra nettsidene til Integrerings og mangfolds departementet (IMDi) og Utlendingsdirektoratet (UDI).

Asylsøker «er en person som søker om asylstatus og opphold som flyktning. En person er kun asylsøker frem til deres søknad er ferdig behandlet av UDI» (Integrerings og mangfolds departementet, 2020b).

Asyl «er en status som gis til flyktninger som med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell gruppe. Asylstatus gis av staten ved UDI, enten etter behandling av en asylsøknad eller ved at personen hentes til Norge, for eksempel fra en flyktingleir. Asylstatus innebærer blant annet beskyttelse mot å bli sendt tilbake til områder der asylanten har grunn til å frykte beskyttelse» (Integrerings og mangfolds departementet, 2020b).

Flyktning «er en person som har fått asylstatus eller annen som har fått opphold etter FNs konvensjonen. I Norge gis begge disse gruppene flyktingstatus, med de rettigheter som følger med» (Integrerings og mangfolds departementet, 2020b).

Bosatt «er når flyktning ankommer kommune som har vedtatt å bosette han eller henne» (Integrerings og mangfolds departementet, 2020b).

Innvandrer «er en person som har opphold og bor i Norge, men er født i utlandet av utenlandsfødte foreldre» (Integrerings og mangfolds departementet, 2020b).

Introduksjonsprogrammet «er et opplæringsprogram for flyktninger og familiegjennforente med flyktninger. I hovedsak består programmet av norsk og samfunnskunnskap, samt arbeidspraksis eller andre tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Målet er at deltakerne skal lettere bli økonomisk selvstendige og kunne delta i arbeids- og samfunnsliv» (Integrerings og mangfolds departementet, 2020b).

Midlertidig oppholdstillatelse er «en tillatelse som er gyldig en begrenset periode som et eller tre år. Det kan være ulike typer oppholdstillatelse som for beskyttelse (asyl), oppholdstillatelse for arbeid, en familieinnvandringstillatelse, en oppholdstillatelse på humanitært grunnlag eller en studietillatelse» (Utlendingsdirektoratet, 2020b). I min oppgave vil det være oppholdstillatelse for beskyttelse (asyl), familieinnvandringstillatelse eller

oppholdstillatelse på humanitært grunnlag det vises til når begrepet midlertidig oppholdstillatelse brukes.

1.5. Velferdsstaten og arbeidslinjen sin rolle

Jeg tenker at refleksjoner rundt velferdsstaten og arbeidslinjen sin rolle opp mot endringer i utlendingsloven med tanke på nye krav for permanent oppholdstillatelse er aktuelt å ta med i oppgaven for å synliggjøre en viktig kontekst. Dette er også et aspekt som påvirker bakkebyråkratiet sin utførelse av politikk i praksis, og hvilket handlingsrom de har til å utføre sitt arbeid i.

Et medlemskap i velferdsstaten er uavhengig av tilknytning til arbeidslivet og statsborgerskap så lenge en har lovlig opphold i Norge. Den norske velferdsstaten omfatter dermed alle innbyggerne i landet, og kan derfor kalles for universell. I diskusjoner om innvandring brukes argumenter knyttet til velferdsstaten av både dem som er tilhengere og dem som er motstandere av innvandring. Både arbeid og arbeidslinjen blir sett på som en vesentlig arena for inkludering av befolkningen generelt og innvandrere spesifikt. Opprettholdelse av arbeidslinje har høy politisk oppslutning i Norge, og det samme har tanken om at det er gjennom arbeid god samfunnsdeltakelse vil bli sikret. Lønnsarbeid og være selvforsørget er et viktig mål på integrering i den norske velferdsstaten (Hatland, Kuhnle og Romøren, 2018, s. 263). Dette ligger også til grunn for argumentasjonen om å innføre innstramning til permanent oppholdstillatelse, at ved innføring om krav til selvforsørgelse vil det medføre en økt deltakelse i arbeidslivet for innvandrere og dermed en mindre belastning på velferdsstaten. I Hatland et al. (2018, s. 45) sin bok skriver de at en av forutsetningene for velferdsstaten er at den har befolkningen sin oppslutning, og at oppslutningen er høy i Norge. Den kritikk som kommer er som oftest om mindre økonomiske utgifter på velferdsbudsjettet, som sosialhjelp og bidrag til aleneforsørgere. Kritikken handler da om risiko for misbruk og moral, fremfor det offentlige sitt ansvar for befolkningen sine sosiale og velferdsbehov.

Sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse, som innebærer økonomisk vurdering og skjønn. Hatland et al. (2018, s. 60) viser til at selektive ytelser, som sosialhjelp, kan være med å lage mistillit til klientene da det blir en vi og de andre skille, til forskjell for andre ytelser som barnetrygd hvor det er et felles vi. I krav om selvforsørgelse de siste 12 måneder før søknad om permanent oppholdstillatelse blir det særlig fremholdt at søker ikke skal ha mottatt sosialhjelp i denne perioden.

1.6. Oppgavens struktur

Jeg starter oppgaven med en innledning hvor jeg går igjennom bakgrunn for oppgaven, mine problemstillinger og forskningsspørsmål, avgrensning, begrepsforklaring og kontekst. I det neste kapitlet går jeg igjennom kunnskapsstatus, og i kapittel tre det teoretiske rammeverk. I kapittel fire går jeg igjennom min fremgangsmåte i valg av metode, utvelgelse av data og gjennomføring av innsamling og analyse av data. I kapittel fem og seks går jeg igjennom mine funn og drøfting. Sammenslåing av mine to deler av oppgaven, og konklusjon har jeg skrevet i kapittel syv.

2. Kunnskapsstatus²

Bukve (2016) viser til at det er en overordnet målsetning for all forskning at en skal være med på å utvide kunnskap om det temaet eller feltet som forskningen er rettet mot. For å kunne nå målsetningen vil det være behov for å sette seg inn i allerede eksisterende kunnskap. Mitt arbeid med å gjennomføre litteratursøk startet ved utarbeidelse av prosjektskissen til masteroppgaven, emne ME6-501, og som jeg har jobbet videre med i utarbeidelsen av min masteroppgave i kapittel kunnskapsstatus og i kapitler med drøfting.

2.1. Innvandringspolitikk

Innvandringspolitikk er et stort tema, og i dette avsnittet har jeg valgt å ha et særskilt fokus på økt grad av kontroll, politiske partier som nærmer seg hverandre og sammenhengen mellom innvandringspolitikk i et land og ankomster i et annet land. Ved å dele innvandringspolitikk opp i disse tre undertema kan jeg synliggjøre den politiske retning innvandringspolitikk har hatt de siste årene med økt fokus på kontroll og krav. Det er også viktig å ta med hvordan flere av de politiske partier har siden starten av 2000 tallet nærmet seg hverandre i en del spørsmål innen innvandringspolitikk. Når tema innvandring berøres kommer en ikke unna at det også må belyses den internasjonale sammenheng av et lands endringer i innvandringspolitikk og hvordan dette kan påvirke et annet land sin innvandringspolitikk. I tillegg vil enhver tids innvandringspolitikk, og endringer påvirke bakkebyråkrater og deres handlingsrom for utøvelse av sitt arbeid.

2.1.1. Internasjonal og nasjonal innvandringspolitikk

Innvandringspolitikk handler om innreise, opphold og bosetning i Norge, men er også knyttet til andre land sin innvandringspolitikk. På 1990 tallet ble Den europeiske union (EU) etablert, og gjennom Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) avtalen ble også Norge en del av samarbeidet. Samarbeidet mellom europeiske land førte til at land i unionen bygget ned sine grenser, og det medførte et økt behov for å sikre bedre kontroll av yttergrensene. Norge er gjennom Schengen samarbeidet og Dublin avtalen koblet til EU sin innvandringspolitikk,

² Kapittel 2 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra kunnskapsdelen i min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2019. Prosjektoppgaven var forberedende arbeid til kunnskapsstatus i masteroppgaven i organisasjon og ledelse. Sidene dette gjelder i masteroppgaven er 9 -15.

og har gjennom det en del premisser til hvordan landet må forholde seg i asyl og flyktningsspørsmål (Brochmann & Hagelund, 2007, s. 267 – 270).

2.1.2. Økt grad av kontroll, og vanskelig å spå effekten av politiske tiltak

Brochmann & Hagelund (2010, s. 240) viser til at innvandringspolitikk over en periode er blitt en politikk som er mer orientert mot kontroll og med egne bestemmelser som angjelder innvandring. Dette kom også tydelig frem i årene 2015 og 2016 hvor mye av dialogen handlet om å sikre velferdsstaten og stille krav til innvandrere, noe som blir en motsetning til prinsippet om å omfavne flest mulig inn i et fellesskap.

I Brekke (2004, s. 7) sin artikkel viser han til at det er særlig vanskelig å spå effekten av politiske tiltak, og at dette gjelder særlig innvandringspolitikk. Det ble oppgitt at dette kan være grunnet den transnasjonale karakter innvandringspolitikken har, og at påvirkningen på politikken også kommer fra utenfor Norge. Brekke skriver i tillegg at det å ikke vite effekten av enkelte tiltak innebærer at myndigheter heller ikke vet hvilke utilsiktede konsekvenser tiltaket kan medføre. Dette igjen kan føre til at myndigheter velger å sette på bremsen for fult for å begrense innvandring, og at dette blir gjort istedenfor å jobbe mer presist for å oppnå ønsket virkning på ankomster (Brekke, 2004, s. 43).

2.1.3. Politiske partier nærmer seg hverandre i spørsmålet om innvandring

Simonnes (2013) ser i sin artikkel på innvandringspolitikk, og i hvilken grad de politiske partiene Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet har kommet nærmere hverandre. Det ble vist til at Fremskrittspartiet har i løpet av årene bygget seg opp et klart eierforhold til innvandrings- og integreringspolitikk, og at partiene har nærmet seg hverandre ved at både Høyre og Arbeiderpartiet har på 2000 tallet blitt litt mer restriktive i politikken sin. I artikkelen blir det også vist til at det er to vinklinger som står imot hverandre, på den ene kanten kan det sies at innstramming kommer på bakgrunn av ytre endringer i samfunnet. Dette kan være rask økning i antall innvandrere til Norge, som i 2015, og ytterlig fokus på negative konsekvenser ved innvandring. På den andre kanten kan det at Fremskrittspartiet har hatt medgang i norsk politikk benyttes som en forklaring. At det har ført til en godkjennelse av økt restriktiv politikk og et ønske om å vinne velgere over til sin side (Simonnes, 2013, s. 157).

2.1.4. Sammenheng av politikk i et land og ankomster i et annet land

I en annen artikkel som Brekke (2012) har skrevet har han med et tilbakeblikk sett på Norge sin innvandringspolitikk de siste førti årene. I sin undersøkelse avdekket han at politikken i Norge i en stor grad har blitt justert i etterkant når det har blitt gjort endringer i andre land eller endringer i asylsituasjonen. Brekke skriver videre at det i lys av hendelser på 2000 tallet ble sett at integrering kan være mer enn kun gjennom deltakelse i arbeid eller utdanning, men også det å stille seg bak «majoritetssamfunnets verdier».

I en artikkel av Brekke, Røed & Schøne (2017) skriver de at det etter 2015 med økt innvandring kom en ny debatt om hvilke sammenhenger det kan være mellom hvilken politikk et land har og ankomsten av innvandrere. Debatten var ikke kun blant politikere, men også blant akademikere. I artikkelen ble det undersøkt hvilken direkte effekt det har at et land endrer sin politikk når det gjelder antall innvandrere som kommer til landet. Det ble så sett på om endringen i politikk i et land medførte økte ankomster til et annet land. Det ble også i artikkelen sett på hvilken effekt dette kunne ha å si for sender landet, og den totale utkomsten fra landet. Det ble videre i artikkelen vist til at strømmen av asylsøkere kunne bli overført til et annet land når et av mottakerlandene innførte en strengere asylpolitikk. Det kom også frem at det kunne medføre en reduksjon av registrerte utflytting av søkere fra deres opprinnelses land, men at det igjen kunne føre til at et høyere antall personer lever som interne flyktninger i sitt eget land eller i flyktningleirer i naboland.

Det er ofte en sammenkobling mellom innvandringspolitikk og velferdspolitik, og dette blir synlig gjennom regulering av innvandring. Det vises til at innvandring må reguleres for at det ikke skal bli en for stor belastning på velferdsordningene, og hvilken påvirkning velferdssystemet har på antall innvandrere som kommer til landet. Introduksjonsloven er et eksempel på velferdspolitik hvor nyankomne flyktninger sine rettigheter er klart knyttet til plikter (Hatland, 2018, s. 231, s. 251 og s. 262).

2.2. Sverige og Danmark sine endringer i innvandringspolitikk

Som nevnt i punktet over er tema om hvilken påvirkning endringer i andre land sin innvandringspolitikk har å si for ankomsten av innvandrere vanlig i debatten om innvandring. I min oppgave ønsker jeg å se på norsk innvandringspolitikk i en skandinavisk kontekst, og vil derfor ta nabolandene Danmark og Sverige inn i oppgaven.

I Norge blir det særlig sett til Sverige og Danmark når det gjelder innvandringspolitikk, både når politikk skal utformes og endres. I politiske dokument som omhandler endringer i utlendingsloven blir det som oftest vist til Sverige og Danmark, og deres innvandringspolitikk. Dette er naturlige land for Norge å sammenligne seg med, og dermed synes jeg at det er et interessant moment å ta med i min oppgave.

2.2.1. Sverige

Lundberg (2017) har sett på endringer som i 2016 ble gjennomført av den svenske migrationslagstiftning. Bakgrunnen for å gjennomføre endringene var å minske antall nye asylsøkere som kom til Sverige, og som en melding til Europa at mottak av flyktninger måtte deles på. I tillegg til endringer som ble gjennomført for å redusere ankomster, gjennomførte Sverige endringer som skulle medføre økt motivasjon for at flere valgt selv å returnere til sine hjemland. Lundberg reflekterer også i artikkelen over hvordan synet på betydningen av å gi flyktninger et fristed kunne endres så mye. Etter store ankomster høst 2015 gikk Sverige fra å gi alle syriske flyktninger en permanent oppholdstillatelse til å gi midlertidige oppholdstillatelser på tre år.

2.2.2. Danmark

Danmark har i likhet med Norge gjennomført ytterligere innstramminger i tiden etter 2015. I følge Udlændingestyrelsen (u.å.) er innstramming av Danmark sine regler om permanent opphold for eksempel at du må i hovedsak ha hatt et tidsbegrenset opphold i minst 8 år, ikke mottatt offentlig støtte de siste 4 år, og vært i arbeid de siste 3 år og 6 måneder.

Brochmann & Hagelund (2007, s. 271) viser til at det 2002 ble innført en «starthjelp» for nyankomne innvandrere i Danmark. Beløpet som innvandrere mottok, var lavere enn ordinær sosialhjelpssats for å påse at tiltaket ble et incentiv til overgang til ordinært arbeid. Det ble av Brochmann & Hagelund (2007) påpekt at denne type tiltak møter dilemma som at det går imot prinsipper som skal sikre likebehandling. I tillegg til at det kan føre til økt redusert velferd og bidra til ekskludering for dem som ikke oppnår målet med overgang til arbeid.

2.3. Bruken av begrepet krise

Det å kunne ta med i oppgaven ikke bare endringer i lovgivning, men også endringer i hvordan mennesker på flykt ble omtalt vil kunne gi analysen i min oppgave et større og viktig omfang. Jeg har valgt å bruke begrepet krise for å ha et konkret begrep, og siden flyktningkrise var et av de mest hyppige begrep som ble benyttet i tiden med økt innvandring, og som ble brukt for å beskrive ulike situasjoner.

I Bygnes & Karlsen (2017) sin artikkel blir det sett på begrepet krise, og om bruken av begrepet har påvirket politikken. I artikkelen blir det vist til at «begrepet krise forstås vanligvis som en uforutsett og kaotisk hendelse som skaper usikkerhet og manglende forutsigbarhet for aktørene som er involvert». Når noe får en betegnelse at det er en krise kan dette også gi handlinger en rettmessighet som det kanskje ellers ikke ville fått. Ved bruk av betegnelsen krise kan det bli et «styringsinstrument» som rettferdiggjør både økonomisk og politiske beslutninger som vanligvis ikke er kompatibelt med det vanlige verdisystemet. Et eksempel som blir brukt i artikkelen er det høye antall av nye asylsøkere som kom i 2015, og hvordan det ble etterfulgt av krisebegrepet. Hvor av dette ledet til nye interne tiltak og avtaler gjort internasjonalt med ønske om å begrense ankomster, og med langsiktig endringer i politikken som kan ha påvirket asylsøkere og flyktninger sine rettigheter og adgang til velferd (Bygnes & Karlsen, 2017, s. 261).

I tiden før og etter et stort antall flyktninger beveget seg oppover i Europa ble både begrep flyktningkrise og velferdskrise brukt av ulike instanser. Det var ikke alltid samsvar i hva som ble lagt i begrepene, og bruke av dem endret seg også over tid.

2.4. Deltakelse i arbeidslivet er stigende til et visst punkt

Arbeidslinjen er en etablert del av velferdspolitikken i Norge, og har høy politisk oppslutning. Innstramning i krav til permanent oppholdstillatelse inneholder krav til selvforsørgelse, og hvor integrering gjennom arbeid er vektlagt. Jeg velger å ta med forskning som er gjort rundt flyktninger sin deltakelse i arbeidslivet for å kunne bruke den i min analyse hvor jeg ønsker å belyse flyktninger sine forutsetninger for å oppnå selvforsørgelse.

Det blir i Bratsberg & Raaum (2016) sin artikkel sett på hvilke erfaringer som kan gjøres ut fra tidligere bosetning av flyktninger fra land utenfor Europa. Det blir vist til at en ofte bruker tall og statistikk for å se på ulike innvandringsgrupper sin deltakelse i for eksempel arbeidslivet. Det blir i artikkelen påpekt at det kan gi et uriktig bilde når det kom til

sysselsetting og hvor godt innvandrere lykkes. Det ble vist til at det er mange faktorer som har noe å si når det gjelder deltakelse i dagens arbeidsmarked, som botid, alder, kjønn, utdanning og landbakgrunn. Når det gjaldt utdanning ble det fremhevet som viktig for å få tilgang til arbeidsmarkedet, og at det spesielt gjaldt skolegang i Norge. Det ble også i artikkelen vist til at en stigende deltakelse i arbeidslivet de første årene etter bosetning stoppet opp etter forholdsvis få år. I perioder med stigende arbeidsledighet var deltakelsen i arbeidsmarkedet også sårbar. Det kan være vanskelig for flyktninger å oppfylle krav i det norske arbeidsmarkedet, og dermed ha høy deltakelse i arbeidslivet, noe som igjen kan ha medført til at en del har blitt avhengig av helserelaterte trygdeytelser.

I Ordemann (2016) sin artikkel så han spesifikt på irakere som ble bosatt på 2000- tallet, og hvordan de har klart seg i Norge. Irakere har gjennomsnittlig utdanningsnivå, og høy arbeidsledighet sammenlignet med andre med flyktningbakgrunn. Arbeidsledigheten synker etter å ha vært bosatt i 7 år eller lengre, noe som kan indikere at integrering gjennom arbeid tar tid.

I Kornstad (2016) sin artikkel vises det til en oppfølging av flyktninger og familiegjennforente til «primær» flyktninger som kom til Norge i 2000, og at deres inntekt er blitt fulgt opp hvert år frem til 2014. Det kom da frem et mønster som viste at selvforsørgelse steg til omtrent 8 år etter de kom, og så ble videre stigning endt for flyktingene. Det var for menn ca. 60 % som ved 8 år var selvforsørget, men etter det gikk antallet ned. Det var for kvinner ca. 35 % som ved 8 år var selvforsørget, og så stoppet andelen å øke. Det blir i artikkelen beskrevet som at flyktingene sin utvikling i arbeidslivet stiger til det på en måte treffer et «tak», og så «stopper integreringen opp». Mot slutten av artikkelen vises det til at årsaken til mønsteret er uklart, og det er behov for mer innsikt i mekanismene bak funnet. En mulig årsak kan være at ved økt innvandring økes presset på arbeidsmarkedet (Kornstad, 2016, s. 53).

Flyktninger som kommer til Norge, har ofte ikke med seg dokumenter på egen utdanning eller referanser fra aktuelle arbeidsgivere. De har gjerne hatt ett oppbrudd som medfører at de ikke har vært i arbeid over kanskje flere år grunnet flukt. Familier kan ha vært skilt over tid, og har behov for å bli kjent med hverandre igjen. Det kommer flyktninger fra land hvor de har hatt ulike muligheter til å ta utdanning, og hvor forskjell på å vokse opp i by eller bygd er stor. En del flyktninger har arbeidserfaring som kanskje ikke er like overførbart til Norge, for eksempel innen bilmekanikk hvor det i Norge nå trengs kompetanse på bruk av avanserte pc-er med måleutstyr som kobles direkte inn i moderne biler. I artiklene belyse det også at tidligere flyktninger fra land utenfor Europa kan ha en lengre vei til full sysselsetting, og at integrering

tar tid. I tiden etter 2015, og et høyt antall flyktninger kom til Norge har fokus på vellykket og rask kvalifisering økt. Utfordringene blir at det i dagens arbeidsmarked ikke nødvendigvis kan kobles raske resultat med varige arbeid. Den overnevnte forskning som jeg har tatt med under dette punktet viser tydelig av varig tilknytning til arbeidslivet kan være utfordrende for flyktninger, og gjennom mine intervju ønsker jeg å undersøke om rådgivere og lærere sitter med samme oppfatning.

2.5. Kvinner og menn har ulikt utgangspunkt

Jeg har valgt å ta med punktet som omhandler kvinner og menn for å kunne se i mine intervju om dette er en forskjell som mine informanter vektlegger når det gjelder oppfyllelse av krav til permanent oppholdstillatelse.

I Enes (2016) sin artikkel blir det sett på forskjellen mellom kvinner og menn sin overgang til arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram. Hun viser til at menn oppnår politikerne sitt mål på 70 % hvor av kvinner er på 50%. I artikkelen blir det også vist til at norske kvinner er på topp i verden når det gjelder sysselsetting, mens mange av kvinnene med innvandrerbakgrunn kommer fra land hvor situasjonen er annerledes. Overgangen til et samfunn hvor det er en forventning at alle skal være i arbeid kan for en del være veldig stor. Det ble også vist til at kjønnsforskjellene jevnes ut etter lengre botid. Det blir gått igjennom ulike grunner for forskjellen som for eksempel alder, utdanning, landbakgrunn og omsorgssituasjon. Det ble også vist til i artikkelen av kvinner bruker gjennomsnittlig lengre tid enn menn til å fullføre introduksjonsprogrammet, med mer oppstykket programtid. Dette kan kobles til at kvinner får barn, og har større omsorgsoppgaver. Dette kan medføre at selve deltakelsen blir mindre intens, og med brudd i norskopplæringen som dermed kan ha større vanskeligheter med å oppnå krav til permanent oppholdstillatelse innen tre år. Det er også en økt andel kvinner som ha grunnskole som høyeste utdanningsnivå.

2.6. Hovedtrekk fra kunnskapsstatus

Innvandringspolitikk har både et internasjonalt og nasjonalt aspekt, og endringer i et land sin politikk kan til en viss grad påvirke ankomster i et annet land. I diskusjoner om innvandringspolitikk blir ofte velferdsstaten og velferdspolitikken en del av debatten. Hvordan ulike begrep blir brukt i den offentlige diskusjonen, som begrepet krise, har også en påvirkning på hvilke løsningen en velger for å håndtere en situasjon. Det er også interessant å

ta med seg videre i oppgaven hvordan ulike politiske partier har nærmet seg hverandre i innvandringspolitikken.

Når det stilles økte krav om deltakelse i arbeidslivet for oppnåelse av permanent opphold, vil forutsetninger for å oppnå kravet kunne være ulikt for søkerne. I en del undersøkelser som ligger til grunn for artiklene blir det vist til at særlig innvandrere fra land utenfor Europa har utfordringer med å oppnå varig tilknytning til arbeidslivet. Det ble også vist til at arbeidsdeltakelsen kan være stigende til et visst punkt, også stopper det opp eller bli nedadgående igjen.

3. Teoretisk rammeverk³

I dette kapitlet vil jeg gå inn på det teoretiske rammeverket som er benyttet i oppgaven for å belyse empirien, og for å få forstå den i en bredere sammenheng.

3.1. Teori til fokus på politiske prosesser

Jeg har i min oppgave brukt Kingdon (2014) sin modell om agendasetting, politiske entreprenører og policy- vindu som et analytisk rammeverk for å studere den politiske prosessen rundt innstramningen i krav til permanent oppholdstillatelse.

3.1.1. Agendasetting

Kingdon (2014) utarbeidet på 1980 – tallet et analytisk rammeverk for agendasetting hvor ulik påvirkning på prosessen med å sette en agenda ble undersøkt. Det ble sett på rollen til politiske entreprenører, som kan være både på innsiden og på utsiden av regjeringen, og utforsket hvordan policy vindu blir laget og brukt for å få tema inn på regjeringen sin agenda.

I Kingdon (2014) sin modell er det tre strømmer som forholdsvis uavhengig av hverandre flyter rundt, og som kan bidra til at et policy vindu åpner eller lukker seg. Det er i koblingen mellom de tre strømmene Kingdon (2014) mener at en kan forstå agendasetting og politisk endring.

Det er en *problemstrøm* som kan komme etter det oppstår kriser som befolkningen forventer at myndigheten håndterer. I følge Kingdon (2014) vil et problem ha økt sannsynlighet for å skape oppmerksomhet dersom det i tillegg er knyttet til en ulykke eller kriser. Det vil også bidra dersom krisen er koblet til noe som befolkning allerede har fokus på, og som de derfor raskt kan relatere seg til. Det at et problem blir definert som alvorlig bidrar til at problemet kommer på agendaen, og får oppmerksomhet fra politiske aktører. Dersom problemet kan komme med en ønskelig løsning øker mulighetene for at det også kommer på beslutningsagendaen.

³ Kapittel 3 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra teoridelen i min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2019, og kurs SA6-409 Politikk, styring og endring i helse- og velferdssektoren med innlevert eksamen høst 2018. Begge oppgavene var forberedende arbeid til teorikapitlet i masteroppgaven i organisasjon og ledelse. De sidene dette gjelder i masteroppgaven er 17 – 22.

Om et problem blir sett på som et problem kan være knyttet til hvordan en oppfatter omverden. Hvis du anser et problem som et samfunnsproblem, vil du forvente at myndighetene gjør noe med det. Dersom du ikke anser det som et samfunnsproblem, men mer som et individ sitt eget ansvar, vil du ikke forvente en handling fra myndigheter. Dette medfører at hvordan ulike aktører ser verden kan ha en påvirkning på hvordan aktørene påvirker problemstrømmen. Sannsynligheten for at et forslag eller tema blir løftet på agendaen øker dersom det er mulig å koble dem sammen med et problem som blir sett på som viktig (Kingdon, 2014, s. 194).

En ny regjering og offentlig opinion er mektigere agendasettere enn for eksempel organiserte interessegrupper er. Etter et valg er gjennomført vil den nye regjeringen ha sine prioriteringer på hva som oppfattes som problem, og en ny agenda vil bli satt. Dette vil medføre at sannsynligheten for at et tema som får lav prioritert kommer på agendaen blir veldig liten (Kingdon, 2014, s. 199).

I følge Kingdon (2014) er det en *policy strøm* hvor det blir utarbeidet nye retningslinjer, analyser og løsninger av fagfolk og eksperter, som blir testet i de ulike politiske områder som de befinner seg i. Ulike muligheter blir undersøkt, og snevret ned. Det er ikke nødvendigvis slik at arbeidet er knyttet til å koble en løsning mot et konkret problem, det kan også være en mulighet til å vise seg politisk. En løsning må altså ikke nødvendigvis være utarbeidet for et konkret problem, men et problem har behov for å bli koblet til løsninger som er gode (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, s. 103).

Den siste strømmen er en *politikkstrøm* som blir påvirket av endringer i politiske forhold, som valg, interessegrupper sine kampanjer og den offentlige opinionen. Den offentlige opinionen kan bidra til at noen tema blir hevet og at andre forsvinner. Opinion viser ikke kun til den generelle befolkningen, men også til interessegrupper, ulike fora regionalt og nasjonalt, ulike medieoppslag og kontakt med individer. Når det blir endringer i regjeringen etter valg vil det også medføre at noen saker blir løftet og at andre forsvinner ut (Kingdon, 2014, s. 195 - 199).

En kobling av strømmene kan foregå ved at et problem blir identifisert, en løsning er ledig og det politiske klima er rett for en endring (Kingdon, 2014, s. 88). Jeg ønsker å se på innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse ved bruk av Kingdon (2014) sine tre strømmer, og hvordan en regjering setter sin agenda. Jeg vil se på hvordan regjeringsmedlemmer ble oppmerksomme på tema, og hvordan tema ble definert som et problem. Noen ganger kan det være behov for lite dytt for at problemer får oppmerksomheten fra personer i og rundt regjeringen. Ble den økte flyktningsstrømmen sett på som et problem,

at Norge mottok flere flyktninger enn for eksempel andre land? Kan det politiske skifte etter stortingsvalget i 2013 forklare endringene i policy?

3.1.2. Politiske entreprenører

Mintrom og Norman (2009) skriver at politiske entreprenører kan være både i og utenfor regjeringen, i valgte eller oppnevnte posisjoner, interessegrupper eller i forskningsorganisasjoner. Det som kjennetegner dem er at de ønsker å endre en nåværende situasjon innen deres interesseområde, og at det er personer som er villig til å bruke deres ressurser, som tid, energi, rykte, penger, for å fremme deres sak.

Kingdon (2014) viser til at tilstedeværelsen av en politisk entreprenør øker sannsynligheten for at et tema blir flyttet opp på agenda, og motsatt dersom det mangler en politisk entreprenør når et policy vindu åpnes. De har en nøkkelrolle med å koble løsninger og problem sammen med muligheter, og kan bidra med å åpne et policy vindu ved å plassere et tema på agendaen. Dette betyr at politiske entreprenører må være klare når et policy vindu åpner seg, og se enhver krise som en mulighet. Dersom politiske entreprenører skal vente til et vindu åpner seg med å utvikle et forslag vil entreprenørene risikere å gå glipp av muligheten da policy vinduer kun er åpne en kort tid (Kingdon, 2014, s. 182, 199).

Det er størst sannsynlighet for at et emne stiger på agenda hvis det blir dyttet av synlige deltakere, og jeg vil i analysen forsøke å identifisere hvilke deltakere, politiske entreprenører, som deltok i prosessen, og ved koblingen når et policy vindu åpnet seg.

3.1.3 Policy- vindu

Kingdon (2014) skriver at et policy- vindu åpnes gjennom hendelser i enten problem eller politikkstrømmen, og det åpne vinduet gir en mulighet til å koble en ønsket løsning eller få oppmerksom rundt et spesielt problem. I den politiske strømmen kan endringer i offentlig opinion og i regjering føre til at et vindu åpnes, eller et vindu åpnes i problemstrømmen grunnet for eksempel at en krise får oppmerksomhet fra regjeringen (Kingdon, 2014, s. 168).

Et policy vindu åpner seg sjelden, og er ikke åpen over lengre tid. Det er noen ganger forutsigbart at et vindu vil åpne seg som for eksempel i forbindelse med valg, og andre ganger er det mer uforutsigbart som for eksempel når det skjer en stor krise. De største endringer i offentlig politikk er et resultat av policy vindu til tross for at de åpnes sjelden, og dersom

vinduet ikke blir brukt må en vente til neste mulighet kommer (Howlett et al. 2009, s. 104, Kingdon, 2014, s. 88, s.165-166).

Ved åpning av et vindu vil det ofte føre til endring i prioritering, noen tema blir flyttet over andre tema. Dersom det er liten sannsynlighet for åpning av et vindu kan deltakere starte å slakke av, de blir mer uvillig til å investere tid, politisk kapital og andre ressurser hvis det er lite mulighet for at det vil bære frukter. Dette kan fører til at mange mulige tema ikke kommer på agenda (Kingdon, 2014, s. 167).

Det er når et policy vindu viser seg, det være seg enten grunnet en hendelse i politikstrømmen eller i problemstrømmen, at strømmene kommer sammen og en politisk avgjørelse kan tas. Det vil som oftest også være behov for at en politisk entreprenør er til stede, og følger med på utviklingen i de forskjellige strømmene. Den politiske entreprenøren må være klar når et policy vindu åpnes slik at strømmene føres sammen, og deres sak blir løftet på agendaen. Det er mer gjennom forhandlinger en enighet bygges enn gjennom overtakelse (Howlett et al., 2009, s. 103).

Ved å bruke teori om policy vindu vil jeg i analysen i oppgave kunne prøve å se på om innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse ble raskt gjennomført da det oppstod et policy – vindu, og om det var en endring i politikstrømmen eller i problemstrømmen.

3.2. Teori om hvordan politikken påvirker praksis

Jeg vil bruke Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkrater, og tamme og uregjerlige problem som analytiske begrep for å forstå det som kom frem i mine intervju med informantene i en bredere sammenheng. I oppgaven vil jeg se på hvordan politikken påvirker praksis gjennom bakkebyråkratiet, og hvordan bakkebyråkratiet er med på utforming av politikk gjennom utførelsen av sitt daglige arbeid.

3.2.1. Bakkebyråkrati

Begrepet bakkebyråkrati ble på 1970 – tallet innført av Lipsky (2010) som en beskrivelse på ulike typer byråkratier der offentlige ansatte kom i kontakt med klienter, og hvor det var mulighet for bruk av skjønn.

Bakkebyråkrater er personer som jobber i velferdsstatens førstelinje, og som i sitt daglige arbeid må håndtere omfattende arbeidsmengder, mål som er tvetydige og ha utilstrekkelige

ressurser. Dette kommer i tillegg til at de har et betydelig rom for å utøve skjønnsvurderinger og gjøre tolkning av de politiske signal, noe som kan føre til en stor forskjell mellom hva en politikk betyr i teori og praksis. Lipsky beskrev bakkebyråkrater som de siste igangsettere av offentlig politikk. Hvordan politikken slår ut blir påvirket av bakkebyråkratenes måte å handle på (Vabø, 2014, s. 15).

Gjennom bakkebyråkrater sin profesjonelle utdanning og retningslinjer formidles det at de skal være sine klienters talsmann, og dette gjelder også for lærere. Det er en forventning om at bakkebyråkrater skal bruke sin kunnskap til det beste for sine elever. Den hjelpende orienteringen for bakkebyråkrater er ikke alltid samsvarende med deres rolle som også inneholder at de må vurdere og kontrollere klienter for byråkratiske formål. Bakkebyråkrater er nesten alltid både tilbyder og kontrollør, og i tillegg tilbyr de ofte tjenester som klienter ikke kan få andre steder (Lipsky, 2010, s. 53, s. 73-74).

Bakkebyråkrater møter konflikt og tvetydighet mellom klientsentrert mål og organisasjonens mål. Evnen til å behandle mennesker om individ er vesentlig redusert av behovene til organisasjonen for å utføre arbeidet effektivt med bruk av de tilgjengelige ressurser. I arbeidet med store mengder av saker med utilstrekkelig ressurser utvikler bakkebyråkrater ofte snarveier og forenklinger for å overleve med presset av ansvar (Lipsky, 2010, s. 18, s. 44).

Personer som kommer til bakkebyråkrater er unike individuelle mennesker med ulike livserfaringer, personlighet og nåværende situasjoner. I deres kontakt med byråkratiet blir de forvandlet til klienter, og blir behandlet og behandler seg selv som at de passer inn i båser (Lipsky, 2010, s. 59).

I min oppgave er bakkebyråkratene rådgivere og lærere som jobber tett på flyktninger ved en voksenopplæring. I form at sine stillinger i kommunen kan informantene jeg intervjuer ha påvirkning på flyktninger sine muligheter til å oppfylle krav til permanent oppholdstillatelse, og gjennom dette påvirke politikken utfall. Jeg ønsker også å se på hvilke konsekvenser innstramningen kan ha hatt for bakkebyråkratene sitt handlingsrom, og utøvelse av deres arbeid.

3.2.2. Tamme og uregjerlige problem

Rådgivere og lærere som jeg har intervjuet jobber med det som Vabø (2014) beskriver som menneskearbeid. Med det menes arbeid som utføres i direkte kontakt med brukerne, og som

tar sikte på å påvirke og endre mennesker sin status, helse eller livsbetingelser. Arbeidet skal i all hovedsak bidra til en positiv utvikling i brukerne sine liv (Vabø, 2014, s. 14).

I arbeidet med å bidra til utvikling og forbedring av brukere sine livsbetingelser blir ofte utfordringer som blir identifisert kalt for problem. Problem kan være sammensatte, og er derfor vanskelige å avgrense og å ha en enkel forklaring på. Hvilken løsning som passer til et problem, kan være ulikt fra person til person. En kan dele problem opp i tamme og uregjerlige problem. Det som kjennetegner tamme problem, er at det går an å beskrive årsaken på en klar og konsis måte og at problemet kan avgrenses. Det vil være mulig å benytte kunnskapen om løsning og feil til å håndtere andre lignende problem. Begrepet uregjerlige problem brukes om sosiale problem, som igjen er symptomer på andre sammensatte problem som henger sammen med den enkelte person sin konkrete situasjon. Da personen sin livssituasjon er unik, innebærer det at det ikke finnes noen fasit løsning som kan benyttes (Vabø, 2014, s. 17).

Kjennetegn til tamme og uregjerlige problem er:

| | |
|---|--|
| <p>«Tamme» problem</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lar seg avgrense/definere (selv om de er kompliserte) - Har entydige årsaker - Det finnes klare kriterier for beste løsning - Det er åpenbart når problemet er løst - Løsningen kan overføres til andre tilsvarende problem - Løsninger er tekniske | <p>«Uregjerlige» problem</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vanskelige å avgrense fra andre problem - Har flertydige årsaker - Ingen objektive kriterier for beste løsning - Vanskelig å si når problemet er løst - Hvert problem er i prinsippet unikt - Løsninger er normative/politiske |
|---|--|

Figur 2 Vabø og Vabo, 2014. Tekstboks 1.2: «Tamme» og «uregjerlige» problem, s. 17.

Ifølge Brochmann & Hagelund (2007) kan velferdsinstanser bidra til å frembringe egne klienter da personer sine utfordringer gjerne blir vurdert slik at det blir videre tilbud og kvalifiseringstiltak som norskundervisning, språkpraksis eller arbeidspraksis som blir den korrekte løsning for dem. Dette medfører at personer kan bli værende i tiltak, selv om det i starten kun var tenkt å være midlertidig. Jeg ønsker med bruk av tamme og uregjerlige problem som analytisk begrep å se på hvordan flyktninger sine utfordringer blir forstått og uttrykt av rådgivere og lærere ved voksenopplæringen.

4. Metode⁴

«Formålet er å bruke etablert teori som verktøy for å forstå og forklare fenomenet jeg ønsker å studere» (Bukve, 2016, s. 81). I dette kapittelet vil jeg gå igjennom mine valg av forskningsmetode, innhenting og analyse av data. Jeg vil også gjøre mine vurdering av oppgaven sin reliabilitet, validitet og overførbarhet.

4.1. Valg av metode

I arbeidet med å besvare mine problemstillinger har jeg valgt å bruke kvalitativ metode. Ved bruk av kvalitativ metode vil jeg ha muligheten til å ha et fleksibelt prosjekt. Det gir meg og en anledning til å kunne gå dypere ned i temaet om innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse og konsekvenser for rådgivere og lærere som jeg ønsker å studere og analysere. En styrke ved å bruke kvalitativ metode er at det gir meg mulighet til å studere fenomener som det kan være utfordrende å få til ved bruk av andre metoder, og å opparbeide meg mye informasjon om få enheter og personer (Thagaard, 2018, s. 12).

Ved valg av metode må det vurderes om en skal bruke eksisterende data eller produsere selv nye data. Ved å velge eksisterende data vil det være en fordel at data er produsert uten forsker sin påvirkning. Dersom en velger å produsere egen data som ved bruke av intervju vil det være en god metode for å få innsikt i hvordan en person ser og opplever sin egen situasjon og omgivelser (Thagaard, 2018, s. 53). I min oppgave vil jeg gjøre begge deler, ved å ha dokumentanalyse av offentlige dokumenter og intervju med rådgivere og lærere som jobber tett på flyktninger. Ved bruk av både dokumentanalyse og intervju kombinert med etablert teori vil jeg kunne få et godt datagrunnlag til å kunne svare på mine problemstillinger.

I min første problemstilling ønsker jeg å se på den politiske prosessen som førte frem til innstramming av krav til permanent oppholdstillatelse. For å kunne svare på min problemstilling var det nødvendig å kunne gå igjennom ulike dokumenter, og dermed var det naturlig at valget falt på å gjennomføre en dokumentanalyse.

⁴ Kapittel 4 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra metodedelen av min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2019. Prosjektoppgaven var forberedende arbeid til metodekapittelet i masteroppgaven organisasjon og ledelse. De sidene dette gjelder i masteroppgaven er 23 - 33.

Bakgrunnen for at jeg valgte kvalitativt intervju fremfor spørreundersøkelse er at intervjuet gir meg mulighet til å gå mer i dybden av intervjupersonene sine opplevelser, noe som vil være vanskeligere med spørreundersøkelse. Med intervju vil det også være en mulighet til å dobbel sjekke hva som blir lagt i ulike utsagn, og legge opp til at intervjuperson kan legge til eller vektlegge tema som jeg ikke har med i intervjuguiden (Kvale & Brinkmann, 2018, s.140).

Ved kvalitative studier som innebærer direkte kontakt med kilden vil det innebære en større nærhet enn for eksempel analyse av tidligere utarbeidet dokumenter. Studiet vil uansett være rettet mot å utarbeide en forståelse for de sosiale fenomen en vil studere. I mitt prosjekt kombinerer jeg analyse av tidligere utarbeidet offentlige dokumenter med å gjennomføre intervju av rådgivere og lærere. Gjennom denne kombinasjonen opplever jeg å ha oppnådd både nærhet gjennom direkte kontakt med informanter, og en nærhet gjennom dokumentanalysen som samlet sett har gitt meg økt forståelse for de sosiale fenomen jeg har undersøkt (Thagaard, 2018, s. 16).

4.2. Forskningsdesign

En case studie kan kjennes igjen ved at undersøkelsen har fokus på å studere en god del informasjon om en eller flere enheter. Tidlig i prosessen må både kontekst og grensen for case bli identifisert, og analysen blir rettet mot enheter som utgjør det som er case i studiet (Thagaard, 2018, s. 51). Min case i denne oppgaven representerer et eksempel på gjennomføring av politikk og praksis. Det er en case av hvilke konsekvenser innstramming av krav til permanent oppholdstillatelse har på rådgivere og lærere sin rolle ved en voksenopplæring og deres elever, flyktninger. I min oppgave har jeg intervju med rådgivere og lærere som jobber ved en voksenopplæring i en stor kommune. Voksenopplæringen er et opplæringscenter for voksne innvandrere, og underviser i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg har voksenopplæringen grunnskole for voksne. Voksenopplæringen samarbeider med flyktningetjenesten med å følge opp flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, og har ofte flyktninger som elever videre ved skolen etter de er ferdig i introduksjonsprogrammet. Ved skolen sin nettside står det at rådgivningstjenesten på skolen er gratis, og gjelder for alle elever ved skolen. Rådgiver kan tilby elever utdanningsveiledning og sosialrådgivning, men kan ikke hjelpe med å finne jobb eller søke høyere studier. Når det gjelder norskkurs tilbyr skolen kurs på alle nivåer, og som er tilpasset eleven sine forutsetninger for å lære norsk. Det står også at alle lærere er høyt kvalifiserte for å jobbe med språkopplæring.

4.3. Utvelgelse av data og avgrensning

I kvalitative studier er det vanlig med få personer eller enheter, og derfor vil utvelgelsesprosessen være viktig for at analysen gir oss en forståelse av fenomenet. Ved å benytte «strategisk utvelgelse» vil en kunne velge personer eller enheter som har bakgrunn eller ferdigheter som vil være hensiktsmessige med tanke på problemstillingen (Thagaard, 2018, s. 55).

4.3.1. Valg av dokumenter og avgrensning

I den første delen av mitt prosjekt ønsker jeg å beskrive den politiske prosessen som ført frem til innstramning i krav til permanent oppholdstillatelse og gjennomføre undersøkelsen på et policy nivå. For å gjøre dette har jeg tatt i bruk offentlige dokumenter til dokumentanalysen, altså den skriftlige politikk i dokumenter som høringsnotat, proposisjoner, innstillinger, NOU. Dokumentene jeg har gått igjennom er i all hovedsak fra 2015 til 2017. Jeg har valgt å sette avgrensning til året 2015 da det var året et høyt antall flyktninger kom til Norge, og endringer i utlendingsloven ble sendt på høring, og i 2017 ble endring i krav til selvforsørgelse innført. Jeg har også valgt å se på dokumentet politisk plattform fra 2013, og et dokument fra 1989 som omhandler bosettingstillatelse. Dette er dokumenter som kan bidra til å sette oppgaven min inn i en videre kontekst. Jeg har valgt ut høringsuttalelser fra fem aktører utenfor det formelle politiske system. Aktørene jeg har valgt er tre aktører som jobber direkte opp mot flyktninger som blir påvirket av innstramninger i utlendingsloven og to aktører som jobber opp mot offentlig sektor som kommuner og Kunnskapsdepartement. Jeg har valgt å ha med fem aktører sine høringssvar da jeg ønsket å ha et utvalgt som ga en viss størrelse og omfang i svar for å sikre en bredde i utvalget. Alle dokumentene er hentet fra offentlige nettsider som for eksempel fra regjeringen.no, stortingent.no og lovdata.

4.3.2. Valg av informanter og avgrensning

Thagaard (2018, s. 56) skriver i sin bok at det kan være fordelaktig å ta formell kontakt med personer innen miljøet vi ønsker å utføre prosjektet i for å få bistand til å finne personer som ønsker å delta i prosjektet og som kan belyse fenomenet vi ønsker å studere. I mitt prosjekt ønsket jeg å intervju fagpersoner som jobbet tett med flyktninger, og som gjennom sitt arbeid kunne si noe om deres opplevelser av innstramning i krav til permanent oppholdstillatelse. Jeg valgte rådgivere og lærere ved en voksenopplæring som aktuelle informanter da dette er

fagpersoner som har nær kontakt med flyktninger, og som også har en nøkkelrolle med å tilby undervisning og bidra til kvalifisering for flyktninger. Min undersøkelse blir dermed utført på organisasjonsnivå, og med bakkebyråkrater som er iverksettere av politikken. Alle mine informanter arbeider ved samme voksenopplæring, som er en av landets største, og har et elevantall på over 1000 elever. Jeg har valgt å kun bruke informanter fra samme voksenopplæring da det høye elevantallet og ansatte bidrar til at jeg allikevel har fått en bredde på rådgivere og lærere sine erfaringer og refleksjoner. Fem av informantene har stilling som rådgivere, og fem av informantene har stilling som lærer. Informantene har et alderspenn fra 30 til 60 årene, med hovedvekt fra slutten av 40 årene til midten av 50 årene. De har vært ansatt ved voksenopplæringen fra 3 år til og med 30 år, de fleste ligger rundt 20 år. Utdanningsbakgrunn er lærerutdanning, lektor, fag fra universitet og pedagogikk. De fleste av informantene har tatt studiet norsk som andre språk. Det var to av informantene som hadde annen arbeidserfaring med flyktninger utenom fra jobben ved voksenopplæringen.

I prosessen med å komme i kontakt med aktuelle rådgivere og lærere fikk jeg bistand av ledelse i den aktuelle kommune. Informasjon om mitt prosjekt ble formidlet til rektor ved voksenopplæringen, og mitt prosjekt ble positivt mottatt. En forespørsel til rådgivere og lærere ved skolen ble formidlet videre, og jeg fikk raskt en oversikt over informanter som i utgangspunktet hadde stilt seg positiv til å delta. Jeg gjorde avtale direkte med informanter om tid og dag for gjennomføring av intervju. Det viste seg at to av de mulige informantene som først hadde sagt seg villig til å delta ikke ble aktuelle allikevel. Den ene mulige informant svarte ikke på mine henvendelser per epost og en annen vurdert at vedkommende ikke hadde relevant arbeidserfaring til å kunne uttale seg om erfaringer knyttet til problemstillingen i prosjektet. Jeg fikk raskt to nye informanter da en informant tok selv direkte kontakt med meg da vedkommende hadde hørt om prosjektet gjennom andre ansatte, og den andre fikk jeg igjen bistand fra ledelse til å komme i kontakt med. Da det gikk raskt for meg å få avtale med alle mine ti informanter var dette på plass før jeg startet opp med mine første intervju.

Thagaard (2018, s. 59) viser til at antall personer som deltar i undersøkelsen bør vurderes opp mot det å klare å gjennomføre en grundig analyse av data. Det må også vurderes om en kommer til et «metningspunkt» hvor videre nye intervju ikke gir ytterligere data som belyser fenomenet på nye måter. I mitt prosjekt skulle jeg gjennomføre intervju av rådgivere og lærere, og ønsket å ha en jevn fordeling. Dette ble oppnådd, og jeg fikk gjennomført fem intervju med rådgivere og fem intervju med lærere. Selve intervjuene ble gjennomført fortløpende og når det passet for både meg og informant. Jeg har i ettertid ikke opplevd at mitt

antall av intervju medførte at jeg møtte et metningspunkt tidlig, og at jeg ikke fikk utbytte av alle intervjuene. Dette kan henge sammen med at rådgivere hadde noe ulike elevgrupper de fulgte opp, og dermed noe ulikt ståsted. Det samme gjaldt lærere, som hadde elever i ulike spor og norsknivå. Dette har gitt en del nyanser i uttalelser fra informantene, men også ført til at når noe har vært samstemt så har jeg oppnådd en trygghet i at det har vært flere informanter som uavhengig av hverandre har kommet med samme refleksjon eller vurdering.

Jeg har avgrenset hvem som kunne være informant med at personen måtte ha vært ansatt ved voksenopplæringen lengre enn 2 år, og årsaken til at jeg satt denne grensen var for at informantene skulle ha et grunnlag av erfaring for å kunne gjøre noen refleksjoner av konsekvenser som kan ha kommet etter innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse. Det viste seg at mine informanter ble i all hovedsak rådgivere og lærere som hadde lang fartstid ved voksenopplæringen. I tillegg til ansettelsestid har jeg også avgrenset med at jeg ikke ønsket å ha informanter som jobbet ved grunnskolen for voksne. Dette er begrunnet med at jeg ønsket å se på erfaringer fra fagpersoner ved voksenopplæringen, og da knyttet til elever før de eventuelt velger å starte på grunnskolen for voksne eller elever som gjør andre valg med tanke på videre kvalifisering.

4.4. Gjennomføring av intervju

Da jeg har gjennomført kvalitative intervju har jeg søkt om godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata⁵ (NSD), og lagt inn mine data, lydbandopptak, på Høgskolen på Vestlandet sin forskningsserver.

De aller fleste av mine informanter fikk tilsendt informasjonsskriv⁶ i forkant av intervjuet, og alle hadde fått en kort informasjon om prosjektet på epost i forkant av intervjuet. Ved alle intervju fikk informant en kopi av informasjonsskrivet og anledning til å lese igjennom det før oppstart av intervjuet. Det ble også gått igjennom samtykkeskjema⁷ som informant signerte før intervjuet startet.

Jeg har utarbeidet en intervjuguide⁸ med spørsmål og oppfølgingsspørsmål som jeg kunne bruke ved behov for å utvide informant sine svar. Thagaard (2018) skriver at det i løpet av

⁵ Vedlegg 4 – godkjenning fra NSD

⁶ Vedlegg 1 - informasjonsskriv

⁷ Vedlegg 2 - samtykkeskjema

⁸ Vedlegg 3 - intervjuguide

intervjuet kan være behov for at intervjuer stiller person flere oppfølgingsspørsmål for å sikre bredde og nyanser i svarene som person gir. Behovet vil være ulikt fra person til person, og fra tema til tema. Det ble til at jeg i de fleste intervju brukte en del av oppfølgingsspørsmål, og opplever at jeg samme med informantene kunne gå mer i dybden på en del av svarene med bruk av oppfølgingsspørsmål.

Intervjuene ble startet med spørsmål om informant sin bakgrunn, og avsluttet med åpent spørsmål hvor informant kunne komme frem med synspunkt eller elementer som jeg ikke hadde berørt i mitt intervju med dem og som de synes var viktig at jeg fikk med meg. Det var flere av informantene som på slutten presiserte det som var deres kjernepunkt, hva som var særlig viktig for dem å få formidlet til meg som intervjuer. Jeg har valgt å bruke samme intervjuguide til både rådgivere og lærere med bakgrunn i at jeg formet mine spørsmål slik at det skulle dekke både rådgivere og lærere sitt arbeidsområde. Ved voksenopplæringen har rådgivere og lærere mye og tett kontakt med de samme elever, og flere av rådgiverne har også i perioder hatt noe undervisning knyttet til sin stilling.

Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført i lokaler ved voksenopplæringen, med en gjennomsnittlig varighet på en time. Alle intervju ble tatt opp på lydbåndopptaker.

Thagaard (2018, s. 94) skriver i sin bok at en del intervjuere blir så opptatt av sine spørsmål at de ikke klarer å følge personen sine svar og kan dermed gå glipp av nyanser i svar som kunne vært aktuelle for å belyse fenomenet ytterligere. Dette kan jeg kjenne meg igjen i, og var noe jeg prøvde å være bevisst på. Det å ha en lydbåndopptaker bidro for meg til at jeg litt lettere kunne følge med på informant sine svar da jeg ikke behøvd å gjøre egne notater av svar som ble gitt. I tillegg så merket jeg at jeg i noen intervju ble distraheret når jeg ikke hadde oversikt over hvor lang tid vi hadde brukt, og hvor lang tid jeg hadde igjen. I min invitasjon til intervju hadde jeg skissert at dette skulle ta ca. 1 time av informantens sin tid, og jeg ønsket ikke å komme i en situasjon hvor informant ikke hadde tid til å svare på alle mine spørsmål. Denne situasjon ble noe lettere når jeg etter hvert forstod at jeg kunne følge med på tid som stod på lydbåndopptaker, og dermed kunne ha bedre oversikt over situasjonen.

Dersom intervjuer har god innsikt i konteksten til personen vil dette medføre at spørsmål som stilles vil bli opplevd som relevante (Thagaard, 2018, s. 95). I mine intervju hadde jeg informanter som jobber innen samme felt som jeg også har gjort, men med ulik arbeidsplass og arbeidsoppgaver. Jeg opplevde at det å ha samme begrepsforståelse, og systemforståelse som mine informanter bidro til at jeg lettere kunne forstå deres svar og sette det i en kontekst. I intervjuene prøvde jeg å være bevisst på at jeg ikke antok at jeg forstod alt, og gjorde jevnlig

en type speiling av deres utsagn for å sikre at min forståelse stemte med hva de ønsket å formidle til meg. Når jeg skulle transkribere etter intervju gjorde jeg også en oppdagelse av at jeg brukte mange små kommentarer som hm, åh som et ledd av min aktiv lytting, men også at jeg som oftest startet en setning med eh.. når jeg skulle stille et nytt spørsmål.

4.4.1. Forholdet mellom intervjuer og informant

I følge Thagaard (2018) vil det å bruke intervju som metode kunne bidra til kontakten mellom intervjuer og informant, og utarbeidelse av en tillit. I en profesjonell sammenheng har jeg tidligere hatt noe kontakt med et par av mine informanter som ledd i oppfølging av klienter. Alle av informantene var ved gjennomføring av intervju oppmerksom på min daværende arbeidsplass hvor jeg jobbet på dette tidspunkt. Dette kan ha hatt en relevans på forholdet mellom mine informanter og meg som intervjuer, og kan ha ført til en større eller mindre åpenhet enn dersom jeg ikke hadde noe tidligere kontakt med dem. Jeg opplevde i intervjuene at mine informanter var åpne og ærlige i sine svar, og at den informasjon de kom med var deres oppriktige refleksjoner. Det kan også bidra at mine informanter svarte på spørsmål som ikke direkte var særlig personlige eller utleverende når det gjaldt dem selv eller deres egen arbeidsplass.

Aadland (2015) skriver i sin bok at «vi møter en tekst, så vel som andre mennesker, med et sett av forutinntatte holdninger og meninger». Han viser videre til at for å forstå så må man ha noe å sette det inn i, et kart må passe til terrenget, for hvis ikke så blir det vanskelig å skulle klare å strukturere og sette sammen delene. En person kan være både bevist og ubevist sin forforståelse, og sine holdninger. I mitt arbeid med oppgaven har jeg forsøkt å være bevist på at min tidligere arbeidserfaring har kunne påvirket min tilnærming til tema i oppgaven, og min forståelse av hva mine informanter har formidlet i sine intervju. Jeg opplever at jeg gjennom egen bevissthet har klart å holde min egen forforståelse til et minimum, og at min kunnskap til tema har bidratt positivt til oppgaven.

4.5. Analyse av datamaterialet

4.5.1. Analyse av dokumenter

Thagaard (2018) viser til at ved dokumentanalyse er dokumentene skrevet for en annen intensjon, og en fordel er at dokumentene ikke blir påvirket av datainnsamling og analyse. Ved dokumentanalyse må kildens relevans, autenticitet og troverdighet vurderes. Som

tidligere nevnt er dokumentene jeg har brukt blitt hentet fra offentlige nettsider som for eksempel fra regjeringen.no., stortinget.no og lovdata.no. Jeg har brukt innholdsanalyse for å kunne systematisk studere de relevante dokumentene. Etter min første gjennomlesning av dokumentene lagde jeg en kronologisk fremstilling basert på tidsperioden de ulike dokumenter ble publisert, og som da synliggjorde gangen i prosessen. Jeg gjorde så en ny gjennomgang av informasjonen og fremhevet det som var mest relevant og interessant for en tolkning av innholdet opp mot min problemstilling koblet sammen med mitt valgte teoretiske perspektiv. Jeg brukte begrep fra min valgte teori til å strukturere det empiriske materiale.

Ved å ha dokumentanalyse av offentlige dokumenter fra den politiske prosessen med innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse har det gitt meg et innblikk i hva aktører i og utenfor det formelle politiske system har hatt fokus på, og dermed har det bidratt når jeg utformet min intervjuguide til bruk ved intervju av rådgivere og lærere ved voksenopplæringen om deres opplevelser av konsekvenser ved endring i krav til permanent oppholdstillatelse. Dette har bidratt til å koble mine to deler av oppgaven sammen, hvor jeg til slutt i denne oppgaven ser på forholdet mellom politikk og praksis.

4.5.2. Analyse av intervju

Thagaard (2018, s. 151) beskriver hvordan vi i løpet av intervjuet vurderer det personene sier og hvordan vi kan forstå det. Dette medfører at data som blir et resultat av intervjuet også blir preget av vurderinger gjort i løpet av intervjuet. Dermed er analyse og tolkning av data noe som blir gjort gjennom hele prosjektiden.

Det vil være nødvendig å ha en systematisk oversikt over innsamlet data, og særlig når det er gjennomført flere antall intervju. Det kan innebære å dele data opp i kategorier, og vurdere mønstre i data knyttet til teoretiske perspektiv (Thagaard, 2018, s. 161). I utarbeidelsen av min intervjuguide valgte jeg å dele den inn i tre kategorier med utgangspunkt i min problemstilling, og hva jeg ønsket å studere. Når jeg gjennomførte transkribering skrev jeg ned hele intervjuet slik at det ble et dokument per informant. Jeg leste så igjennom den nedskrevne teksten for å få en foreløpig oversikt over data. Etter dette brukte jeg mine tre kategorier fra intervjuguide til å dele inn data fra mine informanter. Jeg ble så sittende med tre dokument, en for hver kategori som jeg brukte videre i min analyse av data hvor mitt valgte teoretiske perspektiv og min empiri ble koblet sammen.

4.6. Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Thagaard (2018, s. 19) skriver at «kvalitative metoder er rettet mot at vi utvikler en forståelse av de fenomenene vi studerer». Videre skriver Thagaard at i vår tolkning av data har også vårt teoretiske grunnlag en betydning, og at betydningen tolkning kan i kvalitative metoder påvirke «hvordan vi kan vurdere kvaliteten av forskningen».

4.6.1. Reliabilitet

«Når data i en undersøkelse er til å stole på og ikke er preget av tilfeldighet, har den høy grad av pålitelighet (reliabilitet)» (Aadland, 2015, s. 309). I min oppgave har jeg gjennomført en dokumentanalyse av offentlige dokumenter som er tilgjengelig på regjeringen.no, stortinget.no og lovdata.no sine nettsider. I tillegg har jeg gjort kvalitative intervju som er tatt opp på lydbåndopptaker.

Thagaard (2018, s. 188) skriver at det i nyere litteratur blir vist til at forsker må argumentere for sin reliabilitet ved å gjøre rede for hvordan en har gått frem for å skaffe data. Det må i tillegg reflekteres over den setting som data er utviklet i, og relasjonen en har til informant i felten. I dette kapitlet har jeg i andre avsnitt skrevet en del om hvordan jeg har gjennomført mine intervju, hvordan jeg har gått igjennom innsamlet data og gjennomført min analyse.

Hvilken forståelse vi får i løpet av prosjektet kan være preget av hvilken tilknytning vi eventuelt har til miljøet, og ved å ha tidligere kjennskap kan det bidra til å utvikle en forståelse «innenfra». En annen konsekvens er at en ikke får med seg enkelte nyanser, som er ulik det en selv har opplevd (Thagaard, 2018, s. 191). Jeg har også tidligere i dette kapitlet gjort meg noen refleksjoner rundt den setting data er utviklet i, og hvilken tidligere relasjon jeg har hatt til mine informanter, og hvilken innvirkning det kan ha hatt på min innsamlet data.

Data i mitt prosjekt er enten offentlige dokumenter som er utarbeidet uavhengig av meg, eller gjennom egne gjennomførte intervjuer hvor jeg har hatt anledning til å følge opp svar gitt av mine informanter med oppklarende spørsmål ved uklarheter. Alle intervju er tatt opp på lydbåndopptaker hvor jeg i etterkant har transkribert dem til skriftlige datamateriale. Lydbåndopptak av intervju er blitt slettet etter data er transkribert og opptak er lagt inn på Høgskolen på Vestlandet sin forskningsserver.

4.6.2. Validitet

«En oppgave sin validitet handler om datamaterialet er relevant for det man ønsker å studere. For å kunne si noe om intern validitet må en se på om det er trukket rette slutninger om årsakssammenheng i datamaterialet. For å kunne si noe om ekstern validitet ser en på om slutninger om årsakssammenheng i materialet vårt kan generaliseres fra den aktuelle undersøkelsen til andre situasjoner» (Bukve, 2016, s. 100). I min oppgave har jeg klargjort betydningen av begrep som er viktig for videre forståelse av oppgavens innhold og analyse. For å svare på min første problemstilling om hvilke politiske prosesser som har ført frem til endring av utlendingsloven har jeg valgt å gjennomføre dokumentstudiet av offentlige dokumenter, og vurderer at det vil være et relevant datamateriale å studere.

For å svare på min andre problemstilling om hvilke opplevelser rådgivere og lærere ved en voksenopplæring har av eventuelle konsekvenser innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse har for flyktninger har jeg valgt å gjennomføre kvalitative intervju. Da problemstilling handler om rådgivere og lærere sine opplevelser vurderer jeg at de gjennomførte kvalitative intervju gir meg et datamateriale som er relevant for det jeg ønsker å studere.

Mine informanter er valgt da de jobber direkte med flyktninger, og har kontakt med dem tiden før og etter botid på 3 år er oppnådd. Jeg har gjennom intervjuene opplevd at mine informanter har svart på mine spørsmål ærlig og ut fra egne erfaringer, og deres svar har gitt meg mulighet til å bruke innhentet data opp mot etablert teori.

4.6.3. Overførbarhet

Thagaard (2018, s. 182) skriver at ved overførbarhet blir det vist til at den forståelsen som vi får gjennom et prosjekt også kan være aktuell i andre situasjoner. Det er også et spørsmål om tolkningen gir resonans hos dem som har kunnskap om fenomenet som er blitt studert. I min oppgave har jeg benyttet generelle teorier som ikke er spesifikke for innvandringsfeltet, og kan dermed gi min oppgave en større grad av generell overførbarhet. Min case kan være representativt som case for stor by, hvor av det kan være noe forskjell fra en stor by til en annen med tanke på flyktninger sin landbakgrunn og andel med høyere eller lavere utdanning. Caset sier noe om konsekvenser av politikk, og hvordan politikken treffer både utilsiktet og tilsiktet. Dette gjelder også virkemidler som er blitt brukt og hvordan de treffer.

Jeg tenker at min oppgave også kan ha en direkte overførbarhet i forhold til lovforslaget om endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig) som er nå er til behandling i kommunal- og forvaltningskomiteen. Dette gjelder særlig de refleksjoner både rådgivere og lærere har kommet med når det gjelder forutsetningene en del flyktninger har til å klare å oppfylle et norskkrav, og om denne type krav er integreringsfremmende.

5. Politiske prosesser - presentasjon av empiri og drøfting

Jeg har gjennomført dokumentstudier av offentlige dokumenter som har vært sentrale i prosessen med innstramning i permanent oppholdstillatelse, og jeg har hentet dokumentene fra offentlige nettsider som regjeringen.no, stortinget.no og lovdata.no. Jeg har lest igjennom dokumentene, og har i dette kapitlet fremhevet den informasjon som jeg tenker er mest relevant og interessant for å belyse problemstillingen i min oppgave. I siste del av kapitlet har jeg ved bruk av valgt teori gjennomført en analyse av mine funn i gjennomgangen av dokumentene.

Mitt valg av dokumenter er i hovedsak avgrenset til perioden 2015 til 2017 da det var i denne perioden hoved endringene som min oppgave omhandler ble gjennomført. Jeg har tatt med dokument fra 1984 og 2013 for å gi oppgaven et videre bakteppe, og synliggjøre et bredere bildet av den politiske prosessen.

5.1. Problemstilling og forskningsspørsmål

Hvilke politiske prosesser ligger bak innstramning i krav til permanent oppholdstillatelse?

Forskningsspørsmål

- Hvordan ble problemet definert i agendafasen?
- Hvilke aktører var aktive i prosessen som førte frem til endringer i innvandringspolitikken?
- Ble situasjonen med økt flyktningestrøm sett på som et alvorlig problem?
- I hvilken grad ble begrepet krise benyttet i de politiske prosessene, og for hvem ble det definert som en krise for?
- Ble det vurdert at den politiske stemningen var gunstig for innstramminger i innvandringspolitikken?
- Var Norge inspirert av innstramminger i innvandringspolitikken som ble vedtatt i Sverige og Danmark?
- I hvilken grad legitimerte det at nabolandene gikk foran, og skapte dette et policy vindu som en eller flere entreprenører benyttet seg av?

5.2. Utvalgte dokumenter fra det formelle politiske system

5.2.1. Bakgrunnsdokumenter

Å trygge bosetting

I 1983 ble det av Fremmedlovsutvalget sitt forslag til ny fremmedlov foreslått å innføre begrepet bosettingstillatelse (senere kalt permanent oppholdstillatelse) istedenfor begrepet generell arbeidstillatelse på ubestemt tid. Bakgrunnen for forslaget var å «trygge bosetting for hver enkelt utlending, og mulighet for sikkerhet uavhengig av vekslende konjunkturer». Det ble også satt en «kvalifikasjonstid på tre år da det ikke ville medføre en særlig stor heftelse selv om en del har slått rot etter kortere tid» (NOU 1983:47, s. 200).

Justisdepartementet (1983) skrev at det ikke skal kreves andre premisser som for eksempel at «utlendingen taler norsk, har god helse eller vandel, eller har arbeid eller bolig» for innvilgelse av bosettingstillatelse med begrunnelse at det er den «utrygghet som ellers ville bli følger, som forslaget skal verne mot» (NOU 1983:47, s. 201).

Politisk endring

Etter stortingsvalget høsten 2013 ble regjeringspartiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre enig om en samarbeidsavtale, også kalt Sundvollen plattformen. I samarbeidsavtalen ble det vist til at samarbeidspartiene fikk et godt resultat i stortingsvalget 2013, og det var enighet om å administrere det sammen. I samarbeidsavtalen står det at «innvandrere som får opphold i Norge skal møtes med krav som bidrar til deltakelse i samfunnet». Integreringspolitikken skal føre til at innvandrere føler et «fellesskap til samfunnet, og for å oppnå inkludering er deltakelse i arbeidslivet og gode norskkunnskaper viktig». Det ble også vist til at «migrasjonen medfører utfordringer for det norske samfunnet, uansett bakgrunn, og at utfordringene særlig gjelder den norske velferdsstatens kapasitet. Dette igjen medfører at det er behov for å styre innvandringen». Det ble også skrevet at «i Norge skal alle ha de samme rettigheter og plikter, og at det skal være uavhengig hvilken etnisk bakgrunn en har». Det ble i den politiske plattformen i tillegg skrevet at regjeringen vil «sikre at alle som innvilges norsk statsborgerskap skal beherske et minimum av norsk muntlig og gjennomføre en test i samfunnskunnskap. Prøven skal bestå, men med rimelige unntaksbestemmelse, jf. samarbeidsavtalen» (Statsministerens kontor, 2013, s. 14-19).

I november og desember 2015 ble Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre enig om tiltak for å møte flyktningkrisen. I avtalen ble det igjen lagt vekt på at flyktningkrisen var internasjonal, og at den måtte løses i samarbeid med

andre land. Partiene ble enig om forskjellige tiltak som skulle bli innført med en gang, og som skulle redusere antall mennesker som kom og som ikke ville ha rett på beskyttelse. Det ble også enighet om å ha «videre dialog om asylmottak og bosetning, og integrering av innvandrere med rett til oppholdstillatelse» (Tiltak for å møte flyktningkrisen, 2015, s. 1).

5.2.2. Høsten 2015

Senke kostnader gjennom reduserte tilbud

I proposisjonen 1 S Tillegg 1 ble det vist til at et høyt antall mennesker var på flukt, og at det var viktig at verdenssamfunnet tok ansvar. Det ble også lagt vekt på at Norge måtte være deltakende, men også på at Norge er et lite land i forhold til andre land i verden. Det ble vist til et behov for å senke kostnader, og tiltak som ble foreslått var å tilby færre timer med norskopplæring for asylsøkere, og gi lavere økonomiske stønader. Det ble også foreslått å øke botidskravet fra tre til fem for å oppnå permanent oppholdstillatelse, og i tillegg at det ved en søknad om permanent opphold skulle bli gjennomført en ny vurdering av beskyttelsesbehovet (Finansdepartementet, 2015, s. 6 - 10).

Økt motivasjon gjennom krav

I desember 2015 ble høringsnotat Snr. 15/8555, endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II), sendt på høring. I høringsnotatet ble det oppgitt at det var flere formål med forslagene, og at endring i reglene for permanent oppholdstillatelse var for å gi «bedre motivasjonsfaktorer for integrering». Det ble vist til et høyt antall asylsøkere som kom til Norge i 2015, og politisk enighet med unntak av Miljøpartiet de grønne og Sosialistisk venstreparti (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 8, 11).

Det ble i høringsnotatet skrevet at sannsynlighet for at asylsøkere velger Norge, ble påvirket av praksis og regelverk på utlendingsfeltet. Når andre land, som Sverige og Danmark, endret sin politikk, kunne det få stor innvirkning på Norge. Det ble derfor oppgitt å være viktig at norske myndigheter holdt et øye med utviklingen i andre land, særlig i naboland (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 13).

I høringsnotatet ble det vist til at Flyktningkonvensjonen ikke gir «noen rettskrav på asyl», men kun en aksept om at søknad skulle bli behandlet. Det ble også vist til at en «flyktningstatusen er per definisjon midlertidig, og vil kunne falle bort dersom forholdene endrer seg» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 15).

At det stilles flere krav til søker før permanent oppholdstillatelse gis, ble oppgitt som viktig for hele samfunnet, men også for innvandrere. Det ble lagt frem som viktig at utlendingen lærer norsk, og har et ansvar for å lære seg de språkkunnskaper som er nødvendig for å klare seg selv. Det ble også vist til at en prøve i samfunnskunnskap skal kunne gi utlendingen bedre forutsetning til å ha kunnskap om egne rettigheter og plikter, og oppfylle dem. Det ble også vektlagt at utlendingslovens regler skal motivere utlending til å ta skolegang, og søke seg arbeid, og ha en aktiv hverdag istedenfor å motta økonomisk hjelp fra det offentlige (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 80-82).

5.2.3. Våren 2016

Når er tilhørighet oppnådd

I april 2016 ble Proposisjon 90 L (2015-2016), forslag til lovvedtak, sendt til Stortinget. I proposisjonen ble det vist til at situasjonen med stor innvandring førte til omfattende utfordringer for hele Europa, og at samarbeidsavtalene Schengen og Dublin ble sterkt utfordret. Norge, i likhet med andre land, startet tiltak nasjonalt da det ble opplevd at de internasjonale tiltak ikke fungerte slik en ønsket, og at det tok tid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 11).

Forslaget om å endre botid til fem år ved søknad om permanent oppholdstillatelse med begrunnelse at utledninger etter tre år vil ha en redusert tilhørighet til Norge ble videreført. I tillegg ble det vist til at hvis det opprinnelige grunnlaget utlending ble innvilget oppholdstillatelse har endret seg, gir dette redusert årsak til å gi videre oppholdstillatelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 122).

Kravet om å være selvforsørget ble i proposisjonene redusert fra tre år til 12 måneder med henvisning til at det skulle være enklere for søkere å oppnå. Det ble lagt vekt på at det er viktig med en tydelighet på hvilke krav og forventninger som stilles til å være aktive i det norske samfunn, med å lære seg norsk, ha informasjon om Norge og være selvforsørget. I proposisjonen ble det bekreftet at innstramning for noen grupper kan føre til at det tar lengre tid å oppfylle kravet, men det ble også vist til at etter introduksjonsloven skal undervisning i norsk og samfunnskunnskap være tilpasset elever sitt nivå, både med tanke på ferdigheter og ved individuell tilpasning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 135-136).

Motivasjon og ikke en stengsel for integrering

I juni 2016 ble en innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen sendt til Stortinget med endringer av utlendingsloven mv. (innstramning II) – Innstilling 391 L. Det ble vist til at det var enighet mellom hoveddelen av stortingspartene om ulike tiltak for å gjøre innvandringspolitikken strengere, og begrense antall asylsøkere som kom til Norge (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 8).

I innstillingen ble behovet for innstramning i krav til permanent oppholdstillatelse begrunnet med at en slik tillatelse gir varig rett til opphold i Norge, og det derfor er nødvendig å ha strenge krav til søkerne. Det ble også vist til at et økt krav om norsknivå vil være en henstilling til kommuner om å tilby best mulig undervisning. Både Høyre og Fremskrittspartiet sine medlemmer viste til at det å ha krav til innvandrere, og at i Norge skal alle uansett hvilket land du kommer fra ha like rettigheter og plikter, er å behandle innvandrere med respekt (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 84, 93-94).

Sosialistisk venstre sitt medlem i komiteen kom med utsagn om at «forlagene fra regjeringen var utformet med et ønske om at færrest mulig utlendinger skulle komme og søke om beskyttelse i Norge, som et ønske om å ha så streng som mulig politikk». Medlemmet ga også uttrykk for at en «ikke oppnår integrering med midlertidige oppholdstillatelser, og at innstramning i krav om permanent oppholdstillatelse ikke vil gi sårbare grupper et godt nok vern mot usikkerhet». I tillegg sa medlemmer i komiteen fra Kristelig folkeparti og Venstre sammen med Sosialistisk venstre at personer som har fått midlertidig beskyttelse må også kunne ha mulighet til å få permanent oppholdstillatelse i Norge. Det ble vist til at dersom det blir mange som ikke klarer å få permanent oppholdstillatelse vil det kunne ha påvirkning på integrering, og at det kan føre til segregering og manglende opplevelse av tilhørighet til Norge. Det ble også sagt at det var urimelig å kreve at flyktninger med behov for beskyttelse skal klare å bli selvforsørget (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 14 -15 og 97).

I 2016 ble det kuttet med 100 millioner kroner i norskundervisning som asylsøkere fikk tilbudt, og det ble også kuttet i dagpenger. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstre sine komitee medlemmer ga uttrykk for at de mente at kuttene førte til mer utfordringer for kommuner ved bosetning, og at det ble mer vanskelig for asylsøkere å delta i det norske samfunnet (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 94).

Flertallet av medlemmer i komiteen mente at å heve botid til fem år ville være negativt for integrering, og at oppnåelse av et visst norsknivå var viktig for integreringen. Det ble også vist til at kravet om selvforsørgelse ville kunne fungere som en økt motivasjon for å

gjennomføre introduksjonsprogrammet fort, og søke seg videre i arbeid. Det skulle også gi kommuner et bedre grunnlag for å lykkes med integreringen. Flertallet ga også uttrykk for at det kan være vanskeligere for flyktninger å bli selvhjulpen, og at det kan bli påvirket av hvor en bor i landet med tanke på kostnader. Det ble poengtert at krav skal være en motivasjon, og ikke være en stengsel for integrering (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 91-96).

5.2.4. Våren 2017

Oppnådd selvforsørgelse

I høringsnotatet ref. 17/2112 ble det av departementet foreslått en ny bestemmelse hvor nærmere vilkår for når kravet som selvforsørgelse er oppnådd, og hvilke unntak som skal godkjennes. Det ble vist til at bakgrunnen til kravet om selvforsørgelse var å engasjere utlendinger til å delta i samfunnet gjennom aktiviteter som utdanning og arbeid, og kunne klare seg selv økonomisk uten hjelp fra det offentlige (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 2).

Det ble lagt frem forslag på unntak som begrepet særlige grunner skulle dekke, og eksemplene var mishandling, aktivt prøvd å komme i arbeid/heltidsarbeid, forsørger i store familier eller alene forsørger. Det ble påpekt at unntak skulle kun benyttes når det var «særlig urimelig å gå utfra at utlendingen vil ha mulighet til å klare kravet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 6).

Unntak grunnet særlige grunner

I forskrift om utlendingers adgang til riket, og deres opphold her (utlendingsforskriften) står det i § 11-11, bokstav a til g, at det ikke skal stilles krav til selvforsørgelse for oppførte grupper. I siste linjen av § 11-11 står det at «det kan gjøres unntak fra kravet om selvforsørgelse dersom særlige grunner taler for det» uten at det står nærmere hva som skal legges i særlige grunner (Utlendingsforskriften, 2017).

På Utlendingsdirektoratet (UDI) sin nettside står det at søker kan få unntak fra kravet om selvforsørgelse dersom det kan dokumenteres at det er veldig urimelig å kreve at søker kan forsørge seg selv. Det står også at for å få et slikt unntak skal det mye til (Utlendingsdirektoratet, 2020a).

I UDI sine retningslinjer, UDI 2017-006 Forberedelse og behandling av søknader om permanent oppholdstillatelse, vises det til eksempler gitt fra Justis- og beredskapsdepartementet på situasjoner hvor det kan være mulig å vurdere unntak. Unntak

som er ført opp er at søker kan dokumentere at en har søkt arbeid over lengre tid, forsørger i familier med mange barn eller aleneforsørger som må jobbe deltid. Det presiseres at aleneforsørgere eller forsørgere av familier med mange barn ikke generelt er unntatt kravet om selvforsørgelse.

5.3. Utvalgte dokumenter fra aktører utenfor det formelle politiske system

Jeg har gått igjennom høringssvar fra aktører utenfor det formelle politiske system, og valgt fem aktører sine svar. Aktørene jeg har valgt er tre aktører som jobber direkte opp mot flyktninger som blir påvirket av innstramninger i utlendingsloven og to aktører som jobber opp mot offentlig sektor som kommuner og Kunnskapsdepartement. Jeg har valgt Jussbuss, NOAS og Antirasistisk senter da dette er aktører som i lang tid har bistått i direkte kontakt med flyktninger, og i tillegg er aktive aktører utenfor det formelle politiske system.

Kommunenes sentralforbund og Kompetanse Norge valgte jeg fordi dette er aktører som har direkte kontakt med kommuner som tilbyr tjenester til flyktninger, og utarbeider for eksempel språkprøver. Jeg har valgt å ha med fem aktører som har gitt sine høringssvar da jeg ønsket å ha et utvalgt som ga en viss størrelse og omfang i svar for å sikre en bredde i utvalget.

En oversikt over aktørene som jeg har valgt ut:

| AKTØR | FUNKSJON |
|--|---|
| Jussbuss | Jussbuss drives av studenter ved det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. De gir gratis rettshjelp i enkelt saker, og et av arbeidsområdene Jussbuss bistår i er utlendingsrett (Jussbuss, 2020). |
| Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) | NOAS er en uavhengig medlemsorganisasjon som arbeider for å fremme asylsøkeres rettssikkerhet i Norge. NOAS bidrar asylsøkere i ulike faser av asylprosessen (Norsk organisasjon for asylsøkere, 2020). |
| Antirasistisk senter | Antirasistisk senter er en uavhengig stiftelse som arbeider for å bekjempe rasisme og diskriminering i Norge (Antirasistisk senter, 2020). |
| Kommunenes sentralforbund (KS) | KS er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner. KS er landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon og forhandlingspartner i lønnsoppgjørene (Kommunenes sentralforbund, 2020). |
| Kompetanse Norge (tidligere VOX) | Kompetanse Norge er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, og er et direktorat underlagt Kunnskapsdepartement. De jobber blant annet med at innvandrere får god norskopplæring, og gode prøver (Kompetanse Norge, 2020). |

Figur 3: Oversikt høringsinstanser, 5 aktører.

5.3.1. Uklart hva som ligger i unntakene

I Jussbuss sine høringssvar ble det uttrykt at en test vil kunne si lite om hva en utlending har lært i norsk, og at det kan føre til at det blir fokusert på å bestå prøver istedenfor læring. Jussbuss viste også til at det er uheldig at det kreves det samme av utlendinger uavhengig av deres tidligere skolegang, og at en analfabet har et annet utgangspunkt enn en med høyere utdanning. Det ble påpekt at rettigheter i Norge bør være uavhengig av utlendinger sin bakgrunn med tanke på tidligere arbeid eller utdanning, og at fokus bør være å støtte opp om de som trenger det fremfor å bli stengt ute fra rettigheter. Jussbuss ga uttrykk for at ved å endre krav om selvforsørgelse vil det kunne medføre at personer som har behov og rett på stønad, som for eksempel økonomisk sosialhjelp, ikke søker. Det ble også vist til at flyktninger kan være så engstelig for egen familie i hjemlandet at det vil kunne påvirke deres læringskapasitet. Det ble også vist til at kvinner med barn kunne ha utfordringer med å få seg heltidsjobb, og dermed ikke kunne oppnå permanent oppholdstillatelse på egen hånd. Jussbuss mente at det for flyktninger er viktig å ha en forutsigbar hverdag, og at de som en utsatt gruppe burde få unntak fra kravet om selvforsørgelse (Jussbuss, 2016, s. 2-3). I Jussbuss sitt høringssvar ble det anbefalt at det ble sett på de utfordringer som kan gjøre at en opplever mindre sysselsetting, og gjøre noe med for eksempel utdanningsbakgrunn, gjøre det lettere å få godkjent utenlandsutdanning, bedre motivasjon for arbeidsgivere og lignende tiltak. Jussbuss viste også til erfaring med bruk av unntak, og viktighet av at unntak konkretiseres så langt som mulig for at det skal gi økt mulighet for at unntak innvilges (Jussbuss, 2017, s. 2-3).

5.3.2. Det kan føre til økt barnefattigdom

I NOAS sitt høringssvar ble det vist til at krav som selvforsørgelse kan gjøre at flere flyktninger går over i arbeid på et tidligere stadium, og dermed kan flere være i sårbare situasjoner i arbeidslivet fremfor å investere i mer kvalifisering med et lengre tidsperspektiv. Når det gjaldt kravet som selvforsørgelse viste NOAS til at det kan medføre økt barnefattigdom dersom foreldre ikke tør søke på økonomiske ytelser familie kan og har behov for. Det ble også påpekt at innstramninger i krav om selvforsørgelse ikke tar hensyn til behovet for å håndtere traumatiske erfaringer, og psykiske problem som mange flyktninger kan ha. Ved å leve lengre i usikkerhet vil det kunne påvirke deres utfordringer på en negativ måte. Det ble også trukket frem som positivt hvis det blir gitt unntak for dem som er aktiv i sin søken for jobb, og at det kan motvirke at særlig kvinner blir skadelidende for kravet om selvforsørgelse (Norsk organisasjon for asylsøkere, 2017, s.1-3).

5.3.3. Skaper ikke et miljø med inkludering, men økt distanse

I Antirasistisk senter sine høringssvar skriver de at det ble fokusert mindre på årsaken til mennesker sin flukt enn Norge sitt behov for å få redusert antall personer som migrer. Det ble vist til at det ble vurdert som utilbørlig å gjøre Norge til et mindre ønskelig land å reise til ved å gjøre livet vanskeligere for dem som allerede har opphold her (Antirasistisk senter, 2017, s. 2-3). Antirasistisk senter viste også til at regjeringens forslag ikke skaper et miljø med inkludering, men fører til mer distanse. Det vil føre til at flyktninger får en hverdag med konstant utrygghet og tvil, og at det er personer med ressurser som blir foretrukket. Antirasistisk senter viste også til at personer med dårligere utgangspunkt for videre utdanning eller arbeid kan oppleve å få manglende tilgang til rettigheter (Antirasistisk senter, 2016, s. 7).

5.3.4. Integrering utfordrende på sikt

I Kommunenes sentralforbund sitt høringssvar ble det gitt uttrykk for at det kan bli en del utlendinger som ikke klarer kravene, og at det kan føre til at arbeidet med integrering blir mer utfordrende på sikt. Det ble vist til at dersom flere utlendinger har midlertidig oppholdstillatelse over lengre tid, vil det også innebære at personene har færre rettigheter over tid. Dette gjelder personer som allerede har vanskeligheter med å komme inn på det norske arbeidsmarkedet (Kommunenes sentralforbund, 2016, s. 4).

5.3.5. Rettigheter knyttet til ferdigheter og kunnskap

I Kompetanse Norge sitt høringssvar skriver de at det er «prinsipielt problematisk å knytte demokratiske rettigheter til innbyggernes ferdigheter og kunnskaper» (Kompetanse Norge, 2016, s. 1). Det ble vist til at det å ha obligatorisk undervisning med en prøve når undervisning avsluttes i både norsk og samfunnskunnskap var en god måte å sikre at utlendinger oppnådde norsknivå og kunnskaper om Norge (Kompetanse Norge, 2016, s. 2).

5.4. Drøfting - dokumenter

Jeg vil her bruke teori som er blitt beskrevet i teori kapittelet for å koble det sammen med empiri. Ved bruk av teori om agendafasen vil jeg se etter koblinger mellom de tre strømningene, problem, policy og politikk. Jeg vil også med bruk av teori om politiske entreprenører identifisere aktører som var med i prosessen med å fremme endringer i

utlendingsloven, og med å gjennomføre en kobling som medførte at et policy- vindu åpnet seg.

5.4.1. Agendafasen 2013 - 2015

Kingdon (2014) beskrev tre typer strømmer som fungerer som åpnere eller lukkere av policy- vindu. Når et tema blir knyttet til et viktig problem, og blir gjenkjent øker sannsynligheten for at det kommer på agendaen.

De tre strømmene som er vesentlig for agendasetting er problemstrøm, politikkstrøm og policystrøm. En kan forstå agendasetting og policy endring gjennom koblingen av de tre strømmene. De er separate, og beveger seg uavhengig av hverandre på sine ulike stier til de kommer sammen i et kritisk øyeblikk. Det er når strømmene kommer sammen en kobling oppstår, og det er ved at et problem blir identifisert, en løsning er ledig og det politiske klima er rett for at en endring kan skje (Kingdon, 2014, s. 88).

I løpet 1980 og 1990 tallet ble det en gradvis dreining hvor det ble mer og mer fokus på innvandrere sin deltakelse i det norske samfunn og i arbeidsmarkedet. Etter valget i 1987 kom innvandring i en vesentlig grad på den politiske agenda da antall innvandrere som kom til Norge var økende. I 2003 kom lov om introduksjonsprogram, hvor heldagsdeltakelse i aktiviteter ble obligatorisk for nybosatte flyktninger. Introduksjonsprogrammet ble et veiskille i norsk integreringspolitikk, men også i den generelle sosialpolitikk med tanke på aktivitetsplikt koblet til økonomisk støtte. Dette var en periode hvor lignende endringer i sosialpolitikken også kom i de fleste vest europeiske land (Djuve, 2011, s. 114 og 122).

For at problem skal bli behandlet som et problem må folket bli overbevist om at noe må gjøres med det. Et problem som er koblet sammen med en løsning har større sannsynlighet for å komme til et avgjørende valg, og det samme gjelder forslag som har nok politisk støtte (Kingdon, 2014, s. 196, 202 og 203). Hvordan aktører opplever samfunnet har en vesentlig påvirkning på hva de oppfatter som et problem og dermed hvordan de påvirker en problemstrøm. Dersom de tenker at for eksempel rusavhengighet er et samfunnsproblem eller at enhver innbygger er ansvarlig for seg selv vil det påvirke hva en vurderer som et problem for samfunnet og som myndigheter skal håndtere.

I 2013 kom for første gang Fremskrittspartiet i regjering ved å komme i en borgerlig mindretallsregjering sammen med Høyre. Regjeringspartiene Fremskrittspartiet, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti inngikk som tidligere nevnt en samarbeidsavtale etter valget.

Det ble i avtalen konkludert med at migrasjon medfører en belastning for velferdssystemet, og at det er et behov for å regulere innvandring. Belastningen for velferdsstaten ble presentert til befolkningen som et problem, og regulering av innvandring ble dermed en potensiell løsning. I den politiske plattformen ble det også skrevet at mennesker som får oppholdstillatelser må bli møtt med krav som fører til økt deltakelse i samfunnet, og la føringer for en politikk med økt regulering og krav til innvandring. Det ble dermed også presentert i avtalen at regjeringen ville sikre at for å få innvilget statsborgerskap skal en søker ha et visst norsknivå og gjennomføre en prøve i samfunnskunnskap. Fremskrittspartiet har siden 1993 hatt et språkkrav som en betingelse for statsborgerskap i sin politikk, men hos andre parti var tema statsborgerskap lite nevnt. I 2009 ga Høyre tema statsborgerskap plass og ønsket å innføre en språk- og kunnskapstest (Simonnes, 2013, s. 153). Tema statsborgerskap med krav til norsknivå og bestått test beveget seg raskt opp på agendaen da aktuelle aktører kom i posisjon etter valget i 2013 til å skape gjennomslag for en politisk endring.

I løpet av 2015 økte migrasjonen til Europa, og mot slutten av året ble regjeringspartiene med tillegg av Arbeiderpartiet og Senterpartiet enig om å møte det som ble definert som en flyktningkrise med nye tiltak med ønsket effekt å redusere ankomster til Norge i tillegg til at det ble avtalt videre dialog rundt integrering av personer som fikk opphold. Tema regulering av innvandring kom på agenda igjen, og ble nå koblet til et viktig problem, økt migrasjon i hele Europa. Den økte migrasjonen i 2015 åpnet igjen opp for politisk diskusjon rundt videre innstramninger i innvandringspolitikken. I de siste årene har det vært en økning i kritiske meninger, og en større grad av enighet mellom de største partiene om en streng praksis. Det ble flere aktører som gikk i samme retning da både Arbeiderpartiet og Senterpartiet var med i utarbeidelse av tiltak, og dermed en større tyngde i agendafasen med å heve både problem og løsning opp på agenda (Kingdon, 2014, s. 197).

Innvandringspolitikk i Sverige og Danmark påvirket Norge

I Brekke (2012) sin artikkel gikk han igjennom innvandringspolitikken i Norge de siste 40 årene. Han skriver i artikkelen at han i et lite omfang kunne se at politikken var blitt ført frem av en helhetlig og fremtidsfokusert strategi. Han viste til at innvandringspolitikken i Norge ble endret i etterkant når andre land hadde korrigeret sin politikk eller det kom endring i asylfeltet. Når jeg gikk igjennom politiske dokumenter fra perioden 2015 og 2017 som handlet om flyktningssituasjon og innstramning av krav ble det flere steder vist til at Norge er et lite land, og blir sterkt påvirket av andre land. Det ble oppgitt å være viktig å følge med på endringer i politikk som skjer i andre land og da særlig Danmark og Sverige. I 2015 og 2016

ble det gjennomført innstramninger i utlendingsloven hos både Danmark og Sverige. I Danmark ble det ifølge Utlændingestyrelsen (u.å.) innført nye krav for å få innvilget permanent opphold, og noen av kravene er lengre varighet på opphold, en lengre periode hvor en ikke kan ha mottatt offentlig bistand og at søkerne må være i arbeid. Ifølge Lundberg (2017) i sin artikkel ble det gjennomført flere endringer også i Sverige, og et av dem var at asylsøkere fra Syria ikke lengre fikk automatisk permanent oppholdstillatelse, men ble gitt midlertidig opphold. Det kan fremstå som at Norge har fortsatt med å endre sin politikk i etterkant, men at endringer som har kommet har vært mange og med tydelig henvisning til at politikken må rettes slik at færrest mulig velger å komme til Norge fremfor Sverige og Danmark.

I Brekke, Røed og Schøne (2017) sin artikkel blir det vist til at en restriktiv asylopolitikk hos et av mottakerlandene kan medføre et mindre antall nye asylsøkere til landet ved at strømmen ble ført til andre land og ved at det blir registret et mindre antall utflytting av asylsøkere fra opprinnelses landet. Dette kan føre til at et høyere antall mennesker bor som interne flyktninger i sitt eget land eller i leirer som ligger i nærliggende land. I artikkelen ble det vist til at dette kan tyde på at dersom for eksempel Danmark oppnår reduksjon med sine innstramninger så kan Sverige oppleve en økning. Det kan også føre til at det totale antallet ikke blir mindre, men at det ikke blir synlig for land i for eksempel Europa som Norge.

I Bygnes og Karlsen (2017) sin artikkel viser de til at det i 2015 kom en vridning i den offentlige debatten i de nordiske landene til å fokusere mindre på flyktningene sin situasjon og dreie seg mer om hvilke konsekvenser flyktningstrømmen kunne ha for velferdsstaten og i hvilken grad velferdsnivået bidro til at migranter kom. De politiske dokument viser i stor grad til utfordringer med økt flyktningstrøm knyttet til velferdsstaten, og at det betegnes som et problem.

5.4.2. Aktive aktører i prosessen

Grensen mellom aktører innenfor og utenfor det formelle politiske system kan noen ganger være uklar. En viktig differanse mellom dem er at aktører i regjering har gjennom sitt arbeid en formell autoritet. Dette er en autoritet aktører utenfor det formelle politiske system ikke kan dra nytte av (Kingdon, 2014, s. 45).

Innvandringspolitikk ligger i gråsonen mellom det som omhandler ekstern og intern sikkerhet i et land. Politikken kan defineres som high politics, og dekker viktige nasjonalt anliggende

saker. I arbeidet med å utforme innvandringspolitikk kan et land handle uavhengig av press fra interessegrupper. Dette kan igjen forklare hvorfor jeg i min oppgave i all hovedsak finner politiske aktører, og en mindre grad av å være lydhør for andre instanser sine innspill (Zogata-Kusz, 2012, s. 7 -11).

Aktører i det formelle politiske system

I innstilling 391 L ble det vist til enighet mellom hoveddelen av stortingspartiene, med unntak Miljøpartiet de grønne og Sosialistisk Venstre, om tiltak for å begrense antall innvandrere og gjøre innvandringspolitikken strengere. Siden 1980 har Fremskrittspartiet hatt som fanesak en streng innvandrings- og integreringspolitikk. Det er særlig siden 2000 tallet at Høyre og Arbeiderpartiet også har lagt seg på en mer restriktiv linje (Simonnes, 2013, s. 144).

Flere steder i innstilling 391 L ble det av Fremskrittspartiet og Høyre sine komite medlemmer vist til samarbeidsavtalen på utlendingsfeltet og at proposisjonen nærmet seg de nye vilkårene ved søknad om statsborgerskap. Kristelig Folkeparti og Venstre sine komite medlemmer viste til at regjeringen foreslo ekstra vilkår for permanent oppholdstillatelse som gikk utover avtalen som regjeringspartiene hadde med Kristelig Folkeparti og Venstre. Det ble derfor poengtert at avtalen ikke forpliktet der det var kommet nye vilkår som ikke var i avtalen (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 84). Dette kan vise at det i arbeidet med å lage tiltak for å møte flyktningkrisen ble arbeidet i en koalisjon, men at det i ettertid kom ytterlige vilkår utover det som var blitt avtalt. Det var blitt jobbet i en koalisjon for å få frem politisk endring, men enkelte av gruppe spillerne ønsket endring utover det andre spiller vurderte var avtalte endringer innen tema (Mintrom & Norman, 2009, s. 650-653, 657).

Aktører utenfor det politiske system ble ikke hørt

Flertallet at høringsinstansene var i sine innspill kritiske til at det skulle stilles krav om selvforsørgelse for innvilgelse av permanent oppholdstillatelse og særlig for gruppen flyktninger, noe departementet merket seg. Det ble også kommentert av flertallet av komite medlemmene i innstilling 391 L at det ville være vanskeligere for flyktninger å bli selvhjulpen, og at hvor en bodde i landet kunne ha noe å si. Departementet mente at det var gode årsaker for å beholde kravet, men med bakgrunn i innspillene ble varighet redusert fra 3 år til 12 måneder (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 84). Når det gjaldt forslaget om et nytt krav om selvforsørgelse var innsigelsene fra både aktører innenfor og utenfor det formelle politiske system ganske samstemt, særlig når det gjaldt flyktninger sin forutsetning for å oppfylle kravet. Til tross for dette ble det som sagt allikevel valgt å opprettholde kravet om selvforsørgelse, og at det også skulle gjelde gruppen flyktninger. Dersom en ser tilbake til

Justisdepartementet (1983) sitt dokument hvor det ble vist til at bakgrunnen for ny fremmedlov var å trygge bosetning, og ikke kreve andre premisser som norsknivå og arbeid, har det skjedd en stor endring.

Høringsinstansene sine bekymringer for at noen grupper av utlendinger kunne ha dårligere utgangspunkt til å bestå prøver i norsk og samfunnskunnskap ble bemerket av departementet, men det ble vist til at det etter introduksjonsloven skal være tilrettelagt og individuelltilpasset opplæring. Det er kommunene som har ansvar for å gjennomføre undervisning i norsk og samfunnskunnskap, og som altså da har ansvar for å tilrettelegge slik at alle grupper får tilpasninger til sitt nivå. Departementet anerkjente at søkere har ulike utgangspunkt, men vurderte at det ble opp til kommuner å sikre at flyktninger får undervisning tilpasset sitt nivå (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 84). Det kommer ikke frem om man samtidig har tatt med i vurdering at flyktninger med høyt behov for tilrettelegging også vil kunne ha en saktere progresjon enn søkere som ikke har særskilte behov for tilpasning. Dette vil påvirke hvor lang tid en søker bruker på å oppfylle kravet om norsknivå, og da at man ikke klarer å oppnå permanent oppholdstillatelse etter 3 år.

Nye krav om norsknivå, men kuttet i antall norsktimer til asylsøkere

Komite medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ga også i innstilling 391 L uttrykk for at det var uheldig at det var blitt kuttet i tilbudet om språkopplæring til asylsøkere i mottak, og i dagpengene (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2016, s. 94). Det ble altså kuttet i tilbudet til asylsøkere med begrunnelse i et behov for å redusere kostnader knyttet til økt antall asylsøkere. Samtidig ble det fokusert på at det er viktig at utlendingen kan godt nok norsk, og må ha et ansvar for å oppnå de språkkunnskapene som er nødvendig for å kunne forsørge seg selv. Det ble en dreining til over på individet sitt ansvar for å oppnå norsknivå, samtidig som det offentlige tilbudet i asylfasen ble redusert. Det er også interessant at Kompetanse Norge, som er et offentlig fagorgan underlagt Kunnskapsdepartement, i sine høringsuttalelser har gitt tydelig uttrykk for at den da eksisterende ordning med obligatorisk undervisning og prøve i samfunnskunnskap var en bra måte å sikre god oppnåelse av norsknivå, men at deres faglige innspill ikke blir tatt til følge. Det ble her vurdert at kostnadseffektive tiltak var viktig, og kanskje ikke vurdert at den alternative kostnad kunne bli redusert norsknivå og et dårligere utgangspunkt for integrering når flyktninger ble bosatt i kommune.

5.4.3. Policy vindu

Når policy vindu åpnes blir det skapt en mulighet for talsmenn til å få et problem synliggjort eller å få en løsning til et spesielt problem opp på agenda. Den nye politikken vil få bedre muligheter til å bli akseptert dersom problemet er koblet til en løsning som kan godkjennes i det daværende politiske klima når policy vindu åpnes (Horrigmo & Kiland, 2011, s. 183).

I Horrigmo og Kiland (2011) sin artikkel om policy-endringer i en lokalpolitisk kontekst blir det vist til to endringer som utpekte seg til potensielle policy vindu. Den ene endringen var på fylkesnivå og den andre var på nasjonalt nivå. Dette kan sammenlignes noe med situasjonen med økt migrasjon som var en utfordring på internasjonalt plan, og en opplevelse av økt trykk på velferdsstatens kapasitet på et nasjonalt nivå i Norge. Som jeg har tidligere nevnt i oppgaven har det i de politiske dokumenter blitt jevnlig vist til at Norge måtte følge med på endringer i politikken hos andre land, og da særlig Sverige og Danmark. Endringer som har blitt gjennomført i disse landene kan ha vært medvirkende faktorer til at et policy vindu ble åpnet i Norge, da begge land også har gjennomført innstramminger i krav til permanent oppholdstillatelse.

Politiske entreprenører må ha tro på saken, og være klar når policy vindu åpner seg. Vinduet kan bli åpnet i politikk eller problem strømmen. Et policy vindu som åpnes i politikkstrømmen kan ha bakgrunn i hendelser som regjeringsskifte, og et vindu som åpnes i problemstrømmen kan åpnes når beslutningstakere opplever et pressende problem (Kingdon, 2014, s.203). Ved endring i regjeringen i 2013 ble det som tidligere nevnt inngått en samarbeidsavtale mellom regjeringspartiene, og i avtalen ble det avtalt en integreringspolitikk med fokus på at innvandrere som får opphold i Norge skal bli møtt med krav som hjelper til deltakelse i samfunnet. Det ble staket ut en kurs med krav knyttet til blant annet statsborgerskap, og familiejenforening. Som tidligere nevnt så hadde Fremskrittspartiet og Høyre før valget i 2013 allerede utarbeidet forslag om språk krav til statsborgerskap, og sto dermed klar når de kom i regjering. Det kom derfor en mulighet for at et policy vindu ble åpnet i politikkstrøm med bakgrunn i regjeringsskiftet, og politiske entreprenører som nye regjeringsparti var klare til å koble en løsning til problemet.

I 2015 da Europa opplevde en økning i migrasjon ble de samme regjeringspartiene, med tillegg av Arbeiderpartiet og Senterpartiet, enig om tiltak for å møte flyktningkrisen. Det var enighet om et behov for tiltak for å møte et problem, økt antall mennesker som kom til Norge. De sammen politiske entreprenører som i 2013, fungerte som sterke pådrivere. Det kan beskrives med stiavhengighet, altså en kobling mellom tidligere forhold og fremtidige

forhold. Det ble utarbeidet nye handlingsmåter knyttet til en krise (Greve, 2012, s. 27). Et policy vindu ble åpnet i problemstrøm da de politiske parti opplevde et pressende problem, flyktningkrisen, og den løsning som ble presenter i 2013 kunne videreføres og utvikles videre i 2015 gjennom for eksempel nye krav og innstramning av tidligere krav til innvilgelse av permanent oppholdstillatelse.

En krise for velferdsstaten

I Bygnes og Karlsen (2017) sin artikkel blir det vist til at begrepet «flyktningkrise» ble brukt om to forskjellige og rivaliserende kriser i 2015, den ene påvirket flyktningene og den andre velferdsstaten. Avhengig av hvilket av disse forståelsene en bruker vil det påvirke hvilket valg en tar om det som må gjøres. Kriser kan være medvirkende til å åpne opp et policy vindu, og kan også medfører raske avgjørelse. I denne type situasjon er hvordan språket blir brukt viktig, og hvordan folket oppfatter situasjonen har også en påvirkning. I gjennomgang av offentlige dokumenter som omhandler innstramning i krav til permanent oppholdstillatelse har det i stor grad vært innført tiltak som innebærer å begrense antall migranter og flyktninger som kommer til Norge. I tillegg er det flere tiltak som stiller nye og strengere krav til innvilgelse av for eksempel familiegjenforening, permanent opphold og statsborgerskap. Dette er da tiltak som påvirker flyktninger som allerede har fått sin sak vurdert, og er innvilget beskyttelse i Norge. Med bakgrunn i de valg som er blitt gjort politisk kan det se ut som at begrepet flyktningkrise i all hovedsak har vært påvirket av velferdsstaten, og hvilke konsekvenser økt innvandring kan ha for Norge. Det har vært en politisk enighet mellom de fleste politiske partier om å handle raskt og strengt, og dette har førte til omfattende tiltak innen utlendingsfeltet.

5.5. Oppsummering

I samarbeidsavtalen i 2013 ble det skrevet at migrasjon er en belastning for velferdsstaten, og at det å stille krav til innvandrere er å vise dem respekt. Da det i 2015 ble oppfattet at situasjonen med økt flyktningstrøm ville påvirke Norge ble det en vridning i omtalen av situasjonen. De politiske dokument som kom i oktober 2015 omtalte situasjonen som alvorlig for velferdsstaten, og det ble raskt politisk enighet mellom de fleste politiske parti om behovet for tiltak for å redusere ankomster til Norge. Det var en klar og tydelig linje i den nye politikken hvor fokus var mer på plikter, krav og at ansvar legges hos utlending. Dette kommer til syne gjennom flere innstramninger og reguleringer i utlendingsloven. Enighet

mellom de fleste politiske partier førte til en større tyngde til å heve både problem og løsning opp på agenda.

I prosessen med å utforme en ny politikk på innvandringsfeltet var det flere aktive aktører både innenfor og utenfor det formelle politiske system. Aktører utenfor det politiske system ble i liten grad hørt, noe som kan kobles til at innvandringspolitikk kan defineres som high politics. Det kommer i dokumentet innstilling 391 L frem at Fremskrittspartiet og Høyre gikk mye lengre enn det som var blitt avtalt i asylavtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre, og at dette gjaldt for eksempel foreslått tilleggsvilkår for permanent opphold. Den foreslåtte endring med økt antall års botid og at søker måtte vært selvforsørget i 3 år ble ikke gjennomført, og var punkt som både komite medlemmer og høringsinstanser var enig om ikke burde bli gjennomført. Når det gjaldt kravet om selvforsørgelse ble det også anbefalt fra komite medlemmer og høringsinstanser at det ikke burde omfatte gruppen flyktninger, men her ble de ikke hørt.

Det kommer også tydelig frem i dokumentene at Norge måtte følge tett med på endring i politikk hos Sverige og Danmark for å unngå å ha en mildere innvandringspolitikk, og dermed at migranter valgte Norge fremfor dem.

Begrepet krise ble i de dokumenter jeg gikk igjennom bruk som i ordet flyktningkrise. Det ble vist til at situasjon var vanskelig for flyktninger og en internasjonal krise, men i all hovedsak omhandlet begrepet og tiltak situasjonen nasjonalt, altså hvordan dette påvirket Norge og velferdsstaten.

Med utgangspunkt i de dokumenter jeg har gått igjennom og ved bruk av valgt teori ser jeg at det i 2013 åpnet et policy vindu koblet til politikkstrøm med bakgrunn i et regjeringsskifte, og med regjeringsparti som politiske entreprenører. I 2015 ble det åpnet et policy vindu koblet til problemstrøm med bakgrunn i en flyktningkrise, og med hoveddelen av de politiske parti som politiske entreprenører.

6. Opplevde konsekvenser ved innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse ved voksenopplæringen

6.1. Bakgrunn / kontekst

Jeg har intervjuet totalt 10 informanter som jobber ved en voksenopplæring for minoritetsspråklige elever i en stor kommune. Jeg har valgt å intervju totalt ti informanter for å sikre et utvalg som gir meg en stor nok bredde i svar, og også for å kunne gjennomføre intervju av både rådgivere og lærere.

6.2. Problemstilling og forskningsspørsmål

Hvilke opplevelser har rådgivere og lærere av konsekvenser innstramming av krav til permanent oppholdstillatelse har hatt for deres egen rolle og for deres elever, flyktninger?

Forskningsspørsmål

- Hva har krav om selvforsørgelse hatt av påvirkning på rådgiver og lærer/bakkebyråkratenes sine opplevelser av handlingsrommet sitt?
- Hvilke faktorer opplever rådgivere og lærere er førende for flyktninger sin mulighet til å oppfylle kravet om selvforsørgelse?
- Opplever rådgivere og lærere at krav til selvforsørgelse har medført at flyktninger kommer seg raskere ut i arbeid eller utdanning?
- Opplever rådgiver og lærer at innstramming har gjort kommunen sitt arbeid med integrering av flyktninger enklere?

6.3. Rådgivere og lærere sine opplevde konsekvenser på innstramming

6.3.1. Har fagperson sin rolle endret seg?

De fleste av informantene, både lærere og rådgivere, la vekt på at deres roller endrer seg fra sak til sak. Rådgiverne beskrev en arbeidshverdag som innebar alt fra kontakt med krisesenter til yrkesveiledning, og det krevde at en kunne variere mellom ulike roller. Lærere var inne på at deres rolle gikk fra å være utdanner til også å være innen flere andre roller da deres elever hadde ulike behov for bistand, og læreren var den nærmeste for dem til å be om hjelp fra.

Både lærere og rådgivere fortalte at de opplevde at kommunen hadde et veldig stort fokus på å få folk ut i jobb. Dette medførte at både språk- og arbeidspraksis blir en stor del av introduksjonsprogrammet, og at det oppleves at elever blir presset ut i praksis uten selv å

ønske det og at lærer sin faglige vurdering om at eleven trenger lengre tid for å oppnå bedre språkutvikling blir ikke vektlagt nok. Det ble vist til at kommunen kunne ha et urealistisk bilde på språkopplæring, og hvor lang tid det tar å lære et nytt språk. Informantene viste spesielt til spor 1 elever som har lite eller ingen tidligere skolebakgrunn. En lærer som har undervist et arbeidsrettet kurs fortalte at det var særlig problematisk når en elev knapt kan skrive sitt eget navn og adresse, og så skal de undervises i arbeidskontrakter og hvordan norsk arbeidsliv fungerer. Det ble også vist til at elever selv kan ha urealistiske planer for sin kvalifisering, og hva det vil kreve av dem for å få den utdanning eller jobb som de ønsker seg. Det kan oppstå en konflikt mellom ulike tolkninger av hva som er målet, hva skal undervisningen lede mot. Den ulike tolkningen kan være mellom lærer og kommune, men også mellom lærer og elev.

Flere av lærerne forteller at elevene er blitt veldig opptatt av å bestå prøver, og at dette påvirker undervisningen til lærerne. Det ble også gitt uttrykk for at det ikke nødvendigvis bare var negativt, og at elevene er blitt mer delaktig i gjennomføring av 50 timer samfunnskunnskap etter kravet om bestått prøve på eget morsmål kom.

Et par av informantene, både lærere og rådgivere, la vekt på at norskprøvene var ment for å være en måling av ferdigheter i norsk, men har nå fått en helt annen mening. Det ble sagt utsagn som: «det å vite at når jeg har sensur av prøven, så sensurerer jeg hele fremtiden til eleven. At dersom eleven består prøven så kan det gi dem nye rettigheter». Endring av hvilken betydning norskprøver har, har gitt læreren en dobbel rolle som flere av dem ga uttrykk for at de ikke ønsket. En av rådgiverne beskrev det slik «norskprøven er laget av kompetente folk med tanke på språk, og ikke tiltenkt brukt juridisk og knyttet til opphold, det er veldig frekt politisk arbeid». Lærere og rådgiver får av myndighetene en type kontroll funksjon med tanke på elever sin oppnåelse av norsknivå. Den nye rollen med å klarere elevene videre ikke bare til arbeid, men også til opphold og ytelse, gir ytterligere dimensjoner til fagutøver sin rolle.

Oppsummering

De fleste av informantene ga uttrykk for at deres arbeid innebar flere ulike roller som de beveget seg inn og ut av, ut fra eleven sitt behov. Det at informantene hjalp og tilrettelagde slik at elevene kom videre i sin læringsprosess, og da ikke kun med tanke på å lære norsk, fremstod i intervjuene som noe som ikke har kommet i forbindelse med kravet om selvforsørgelse. Det som kom frem i intervjuene er en opplevelse av at det er et økt fokus på arbeidsretting av undervisningen, og at dette starter tidlig i elever sitt læringsløp. Det ble også

gitt uttrykk for at både kommune og elever kanskje ikke helt forstod hvor lang tid det kan ta å lære et nytt språk.

I tillegg kom informantene, både lærere og rådgivere, med tydelig uttrykk for at de har opplevd en dreining av hva en norsksprøve representerer, fra å være en prøve som viser norsknivå til i tillegg å være en målestokk for hvilke muligheter du kan oppnå i Norge. Den rollen som lærere og rådgivere nå har i forhold til gjennomføring og sensur av norsksprøver er slik flere av informantene gir uttrykk for et nytt moment som prøven ikke var laget for.

6.3.2. Hva har like muligheter og ulike forutsetninger å si for å oppnå permanent oppholdstillatelse?

Gruppen innvandrere har ulike utgangspunkt for hvorfor de kommer til Norge, og hvilken bakgrunn de har med tanke på utdanning og arbeidserfaring. I min oppgave har jeg fokusert på gruppen flyktninger, og hvordan endringer i krav om permanent oppholdstillatelse påvirker dem. Det er forskjell mellom å selv velge å reise til Norge som for eksempel student eller arbeidsinnvandrere, enn å komme grunnet krig. Dette er en forskjell som kan ha noe å si for hvordan en påvirkes av for eksempel endringer i krav for å oppnå permanent oppholdstillatelse.

Flere av informantene, både lærere og rådgivere, forteller at elever har gitt uttrykk for at selve flukten har vært vanskelig, og påvirker dem i lang tid etter de er kommet til Norge. En lærer beskriver at han «opplever at det å ha flyktet fra noe grusomt virker som det er lettere å leve med for elevene enn selve flukten. Flukten virker som noen hull i historien».

De fleste av informantene, både lærere og rådgivere, trakk også frem at det å komme alene til Norge, og å ha familie igjen i krigsområder gjør at en del mister mye av konsentrasjonen på skolen. En av rådgiverne beskrev det som at «de er jo ikke på plass i livet før familien har kommet her». Et par av informantene, både lærere og rådgivere, trakk også frem at det å komme på familiegjenforening ikke alltid er så lett, og at en del hjem fungerer nok ikke slik de gjorde før. Det ble også sagt at det kan være utfordrende hvis for eksempel kone kom først til Norge, og at ektemann kom senere på familiegjenforening.

Det var flere av informantene, både lærere og rådgivere, som ga uttrykk for at overføringsflyktninger som oftest kommer sammen med sin familie, og får mye hjelp. De blir direkte bosatt i kommune, og i egen bolig. Dette blir da en kontrast til asylsøkere som bor på asylmottak og kanskje opplever mer usikkerhet knyttet til sin søknad om asyl. Det ble også

trukket frem at overføringsflyktninger ofte har dårligere utdanningsbakgrunn, og en del andre utfordringer.

Flere informanter, både lærere og rådgivere, ga uttrykk for at en selvfølgelig må tenke på å få folk ut i arbeidslivet, men når kommunen innfører B1 for jobb innen renhold og lager blir det vanskelig. I læreplan i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere er norsknivå delt inn i A1, A2, B1, B2 og C1 hvorav A1 er det laveste nivå. Man burde være realistisk og se krav om norsk opp mot type jobb. En lærer forteller at vedkommende har sett på statistikk, og at det et år kun var 6 elever av mange hundre som klarte B1, og det var ingen analfabeter. Flere av informantene, både lærere og rådgivere, sa i løpet intervjuet sitt at elever trenger tid til å lære norsk. En lærer brukte som eksempel universitetsutdannede fra Tyskland på de som kan klare det på kort tid.

Elever med tidligere grunnskole utdanning fra sitt hjemland, men som mangler dokumentasjon, får tilbud om å gjennomføre realkompetansevurdering. I kommunen som informantene jobber i ble tilbudet om realkompetansevurdering på grunnskole tilbudt ved voksenopplæringen, og selve testen ble gjennomført på norsk. Det ble fortalt om situasjoner hvor elever med ungdomsrett, men som ikke har dokumentasjon på tidligere skolegang, må vente til de oppnår B1 i norsk for å gjennomføre realkompetansevurdering på grunnskole. Andre elever med ungdomsrett og som har dokumentasjon kan starte tidligere på videregående skole, selv om en ikke vet kvaliteten på deres tidligere skolegang. Det ble også fortalt at mange heller valgte å starte på grunnskolen for voksne, da det var få som bestod realkompetansevurderingen. En av lærerne uttrykte at han opplevde det som «diskriminering da innvandrere blir utsatt for tester på ting som nordmenn ikke blir testet på, og som nordmenn ikke ville funnet seg i å bli testet på. Det stilles høyere krav til noen enn til andre».

En del av informantene, både lærere og rådgivere, forteller at det er mange som ikke kan bruke utdanningen sin i Norge. De forteller om elever med høy utdanning som lett kan bli desillusjonert da de må velge ny utdanning, og at mange opplever statusfall. En av lærerne forteller at vedkommende merker at det skal mer til for at flyktninger får nyttiggjort sin formale kompetanse enn hva frivillige migranter får gjort. Vedkommende beskrev det som at «det er som når de flykter, så flykter de fra deler av formalkompetansen».

Når det gjaldt spørsmålet om hvilke tanker informantene har gjort seg om de ulike resultatene for kvinner og menn sin deltakelse i arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram viste flere av informantene, både rådgivere og lærere, til at kvinner oftere følte seg eldre tidligere enn hva som er vanlig i Norge. En av lærerne sa at han opplever

at overraskende mange som får barn etter de kommer til Norge, selv om de står i økonomiske usikre situasjoner. Dette fører til at mor er ute i permisjon, og blir vekke fra norskundervisning i 9 måneder. Flere av rådgiverne og lærerne trakk frem at det er en del av kvinnene som ikke tidligere har vært i arbeid og som har vanskeligheter med å se seg selv i arbeid, særlig kombinert med omsorgsoppgaver i hjemmet. Det ble sagt noe om en forskjell på om en var oppvokst i by eller på bygd, da det i byer ofte var vanligere at kvinner tok utdanning og arbeidet. En av rådgiverne ga uttrykk for at vedkommende har sett en endring blant yngre kvinner, og at flere av dem satser på utdanning kombinert med familie i Norge. Det ble av en av lærerne sagt at undervisning i Norge er veldig kommunikativ, og at elevene ikke kun skal sette kryss ved hva som er rett. Når det er menn som dominerer i sosiale sammenheng, så vil det jo kunne påvirke kvinner sin deltakelse i undervisningen.

En av lærerne ga først uttrykk av overraskelse da han fikk spørsmålet om hvilke tanker han har om de ulike resultater for kvinner og menn. Han viste til at på sine kurs så gjør kvinner det bedre enn menn. Læreren fortalte at han opplever at menn har mer forventninger og mister status, mens mange kvinner som kommer til Norge får muligheter som ikke alle har hatt før. Han opplever kvinner mer motivert, også dem med kortere utdanning fra sitt hjemland. Lærer fortalt også at han opplever at kvinner sin motivasjon er ofte knyttet til barna, mens for menn så opplevs det mer at deres ene motivasjon er jobb. Når lærer får informasjon om hvordan resultat måles, med overgang til arbeid eller videregående/høyere utdanning, gir lærer uttrykk for at han da forstår statistikken. Han sier da «når du kommer med lite utdanning og klarer å komme deg opp til A2 nivå, da har du jobbet og jeg er glad jeg sitter her og ikke der. Jeg synes de er tøffe, og har stor respekt for det de oppnår».

Flere av informantene, både rådgivere og lærere, ga uttrykk for at de opplevde at personlig innstilling, personlighet, hadde en viktig rolle med tanke på å skaffe seg en jobb, mer enn å få en jobb i kraft av utdanningen sin. Men det ble også presisert at hvis du kommer som analfabet så har du en mye lengre vei enn om du har utdanning fra hjemlandet.

Oppsummering

De fleste av informantene, både lærere og rådgivere, vektla flukten som en faktor som hadde stor påvirkning på elever sin fungering på skolen. Det ble også vist til en forskjell mellom dem som kom uten sin familie, og som var mye bekymret for dem. Flere av informantene ga også uttrykk for at de opplevde at overføringsflyktninger, som ofte hadde lavere utdanning og mulig andre utfordringer, hadde et bedre utgangspunkt da de ofte kom med sin familie og ble

direkte bosatt i bolig. Dette er en forskjell fra dem som kommer som asylsøkere og blir boende på asylmottak for å vente på svar på sin søknad om opphold.

Det ble av de fleste av informantene gitt uttrykk for at elever som hadde tidligere utdanning hadde et bedre utgangspunkt for kvalifisering da de har erfaring med innlæring. Når det gjaldt det å få seg en jobb trakk flere av informantene frem at det ofte handlet om personlig innstilling mer enn å få en jobb i kraft av sin utdanning. Det ble av informantene også vist til at overførbareheten av tidligere utdanning kunne være et hinder, og også kravet som ble stilt til norsknivå ved arbeid som kanskje ikke krevde så mye utdanning.

Når det gjaldt forskjell mellom kvinner og menn sine ulike resultat ble det vist til at kvinner oftere har mindre utdanning og arbeidserfaring, kombinert med omsorgsoppgaver i hjemmet. Det ble også vist til at mange kvinner har god motivasjon, og er opptatt å lære norsk for å følge opp sine egne barn, men menn sin motivasjon ofte var knyttet mer til det å finne seg arbeid.

6.3.3. Virker krav til selvforsørgelse som et incentiv?

På spørsmålet om hvilke tanker informantene har om bakgrunnen for innstramming i krav til innvilgelse av permanent oppholdstillatelse svarte både lærerne og rådgiverne at de tenkte at flere av eksempler på ulike faktorer som ble gitt under intervjuet passet. De aller fleste var inne på at de tenker det er politisk styrt, og henger sammen med regjeringsmakten man har i Norge nå. Flere av informantene, både lærere og rådgivere, ga uttrykk for at de opplevde at den norske regjering har vært veldig tydelig på at innstramming er gjort for å begrense innvandringen til Norge. En av lærerne sa at «når de satt språkkrav for statsborgerskap til norsknivå A2, da stod det jo at det skulle være innvandringsbegrensende. Når de så ønsker å sette det til B 1, så plutselig skal det være motiverende. Dette er det ingen i våre kretser som tror på». Det ble også sagt at en ser at politikerne følger med på land i Skandinavia og Europa, og at politikere ikke vil ha et land som får rykte på seg å være snillere enn andre land. En av rådgiverne ga uttrykk for at hun ikke ønsker helt åpne grenser, og at de som kommer til Norge må vi klare å ta vare på og gi dem mulighet til å klare seg selv. En annen rådgiver ga også uttrykk for at selv om flyktninger ikke klarer å oppnå permanent oppholdstillatelse, så vil personen kunne få fornyet midlertidig. Hun sa at «det er jo ikke sånn at en haug ikke får bli her lengre».

Når det gjaldt spørsmålet om hvilke tanker informantene hadde om at krav om selvforsørgelse kunne påvirke flyktninger sin opplevelse av tilhørighet til det norske samfunn svarte en del informanter, både rådgivere og lærere, at de opplever at elevene blir stresset av kravet, og at innstramningen fører til redsel for å bli sendt hjem. De forklarer at elever opplever at med permanent oppholdstillatelse vil de være mer trygge, og at flere er redd uten at de nødvendigvis trenger det. Noen av informantene, både lærere og rådgivere, vektla at permanent oppholdstillatelse gir en tryggetilknytning til Norge, og hvis vi vil ha god integrering må vi legge til rette for en opplevelse av tilhørighet og tenke langsiktig. Med flere og flere krav blir integreringen vanskeligere, og skaper en mer uoversiktlig framtidsutsikt. En av lærerne beskrev det slik, «permanent blir som en knapp foran deg og før en vet om det er her jeg skal bo så må den løses opp. Alt fokus går på knappen, og det påvirker overskuddet til samfunnsdeltakelse». En annen lærer ga uttrykk for at «når du flykter mister du mange ting, hele identiteten. Hvis du ikke får kompensert det, så vil jo du gjerne beholde og forsterke det du har, for eksempel religiøsitet. Parallele samfunn er et resultat av veldig dårlig integreringspolitikk, jeg tror ikke de oppstår i kulturforskjeller alene».

Flere av informantene, både rådgivere og lærere, ga uttrykk for at kravet kan medføre at det blir en større gruppe mennesker som har rett til å bo her, men som ikke har rett til å være med å bestemme alt. Det ble kalt oppskrift på å lage vi og de samfunn, og på utenforskap. En av lærerne uttrykte det slik «hvis du ikke oppnår kravet, og ikke får permanent oppholdstillatelse, og ikke får statsborgerskap så blir jo en del knapt borgere – vil ikke ha demokratiske rettigheter». «Vår egen historie med utvandring og flykt, den norske historien hadde sett annerledes ut hvis vi hadde blitt behandlet slik vi behandler våre naboer, det henger ikke i hop» sa en annen lærer. Det ble også vist til av flere av informantene, rådgivere og lærer, at gruppen flyktninger burde ha unntak fra de nye kravene da det å komme som frivillig migrant er et helt annet utgangspunkt enn å komme som flyktning.

Flere av informantene, både lærere og rådgivere, ga uttrykk for at det ikke var helt feil å stille krav til flyktninger, men samtidig må det jo være en mulighet. Som en av rådgiverne sa «greit å innføre krav, men da må man samtidig passe på at det finnes mange flere jobber». En lærer sa «jeg tror ikke innvandrere selv synes kravet var noe galt hvis det samtidig var en forsikring om å få en jobb. En blir motløs når en vil ha jobb og ikke finner den». En annen lærer sa «det er jo ikke permanent som er den store greien, det er jo det å få seg en jobb, får du jobb klarer du jo det beløpet». «Stort sett alle jeg har hatt på kurs, de gjør sitt beste for å lære uansett – de har økonomisk motivasjon, de vil forsørge familien, lære norsk for å kunne få en bra jobb

hvor de tjener nok til å forsørge sin familie. Folk er stolt og vil klare seg selv» sa en annen lærer. En av lærer ga også uttrykk for at «krav kan gi kvinner en mulighet til å ta noen valg, delta i arbeidslivet, uavhengig av hva mannen egentlig ønsker» og slik kan kravet også fungere positivt for noen elever.

En av rådgiverne sa «det at du må ha evner til å komme til et visst nivå, evner til å komme deg ut i arbeidslivet for å få permanent opphold eller ikke – etisk er helt feil grunn for å gi noen permanent opphold». En annen rådgiver sa «at de ikke kan få permanent opphold fordi det skorter på evner er veldig fortvilende». En av lærerne sa «en god regel å ha plikt til å ta så og så mange norsktimer, men å ha plikt til å oppnå et visst nivå og at nivået skal bety noe for din status som borger her er helt horribelt». Det var enighet blant informantene om at selvstendighet er viktig, og at det er målet for elevene.

En av rådgiverne foreslo at det bør være tilrettelagte arbeidsplasser, og greit med gradert arbeid. «Det må sees på hvordan vi kan tilpasse samfunnet og arbeidslivet for å gjøre det mer inkluderende». En lærer sa at «Norge er et samfunn som er spesielt bygget opp med at det brukes skrift og tekst, og det må gå an å rigge arbeidslivet på en mindre akademisk og mer praktisk måte».

Alle informantene forteller at etter krav om selvforsørgelse ble innført har et stort antall elever søkt seg inn på grunnskole for voksne. Et par av både lærere og rådgiver forteller at elevene i samtaler har forklart at det er med bakgrunn i at grunnskole for voksne står oppført som et av unntakene for kravet om selvforsørgelse, at de ønsker å begynne på grunnskolen. En del av rådgiverne og lærerne forteller at elevene ikke direkte har sagt at det er grunnet kravet, men at det i løpet av samtaler har vært tydelig at det er det som ligger bak deres valg. Flere av elevene som har søkt seg inn på grunnskole for voksne er elever som informantene ikke har anbefalt det for, og elever som etter informantene sine faglig vurderinger ville hatt et større utbytte av et annet tiltak. Informantene forteller om en variasjon på elever som søker seg inn på grunnskole for voksne, med elever som har ingen tidligere skolegang til elever som har fullført 11 til 16 års tidligere skolegang fra sitt hjemland. Flere av informantene, både lærerne og rådgiverne, gir uttrykk for at mange av de elevene som har søkt seg inn på grunnskole for voksne viller heller ha satset på arbeid dersom de fikk tilbud om en jobb. En av lærerne sier at «jeg kan jo ikke si at det ene er riktigere enn det andre for det er jo utrolig vanskelig for en lærer å si at permanent opphold ikke er så viktig for det har jeg jo ikke grunnlag for å si, for det kan jo være helt avgjørende for at en kan bli i Norge, du vet jo ikke politisk hvor viktig det papiret blir».

En av lærerne som jobber med elever som nærmer seg tid for avslutning av introduksjonsprogrammet forteller at elever ikke ønsker å snakke om tiltak som for eksempel kvalifiseringsprogrammet hos Nav. De ønsker ikke en overgang til Nav selv om de ikke kan økonomisk forsørge seg og sin familie, og har videre behov for hjelp til kvalifisering til arbeid. En annen lærer fortalte at elever er livredde for å ha med Nav å gjøre, og gjør da heller alle slags jobber for å ikke komme i kontakt med Nav. En rådgiver fortalte at hun hadde erfart at elever har fått mat på skolen fordi de ikke hadde selv penger til mat og ikke ville kontakte Nav. Dette gjaldt også barnefamilier. Hun fortalte også at flere tok opp lån innad i gruppen, noe som kan være vanlig praksis fra flere av landene flyktningene kommer fra. Denne redselen for å ha kontakt med Nav ble av informantene knyttet til kravet om selvforsørgelse, og at søker ikke kan ha mottatt sosialhjelp de siste 12 måneder før søknad. Dette innebærer at elever, i alle fall i en periode, kan være i et større økonomisk uføre til de eventuelt får innvilget permanent oppholdstillatelse. Denne konsekvensen kan påvirke ikke bare enkelt elever, men kan også hele familier. Det var også et flertall av informanter som fortalte at de ikke har opplysninger om at noen ikke har søkt om offentlig støtte, men at det er godt sannsynlig at dette skjer, og at dette var et tema de vanligvis ikke snakket med sine elever om. Flere av informantene, både lærere og rådgivere, forteller om elever som har jobb kombinert med norskundervisning. Det oppgis å være særlig midlertidige jobber eller som ringevikar, og at en del ikke har ordnede arbeidsforhold. Det medfører en mer uforutsigbar hverdag, og elever som prioriterer å stille på jobb fremfor å delta på norskundervisning. Enkelte av informantene, både lærere og rådgivere, forteller om situasjoner hvor eleven sin jobb, særlig kveld- eller nattarbeid, spiser opp undervisningstiden. Informanter fortalte om en løs tilknytning til arbeidslivet som medførte at elever ofte ble de første som måtte gå når det var perioder med mindre arbeid. Det ble sett på som positivt når elev får arbeid, men bekymringsfullt når elev slutter i norskundervisning med fortsatt lavt norsknivå. En lærer sa at «kebabnorsk er jo ikke farlig for kommunikasjonen, men det sier jo nesten som et sånt skilt, jeg er utlending».

Det ble også av enkelte lærere viste til elever som melder seg opp til norskprøver fordi de må ha resultatet for å søke permanent opphold, det handler ikke om oppnådd norsknivå som trengs for skole eller arbeid. Det ble vist til en del som har B1 som mål, som nå melder seg opp til prøve når de er klar for A2. Tidligere ville lærer ha pushet dem mot B1 før de tok prøven, men nå betaler eleven heller for neste prøve. Det ble også sagt at det er mer stress

rundt norskprøver nå enn det var for et par år siden, men også at litt økt fokus er bra så lenge det ikke blir for overveldende.

Det ble også vist til av et par av informantene, både lærere og rådgivere, at elever begynner å jobbe altfor tidlig for å få inntekt, og så faller de ut av arbeidslivet og kommer tilbake til voksenopplæringen. Når de da kommer tilbake kan det være at de ikke har norskrettigheter lengre, og blir betalings elever. En av lærerne viste til at hun opplevde en modning hos elever som hadde fått lov til å være i skolesystemet lengre. Hun ønsket at tiden i introduksjonsprogrammet kunne være lengre, og at det ble lagt opp ulike parallelle løp som passer for alle, og vurdering underveis.

Det ble også formidlet at alt er lettere for dem som kommer med god utdanning, og har helt andre ressurser enn dem uten utdanning. Innstrammingen kan også slå ulikt ut i en familie, hvor kanskje barna får permanent oppholdstillatelse, men ikke foreldre. Det ble også fortalt om elever som starter på grunnskole for voksne, men uten rett på flyktningstipend. Elev ønsker ikke bistand fra Nav, og søker derfor lån og stipend fra Lånekassen. En lærer sa at «en sånn norsk måte å tenke på er jo at hvis du har utfordringer, helsemessig eller andre, så skal du jo få litt hjelp for å klare det. Men her er det jo egentlig omvendt, hvis du har lite skolegang så blir du jo på en måte straffet for det, her er rettigheter som du ville fått hvis du kom fra bedre (land) - det er i alle fall ikke motiverende». En annen av lærerne sa at det bør legges mer til rette for selvforsørgelse enn krav, og at det burde ta utgangspunkt i at alle ønsker å bli selvforsørget, og at man skal hjelpe folk å bli det. Det er viktig å tenke på verdigheten til de som trenger å bli forsørget også.

Et par av informantene, både lærere og rådgivere, fortalte at de er overrasket over at elevene klager lite over innstramming, og har undret seg litt over hvorfor. En av rådgiverne foreslo at det kan være da de har oppdaget smutthullet grunnskole, mens en annen undret over om det kanskje ikke har gått opp for mange at de aldri vil klare dette med selvforsørgelse.

Når informantene ble bedt om å si noe om hvilken grad de opplevde at innstramningene hadde bidratt til å gi kommunen et bedre grunnlag til å lykkes med integrering svarte flere av informantene, både lærere og rådgivere, at de ikke kunne se at det var gitt et bedre grunnlag for å lykkes. Det ble igjen vist til at elever blir mer stresset av kravene.

Oppsummering

Noen av informantene ga uttrykk for at krav kan ha fungert som incentiv slik at noen av elevene kanskje raskere enn før har for eksempel forstått at de må ta noen fag for å kunne bruke sin tidligere utdanning. Men det ble da også presisert at dette gjelder elever som i utgangspunktet hadde gode muligheter for å kunne oppfylle kravene. Alle informantene ga uttrykk for at det for de svakeste elevene er et stort stressnivå, og at det ikke oppleves som et incentiv som har ført flere ut i arbeid eller utdanning som fører til jobb. Det ble av informantene gitt uttrykk for at de opplever at kravene er politiskstyrt, og at det ikke er rett at rettigheter blir koblet opp mot en persons evner. Det var også samsvar blant informantene om at de ikke kunne se at kravene har gjort deres arbeidshverdag enklere.

Det informantene, både lærere og rådgivere, fortalte hadde endret seg var at et stort antall elever hadde søkt seg inn på grunnskolen for voksne, og at dette var et resultat av en mulighet til å få unntak fra krav om selvforsørgelse. Dette har ført til at informantene sine faglige vurdering og anbefalinger om at grunnskole for voksne ikke er det rette tiltaket for eleven er blitt satt til side. Det ble også fortalt om at elever ikke lengre ønsket overgang til tiltak i regi av Nav ved avslutning av introduksjonsprogrammet, tiltak som har gode resultat og om flere tidligere elever har ønsket overgang til. I tillegg ble det fortalt om elever, også barnefamilier, som ikke søkte om økonomiske ytelser de kunne ha rett på, grunnet kravet om selvforsørgelse.

6.4. Hovedfunn

1. Informanter opplever å ha fått et utvidet ansvar for veien videre for eleven, ikke bare i forhold til arbeid, men også i forhold til oppholdstillatelse og ytelser.
2. Endret fokus fra læring til å ta prøve innen tre år for å oppnå norskkravet til permanent oppholdstillatelse.
3. Utfordring er ikke behov for incentiv til deltakelse, men mulighet til å oppnå varig arbeidsforhold eller høyere utdanning.
4. Veien mot permanent oppholdstillatelse kan for enkelte elever innebære underforbruk av rettigheter til offentlige ytelser eller tiltak de siste 12 måneder før søknad.
5. Et svært høyt antall elever har startet på grunnskole for voksne, uavhengig av tidligere utdanning eller alder, da dette er et av unntakene fra kravet om selvforsørgelse.

6.5. Drøfting - intervju

I dette kapittelet vil jeg bruke teori om bakkebyråkratene som mitt analytiske rammeverk for å videre utforske empiri fra mine intervju. Jeg vil se på hvilken påvirkning innstramning i permanent oppholdstillatelse kan ha hatt på informantene sitt handlingsrom, og på deres elever sine muligheter til å oppfylle de nye kravene.

6.5.1. Bakkebyråkrat sin rolle i kontakt med klient

Lipsky (2010) bruker begrepet «street-level bureaucrats» (bakkebyråkrater) om personer som jobber i førstelinjen i direktekontakt med klienter, brukere, elever og lignende.

Bakkebyråkratene må i sin arbeidshverdag håndtere en høy grad av saksmengde, navigere seg frem med mål som er tvetydige og ofte med utilstrekkelige ressurser. Bakkebyråkratene har et stort rom for å utøve skjønnsvurderinger i sitt arbeid, og dette innebærer også å gjøre tolkning av politiske signaler. Dette kan medføre en stor forskjell mellom hva en politikk har å si i praksis fremfor hva den har å si i teori. Bakkebyråkrater blir politikkenes iverksetter, og er dem som er nærmest brukerne som politikken treffer.

Bakkebyråkrater gir ofte viktige tjenester som innbyggerne ikke kan få på annen måte (Lipsky, 2010, s. 54). I mine intervju beskrev både rådgivere og lærere en arbeidshverdag som inneholdt ulike arbeidsoppgaver fra å gjennomføre undervisning og yrkesveiledning til blant annet å bistå med kontakt med Nav, kritesenter og forklaring av ulike brev. Informantene fortalte at deres elever hadde ulike behov for bistand, og at elevene ofte ikke hadde andre de kunne be om hjelp fra. Informantene ga uttrykk for en opplevelse av å tilby sine elever en tjeneste som dekket et behov som kanskje ellers ikke ville blitt dekket. Da informantene jobber med voksne elever, og elever som ofte kommer fra land som kan skille seg en del ut fra Norge, kan det medføre at innholdet i lærer- og rådgiverstilling kan avvike en del fra stillinger i det vanlige utdanningssystem. Informantene får ofte i sin kontakt med elever enn større innsikt i deres hverdagsliv, som omhandler betydelig mer enn det å lære seg norsk.

Rådgiverne og lærerne sin rolle er viktig i arbeidet med å klargjøre elevene videre i systemet, og har i form av sin stilling en funksjon som bakkebyråkrater.

Lipsky (2010) viser til at forholdet mellom bakkebyråkrater og ufrivillig klienter ikke er et jevnbyrdig forhold. I regi av sin stilling kan bakkebyråkrater ta bestemmelser som kan få stor innvirkning på klient, og klient har i mindre grad anledning til å påvirke bestemmelsen.

Bruken av ordet ufrivillig kommer av at klient har manglende mulighet til valg av

tjenesteyter, og dette kan føre til en opplevelse av avmakt hos klient. Mine informanter jobber ved den eneste voksenopplæring med undervisning i norsk og samfunnsfag for innvandrere i kommunen, og dermed har elevene ikke anledning til å velge undervisning ved en annen skole.

Bakkebyråkraters evne til å behandle personer som individuelle er betydelig påvirket av organisasjonen sitt behov for å arbeide raskt med å bruke de ressurser som er tilgjengelig (Lipsky, 2010, s. 44). Organiseringen av voksenopplæringen, og deltakelse på ulike tiltak medfører at elevene ofte skifter lærer og klasse i løpet av sin tid ved skolen. Dette kan føre til at en elev kan ha hatt opptil 6 ulike lærere og klasser i løpet av for eksempel 3 skoleår. Det kan medføre en utfordring for bakkebyråkrat med å klare å se hele produktet, altså hele mennesket, i løpet av den tid lærer har eleven i sin klasse. Det tillitsbaserte forholdet som kan bygges opp mellom bakkebyråkrat og klient vil også være påvirket da lærer kanskje kun har relasjon med elev en kort periode. På den andre siden kom det frem i flere av intervjuene at både rådgivere og lærere investerte mye av seg selv i sitt direkte arbeid med elever, og et par av dem var også aktive innen politikk og fagforeninger knyttet til tema integreringspolitikk. Den gjennomsnittlige tiden mine informanter har vært ansatt ved voksenopplæringen er rundt 20 år, noe som kan indikere at informantene trives i sin jobb med elevene.

6.5.2. En begrensning i bakkebyråkrat sitt handlingsrom

I følge Lipsky (2010) har bakkebyråkrater rom for å avgjøre utformingen og kvaliteten på tjenestene de tilbyr, og at bakkebyråkraterne derfor har et relativt stort handlingsrom. Handlingsrommet blir samtidig begrenset av mål og ressurser som er satt av organisasjonen, og påvirket av enhver tids gjeldende lover og regelverk. Det kom frem i intervjuene at både rådgivere og lærere opplevde et økt krav om å ha arbeidsretting av undervisningen, og at dette skulle starte tidlig i elevens læringsløp. Kravet om arbeidsretting kom fra både ledelse ved voksenopplæringen, men særlig fra myndigheter sin regulering av introduksjonsprogrammet. En av lærerne beskrev situasjonen som særlig problematisk når elever som knapt kan skrive sitt eget navn skulle bli undervist i arbeidskontrakter. Som bakkebyråkrat har lærer kompetanse og ferdigheter til å tilby sine tjenester til elev, men i situasjonen som ble beskrevet av informantene ble allikevel deres handlingsrom klart begrenset da det kom klare føringer på innholdet deres elever skulle motta i undervisningen. Det kom til syne en konflikt mellom deres faglige vurderinger av hva som var det beste for elev, og organisasjonen ved kommunen sine mål om at flest mulig elever skulle ha arbeidsrettet tiltak. En konsekvens blir

at politikken ikke treffer elevene sine behov godt nok, og at bakkebyråkratene ikke slipper nok til i utformingen av politikken. Bakkebyråkrater støter på konflikter og tvetydigheter i spenningen mellom klientsentrert mål og organisatoriske mål (Lipsky, 2010, s. 44).

Det ble av flere av lærerne fortalt at elever har blitt veldig opptatt av å bestå prøver, og at dette påvirket undervisning deres til en viss grad. Det ble vist til at elever etterspurte mer undervisning som var rettet mot prøver, og at lærere følte et ansvar for å forberede dem som hadde meldt seg opp til norskprøver. Dette medførte at lærere i sin rolle som bakkebyråkrat gjennomførte skjønsmessige vurderinger, og tilpasset sin undervisning til deres klient, elev, sine uttalte behov. Vurdering om å rette undervisning mer mot å øve til prøver fremsto å være noe den enkelte lærer tok selv, med utgangspunkt i en vurdering av sin klasse/elever. Det kom dermed også frem i intervjuene at lærere fortsatt har et handlingsrom til å gjøre en del beslutninger knyttet til innholdet i deres norske undervisning, og de strakk seg langt for å dekke elever sine behov for både norskopplæring og arbeidsrettet undervisning. I Skatvedt, Andvig og Baklien (2015) sin artikkel om hjemmetjenester og deres handlingsrom ble det vist til at selv om deres rammebetingelser var blitt begrenset, var det ikke satt for alltid. Det ville fortsatt være muligheter for å gjøre nye forhandlinger, og dette vil også gjelde lærere og rådgivere ved voksenopplæringen. Det vil finnes et handlingsrom, men innenfor noen rammer og betingelser som har ført til begrensning av handlingsrommet.

Det ble også beskrevet en situasjon hvor funksjon til norskprøven var tidligere å måle norskknivå, hvor den nå i tillegg kan gi mulighet til å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Det ligger utenfor lærer sitt handlingsrom å kunne gjøre noe med urettferdige regler, men allikevel oppstår det dilemma for lærere da det er de som må fronte norskprøver og det er de som møter elever sin fortvilelse. En av rådgiverne uttalte at «norskprøven er laget av kompetente folk med tanke på språk, og ikke tiltenkt brukt juridisk og knyttet til opphold, det er veldig frekt politisk arbeid». En annen av informantene, en lærer, sa følgende utsagn om situasjonen at «det å vite at når jeg har sensur av prøven, så sensurerer jeg hele fremtiden til eleven. At dersom eleven består prøven så kan det gi dem nye rettigheter» og underforstått at dersom elev ikke består så oppnås det ikke nye rettigheter.

6.5.3. Et utvidet ansvar for eleven sin videre vei

Bakkebyråkratene stilles ovenfor et dilemma da de ofte er både tilbyder og kontrollør (Vabø, 2007, s. 40). I både rådgiver og lærer sine utsagn ligger det et uttrykk for et dilemma der de

opplever at en prøve som tidligere kun målte norsknivå, nå også vil ha mye å si for en elev sin videre tilhørighet til Norge. Denne opplevelse av et utvidet ansvar for veien videre for eleven er særlig knyttet til oppfyllelse av nye krav til permanent oppholdstillatelse og rett til offentlige ytelser. Dette blir for bakkebyråkrater, lærerne og rådgiverne, en situasjon hvor det kommer særlig klart frem at deres rolle har to sider, en tilbyr side hvor de tilbyr undervisning og annen bistand til elever og en kontrollør side hvor de gjennomfører sensur av prøver og måler elever sine ferdigheter. Kontrollør siden med tanke på sensur er en rolle som ansatte i voksenopplæringen har hatt over lang tid, og som ikke kan knyttes til nye krav til permanent oppholdstillatelse. Det er de nye dimensjoner med hva som knyttes til bestått norskprøve som informantene gir uttrykk for. Dette er dimensjoner som ligger utenfor bakkebyråkratene sitt handlingsrom, og deres utsagn gir et uttrykk for en maktesløshet. En maktesløshet over å ha fått tildelt et nytt ansvar for veien videre for elev, og av å komme i et krysspress i en situasjon mellom seg selv som fagperson og systemet, elever, andre kollega og egne verdier (Skatvedt et al., 2015, s. 30).

6.5.4. Det tar tid å lære et nytt språk

I Bratsberg, Raaum & Røed (2016) sin artikkel blir det sett på hvilke erfaringer som kan gjøres ut fra bosetning av tidligere flyktninger. Det blir i artikkelen tatt frem at det i arbeidsmarkedet er en del faktorer som kan ha påvirkning. Dette er faktorer som for eksempel hvor lenge en har bodd i Norge, alder, kjønn og hvor personen kommer opprinnelig fra. Det blir også vist til at utdanning har en del å si, og da spesielt utdanning fra Norge. I mine intervju av rådgivere og lærere viser de også til de samme faktorer, og i tillegg forteller de at selve flukten og det å være uten sin familie har stor påvirkning på elever sin kapasitet til å være helt til stede i undervisningen, og kan føre til redusert konsentrasjon. Det blir også i Bratsberg et al. (2016) sin artikkel vist til at flyktninger sin deltakelse i arbeidslivet er etter bosetning er økende de første år, men at etter ganske få år så stopper det opp. Det blir vist til at flyktninger er mer sårbare i perioder hvor det er økt arbeidsledighet, og at mange av flyktningene er fra land hvor det er vanskeligere å kvalifisere de krav som stilles i arbeidsmarkedet i Norge. I mine intervju viste flere av informantene til at det stilles høye krav til norsk, også for jobber som informantene mente det ikke var behov for så høyt norsknivå for å utføre.

I intervjuene ga flere av informantene uttrykk for at det tar tid å lære et nytt språk, og at mye av tidligere utdanning ikke var direkte overførbart i Norge. En av informantene ga uttrykk for

en opplevelse av at det skal mer til for at flyktninger får anvendt sin formale utdanning enn hva frivillige migranter får gjort. Det ble beskrevet som at «det er som når de flykter, så flykter de fra deler av formal kompetansen». Dette stemmer også overens med Ordemann (2016) sin artikkel hvor han har sett på irakere bosatt på 2000- tallet, og hvordan de har klart seg på arbeidsmarkedet. Det blir i artikkelen skrevet at arbeidsledighet synker etter å ha vært bosatt i 7 år eller lengre, noe som kan vise at det kan ta tid å oppnå integrering gjennom arbeid. I intervjuene har informantene også fortalt at en del elever har kommet tilbake til skolen etter et par år, da de har behov for ytterlig norskundervisning og har mistet sitt tidligere arbeid.

I intervjuene forteller både rådgivere og lærere om kvinnelige elever som synes det er utfordrende å se seg selv i arbeidslivet da de ikke har tidligere erfaring fra lønnet arbeid. Det ble i tillegg fortalt om kvinnelige elever som følte seg eldre tidligere enn hva som er vanlig i Norge. Det som kom frem i intervjuene stemmer godt overens med det som Enes (2016) skriver i sin artikkel om kvinner med flyktningbakgrunn sine utfordringer knyttet til forventning om deltakelse i det norske arbeidsmarkedet. En av lærerne sa at «når du kommer med lite utdanning og klarer å komme deg opp til A2 nivå, da har du jobbet og jeg er glad jeg sitter her og ikke der. Jeg synes de er tøffe, og har stor respekt for det de oppnår».

6.5.5. Det er ikke alltid nok med et ønske om arbeid

Bakkebyråkrater sitt behov for å få klienter kategorisert kan føre til at den profesjonelle forpliktelsen med å se hele personen ikke blir fulgt, og at bakkebyråkraten går glipp av viktige elementer av det presenterte problem (Lipsky, 2010, s. 76). I sitt daglige arbeid møter rådgiverne og lærerne elever hvor det i utgangspunktet er deres behov for norskundervisning som ligger til grunn for at de er elever ved voksenopplæringen. I tillegg har elever behov for kvalifisering mot utdanning og/eller arbeid. I sitt arbeid med å dekke disse behov har voksenopplæring utarbeidet ulike typer undervisningsopplegg, og har tilbud om språkpraksis. Organisasjoner som jobber med mennesker, må kunne håndtere komplekse og uforutsette utfordringer. Begrepet uregjerlige problem brukes for å beskrive problem av en sammensatt karakter. I den andre enden brukes begrepet tamme problem om problem som kan være utfordrende å jobbe med, men som kan avgrensnes og har en entydig årsaksforklaring (Vabø, 2014, s. 16-17). Som nevnt ovenfor har rådgivere og lærere et relativt definert arbeidsområde, som innebærer undervisning og yrkesveiledning, men i det daglige arbeid kommer de innom

ulike andre områder knyttet til elever. Dersom en ser på overgang til arbeid som et tamt problem kan en tenke at elev mangler norskerferdigheter og arbeidserfaring fra Norge, og at ved å tilby norskundervisning og praksis vil problemet med manglende arbeid bli løst. Da elever allerede får tilbud om norsk og praksis, men fortsatt ikke har overgang til arbeid kan en spørre seg hvorfor vi ikke når måloppnåelse hos alle elever. Er det manglende motivasjon som ligger bak?

Hvis vi følger tankegangen med at det er grunnet manglende motivasjon at en del flyktninger ikke har overgang til arbeid, og har behov for offentlige ytelser, hvilken motivasjon vil i så fall fungere? I mine intervju ga flere av informantene uttrykk for at de mente at det ikke var feil å stille krav til flyktninger, og at de fleste elever ønsker å klare seg selv. En av lærerne sa det slik «greit å innføre krav, men da må man samtidig passe på at det finnes mange flere jobber». I intervjuene ble det fortalt om elever som blir mer og mer frustrert da deres utdanning og tidligere arbeidserfaring ikke er nok til å komme over i varig arbeid, eller kunne ta videreutdanning. Hvis vi ser på manglende arbeid som et uregjerlig problem kommer det med en gang mange flere sammensatte faktorer til syne.

I arbeidet med uregjerlige problem må en anerkjenne at problem kan være koblet sammen med andre, og at enhver situasjon/klient er særegen. Hver situasjon kan derfor ikke løses ved hjelp av en fasit (Vabø, 2014, s.18). I tillegg til manglende norskerferdigheter og arbeidserfaring kommer som tidligere nevnt frem andre utfordringer som kan føre til at veien frem mot varig arbeid kan bli lang og kronglete for noen. Men kanskje noe av det som har kommet tydeligst frem i intervjuene er informantene sine behov for å formidle at det å lære seg et helt nytt språk tar tid, og at det er viktig at elever får denne tiden.

I kontakt med en bakkebyråkrat kommer en person med sin unike livserfaring og personlighet. Det er i kontakten med bakkebyråkrat at denne person blir definert som klient, og selv begynner å se seg selv som en klient (Lipsky, 2010, s. 59). Kan det være slik at en norsklærer med sitt utgangspunkt som bakkebyråkrat først ser på språkopplæring som den mulige løsning, uten at en derfor ser på problemet som tamt.

6.5.6. Krav om selvforsørgelse kan føre til underforbruk av offentlige ytelser

Den norske velferdsstaten har et sentralt kjennemerke, og det er at den er utformet til å være universell. I en generell betydning innebærer det at den omfatter alle som lovlig bor i landet, uansett hvilke statsborgerskap en har eller om en deltar i arbeidslivet (Hatland, Kuhnle &

Romøren, 2018, s. 263). I intervjuene viste en del av informantene til at de økte krav til innvilgelse av permanent oppholdstillatelse innebærer at en del borgere kanskje aldri vil klare å oppfylle kravene. En av rådgiverne sa «det at du må ha evner til å komme til et visst nivå, evner til å komme deg ut i arbeidslivet for å få permanent opphold eller ikke – etisk er helt feil grunn for å gi noen permanent opphold». Det ble av flere av informantene forklart at særlig flyktninger har behov for en trygghet, og kunne tenke langsiktig. En annen av rådgiverne sa at «selv om flyktninger ikke klarer å oppnå permanent oppholdstillatelse, så vil personen kunne få fornyet midlertidig. Det er jo ikke sånn at en haug ikke får bli her lenger». Denne rådgiver trekker frem et mer nyansert bilde av situasjon når vedkommende sier at dette ikke innebærer at en flyktning må forlate landet, men at personen kan bli boende med en midlertidig oppholdstillatelse. Og i et annet intervju forteller en lærer at «det er jo utrolig vanskelig for en lærer å si at permanent opphold ikke er så viktig for det har jo jeg ikke grunnlag for å si, for det kan jo være helt avgjørende for at en kan bli i Norge, du vet jo ikke politisk hvor viktig det papiret blir». Dette synliggjør de ulike dimensjonene i arbeidet til en bakkebyråkrat, og at deres rolle er også påvirket av politiske beslutninger som til enhver tid tas og endres. En bakkebyråkrat sin bekymring for en klient kolliderer noen ganger med den generelle samfunnsmessige rolle til organisasjonen (Lipsky, 2010, s. 41).

I intervjuene kom det også frem at både rådgivere og lærere har opplevd at flere elever vegrer seg for å ha kontakt med for eksempel sosialtjenesten. Dette fortalte noen av informantene om at elever har fortalt at det er knyttet til kravet om å ha vært selvforsørget de siste 12 måneder før en søker om permanent oppholdstillatelse. En lærer fortalte om situasjoner med elever som hun ønsket å formidle videre til sosialtjenesten for videre kvalifiseringstiltak, som hun har erfaring med har fungert bra for tidligere elever når de var ferdig med introduksjonsprogrammet, hvor elever har nektet å søke på tiltak grunnet kravet som selvforsørgelse. Det ble av en rådgiver fortalt at hun har erfaring med at elever har fått mat på skolen da de selv ikke hadde råd til å kjøpe mat, og at dette også gjaldt barnefamilier. Personer som ikke har andre eller nok midler til å forsørge seg selv og sin familie kan søke om økonomisk sosialhjelp. Dette er ofte kalt for det siste økonomiske sikkerhetsnett, og skal sikre at alle innbyggere i Norge skal ha nok penger til livsopphold (Arbeids- og velferdsetaten, 2020). Elevene som informantene forteller om kan være personer som kanskje ikke ville fått innvilget sosialhjelp dersom de søkte, men det er også høy sannsynlighet for at særlig barnefamilier kunne hatt noen rettigheter. Dette kan derfor bety at en del flyktninger ikke benytter seg av det som er ment som et siste sikkerhetsnett for alle innbyggere i Norge,

og er en direkte konsekvens av innført politikk knyttet til permanent oppholdstillatelse. Dette fører dermed til at sosialhjelp ikke blir det siste økonomiske sikkerhetsnett for en del av innbyggerne i Norge, i alle fall for en 12 måneder periode. Det var kun et par av informantene som fortalte om konkrete samtaler med elever angående økonomi, og søknader til Nav. Det kom også frem i intervjuene at flere av informantene ikke hadde opplysninger om at noen ikke søkte på offentlige ytelser, men antok at det var godt sannsynlig at dette skjedde ut fra samtaler de hadde hatt med andre lærere og rådgivere.

6.5.7. Endring av organisering for å møte et økt antall søkere til grunnskole for voksne
Bakkebyråkratene sin rolle i å lage politikk kommer fra at deres rolle har en høy grad av utførelse av skjønn og relativ autonomi fra arbeidsplassen (Lipsky, 2010, s. 13). Kravet om selvforsørgelse har noen unntak, og et av unntaket er for elever ved grunnskolen for voksne. I intervjuene fortalte alle informanter om en situasjon ved voksenopplæringen hvor et svært høyt antall av elever har søkt seg inn på grunnskole for voksne ved voksenopplæringen. Flere av informantene fortalte at en god del av søkerne er elever som ikke tidligere har hatt grunnskole som en del av sin plan, og også om elever som har tidligere utdanning på et høyere nivå fra sitt hjemland. Stilt overfor det høye antall søkere til grunnskolen for voksne har voksenopplæringen valgt å endre skolen sin organisering, og tilpasset seg raskt den store mengden med grunnskole for voksne elever ved å starte opp flere klasser. Dette medførte også at en god del rådgivere og lærere fikk endret arbeidshverdag, og tillagt nye roller for at voksenopplæringen bedre skulle dekke elevene sine behov.

Lipsky (2010, s. 18, s. 45) skriver at i møte med store mengder av arbeid, og mangelfulle ressurser må bakkebyråkrater utøve skjønn, og at det utvikles snarveier og forenkling for å overleve med presset av ansvar. I intervjuene ble det sagt at mange av elevene nok heller ville ha satset på arbeid dersom de fikk tilbud om en jobb. Elevene har valgt å begynne på grunnskole for voksne for å kunne oppfylle kravet som selvforsørgelse, hvor av grunnskole er en av unntakene fra inntektskravet. En av lærerne vist til at valget om å begynne på grunnskole for voksne ikke ledet elever inn på en enkel vei, da det er krevende å gjennomføre skolegang. I møte med en økning av søkere møtte voksenopplæring en endring i elever sine målsetninger med å raskt tilpasse seg endringen. Det ble av bakkebyråkratene funnet en løsning hvor de løste en i utgangspunktet vanskelig situasjon med å orientere seg mot klientorientert praksis, og samtidig gjennomføre en rask og effektiv praksis på den andre hånd.

Voksenopplæringen tok i bruk sitt rom for bruk av skjønn, og gjennomførte en del endringer for å komme i møte med både elever og skolen sitt behov for tilpasning (Lipsky, 2010, s. 45).

6.5.8. Særlige grunner blir lite brukt som et unntak

I februar 2020 var jeg i kontakt med Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) sine kontor i Bergen, Stavanger, Trondheim og Oslo. Jeg stilte spørsmål om deres erfaring med at søkere kan få unntak fra krav om selvforsørgelse dersom særlige grunner taler for det. Ingen av kontorene hadde noe særlig erfaring med å søke permanent oppholdstillatelser med unntak særlige grunner, og viste til at deres erfaring er at alle unntak praktiseres svært høyt.

I løpet av intervjuene kom det frem at flere av informantene var overrasket over hvor lite elevene klaget over innstramningene. Det kom forslag om at det kan være grunnet smutthullet grunnskole for voksne, eller at det kanskje ikke helt har gått opp for dem at de aldri vil klare kravet om selvforsørgelse. Det kommer ikke frem i intervjuene at rådgivere eller lærere har på en systematisk måte tatt opp tema endring i krav til permanent opphold, og det ble gitt uttrykk for at informantene opplever at flyktninggrupper holder hverandre oppdatert om endringer i regelverk. Det ble vist til at det ikke alltid er den informasjon som deles innad i flyktninggrupper som er korrekt, men at også informantene opplever manglende kunnskap om hvordan for eksempel unntak virker i praksis. Dette fører til at det er vanskelig for bakkebyråkratene å ta et ansvar for å sikre at elevene har god og rett informasjon om hvilke nye krav og rettigheter elever har, da de selv ikke helt forstår hva de nye endringene vil innebære og selv har problemer med å innhente korrekt informasjon.

7. Politikk og praksis

7.1. Forholdet mellom innvandringspolitikk og rådgiveres og læreres opplevelse av konsekvenser av innstramming

I 2015 tilspisset migrasjonssituasjonen seg med at Europa opplevde økt innvandring, og etter hvert også Norge. Situasjonen med økt migrasjon i Europa viser tydelig at innvandringspolitikk ikke kun gjelder internasjonale eller nasjonale forhold, men at begge forhold henger sammen. Det ble igangsatt tiltak internasjonalt og når dette ikke viste ønsket effekt ble nasjonale tiltak også satt i verk. Flere av de iverksatte tiltak skulle ha en direkte påvirkning på nye ankomster av innvandrere, men det ble i tillegg iverksatt tiltak og innstramminger som omhandler innvandrere som allerede har fått innvilget opphold i Norge. I dette kapittelet ønsker jeg å se på om virkemidler som ble innført gjennom innstramming av krav til permanent oppholdstillatelse ble oppnådd, og om politikken har truffet.

7.1.1. Hvilke innstramming ble gjennomført, og hvilke virkemidler ble benyttet

Innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse innebærer at det ble innført krav til å oppnå norsknivå A1 og bestått samfunnskunnskapsprøve i tillegg til krav om selvforsørgelse de siste 12 måneder før søknad. I de politiske dokument som jeg gikk igjennom ble det oppgitt at innstramming ble innført for å redusere belastning på velferdsstaten, og påse at Norge ikke ble et mer attraktivt land å komme til fremfor våre naboland Sverige og Danmark. Det ble også vist til at krav ville være en motivasjonsfaktor for integrering og bidra til økt deltakelse i samfunnet. Det ble av politiske parti som Høyre og Fremskrittspartiet vist til at alle, uavhengig av etnisk bakgrunn, skal ha samme rettigheter og plikter i Norge og at å stille krav er å vise respekt. I tillegg skulle økte krav gjøre arbeidet med integrering av flyktninger enklere for kommuner.

Mine informanter, rådgivere og lærere ved voksenopplæringen, møter i sitt daglige arbeid søkere og fremtidige søker til permanent oppholdstillatelse. I deres arbeid som bakkebyråkrater er de tett på dem som konsekvenser av innført politikken rammer, og har selv en rolle som iverksetter av politikken. Som bakkebyråkrater får rådgivere og lærere kjenne på hvordan elever reagerer på politikken, og hvilke sideeffekter og blindpunkter politikken kan ha.

7.1.2. Innvandringspolitikk med økte krav bidrar ikke til økt motivasjon

Rådgivere og lærere vektla også i intervjuene at det å lære seg norsk er viktig for deltakelse i det norske samfunn, og at målet er at elevene skal klare seg best mulig i sitt nye land. Det var også enighet i at det å stille krav i seg selv ikke nødvendigvis er feil, så lenge det er en reel mulighet til å kunne oppfylle kravene.

Og det er kanskje her en ser at politikk og praksis står ved et veikryss. Dersom mangelfullt norsknivå og selvforsørgelse kommer av manglende motivasjon, blir da krav den motivasjonsfaktor som politikken vil ha det til? En motivasjonsfaktor som bidrar til at innvandrere jobber litt hardere med å lære seg norsk, til å være litt mer aktiv i jobbsøking og kanskje takke ja til arbeid en ellers ikke ville ha tatt. Det er ikke urimelig å tenke at det faktisk har påvirket søkere til dette, det bekreftet mine informanter også i intervjuene. Men, det som også kom frem i intervjuene, var at dette var elever/søkere som allerede hadde et godt utgangspunkt med tidligere utdanning og arbeidserfaring, som med litt videreutdanning eller arbeidspraksis, var overførbart til det norske arbeidsmarkedet. Også var det de andre, som kunne ha litt utdanning eller ingen, som kunne ha mye arbeidserfaring eller ingen, men hvor det ikke var overførbart til det norske arbeidsmarkedet. Ble nye krav til en motivasjonsfaktor for dem? Det som kom frem i intervjuene var at det ikke var behov for ytterlige motivasjonsfaktorer enn dem elevene allerede har, som et ønske om å forsørge sin familie, føle seg til nytte i samfunnet, og bruke sin medbrakte kompetanse. Det ble av rådgivere og lærere (bakkebyråkratene) gitt uttrykk for at politikken ikke treffer riktig når det gjelder tanken om at økte krav bidrar til økt motivasjon og deltakelse i samfunnet gjennom arbeid. Det handler ikke om motivasjon, men om manglende muligheter innen arbeidslivet for dem som stiller svakest på arbeidsmarkedet, særlig for å oppnå varig arbeidstilknytning.

7.1.3. Ikke helt de samme rettigheter i praksis

I 1983 i forslag om ny fremmedlov ble det av Justisdepartementet (1983) vektlagt at bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse) skulle trygge bosetning, og være et vern mot utrygghet. Dette innebar at det ikke skulle stilles krav om norskferdigheter, arbeid, bolig, helse og lignende. I løpet av årene siden 1983 har politikken på utlendingsfeltet gjennomgått store endringer, noe som også kom frem i tiden etter 2015 med økt migrasjon. Permanent oppholdstillatelse skal fortsatt være et ekstra vern mot å bli utvist fra Norge, men veien frem til å få tillatelsen blir mer og mer brolagt med krav til søkere som gjør de individuelle forutsetningene og ansvar til å oppfylle kravene mer fremtredende. Rådgivere og lærere ga

uttrykk for at det oppleves som etisk feil at innvilgelse av permanent oppholdstillatelse til slutt handler om evner, og da også for personer som kom til Norge som flyktninger med behov for beskyttelse. Bakkebyråkrater kom også med en sammenligning med at Norge vanligvis bistår dem som har utfordringer, og ønsker å hjelpe dem, men at dette ikke gjelder for innvandrere i samme grad.

Som nevnt tidligere står det i flere av de politiske dokumenter at alle skal ha samme rettigheter og plikter i Norge, og at det å stille krav er å vise innvandrere respekt. Et av kravene for permanent oppholdstillatelse er krav om selvforsørgelse de siste 12 måneder før en søker, og at en ikke kan ha mottatt sosialhjelp i samme perioden. I mine intervju av rådgivere og lærere kom det frem at enkelte av dem har opplevd at elever ikke søker om sosialhjelp selv om familien har en økonomisk vanskelig situasjon. Det kom i tillegg frem at en del elever ikke ønsker overgang til videre kvalifiseringstiltak i regi av sosialtjenesten av samme grunn, selv om de har behov for videre bistand og økonomisk stønad. Det kan her fremstå at det politiske synspunktet om at alle skal ha samme rettigheter og plikter i Norge ikke helt treffer med kravet om selvforsørgelse, i alle fall får politikken mer konsekvenser for innvandrere sine rettigheter enn hva det gjelder den øvrige befolkningen i Norge.

7.1.4. Bakkebyråkratene kan ikke se at innstramming har gjort deres arbeid enklere
Et av virkemidlene for å innføre innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse var at det skulle føre til at kommunen sitt arbeid med kvalifisering av innvandrere skulle bli enklere. Har det hatt denne virkning? Det har det ikke hatt ifølge mine informanter.

Lærere forteller om elever som har økt fokus på å bestå norskprøve, fremfor å fokusere på hvilket norsknivå en har behov på. Dette igjen påvirker hvordan lærer planlegger og gjennomfører sin undervisning, og hvordan deres rolle har gått fra å være underviser til i tillegg ha en rolle som dørvakt for oppnåelse av krav om norsknivå. Bakkebyråkratene har fått et dobbeltansvar, og er samtidig tett på dem konsekvensen rammer.

Krav som selvforsørgelse har også medført et økt fokus fra elever om å finne seg arbeid, all slags jobber, noe som igjen medfører ofte jobber som ringevikar og dermed økt fravær fra undervisning. Det er også kommet flere føringer fra myndigheter på økt arbeidsretting av undervisning, og dette starter tidlig i elev sitt løp. For bakkebyråkratene medfører dette en begrensing i deres handlingsrom ved mer regelorientert styring av innholdet i undervisningen og et økt ansvar for å avklare elever videre til arbeid. Informantene ga også uttrykk for

bekymring da det i nedgangstider ofte er ringevikar som ryker ut av arbeidslivet først, hvis da norsknivået også er lavt kommer de tilbake til voksenopplæringen som elev igjen. Og da gjerne uten rett til gratis norskundervisning, og det blir Nav sosialtjeneste som må dekke undervisningen.

I mine intervju fortalte rådgivere og lærere om et svært høyt antall elever som hadde søkt seg inn på grunnskolen for voksne, og at dette hadde medført at voksenopplæringen endret sin organisering. Informantene fortalte at grunnskole for voksne vil være svært vanskelig for elever som har liten eller ingen tidligere utdanning, flere barn og kanskje i tillegg noe redusert helse. Det å fullføre grunnskole for voksne tar som oftest minimum 3 år, og hva vil være veien videre etterpå. Det kom tydelig frem av informantene at flere av elevene ved grunnskole for voksne hadde søkt seg inn grunnet unntaket fra krav om selvforsørgelse og at situasjonen er en utilsiktet konsekvens av innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse, og kravet om selvforsørgelse.

7.2. En mulighet til å oppfylle krav til selvforsørgelse forsvinner

I etterkant av min gjennomgang av dokumenter og gjennomførte kvalitative intervju har Justis- og beredskapsdepartementet (2020) i mars 2020 sendt på høring et høringsnotat. I høringsnotatet foreslås det å gjøre endringer i unntak fra kravet som selvforsørgelse for rett til permanent oppholdstillatelse for voksne i grunnskole- eller videregående opplæring. I departementet sitt forslag står det at krav om selvforsørgelse ble innført for å motivere utlendinger til å delta og bidra i samfunnet, og da gjennom utdanning og arbeid hvor en kan forsørge seg selv og ikke er avhengig av støtte fra det offentlige. Det ble videre vist til at unntaket fra krav om selvforsørgelse, som deltakelse i grunnskolen for voksne, kunne misbrukes slik den er i dag da det ikke ble stilt krav til varighet av opplæring, og at noen kunne starte på grunnskole for å omgå inntektskravet. Det står også skrevet at det er en stor del av søkere som har fått unntak med bakgrunn i grunnskole- og videregående opplæring siden bestemmelsen ble igangsatt i 2017. Det er foreslått flere endringer, og noen av dem er at unntaket kun vil gjelde ved en av de følgende situasjoner: dersom søker har ungdomsrett, går på grunnskole- eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet eller som arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Det blir også foreslått at søkerne må delta på opplæringen de siste 12 måneder (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020, s. 14).

Dersom de foreslåtte endringer blir gjennomført vil dette kunne få en stor påvirkning både på elevene og mine informanter ved voksenopplæringen. Det vil påvirke hvordan voksenopplæringen er organisert, og mest av alt vil det medføre ytterligere begrensninger i muligheter for elever ved voksenopplæringen til å oppnå permanent oppholdstillatelse.

7.3. Konklusjon

I min oppgave har jeg undersøkt politiske prosesser og opplevde konsekvenser knyttet til innstramming av krav til permanent oppholdstillatelse. Til slutt i oppgaven har jeg sett på forholdet mellom politikk og praksis, og hvordan politikk på policy nivå påvirker praksis ved organisasjonsnivå og dem politikken er rettet mot. Jeg har hatt to problemstillinger med flere oppfølgingsspørsmål til hver problemstilling.

Hvilke politiske prosesser ligger bak innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse?

I mine dokumentstudier har jeg brukt Kingdon sitt teoretiske rammeverk med agendafasen, politiske entreprenører og policy vindu. Ved bruk av Kingdon har jeg hatt begreper som har bidratt til å strukturere min gjennomgang, og til å forstå de ulike politiske prosessene. Innstramming i krav til permanent oppholdstillatelse kom sammen med en del andre endringer og innstramminger i utlendingsloven. Situasjon med økt flyktningstrøm ble i agendafasen betegnet som et alvorlig problem, en flyktningkrise, som ville være ødeleggende for velferdsstaten Norge. I prosessen som førte frem til endringer i utlendingsloven var det aktive aktører både innenfor og utenfor det politiske system, men aktører utenfor det politiske system ble i mindre grad lyttet til. Dette kan sees i sammenheng med at innvandringspolitikk er et felt som er preget av high politics, og med sentrale politiske aktører. Det kom også frem i de politiske dokumenter at Norge sammenligner sin politikk med andre land, særlig Sverige og Danmark, og at de tre landene har nærmet seg hverandre innvandringspolitisk. Det er altså ikke kun nasjonale forhold som påvirker innvandringspolitikk, men også internasjonale forhold. Det har vært politisk enighet om behovet for tiltak, og at det skulle stilles økte krav til innvandrere. Det er sannsynlig at vi fremover også vil erfare flere endringer i innvandringspolitikken i retning mer innstramming og krav, og at politikken vil medføre ulike konsekvenser som er både tilsiktede og utilsiktede.

Hvilke opplevelser har rådgivere og lærere av konsekvenser innstramming av krav til permanent oppholdstillatelse har hatt for deres egen rolle og for deres elever, flyktninger?

Når det gjelder hvilke konsekvenser rådgivere og lærere opplever at innstramming har hatt for deres egen rolle forteller informantene om en opplevelse av å ha fått et utvidet ansvar for elever sitt opphold og tilgang til offentlige ytelser, og en begrensning av deres handlingsrom. Det ble også i intervjuene fortalt at hverken rådgivere eller lærere opplever at deres arbeid med kvalifisering av elever til arbeid eller utdanning er blitt enklere etter at innstramming ble innførte. De har heller ikke sett at økte krav førte til raskere oppnåelse av høyere norsk nivå eller overgang til varig arbeidsforhold. Ved bruk av teori om bakkebyråkratiet har jeg i min oppgave kunne synliggjøre at rådgiverne og lærerne ved voksenopplæring sin rolle som bakkebyråkrater er kommet mer under et press. De fortalte om en begrensning i sin rolle som bakkebyråkrater ved at politikken påvirket deres handlingsrom, deres faglige autonomi og ga mer styrte prosesser i deres arbeid som de i mindre grad hadde mulighet til å påvirke.

Om hvilke konsekvenser innstramming har hatt for elever, flyktninger, ved voksenopplæringen forteller informantene at flyktninger som oftest kommer fra land som har et utdanningssystem og arbeidsmarked som skiller seg en del ut fra Norge. Dette innebærer en redusert overførbarhet av tidligere utdanning og arbeidserfaring i tillegg til at det å lære et nytt språk tar tid. Når det gjelder om økte krav har medført at flyktninger kommer seg raskere i arbeid eller utdanning vurderte informantene at det ikke sto på motivasjon, men heller tilgang på varig arbeid eller høyere utdanning. Bruken av analytisk begrep som tamme og uregjerlige problem bidro til å kunne synliggjøre kompleksiteten i arbeidet til bakkebyråkraterne, og elevene sin vei mot oppnåelse av varig arbeid. Det gjelder å huske at hver klient/elev som en bakkebyråkrat har kontakt med, er et individ med sine egne særtrekk og at en «løsning» passer ikke for alle.

Politisk klima for å fremme ytterlige innstramminger

I årene etter 2015 har det ankommet et svært lavt antall flyktninger til de fleste europeiske land inkludert Norge. En del av endringene som ble gjennomført i 2015 og 2016, både nasjonalt og internasjonalt, har vært en medvirkende faktor til situasjonen vi har fortsatt i 2020 hvor ytterlige asylmottak legges ned og enkelte kommuner må legge ned sine tjenester da de ikke mottar flyktninger for bosetning i kommunen.

Til tross for lave ankomster i både 2016 og 2017 ble krav om selvforsørgelse innført i 2017, og det er nå i 2020 kommet en høring for å endre unntaket for grunnskole for voksen i krav

om selvforsørgelse. I tillegg har det også i 2019 vært høring for lovforslag om å heve norsknivået ved søknad om statsborgerskap fra A2 til B1 (Kunnskapsdepartementet, 2019). Dette indikerer at det snart fem år etter Norge opplevde en situasjon med økt innvandring, er det fortsatt et politiske klima som er rett for å fremme ytterligere innstramminger.

I den norske innvandringspolitikk er både krav og regulering det som fortsatt løftes høyest, og en tanke om at innstramming fører til økt deltakelse og selvforsørgelse, som igjen fører til bedre integrering.

Forslag til videre forskning

Det kunne vært aktuelt å gjennomføre samme type intervjuer med ansatte som også jobber direkte med flyktninger, men kanskje med et annet perspektiv enn rådgivere og lærere. Dette kan være ansatte ved flyktingetjenester eller ansatt ved Nav kontor. Det ville gitt oppgaven et større perspektiv, og kanskje ulike opplevelser av konsekvenser av innstramming i krav. Dette ville også kunne økt generaliserings potensialet for min oppgave.

I min oppgave har jeg sett på policy og organisasjonsnivå, hvor av rådgivere og lærere har også blitt bedt om å si noe om hvilke opplevelser de har av konsekvenser innstramming har hatt for deres elever. Det som kunne vært en aktuell videre vei hadde vært å snakke direkte med dem som politikken er rettet mot, flyktninger, og hørt fra dem hvilke opplevelser de har av innstrammingene.

Litteraturliste

- Aadland, E. (2015). *"Og eg ser på deg-": vitenskapsteori og metode i helse- og sosialfag* (3. opplag, utg.). Oslo: Tano Aschehoug.
- Antirasistisk senter. (2020). Antirasistisk senter. Hentet 08.06.2020 fra <https://antirasistisk.no/>
- Antirasistisk senter. (2017). *Høringssvar fra Antirasistisk senter* [Høringssvar]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingsforskriften--krav-om-selvforsorgelse-for-rett-til-permanent-oppholdstillatelse/id2545453/?uid=af32b60e-9c5b-42a4-bc3b-eeb0e1c8ccc6>
- Antirasistisk senter. (2016). *Høringssvar fra Antirasistiske senter* [Høringsuttalelse]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramninger-ii/id2469054/?uid=84d2e5f7-e508-4ae9-b690-440147ec4ec9>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2020). Økonomisk sosialhjelp. Hentet 13.04.2020 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/okonomisk-stonad-sosialhjelp>
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(03), 185-207. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-03-01>
- Brekke, J.-P. (2004). The struggle for control. The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999 - 2004. . *Institutt for samfunnsforskning*, (13). Hentet fra https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmllui/bitstream/handle/11250/177539/R_2004_13.pdf?sequence=3
- Brekke, J.-P. (2012). Angrepet på det moderne Norge. *Samtiden*, (1), 82-91.
- Brekke, J.-P., Røed, M. & Schøne, P. (2017). Reduction or deflection? The effect of asylum policy on interconnected asylum flows. *Migration Studies*, 6(1). <https://doi.org/10.1093/migration/mnx031>
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2007). Velferd og innvandrere. For mye, feil eller ikke nok? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(2), 267-274. Hentet fra https://www.idunn.no/file/pdf/33216135/velferd_og_innvandrere_for_mye_feil_eller_ikke_nok.pdf
- Brochmann, G. & Hagelund, A. red. (2010). *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, Forklare, Forandre. Om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bygnes, S. & Karlsen, M.-A. (2017). Krise og kontinuitet i mottak av flyktninger i Norden. *Tidsskrift for velferdsforskning*, (04), 260-267. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-04-01>
- Djuve, A. (2011). Introductory programs for immigrants. *Nordic Journal of Migration Research*, 1(3), 113-125. <https://doi.org/10.2478/v10202-011-0014-0>
- Finansdepartement. (2015). *Endring av Prop. 1 S (2015-2016) Statsbudsjett 2016 og Prop. 1 LS (2015-2016), Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylankomster)* (Prop. 1 S Tillegg 1 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-nr.-1-20152016/id2459718/>
- Greve, H. (2012). *Reformanalyse, Hvordan den offentlige sektor grunnleggende er blevet forandret i 00erne*. Djøf/Jurist- og Økonomiforbundet Forlag.
- Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (2018). *Den Norske velferdsstaten* (5. utg. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Horrigo, A. M. J. & Kiland, C. (2011). Policy-endring i en lokalpolitisk kontekst – regimer, mulighetsvindu eller lederskap? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (03), 180-203.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems* (3. utg.). Canada: Oxford University Press.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2020a). Hvem deltar i introduksjonsprogram? Hentet 27.05.2020 fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/>

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2020b). Ord og begreper. Hentet 26.0.2020 fra <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2020c). Organisering og innholdet i opplæringen. Hentet 27.05.2020 fra <https://www.imdi.no/norskopplaring/organisering-og-innholdet-i-oppleringen/>
- Jussbuss. (2016). *Høringsuttalelse fra Juss-buss vedrørende forslag om endring i utlendingslovgivningen (Innstramminger II)* [Høringsuttalelse]. Hentet fra file:///C:/Users/Bruker/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/HÅ_ringsuttalelse%20fra%20Juss-Buss%20(1).pdf
- Jussbuss. (2017). *Høringsuttalelse - endring i utlendingsforskriften - krav om selvforsørgelse for rett til permanent oppholdstillatelse*. Hentet fra file:///C:/Users/Bruker/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/selvforsorgelse%20for%20POT%20(1).pdf
- Jussbuss. (2020). Velkommen til Jussbuss. Hentet 08.06.2020 fra <https://foreninger.uio.no/jussbuss/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Endringer i utlendingsforskriften. Unntak fra krav om selvforsørgelse for rett til permanent oppholdstillatelse for voksne i grunnskole- og videregående opplæring MV*. (Høringsnotat saksnr. 20/1246). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/00cf459b3b78467b8c76ab8b33d2fdae/horingsnotat---endringer-i-utlendingsforskriften.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Høringsnotat - endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger II)* (Høringsnotat Snr. 15/8555). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ff18fdc06674a43ae3fa26da4532abc/horingsnotat.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017a). *G-05/2017 - ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften § 11 - 11 - krav om selvforsørgelse for rett til permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f (G-05/2017)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-052017--ikrafttredelse-av-endringer-i-utlendingsforskriften--11-11--krav-om-selvforsorgelse-for-rett-til-permanent-oppholdstillatelse-iff-utlendings-loven--62-forste-ledd-bokstav-f/id2568106/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017b). *Høringsnotat - endringer i utlendingsforskriften - krav om selvforsørgelse for rett til permanent oppholdstillatelse* (Høringsnotat 17/2112). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7d0dd2f382364f1395284b6362aefe06/horingsnotat.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Proposisjon 90 L Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)* (Proposisjon 90 L (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-l-20152016/id2481758/>
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edition, Pearson new international ed. utg.). Harlow, Essex: Pearson Education Limited.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)* (Innst. 391 L). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-391/>
- Kommunenes sentralforbund. (2016). *Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramminger II) - Høringsuttalelse fra KS* [Høringsuttalelse]. Hentet fra file:///C:/Users/Bruker/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Endringer%20i%20utlendingslovgivningen%20(Innstramminger%20II)%20-%20HÅ_ringsuttalelse%20fra%20KS%20(1).pdf
- Kommunenes sentralforbund. (2020). KS. Hentet 08.06.2020 fra <https://www.ks.no/>
- Kompetanse Norge. (2016). *Høring - forslag om endringer i utlendingslovgivningen (Innstramminger II)* [Høringsuttalelse]. Hentet fra file:///C:/Users/Bruker/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe

- /TempState/Downloads/HÅ_ringsuttalelse%20-%20Endringer%20%20utlendingslovgivningen%20(1).pdf
- Kompetanse Norge. (2020). Kompetanse Norge. Hentet 08.06.2020 fra <https://www.kompetansenorge.no/>
- Kornstad, T. (2016). Innvandrere med flyktningbakgrunn som kom til Norge i 2000. 6 av 10 menn selvforsørget etter 8 år. *Tema flyktninger i Norge. Tidsskrift for levekår og livsstil. Samfunnsspeilet, Statistikk sentralbyrå*, 4.
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Høringsnotat. Forslag om lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a568508de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2018). *Det kvalitative forskningsintervju* (3 utgave. utg.). Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.). New York: Russell Sage Foundation.
- Lundberg, A. (2017). En kommentar till Sveriges krispolitik mot människor på flykt. *Tidsskrift for velferdsforskning*, (04), 349-356. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-04-07>
- Mintrom, M. & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal* 37(4), 649-667. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>
- Norsk organisasjon for asylsøkere. (2017). *Høring - Endringer i utlendingsforskriften - krav om selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse* [Høringsuttalelse]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingsforskriften--krav-om-selvforsorgelse-for-rett-til-permanent-oppholdstillatelse/id2545453/?uid=92b0c017-29b5-4025-9884-ab80ce0f267e>
- Norsk organisasjon for asylsøkere. (2020). NOAS. Hentet 08.06.2020 fra <https://www.noas.no/>
- NOU 1983:47. (1983). *Ny fremmedlov*. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2013071506070
- Ordemann, A. H. (2016). Irakere i Norge - et demografisk portrett ; flyktninger fra Irak. *Samfunnsspeilet [elektronisk ressurs]*, (4), 21-27.
- Regjeringen. (2015). *Tiltak for å møte flyktningkrisen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/asylavtal e_stortinget_2015-11-19.pdf
- Simonnes, K. (2013). I stjålne klær?: en analyse av endringer i Høyres, Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets innvandrings- og integreringspolitikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2(Universitetsforlaget), 144-158. Hentet fra <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/09/Simonnes-K.-2013-I-stjålne-klær.pdf>
- Skatvedt, A., Andvig, E. & Baklien, B. (2015). Bakkebyråkratiet yttergrense. Hjemmestjenestens møte med eldre med psykiske helseproblemer. *Nordisk Tidsskrift for Helseforskning*, 1. Hentet fra file:///C:/Users/Bruker/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/3479-Article%20Text-13106-1-10-20150617%20(1).pdf
- Statsministerenskontor. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder* (5 utgave. utg.). Oslo: Fagbokforlaget.
- Udlændingestyrelsen. (u.å). Ansøg om permanent opholdstilladelse. Hentet 22.03.2020 fra <https://nyidanmark.dk/da/Du-vil-ansøge/Permanent-ophold/Permanent-ophold>
- Utlendingsdirektoratet. (2017). Forberedelse og behandling av søknader om permanent oppholdstillatelse. Hentet fra <https://www.udiregilverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2017-006/>

- Utlendingsdirektoratet. (2020a). Krav til å forsørge deg selv for å få permanent oppholdstillatelse. Hentet 07.03.2020 fra <https://www.udi.no/ord-og-begreper/krav-til-a-forsorge-seg-selv-for-a-fa-permanent-oppholdstillatelse/?in=3>
- Utlendingsdirektoratet. (2020b). Ord og begrep. Hentet 26.05.2020 fra <https://www.udi.no/ord-og-begreper/>
- Utlendingsdirektoratet. (2020c). Statistikk om innvandring. Hentet 03.05.2020 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/?year=0&filter=39&page=1>
- Utlendingsforskriften. (2009). *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (FOR-2009-10-15-1286). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/lover-og-forskrifter/lover-og-forskrifter2/utlendingforskriften/>
- Vabø, M. (2007). *Organisering for velferd : hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytningstid*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo.
- Vabø, M. (2014). Dilemmaer i velferdens organisering. I *Velferdens organisering* (s. 11-28). Oslo: Universitetsforl., 2014.
- Zogata-Kusz, A. (2012). Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics *Contemporary European Studies 1*. Hentet fra https://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/zogata_kusz_-_theoretical_perspectives_on_immigration_policy_and_politics.pdf
- Østby, L. (2016). Fra asylsøker til flyktning - før og etter kriseåret 2015. *Samfunnsspeilet [elektronisk ressurs]*, 4, 3 - 8. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/ssp/attachment/288230?ts=15acd14e0f0>

Kapittel 1 til 4 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode, s. 1 – 18, med innlevert eksamen vår 2019. Prosjektoppgaven var forberedende arbeid til masteroppgaven sin innledning, kunnskapsstatus, teori og metodedel.

Kapittel 3 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra min eksamen i kurs SA6-409 Politikk, styring og endring i helse- og velferdssektoren, s. 1 – 18, med innlevert eksamen høst 2018. Oppgaven var forberedende arbeid til masteroppgaven sin teori og bakgrunn/kontekst del.

Vedlegg 1 Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet Permanent eller midlertidig oppholdstillatelse?

Ønsker du å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere de siste års endringer i krav til permanent oppholdstillatelse, med særlig søkelys på kravet om selvforsørgelse. Du vil få informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg i dette informasjonsskrivet.

Formål

Prosjektet er en masteroppgave i organisasjon og ledelse: helse og velferdsledelse. Formålet med prosjektet er å studere endringer i utlendingsloven, med fokus på permanent oppholdstillatelse, og belyse eventuelle konsekvenser av det nye kravet om selvforsørgelse.

Mitt prosjekt vil være todelt hvor jeg i den ene delen vil studere policy nivå, og gjennomføre dokumentstudier. I den andre delen vil jeg studere på organisasjonsnivået, og se på hvilke opplevelser fagpersoner som jobber med flyktninger har gjort seg etter at krav om selvforsørgelse har tredd i kraft. Dette vil jeg gjøre gjennom kvalitative intervju. I andre del av min oppgave er problemstilling: hvordan opplever lærere og rådgivere ved Voksenopplæringen at kravet til selvforsørgelse har hatt av eventuelle konsekvenser for flyktninger?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen på Vestlandet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg vil ha et strategisk utvalg, altså velge intervjudeltakere som kan gjennom sitt daglige arbeid bidra til å belyse min problemstilling og undersøkelsens teoretiske perspektiv. Jeg ønsker å gjennomføre 10 kvalitative intervju med rådgivere og lærere ved din arbeidsplass.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta vil det bli gjennomført et kvalitativt intervju som vil ta ca. en time. I intervjuet vil du bli spurt spørsmål som tar for seg dine arbeidsoppgaver, dine tanker og

refleksjoner rundt flyktninger sin kvalifisering knyttet opp mot kravet om selvforsørgelse. Intervjuet vil bli tatt opp på lydbåndopptaker.

Det er frivillig å delta

Det frivillig å delta, og dersom du velger å delta vil du når som helst kunne trekke tilbake ditt samtykke uten å måtte oppgi en begrunnelse. Det vil ikke ha en negativ konsekvens for deg dersom du velger å ikke delta eller senere trekker ditt samtykke.

Ditt personvern - hvordan vil dine opplysninger bli oppbevart og brukt

Vi vil bare bruke opplysninger om deg til de formål som er beskrevet i informasjonsskrivet. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og vi følger personvernregelverket. I tillegg til meg vil veileder ved Høgskolen på Vestlandet ha tilgang til opplysningene. Behandling av personopplysninger vil foregå på Høgskolen på Vestlandet sin forskningsserver.

Navn og kontaktopplysningene dine vil bli erstattet med en kode som lagres på en egen navneliste som vil bli holdt adskilt fra øvrig data.

Hva skjer med opplysningene dine når prosjektet er avsluttet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes juni 2020. Personopplysninger og opptak vil bli oppbevart til etter sensur for masteroppgaven har falt etter planen juli 2020.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg
- Å få rettet personopplysninger om deg
- Få slettet personopplysninger om deg
- Få utleverte en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- Å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS har på oppdrag fra Høgskolen på Vestlandet vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Høgskolen på Vestlandet ved Gigliola.mathisen.nyhagen@hvl.no og student Reni Walbeck Kelava, telefon 47 64 69 63 eller mail: reniws@hotmail.com
- HVL sitt personvernombud: Trine Anikken Larsen. Telefon: 47 55 58 7682. personvernombod@hvl.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost <mailto:personverntjenester@nsd.no> eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Gigliola Mathisen Nyhagen
Prosjektansvarlig
veileder

Reni Walbeck Kelava
student

Vedlegg 2 Samtykkeerklæring

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Permanent eller midlertidig oppholdstillatelse? og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger gitt av meg i intervjuet publiseres. Navn, skole og by vil bli anonymisert.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet og sensur har falt, juli 2020.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3 Intervjuguide

| Intervjuguide av rådgivere og lærere ved Voksenopplæring | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Presentasjon av undersøkelsen • Informasjon om hvordan data skal brukes • Gjennomgang av taushetserklæring • Hvordan sikre anonymitet • Bruk av lydbåndopptaker | |
| Individ | <ul style="list-style-type: none"> • Alder • Stilling |
| Bakgrunn | <ul style="list-style-type: none"> • Utdanning • Hvor lenge jobbet ved Voksenopplæring? • Annen arbeidserfaring med å jobbe med flyktninger? |

Med permanent oppholdstillatelse får innvandrere rett til å oppholde seg og arbeide i Norge på ubestemt tid, og har et ekstra vern mot å bli utvist.

Stortinget vedtok den 16. juni 2016 endringer i reglene om permanent oppholdstillatelse, deriblant ble det innført krav om at søkerne må være selvforsørget de siste tolv månedene for å kunne få innvilget permanent oppholdstillatelse.

Bakkebyråkratens handlingsrom, og bruk av skjønn

| Spørsmål | Oppfølgingsspørsmål ved behov |
|---|---|
| 1) Kan du fortelle litt om dine arbeidsoppgaver? | |
| 2) Hvordan vil du beskrive din rolle i arbeidet med å kvalifisere flyktninger mot arbeid eller utdanning? | <ul style="list-style-type: none"> - Hvilke ord vil du bruke for å forsøke å definere din rolle? • profesjonell utøver • utdanner • koordinator • støtteperson • talsperson |
| 3) I hvilken grad opplever du krysspess mellom deg som profesjonell utøver og kommunen | <ul style="list-style-type: none"> - I hvilken grad har du opplevd at flyktninger sitt mål og kommunen |

| | |
|--|---|
| sitt behov for å få flest mulig ut i arbeid/utdanning? | sitt mål ikke samsvarer? Kan du komme med eksempler. |
| 4) Har du i arbeidet med å kvalifisere flyktninger mot arbeid eller utdanning opplevd at krav om selvforsørgelse har påvirket din fag-/profesjonsutøvelse? | |
| 5) I så fall kan du beskrive hvordan det har påvirket din fag-/profesjonsutøvelse? | <ul style="list-style-type: none"> - Har du opplevd at flyktninger har mer utfordringer med konsentrasjon i undervisningssituasjoner? - Opplever du at flyktninger tar opp temaet permanent oppholdstillatelse med deg? - Har ditt rom for utøvelse av skjønn (autonomi) blitt påvirket? |
| 6) I hvilken grad opplever du at ditt profesjonelle handlingsrom blir påvirket av flyktninger sitt behov for oppfyllelse av krav om selvforsørgelse? | <ul style="list-style-type: none"> - Har du opplevd at et økt antall flyktninger har ønsket å endre sitt mål, arbeid eller utdanning og/eller norsknivå? - Har du opplevd at flyktninger har tidligere overgang til arbeid enn du kanskje ville anbefalt? - Har du opplevd et ønske om overgang til kurs/tiltak som kanskje flyktning er «overkvalifisert» til? - Har du opplevd at flere melder seg opp til norsk prøver som flyktning er overkvalifisert til? |
| <i>Like muligheter / ulike forutsetninger</i> | |
| Spørsmål | Oppfølgingsspørsmål ved behov |
| 7) I hvilken grad tenker du at flukten kan påvirke flyktninger sin mulighet til å oppnå selvforsørgelse innen tre år? | <ul style="list-style-type: none"> - Opplever du at følgende faktorer kan ha påvirkning: <ul style="list-style-type: none"> • utløsende faktor for flukten • varighet på flukten • fluktruten • opplevelser på flukten • alene eller med familie/venner under flukten? |
| 8) I hvilken grad tenker du at asylsøknadsprosessen har påvirkning på flyktninger sin mulighet til å oppnå selvforsørgelse innen tre år? | <ul style="list-style-type: none"> - Kan botid på asylmottak ha en påvirkning? - Kan for eksempel manglende tilbud om norskundervisning på mottak ha en påvirkning? - Kan ulik grad av kontakt med lokalmiljøet rundt asylmottak ha en påvirkning? |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Tenker du at det kan være ulik påvirkning om en kommer alene eller med familie/venner? - Tenker du at det er forskjell mellom å komme som overføringsflyktninger eller som asylsøker? - Tenker du at det har påvirkning å komme som familiegjeforet med ektefelle eller mindreårig barn? |
| 9) Hvilke tanker har du om hva flyktningene sin utdanningsbakgrunn har å si for deres mulighet til å oppfylle kravet om selvforsørgelse? | <ul style="list-style-type: none"> - Overførbarhet av flyktninger sin tidligere utdanning til lignende norske utdanninger? - Forskjellig utgangspunkt med høyere kontra lav/ingen utdanning? - Opplever du at godkjenningsordninger, som for eksempel NOKUT, er godt nok tilpasset flyktninger? - Hva vil det si for deltakere som mangler dokumentasjon på tidligere utdanning? - Hvordan opplever du at ordning med realkompetansevurdering for flyktninger med grunnskole fra hjemland, men som mangler dokumentasjon, fungerer? |
| 10) Hvilke tanker har du om de ulike resultat for kvinner og menn sin deltakelse i arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram? | <ul style="list-style-type: none"> - Kan de ulike resultatene ha sin bakgrunn i følgende momenter: <ul style="list-style-type: none"> • tidligere skolegang • tidligere arbeidserfaring • omsorgsoppgaver • muligheter for heltidsarbeid • alder ved ankomst Norge - Opplever du at det er forskjell i landbakgrunn? - Opplever du at det er kulturell variasjon? |
| 11) Flyktninger som har utfordringer med helse, fysisk og psykisk, kan søke om unntak fra kravet om selvforsørgelse, test i norsk og samfunnsfag. I hvilken grad opplever du at flyktninger benytter seg av mulighet til å søke om unntak? | <ul style="list-style-type: none"> - Hva opplever du er den vanligste årsak til søknad? - Har du erfaring med at flyktninger benytter seg av tilbud om norskundervisning selv om flyktning har fått unntak grunnet helse? |
| <i>Varig samfunnsdeltakelse</i> | |
| Spørsmål | Oppfølgingsspørsmål ved behov |

| | |
|--|---|
| <p>12) Hvilke tanker har du om utfordringen med å sikre varig tilknytning til arbeidslivet med tanke på kravet om selvforsørgelse?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Opplevs det at flyktninger har overgang til arbeid for tidlig? - og i så fall hva er bakgrunnen for at det vurderes som for tidlig? • Har du gjort noen erfaringer om hvilke sektor/yrker deltakere har tidlig overgang til (privat sektor, serviceyrker, lavtlønnsbedrifter?) • Har du noe erfaring om overgang til arbeid er gjennom midlertidige kontrakt kontra fast kontrakt? • Har du noe erfaring om overgang til arbeid er med heltid eller deltid? |
| <p>13) Hvilke tanker har du om at krav om selvforsørgelse for å oppnå permanent oppholdstillatelse kan påvirke flyktninger sin opplevelse av tilhørighet til det norske samfunn?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Kan det har påvirkning på følgende områder: <ul style="list-style-type: none"> • integreringsprosessen • uoversiktlig framtidutsikter • opplevelse av midlertidighet • parallelle samfunn • de og oss • familieperspektiv |
| <p>14) Hvilke tanker har du om bakgrunnen for innstramming i krav til innvilgelse av permanent oppholdstillatelse?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Kan følgende faktorer hatt en påvirkning: <ul style="list-style-type: none"> • Flyktningstrøm • politisk styrt • sikre norsk velferdsmodell • incentiv for integrering/arbeid/utdanning |
| <p>15) Hvordan vurderer du konsekvensene av innstramming i krav til innvilgelse av permanent oppholdstillatelse?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Opplever du at det har vært et endret fokus fra læring til å bestå prøver? I så fall hvordan kommer det til uttrykk? - En av begrunnelsene fra politisk hold til å gjennomføre innstramming er at det skal være et incentiv til økt deltakelse i samfunnet gjennom arbeid og utdanning. Hvilke erfaringer har du med at innstramming har fungert som incentiv til økt deltakelse? - Det har også vært fokus på at kommunen skulle få bedre grunnlag for å lykkes med integrering. Hvilke tanker har du om det har gitt kommuner et bedre grunnlag? - Høringsinstanser har gitt uttrykk for bekymring om at kravet om selvforsørgelse kunne medføre at flyktninger ved behov og rett på |

| | |
|--|--|
| | offentlig støtte ikke søker av frykt for konsekvenser for oppholdstillatelse. Har du noe erfaring med at dette har skjedd, og kan du i så fall fortelle litt om det? |
| <i>Avslutning</i> | |
| Spørsmål | |
| 16) Hva tenker du er viktig å få frem i forhold til krav om selvforsørgelse? | |
| 17) Har du noe mer som du ønsker å legge til? | |

Vedlegg 4 NSD vurdering

NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Permanent eller midlertidig oppholdstillatelse

Referansenummer

295795

Registrert

17.10.2019 av Reni Walbeck Kelava - 970387@stud.hvl.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Gigliola Mathisen Nyhagen, Gigliola.mathisen.nyhagen@hvl.no, tlf: 95154822

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Reni Walbeck Kelava, reniws@hotmail.com, tlf: 47646963

Prosjektperiode

28.10.2019 - 31 07.2020

Status

18.10.2019 - Vurdert

18.10.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 18.10.2019. Behandlingen kan starte.

LÆRERES TAUSHETSPLIKT

Lærere har taushetsplikt, og det er viktig at intervjuene gjennomføres slik at det ikke samles inn opplysninger som kan identifisere enkeltelever eller avsløre taushetsbelagt informasjon. Vi anbefaler at du er spesielt oppmerksom på at ikke bare navn, men også identifiserende bakgrunnsopplysninger må utelates, som for eksempel alder, kjønn, navn på skole, diagnoser og eventuelle spesielle hendelser. Vi forutsetter også at dere er forsiktig ved å bruke eksempler under intervjuene.

Studenten og læreren har et felles ansvar for det ikke kommer frem taushetsbelagte opplysninger under intervjuet. Vi anbefaler derfor at studenten minner læreren om taushetsplikten før intervjuet starter.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke typer endringer det er nødvendig å melde.

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.07.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (att. 5. I a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- datammimering (art. 5. I c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet. Lagringsbegrensning (art. 5. I e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet.

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig Institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen NSD

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)



Høgskulen på Vestlandet

Masteroppgåve i organisasjon og leing

MR691 masteroppgåve

Predefinert informasjon

| | | | |
|----------------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|
| Startdato: | 29-05-2020 09:00 | Termin: | 2020 VÅR1 |
| Sluttdato: | 12-06-2020 14:00 | Vurderingsform: | Norsk 6-trinns skala (A-F) |
| Eksamensform: | Masteroppgave | Studiepoeng: | 30 |
| SIS-kode: | 203 MR691 1 MA 2020 VÅR1 | | |

Deltaker

| | |
|---------------------|---------------------|
| Naun: | Reni Walbeck Kelava |
| Kandidatnr.: | 322 |
| HVL-id: | 970387@hul.no |

Informasjon fra deltaker

| | | |
|--|-------|---|
| Antall ord *: | 35532 | |
| Egenerklæring *: | Ja | Inneholder besvarelsen konfidensielt materiale?: Nei |
| Jeg bekrefter at jeg har Ja registrert oppgavetittelen på norsk og engelsk i StudentWeb og vet at denne vil stå på vitnemålet mitt *: | | |

Jeg godkjenner autalen om publisering av masteroppgaven min *

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Nei