

Kapittel 6

EN POLICYSTUDIE AV ET TILTAK FOR Å FÅ FLYKTNINGER HURTIG I ARBEID

«Hurtigsporet ble importert fra Sverige,
men kom til Norge for å dø!»

SAMMENDRAG

I dette kapitlet ser jeg nærmere på policyutviklingen knyttet til arbeidsinkludering av flyktninger, og mer spesifikt på policybeslutningen hurtigsporet. Hurtigsporets formål er å tilrettelegge for hurtigere gjennomføring av introduksjonsprogrammet (toårig opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deltakelse i arbeids- eller utdanningsrettede tiltak) og dermed tidligere inntreden i utdanning eller arbeidsliv. Fire år etter introduseringen av hurtigsporet er det fortsatt uklart hva dette egentlig er, og hvordan man skal iverksette det. Gjennom innholdsanalyser av en rekke dokumenter og feltarbeid i tre ulike kommuner viser jeg at kontinuerlig policyutforming påvirker forståelsen av hurtigsporet, og dermed også arbeidet med det.

INNLEDNING

Norge har lenge hatt en politisk målsetting om at flest mulig i befolkningen skal forsørge seg selv ved hjelp av arbeidsinntekt. I praksis betyr dette at alle skatter, trygder og overføringer skal være utformet slik at det lønner seg å være i arbeid heller enn å stå utenfor arbeidsmarkedet. Dette fokuset på arbeid ble i Attføringsmeldingen (Sosial- og helsedepartementet, 1991) omtalt som «arbeidslinja» og regnes i dag som grunnmuren i det norske velferdssamfunnet (som beskrevet av Kane og Spjelkavik i kapittel 1). Prinsippene i arbeidslinja har kjennetegnet norsk politikk svært lenge (Øverbye & Stjernø, 2012), men ble en viktig del av den politiske debatten først på 1990-tallet (Bungum, Forseth & Kvande, 2015; Sosial- og helsedepartementet, 1992). Velferdsmeldingen fra 1995 definerer arbeidslinja slik: «Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis eller samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 89). Sett opp mot flyktninger fastslo regjeringa for første gang i 1997 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1997) at arbeidslivet er den viktigste integreringsarenaen for flyktninger (Djuve, 2011). Den første formaliseringen av dette kom med introduksjonsloven (2003). Sammenslåingen av Trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten til Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) i 2006 og opprettelsen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) samme år bidro begge til en sterkere iverksettelse av arbeidslinja (Øversveen & Forseth, 2018).

Integrering kobles ofte sterkt til ulike faser av livet; arbeidslivet, bolig, utdanning, helse osv. (Ager & Strang, 2008; Korac, 2001). Økonomisk uavhengighet, det å møte mennesker, forbedret språkopplæring og gjenvunnet selvtillit er faktorer som arbeidstilknytning kan bidra til (Ager & Strang, 2008). Samtidig er det en uttalt målsetting for integreringspolitikken at «alle som skal leve og bo i Norge, kommer i jobb, blir skattebetalere og deltakende borgere» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 4). Denne målsettingen iverksettes gjennom tiltak som skal bidra til at flyktninger kommer hurtig i arbeid eller i utdanning, for dermed å oppnå fast tilknytning til arbeidslivet. Regjeringens politikk er tydelig på at det å ha et arbeid å gå til, og å delta i arbeidslivet, er essensielt for å lykkes i et nytt samfunn. På den måten forstås arbeid som nøkkelen til å bli integrert i samfunnet. Det samme fokuset kjennetegner også politikktutformingene i

Sverige og Danmark (Arbetsmarknadsdepartementet, 2016; Utlændinge- og Integrationsministeriet, 2016; Arbetsmarknadsdepartementet, 2009), og arbeidsinkludering kan dermed sies å være en sentral del av flyktningpolitikken i den nordiske velferdsmodellen (NOU 2017: 2).

«Samarbeidserklæringen om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet» (heretter referert til som 'samarbeidserklæringen') ble inngått i 2016 mellom partene i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). Samarbeidserklæringen tydeliggjorde det arbeidsrettede fokuset i integreringspolitikken. Målsettingen med samarbeidserklæringen er å få flere flyktninger i jobb, og flere arbeidsrettede tiltak gis fellesbenevnelsen «hurtigspor». Hurtigsporet ble imidlertid ikke den integrerte delen av introduksjonsprogrammet¹ som var forventet (Rambøll, 2019).

Jeg skal i dette kapittelet analysere innholdet i, og implementeringen av hurtigsporet, med den hensikt å øke forståelsen av hvorfor man ikke har kommet lenger med implementeringen av hurtigsporet. Kapittelet kan dermed bidra med kunnskap om hvordan kompleksiteten i slike satsinger kompliserer gjennomføringen, og det kan også gi noen anbefalinger om hva som skal til for at man skal lykkes. Jeg ser på hurtigsporet som en policybeslutning innenfor policyfeltet arbeidsinkludering av flyktninger. En policy forstås som innholdet i et politikkområde. Dermed består policyen av tiltak, virkemidler, strategier og retningslinjer som rettes mot et spesifikt formål; her arbeidsinkludering av flyktninger. Policyen skal bidra til å løse en samfunnsutfordring, som i dette tilfellet er at for få innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskt i arbeid eller utdanning.

Hurtigsporet ble studert som en del av arbeidspakke 4 «Å inkludere flyktninger i ordinært arbeidsliv – en evaluering av samhandlingen mellom stat-kommune og av 'hurtigspor' for flyktninger» i forskningsprosjektet «Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV».² Prosjektet var et samarbeid mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. Dette kapittelet baserer seg både på innholdsanalyser av en rekke offentlige dokumenter og 62 gjennomførte intervjuer i Nord-Norge i perioden 2017–2018.

¹ Introduksjonsprogrammet er et individuelt tilpasset, obligatorisk og fulltids kvalifiseringsprogram som personer med flyktningstatus skal gjennomføre. Målsettingen er at deltakerne skal få grunnleggende ferdigheter i norsk språk og samfunnsliv, og dermed også bli forberedt til arbeid eller utdanning. Deltakelsen i programmet utløser en introduksjonsstønad. Kommunene er ansvarlige for introduksjonsprogrammet.

² En stor takk rettes til Marit Aure, Tina Hansen, Nina Hermansen, Kai Morten Kolberg, Hanne Trine Normann og Ida Martine Pettersen for samarbeidet i prosjektet.

POLICY – POLITIKKENS INNHOLD

Begrepet policy er engelsk, og det finnes ikke noen god norsk fagterminologi for dette (Kjellberg & Reitan, 1995, s. 21). Hill og Hupe definerer policy som «behavior as well as intentions, and inaction as well as action [...] [they have] a purposive course of actions [...] which arises from a process over time» (Hill & Hupe, 2009, s. 4). Hill legger til at det er dynamiske beslutninger som tas i et nettverk av beslutninger (Hill, 2009). Policy skiller seg fra politikk ('politics') ved at fokuset er på politikkenes innhold og ikke de politiske beslutningsprosessene. Et viktig kjennetegn er at dette innholdet skal ha et formål og svare på en samfunnsutfordring.

Policyer har begrenset varighet og er i kontinuerlig videreutvikling, noe som innebærer at de stadig overlapper hverandre (Hill, 2009, s. 8). Samtidig utvikles policyer under påvirkning fra andre felt og med flerfoldige aktører involvert, karakteristisk for dagens samstyring (Røiseland & Vabo, 2008). Dermed er policyer ikke bare komplekse i seg selv, men de har i tillegg et flernivåaspekt ved seg. Policyene strekker seg over flere politiske nivåer, og de varierer også med hensyn til hvor konkrete de er (Howlett, 2009; Schneider & Sidney, 2009). Studier av policyer må derfor ikke bare fokusere på et aspekt av policyenes flere nivåer, men bør også inkludere flernivåstudier med bakgrunn i at policyer påvirker hverandre, og at aktiviteter på et område kan påvirke også andre policyer.

Hill (2009) peker på at observatøren identifiserer policyer. Dette innebærer at policyene er subjektive og består av en rekke beslektede beslutninger og handlinger. Litteraturen opererer med ulike inndelinger av policyenes livsløp (Fedreheim, 2013; Hill & Hupe, 2009). Tradisjonelt ble implementering eller iverksetting av politikk forstått som en prosess hvor det først ble fattet vedtak, før disse skulle realiseres (Kjellberg & Reitan, 1995). I den typen forståelse er implementering en prosess som skjer i ulike faser, og studier av uavhengige faser er problematiske på grunn av policyenes kompleksitet og flernivåaspekt. I nyere forskning blir heller disse fasene sett på som del av en syklus; *policyutforming* (beskrevet som 'policy formulation' i Hill & Hupe, 2009), *policybeslutning* og *implementering* er gjensidig avhengige av hverandre og overlapper hverandre (Fedreheim, 2013). Hill og Hupe påpeker at den essensielle ideen for å forstå forholdet mellom policy og implementering kan være «implementation follows formulation and decisions theorem» (Hill & Hupe, 2009,

s. 4). Sett som en syklus innebærer dette at politikere i policyutformingen identifiserer et problem, og policyens innhold med målsettingene, målgruppene, tiltakene osv. skal matche den politiske realiteten (May, 1991). Dette innebærer å prioritere og forkaste ideer underveis, og det åpner opp for et stort påvirkningsrom (Schneider & Ingram, 1997).

Det kan videre være vanskelig å finne et eksakt tidspunkt for når en policy først ble introdusert. Policyer kan være formelle i form av lovgivning, bestemmelser eller andre offisielle hendelser (May, 1991), og en policybeslutning kan være resultatet av en politisk prosess og presentert i form av et dokument eller lignende (Winter, 1994). Samtidig som det er vanskelig å si når en policy oppstår, er det også vanskelig å si når den avsluttes, men Goggin (1990) hevder at implementeringen avsluttes når etablerte rutiner er på plass.

Policyer kan dermed forstås subjektivt, at de er dynamiske og gjensidig avhengige av andre policyer, at de ikke har noe klart start- og sluttspunkt, og at de ikke nødvendigvis trenger å tydeliggjøre hvordan de var designet, hvem som bestemte hva som skulle gjøres, og hvem som tok beslutningene om hva formålet skulle være (Fedreheim, 2013).

METODE

Datainnsamlingen som danner grunnlaget for dette kapittelet, pågikk i perioden høsten 2017 til sent 2018. Studien er meldt til Norsk senter for forskningsdata (meldeskjema 54599). Datamaterialet inkluderer innholdsanalyser av relevante offentlige dokumenter og 62 kvalitative intervjuer.

I policyanalyser er studier av offentlige dokumenter ofte en sentral del. Politiske beslutninger og prosesser beskrives grundig gjennom stortingsmeldinger, offentlige utredninger og forhandlinger knyttet til disse. For å se på en historisk prosess og utviklingen av policyer er det derfor nyttig å grave bakover i tid gjennom de offentlige dokumentene. Med utgangspunkt i samarbeidserklæringen er det gjennomført studier av relevante dokumenter innenfor policyfeltet arbeidsinkludering av flyktninger. Dokumentene var tilgjengelige på www.regjeringen.no og www.stortinget.no. Formålet med innholdsanalysen (Bratberg, 2014, s. 84) var å lære mer om utviklingen fram mot policybeslutningen og å systematisere og sammenfatte innholdet i disse dokumentene. I tillegg til å se hvordan policyen

omtales og gjengis, var formålet å trekke slutninger knyttet til forhold utenfor teksten. Det var derfor nødvendig å supplere innholdsanalysen med andre data.

Totalt ble det gjennomført 62 kvalitative intervjuer med tre ulike grupper: 1) totalt 32 ansatte i kommunal og statlig del av NAV og ansatte og ledere i kommunale helse- og omsorgstjenester, utdanningssektorer og flyktningetjenester, 2) 15 arbeidsgivere som har flyktninger i arbeids- og språkpraksis og 3) 15 flyktninger. Informantene ble rekruttert ved dypdykk, ved hjelp av kontaktpersoner i NAV og ved bruk av snøballmetoden.

Målsettingen med intervjuene var å få informantenes subjektive beskrivelse, dvs. erfaringer med hurtigspor-ordningen, samhandlingen mellom stat, kommune, arbeidsgiver og flyktninger, og erfaringene med arbeidet med arbeidsinkludering. Ulike intervjuguider var utviklet for de ulike gruppene med informanter. Intervjuene varierte fra ca. 30 minutter til flere timer og ble gjort på ulike lokasjoner. Alle intervjuene er tatt opp på bånd og transkribert, i tråd med prosjektets datahåndteringsplan. I tillegg til intervjuene har det vært gjennomført møter med de involverte aktørene fra de tre lokale NAV-kontorene både i forkant og etterkant av datainn-samlingen. Dette arbeidet bygger også på diskusjonene fra disse møtene.

Det ble gjennomført datainnsamling i tre ulike kommuner i Troms og Finnmark fylke, alle utvalgt av NAV. Av anonymiseringshensyn har kommunene fått de fiktive navnene Sjø, Fjord og Fjell. Formålet med å studere ulike kommuner var å få økt kunnskapstilfang og økt forståelse av ulike måter å organisere kvalifiseringsarbeidet på ut fra kommunale variasjoner.

Selve analysen av data ble gjort i flere steg. Alle forskerne i prosjektet gjennomførte en første analyserunde i fellesskap, og jeg videreutviklet dette. Det første jeg gjorde, var en dekontekstualisering hvor steg 1 innebar at alle intervjuene ble gjennomgått, og alt som omhandlet hurtigsporet, ble trukket ut. Steg 2 innebar at alt datamaterialet ble lest på nytt og kodet med andre koder enn 'hurtigsporet', som var den innledende kodingen. Steg 3 innebar en kategorisering (kvantifisering av datamaterialet i tråd med Kvale, Brinkmann, Anderssen & Rygge, 2009), hvor alle intervjuene ble gjennomgått for å se hvor mange som kjente til hurtigsporet. Steg 4 innebar meningsfortolkning for å finne frem til meningsstrukturer og andre relasjoner. Dette var dermed en rekontekstualisering

innenfor bredere referanserammer (Kvale mfl., 2009). Selve kodeprosessen ble gjennomført ved bruk av NVivo (et digitalt analyseverktøy som er hyppig brukt i kvalitativ forskning).

HURTIGSPORET – POLICYUTFORMING OG -BESLUTNING

Jeg vil nå presentere hva hurtigsporet er, og hva det innebærer. Jeg baserer denne gjennomgangen på innholdsanalysene som er gjennomført. I presentasjonen ser jeg på polisyklusen knyttet til policyfeltet arbeidsinkludering av flyktninger, med hurtigsporet som policybeslutning. Jeg er klar over at også det å se på policyer som sykluser er problematisk, all den tid det er vanskelig å unngå at man studerer faser. Man bør studere policyer ut fra et flernivåperspektiv (Fedreheim, 2013; McGinnis, 2011; Sabatier, 1986). Denne gjennomgangen viser policybeslutningen og konkretiseringen av den. Senere i dette kapittelet vil jeg gå nærmere inn på hvordan policyen blir utformet gjennom iverksettelsen av den. Enhver beskrivelse av en policyutforming og -beslutning vil på en eller annen måte være en forenkling av virkeligheten.

Jeg har tidligere vist til hvordan arbeidslinja preger norsk politikk, og i stadig økende grad også norsk integreringspolitikk. Bakgrunnen for hurtigsporet (og dermed også samfunnsutfordringen) ligger nettopp i erkjennelsen av at for få innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskt i arbeid eller utdanning. Selv om hurtigsporet som *policybeslutning* kom i 2016, var det prosesser i gang tidligere for å formulere policyen. Den store økningen i asylsøkere til Norge i 2015 førte til et bredt sosialt engasjement, også i arbeidslivets hovedorganisasjoner. Diskusjonen dreide seg om hvordan sikre at flest mulig av asylsøkerne kom i arbeid. Utformingen av hurtigsporet viser hvordan regjeringens politikk blir tydeliggjort og konkretisert i samarbeid med partene i arbeidslivet, og også hvordan mange ulike aktører bidrar i utformingen av en policy (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). Det som forener disse prosessene, er at de munner ut med policybeslutningen hurtigsporet.

Integreringsmeldingen presenterer policybeslutningen hurtigsporet

Stortingsmeldingen «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk» (ofte referert til som integreringsmeldingen) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016) presenterte flere mål for at flyktninger skulle komme hurtigere i arbeid eller utdanning. Målsetting 32 blant regjeringens tiltak er å «etablere hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Innsatsen konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 14). Selve begrepet hurtigsporet brukes dermed for første gang i integreringsmeldingen.

Et av hovedfokusområdene i integreringsmeldingen var å gi introduksjonsprogrammet et mer arbeidsrettet innhold. Tiltak som ble foreslått, innebar alle en konkretisering av en satsing innenfor policyfeltet; arbeidsinkludering av flyktninger. Konkret inneholdt tiltakene:

- kartlegging av den enkeltes kompetanse allerede i mottaksfasen;
- yrkesveiledning allerede i asylmottak;
- sikre arbeids- og utdanningsrettede tiltak som en del av den enkeltes individuelle plan.

Stortingsmeldingen foreslo også institusjonelle tiltak som:

- å etablere et hurtigspor, og
- gi arbeidsmarkedsfaglig veiledning tidlig i introduksjonsprogrammet.

Det ble lagt føringer for at videre policyutforming skulle skje i samarbeid mellom myndighetene og de ulike partene i arbeidslivet: «Innsatsen konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 42).

Policyutforming gjennom en samarbeidserklæring mellom regjeringen og de ulike partene i arbeidslivet

Arbeidslivets hovedorganisasjoner hadde flere innspill til ulike tiltak og løsninger på samfunnsutfordringen og diskuterte temaet i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd³ høsten 2015 (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). En arbeidsgruppe ble nedsatt i februar 2016 for å utrede mulige tiltak videre. Arbeidsgruppens forslag inneholdt en skisse til et hurtigspor og ble presentert 31. mai 2016 som «Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016). Arbeidet med samarbeidserklæringen sammenfalt med Integreringsmeldingen, men jeg forstår førstnevnte som selve formaliseringen av hurtigsporet, og dermed også som policybeslutningen.

De ulike partene⁴ som sto bak samarbeidserklæringen, fremhever at det var enighet om at «det er betydelige inkluderingsutfordringer for flere grupper på arbeidsmarkedet, for eksempel innvandrere [...]» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016, s. 2). Videre poengterer partene høy sysselsetting og behovene for kvalifisering og kompetanseutvikling som grunnlag for samarbeidet.

Samarbeidserklæringen presenterer en rekke tiltak for «å legge til rette for en stabil tilknytning til arbeidslivet for innvandrere med fluktbakgrunn» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016, s. 2):

- kartlegging av kompetanse og godkjenning av utdanning;
- realkompetansevurdering;
- individuell tilpassing av introduksjonsprogrammet;
- tidlig språkopplæring;
- økt arbeidsretting;
- raskere spor inn i arbeidslivet for dem med etterspurt kompetanse;
- tett oppfølging, læring og kompetanseoppbygging underveis.

Partene i samarbeidserklæringen foreslår å ta i bruk lønnstilskudd og ulike tilretteleggings- og oppfølgingsordninger (som for eksempel men-

³ Dette er et samarbeidsforum mellom minister for arbeidslivs- og pensjonspolitikk og lederne i de åtte største partsorganisasjonene i landet.

⁴ Arbeids- og sosialdepartementet, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Unio, KS, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Hovedorganisasjonen Virke, Akademikerne og Arbeidsgiverforeningen Spekter.

torstøtte) som forsterkende arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Et viktig poeng i samarbeidserklæringen er at samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivets parter skal forsterkes gjennom at de fordeler videre satsing mellom seg. Myndighetene skal ta seg av oppfølgingen knyttet til integreringsloven (2020), mens arbeidslivets hovedorganisasjoner skal bidra med flere og varierte tiltaksplasser i arbeidslivet for å sikre arbeidstrening, opplæring og kompetanseheving samt spre informasjon til bedrifter om hurtigsporet og den nye satsingen (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016).

Med samarbeidserklæringen som en oppfølging av Integreringsmeldingen ble hurtigsporet presentert som en policybeslutning. NAV, kommunene og partene i arbeidslivet fikk dermed en ytterligere konkretisering av hvordan de skal arbeide for å øke arbeidsdeltakelsen blant flyktninger.

HURTIGSPORET SOM SYMBOLPOLITIKK - I UTAKT MED SAMFUNNSUTFORDRINGEN

Jeg vil nå gå nærmere gjennom hva som har kommet frem om hurtigsporet, og jeg vil se nærmere på om dette kan bidra til å forklare den manglende suksessen til hurtigsporet, som omtalt av Rambøll (2019). Denne gjennomgangen vil vise at selv om man har en policybeslutning, er det ikke gitt at denne kan implementeres uten ytterligere policyutforming. Dette peker på at det å studere policyer som en syklus vil være nyttig her. De senere årene har det å forstå ulike konsekvenser av policyutformingen og begrensninger knyttet til denne fått større forskningsfokus (jf. Schneider & Sidney, 2009).

Hvilket hurtigspor?

I løpet av møtet med de lokale NAV-kontorene i oppstarten av prosjektet ble det klart at både lederne og programrådgiverne var usikre på hva hurtigsporet skulle være og bety for dem i deres daglige arbeid, selv om de kjente til ordningen og hensikten med den. Denne usikkerheten vekket vår nysgjerrighet, og datainnsamlingen startet med utgangspunkt i at vi forventet lite kjennskap til hurtigsporet.

Av de 62 intervjuene vi gjennomførte, viser kategoriseringen at det kun er 28 som sier at de kjenner til hurtigsporet, og seks personer sier at de kun kjenner til det som et begrep og ikke kan redegjøre for innholdet. Ser vi nærmere på disse tallene, kommer det frem at det er store forskjeller mellom de ulike kommunene. Færrest kjenner til hurtigsporet i Fjell kommune og flest i Fjord kommune. De kommunale forskjellene kan nok i all hovedsak forklares ut fra kommunenes varierende fokus på hurtigsporet; fra å ha satt av ekstra tidsressurs til ikke å prioritere arbeidet med hurtigsporet på grunn av andre arbeidsbelastninger.

I hele datamaterialet på 62 intervjuer er det én flyktning og to arbeidsgivere som kjenner til hurtigsporet. Hurtigsporet er en administrativ ordning som de som arbeider tettest med deltakerne i introduksjonsprogrammet, skal kjenne til, og det er derfor forventet at flyktninger og arbeidsgivere ikke kjenner til ordningen. Våre funn om dårlig kjennskap til hurtigsporet er i tråd med Rambøll (2019), som fant at både ledere av introduksjonsprogrammet og i NAV var usikre på hva hurtigsporet skulle innebære.

Det at ledere og programrådgivere i de lokale NAV-kontorene i 2017 og 2018 ikke kjenner til hva hurtigsporet skal være, viser at policyens realisering i konkrete tiltak og arbeidsmåter er mangelfull. Policyutformingen på styringsnivået har ikke vært tilstrekkelig konkretisert og detaljert til at utførerne har forståelse av hva de skal gjøre. Dermed ser vi at en uklar policyutforming ikke kommer til syne hvis man kun studerer det på styringsnivået, men at det synliggjøres når man studerer hvordan det iverksettes på enkeltpersonnivå.

Hurtigsporets uklare målgruppe – «jeg tror de hurtigsporer seg selv»

Det at både lederne og programrådgiverne i de lokale NAV-kontorene var i tvil om hva hurtigsporet skulle bety for dem, forstår jeg som en usikkerhet knyttet til hvem målgruppa for ordningen skal være. Samarbeidserklæringen definerer målgruppa til å være «innvandrere med fluktbakgrunn som kan klare seg uten lange, forutgående opplæringsløp» (Arbeids- og sosialdepartementet mfl., 2016, s. 2). I tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2017 spesifiseres det ytterligere at hurtigsporet gjelder «deltakere som har etterspurt kompetanse»

(Arbeids- og sosialdepartementet, 2017, s. 4). Integreringsmeldingen definerer målgruppa for tiltakene til å være: «de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 42). Det vi kan lese ut fra dette, er at det gjelder flyktninger som har med seg en kompetanse som gjør at de ikke trenger lange opplæringsløp.

Til tross for disse formuleringene av målgruppa for hurtigsporet uttrykker informantene at de er uenige i hvem målgruppa for tiltak bør være. Definisjonen av målgruppa som flyktninger *med* kompetanse gjør at det her er snakk om tiltak mot det Schneider og Sidney (2009, s. 107) kaller ei «heldig stilt» gruppe (ressurssterke med positivt inntrykk). Informantene våre etterlyser tiltak rettet mot avhengige (ressurssvake med positivt inntrykk) og avvikere (ressurssvake med negativt inntrykk). To sitater fra Fjell og Sjø kommune tydeliggjør dette og viser hvordan de mener tiltakene heller bør rettes mot de ressurssvake:

Utfordringen er jo dem med liten og ingen skolegang, særlig kanskje analfabeter, kvinner på 40–50 år som aldri har vært i jobb, som nå skal lære seg norsk, de skal lære seg å gå på skole, og det å få dem ut i arbeid er kanskje den største utfordringen på landsbasis egentlig. (Ansatt/leder kommunal tjeneste, Fjell kommune)

Og de som kommer som analfabeter, hvordan jobber vi godt med dem for å kvalifisere dem. Hvordan ... Vi har ikke ... så uavhengig av hurtigsporet så mangler vi løp for de her gruppene i et ordinært introløp. (Ansatt/leder kommunal tjeneste, Sjø kommune)

Det at hurtigsporet ikke treffer den målgruppa informantene mener er viktigst, har også kommet frem i samtalene vi har hatt med NAV i for- og etterkant av datainnsamlingen. Det er et tydelig funn i prosjektet at programrådgiverne er mer opptatt av at samfunnet bør sette i gang målrettede tiltak for personer som sliter med helseutfordringer.

Informantene poengterer samtidig at de flyktningene som kan falle inn i hurtigsporets definerte målgruppe, uansett vil klare seg. En ansatt i NAV i Fjell kommune uttrykker dette slik: «Jeg tror de [kandidater til hurtigsporet] hurtigsporer seg selv.» Samtidig forteller andre informanter at de

allerede gir den definerte målgruppa ekstra oppmerksomhet, og at de har arbeidet ekstra med dem over lengre tid. En informant forteller at hurtigsporets målgruppe «vil hjelpe seg selv» (ansatt/leder kommunal tjeneste, Sjø kommune). Til tross for dette er det ikke uenighet blant informantene om at hvis noen kommer raskere gjennom introduksjonsprogrammet og ut i arbeid, vil det frigjøre tid til dem som trenger mer rettleiding og veiledning: «... slik at programrådgivere kanskje kan bruke mer tid på de som sliter mest da» (ansatt/leder kommunal tjeneste, Sjø kommune).

Den ulike forståelsen av målgruppene antyder at de som utformer policyen, og de som skal iverksette den, ikke har en felles forståelse av hvem som trenger ekstra tiltak. Policystudier har siden tidlig 1990-tall blitt kombinert med teorier om sosialkonstruktivisme (jf. Schneider & Sidney, 2009). Dette bidrar til en forståelse av at det ligger varierende grader av politisk makt tilknyttet ulike målgrupper. Schneider og Sidney (2009) poengterer at de målgruppene som blir definert som mer ressurssterke, også er de målgruppene politikerne ønsker å nå med sine tiltak, noe som er helt tydelig i dette eksempelet med hurtigsporet. Winter (2003) spesifiserer at kunnskap om målgruppens motivasjon og ressurser er viktig for å lykkes med tilpassede tiltak, og denne kunnskapen er det ledere og programrådgivere i de lokale NAV-kontorene som besitter i langt større grad enn beslutningstakerne på styringsnivået.

Informantenes ønske om å fokusere på dem som i utgangspunktet ikke helt enkelt vil komme seg i arbeid, kan på lang sikt være mer samfunnsøkonomisk enn det å fokusere på de ressurssterke. Løsningen kan være å bidra til at langt flere havner i en 'heldig stilt' målgruppe; de som deltar i arbeidslivet. Dermed får man *flere* i arbeid enn om man bare satser på dem som allerede er godt kvalifiserte, og som sikkert ville fått seg arbeid etter hvert uansett. Samtidig må vi også ta hensyn til at det rent politisk sett er enklere å innrette tiltak mot en 'heldig stilt' målgruppe, siden disse tiltakene ofte er skjønnsbaserte, enklere å implementere og gir større gevinster hurtigere (Schneider & Sidney, 2009). Slik sett kan man forstå hurtigsporet som symbolpolitikk som er egnet til å vekke begeistring og engasjement, men vanskelig å iverksette i praksis.

Overskriften på dette kapittelet viser til at hurtigsporet kom fra Sverige og er inspirert av det svenske «snabbspåret». Sveriges «snabbspår» ble imidlertid utarbeidet fra høsten 2015 og ligger dermed ikke langt foran

Norge. Det Sverige har lyktes med, er å konkretisere målgruppa i langt større grad, og å koble «snabbspåret» direkte til ulike yrker. Allerede høsten 2016 kunne flyktninger i Sverige med bakgrunn som for eksempel kokk, slakter, maskintekniker (og 11 andre yrker) følge ferdigetableerte 'spor' (Arbetsförmedlingen, 2016). Dermed ser vi at der Sverige har valgt ulike løsninger for ulike yrker, velger Norge en standardisert og universell løsning, som ikke tar hensyn til at ulike yrker og kompetanse krever ulike 'spor'. Nettopp universelle løsninger er en av informantene våre inne på, og informanten etterlyser større differensiering og konkretisering av hva man kan veilede flyktningene til:

Det inkluderingsarbeidet vårt over tid har vært for standardisert, uansett om du kommer som en høyt utdannet person eller analfabet, så har du blitt puttet inn i et eller annet, skjematisk sett har du blitt puttet inn i samme løp, og har forventet at du skal ha samme ståsted når du er ferdig med det løpet. (Ansatt/leder, Fjord kommune)

Sett opp mot Sverige kan nettopp det at hurtigsporets målgruppe er såpass vid, og ikke ytterligere konkretisert ut fra ulike yrker, bidra til at man heller ikke lykkes med gjennomføringen av hurtigsporet.

Hurtigsporet svarer ikke på samfunnsutfordringen

Når vi har konkludert med at hurtigsporets målgruppe er uklar, kan vi også si at den reflekterer en uenighet om hva samfunnsutfordringen er forstått til å være. Våre informanter har pekt på at de ikke anser ressurssterke flyktninger med «atterspurt kompetanse» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017) som den største samfunnsutfordringen innenfor dette feltet. De peker heller på flyktninger med helseutfordringer. Videre er mange av våre informanter opptatt av at den store utfordringen i introduksjonsprogrammet heller dreier seg om overgangen fra fullført introduksjonsprogram til arbeidsrettet oppfølging i NAV. Informantene våre poengterer at mange flyktninger trenger lengre tid i introduksjonsprogrammet for å lære seg språket og skaffe seg arbeid. Når flyktningene er ferdig med introduksjonsprogrammet, skal det gjennomføres overføringssamtaler med flyktningen,

programrådgiveren og dem som jobber med arbeidsrettet oppfølging i NAV. I mange tilfeller blir ikke disse samtalene gjennomført, og flyktinger vil da automatisk motta økonomisk sosialhjelp (Pettersen, 2018). Samtidig har vi i ettermøtene med NAV fått en tydelig forståelse av at rammene for det løpet flyktingene gjennomgår, oppfattes som bindende heller enn som rådgivende. Dette innebærer at normen er at man bruker maksrammen på tre måneder på bosettingsprosessen, og at man bruker to eller tre år på introduksjonsprogrammet. Manglende dialog og samarbeid på tvers av disse fasene kan nok hovedsakelig skyldes at de ulike fasene er ulikt organisert og har forskjellig ansvar (Aure & Fedreheim, 2020). Dette kan også påvirke hvorvidt man lykkes med å få flyktinger hurtig ut i arbeid. En av informantene fra Fjord kommune uttaler følgende om dette: «Det kan høres ut som en normal prosess, men hvis motsatsen er at de havner i sosialkøen, og venter nesten tre måneder på at vi tar tak i saken, så er det jo definitivt et hurtigspor å få i gang den overgangen» (ansatt/leder NAV, Fjord kommune).

Variierende oppfatninger av hva utfordringene er, fører til variasjoner i forståelsen av hva man skal gjøre for å løse disse utfordringene. Howlett (2009) har påpekt at prioriteringer av mål og tiltak kan variere ut fra hvilke politiske verdier man har, ikke bare i vedtaksfasen, men gjennom hele implementeringsløpet. Den sosiale konstruksjonen av hva utfordringene er, hvem som er målgruppa, og hva tiltaket skal være, er dermed en svært viktig del av enhver policyutforming (Schneider & Ingram, 1997), og Bacchi (2016) etterlyser et større fokus på hvordan problemer blir konstituert i policyutforming. Det interessante her er at det da ser ut til at det er store forskjeller mellom hva styringsnivået og våre informanter mener er utfordringene, noe som helt klart er med på å påvirke hurtigsporets gjennomføring. Da ligger utfordringen med å iverksette slike policyer i at problemdefinisjonen har blitt gjort av dem som har autoritetsposisjoner (Bacchi, 2016). Dette kan dermed bety at samarbeidserklæringen ikke favoriserer de utfordringene NAV-ansatte står i daglig, siden deres virkelighetsforståelse er annerledes enn styringsnivåets, og disse dermed har ulike løsnings på utfordringen med å få flere flyktinger i arbeid. Enhver beskrivelse av virkeligheten blir preget av tolkning, og tolkningen involverer vurderinger og det å ta valg (Bacchi, 2016).

Nytt navn på noe man allerede arbeider med?

Programrådgiiverne vi har intervjuet, ser ikke de samme samfunnsutfordringene som samarbeidserklæringen adresserer, og paradoksal nok fremhever de at de lenge har arbeidet med å identifisere de ressurssterke og forsøkt å prioritere en satsing på dem:

Men dette her med at NAV skal tidligere inn, det føler jeg egentlig ikke er noe nytt. For det kom jo i rundskrivet i 2015, og der blir det påpekt akkurat de samme tingene, så det var ikke noe nytt som kom i hurtigsporet. For i våre rutiner så har vi sagt at de skal inn, de skal være med. (Ansatt/leder kommunal tjeneste, Fjord kommune)

Til tross for at informantene poengterer at de allerede arbeider etter prinsippene i hurtigsporet, ser de at arbeidet kan trenge en ekstra push. En av informantene fremhever at de trenger å fokusere mer på arbeidet med kvalifisering:

Kanskje vi bare skal konsentrere oss om å forbedre den jobbinga vi gjør med kvalifisering? Og få gode rutiner på kvalifisering. Få mer kompetanse internt på alle de tingene som har med kvalifiseringsløpet å gjøre, altså utdanningssystemer, utenlandsk utdanning, realkompetansevurdering og alle de her spesifikke tingene som vi i dag ikke føler at vi har helt innunder huden. (Ansatt/leder kommunal tjeneste, Sjø kommune)

En annen poengterer at satsingen kan bidra til at de samler seg og arbeider mot et felles mål: «De her nye finordene har som egenskap [...] at de i hvert fall kan, kan samle alle gode ressurser om et mål» (ansatt/leder NAV, Sjø kommune). Informanten poengterte videre at det da var viktig å sette makt og handling bak dette for å lykkes med satsingen, noe jeg forstår som at arbeidet måtte tillegges ekstra ressurser. En arbeidsgiver i Fjell kommune har illustrert nettopp dette på en god måte: «For å si det sånn, om du har et gammelt damplokomotiv også tar du et skilt og maler og limer det på, også skriver du hurtigtog, så går ikke toget noe fortere» (arbeidsgiver, Fjell kommune).

Det at informantene så tydelig fremhever at de allerede arbeider ut fra prinsippene i samarbeidserklæringen og tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet (2017), kan forklares på flere måter. For det første kan det bety manglende eller dårlig kommunikasjonen om hva hurtigsporet faktisk er. For det andre kan det bety at hurtigsporet kun er symbolpolitikk og et ønske om å vise at man satses og faktisk gjennomfører noen tiltak, og at det reelt sett derfor ikke er noe spesielt nytt som skal gjennomføres. For det tredje kan det være et tegn på at de uklare formuleringene fører til at de som skal iverksette hurtigsporet, heller lar være enn å bruke tid og krefter på å forstå og ta i bruk ordningen. Lipsky (2010, s. 3) viser hvordan det han kaller 'bakkebyråkrater'⁵ (her: ansatte i NAV og kommunale flyktningetjenester) bruker ulike unnlatesstrategier når de iverksetter politiske beslutninger. Bakkebyråkratene jobber i komplekse systemer under stort tidspress og vil hele tiden måtte gjøre prioriteringer i arbeidet sitt. Dermed kan vi heller ikke se bort fra at Bjerck mfl. (2018) sitt funn om at hurtigsporet representerer nok et «ovenfra-ned»-tiltak, betyr at flere strategier tas i bruk av ledere og ansatte i NAV og kommunale flyktningetjenester for å «overvinne» de nye pålagte tiltakene.

AVSLUTNING

Begrepet hurtigsporet peker på at noe skal skje hurtigere nå enn før, og i dette tilfellet er det snakk om at flyktninger skal få arbeid eller utdanning hurtigere enn de ville gjort uten dette tiltaket.

I dette kapitlet har jeg vurdert mulige forklaringer på hvorfor hurtigsporet ikke har lyktes. Hurtigsporet, som kommunisert gjennom samarbeidserklæringen, er et eksempel på at ulike virkelighetsforståelser og variasjoner i oppfatningen av utfordringene kan bidra til at man bommer på målformuleringer, målgruppa og tiltakene i en policy. Sett under ett kan dette bidra til hurtigsporets manglende iverksettelse i Norge. Regjeringens nye integreringsstrategi «Integrering gjennom kunnskap» (Kunnskapsdepartementet, 2018) nevner ikke hurtigsporet med et ord, til tross for at strategien ble publisert kun 2,5 år etter at samarbeidserklæringen ble undertegnet. Likevel er mange av de samme satsingene videreført fra samarbeidserklæringen til integreringsstrategien. Dette viser at

⁵ Ordet er oversatt fra «street-level bureaucrats».

innholdet i policyen fortsatt er relevant og viktig, men at selve policybeslutningen og begrepet, hurtigsporet, kanskje sees på som mindre viktig.

I politikken vil det alltid være målsettinger og tiltak som ikke blir gjennomført, og mye må testes ut før man kan konkludere om en policy lykkes. Når policybeslutninger iverksettes, skal man også implementere det som er et produkt av forhandlinger og kjøpslåinger mellom politikere og byråkrater, med alle de ulike parti- og verdisynspunktene dette medfører. I vårt tilfelle ser vi tydelig at ulike virkelighetsoppfatninger påvirker implementeringen. De som skal iverksette policyens innhold, påvirkes dermed av den uklare policyutformingen. Akkurat dette kommer NAV-leder Kari Eltvik Hanssen nærmere inn på i sin kommentar til funnene som er presentert her. Resultatet av den uklare policyutformingen er at NAV-lederne og programrådgiverne også blir viktige bidragsyttere i utformingen av policyen, siden det er de som må ta beslutninger om hvordan hurtigsporet skal forstås og iverksettes. Hvis dette overføres til litteratur om policyer, ser vi at syklusbegrepet gis enda større relevans. Dette betyr at policyutformingen gjøres både som en del av implementeringen og som et forarbeid før en policybeslutning. Dermed viser også denne gjennomgangen at hvis man skal lykkes med en policy, er det viktig at man prioriterer arbeidet med policyutformingen.

Samtidig kan vi ikke utelukke at policybeslutningen hurtigsporet også hadde til hensikt å være politisk oppmerksomhetsskapende, og som antydning tidligere, også er symbolpolitikk. Det er ikke alle policybeslutninger som er egnet for implementering, og policyer har begrenset varighet (Hill & Hupe, 2009). Kanskje var policybeslutningen en måte å mobilisere arbeidsgivere på til å bidra til arbeidsinkludering av flyktninger, eller en måte å sette det sterkere på agendaen i lokale NAV-kontorer og kommuner? På den måten kan policybeslutningen hurtigsporet forstås som en påminning om de ulike aktørenes samfunnsansvar for sterkere integrering av flyktninger.

Policyutformingen slik den har fremstått her, kan også forstås som en ikke-kommunisert invitasjon til bred deltakelse i policyutformingen. Politikken utformes ikke ferdig av beslutningstakerne, og det er dermed et behov for å studere policyutforming på flere nivåer av styringshierarkiet. For å lykkes med policyer er det viktig at policyutformingen ligger på plass, og at det er tydeliggjort hvem sitt ansvar det er. Og ikke minst er det

viktig at man går bredt ut for å identifisere problemet man ønsker å løse, og tilstanden man ønsker å nå.

Denne gjennomgangen har vist til flere mulige årsaker for at hurtigsporet ikke har lyktes. McConnell (2010) har pekt på flere ulike faktorer som årsaker til at policyer ikke lykkes, og flere av disse er gjenkjennelige i denne gjennomgangen: Målsettingene er ikke nådd, nøkkelpersoner støtter ikke tiltaket, det er ingen grad av innovasjon, og den normative oppfatningen er at hurtigsporet var feil tiltak til utfordringen. Samtidig er dette eksempelet også et tegn på at selve prosessen har mislyktes, og at ideen ikke har blitt realisert gjennom de ulike stegene i policyutformingen (Howlett, 2012).

For flyktninger og de som til daglig arbeider med gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, har hurtigsporets uklare målsettinger og innhold skapt unødvendig frustrasjon og forvirring. Denne gjennomgangen viser da tydelig hvordan uklar utforming og utydelige forutsetninger bidrar til arbeidspress og en vanskeligere arbeidshverdag for de ansatte i NAV og kommunale flyktningetjenester.

REFERANSER

- Ager, A. & Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
- Arbets- og sosialdepartementet. (2017). Tildelingsbrev for 2017. 24.01.2017. Mottaker: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2017/tildelingsbrev-2017-arbeids--og-velferdsdirektoratet.pdf>
- Arbets- og sosialdepartementet, NHO, LO, VIRKE, Unio, Spekter, Akademikerne, KS, YS. (2016). *Samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/3950cf3809a94680b6d2d3e1920f1c06/samarbeidserklaring_integrering_arbeidslivet.pdf
- Arbetsförmedlingen. (2016). *Arbetsförmedlingens lägesbedömning av arbetet med snabbspåren*. Hentet fra <https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d-4f16735f3976ea9e/rapport-snabbsparen-201610.pdf>
- Arbetsförmedlingen. (2017). *Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspåren*. Hentet fra <https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d-4f16735f3976eae0/Snabbsp%C3%A5r%20MASTER%20P1.0-19%20170523.pdf>
- Arbetsmarknadsdepartementet (2009). *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd* (Prop. 2009/10:60). Hentet fra <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2009/11/prop.-20091060/>
- Arbetsmarknadsdepartementet. (2016). *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet* (Ds 2016:35). Hentet fra: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2017/03/ett-nytt-regelverk-for-nyanlanda-invandrades-etablering-i-arbets--och-samhallslivet>
- Aure, M. & Fedreheim, G.E. (2020, 3. juni). *En podcast om hvordan arbeidet med å få flyktninger inn i arbeidsmarkedet kan organiseres* [Podkast]. Episode 1 i podkastserien «Arbeidsinkludering av flyktninger». Hentet fra <https://soundcloud.com/uitpodcast/1-hvordan-arbeide-for-a-fa?in=uitpodcast/sets/arbeidsinkludering-av-flyktninger-en-podkastserie>
- Bacchi, C. (2016). Problematizations in Health Policy: Questioning How «Problems» Are Constituted in Policies. *SAGE Open*, 6(2). <https://doi.org/10.1177%2F2158244016653986>

- Bjerck, M., Eide, T. H., Røhnebæk, M. & Andersen, T. (2018). *Motivasjon og hindre for inkludering av flyktninger: et dypdykk i arbeidsgiverperspektivet* (Rapport nr. 02/2018). Hentet fra https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2018/04/201802_Motivasjon_og_hindre_for_inkludering_av_flyktninger.pdf
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Bungum, B., Forseth, U. & Kvande, E. (2015). *Den norske modellen: internasjonalisering som utfordring og vitalisering*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: et integreringspolitisk paradigmeskifte?* (Rapport nr. 2011:19). Hentet fra <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/item/introduksjonsordningen-for-nyankomne-innvandrere>
- Fedreheim, G. E. (2013). *Value creation on Norway's green gold: an analysis of policy formulation and implementation in the field of nature conservation*. (Doktoravhandling, Universitetet i Nordland). Hentet fra <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/handle/11250/139944>
- Goggin, M. L. (1990). *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Co.
- Hill, M. (2009). *The public policy process* (4. utg.). Harlow, England; New York: Pearson Longman.
- Hill, M., & Hupe, P. L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance* (2. utg.). London: Sage.
- Howlett, M. (2009). Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555. <https://doi.org/10.1177%2F0192512112453603>
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80 (Opphevet)). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. (Meld. St. 30 (2015–2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/>

- Kjellberg, F. & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. Oslo: TANO.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* (St.meld. nr. 17 (1996-1997)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-1996-1997-/id191037/>
- Korac, M. (2001). Cross-ethnic networks, self-reception system, and functional integration of refugees from the former Yugoslavia in Rome. *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale*, 2(1), 1–26. <https://doi.org/10.1007/s12134-001-1017-9>
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M., & Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- May, P. J. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187–206. <http://www.jstor.org/stable/4007381>
- McConnell, A (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345–62. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- McGinnis, M. D. (2011). Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39(1), 51-78. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00396.x>
- NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37d-a747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>
- Pettersen, I. M. (2018). *Organisering av samarbeid mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger. «Hurtigsporet»* (Master i sosiologi). UiT Norges arktiske universitet, Tromsø.
- Rambøll. (2019). *Hurtigsporfornyankomneflyktninger*. (Rapport). Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/44537335b14c4381b93f00d598269429/hurtigspor.pdf>

- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samfunnsstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 01-01/2008(24), 86–107.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Schneider, A., & Sidney, M. (2009). What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal*, 37(1), 103–119. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>
- Sosial- og helsedepartementet. (1992). Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (St.meld. nr. 39 (1991-1992)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=4487>
- Sosial- og helsedepartementet. (1995). Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994-1995)). Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&p-sid=DIVL443&pgid=c_0349
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). *Integration af nye borgere*. Hentet fra <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integration-af-nye-borgere>
- Winter, S. (1994). *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.
- Winter, S. C. (2003). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In J. Pierre & B. G. Peters (Eds.), *Handbook of public administration* (s. 212–222). London: Sage.
- Øverbye, E. & Stjernø, S. (2012). *Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Øversveen, E., & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV. Arbeidslinja i praksis. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 5–24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>

KOMMENTARTEKST FRA NAV-ANSATT

Kari Eltvik Hanssen, enhetsleder, NAV Harstad

Dette kapittelet ble delt med programrådgiverne som jobber i praksisfeltet. Jeg inviterte til møte for å reflektere over kapittelet og snakke om hvilke innsikter og lærdom vi hadde fått etter å ha lest det. Det var to programrådgivere i tillegg til meg som deltok i dialogen.

Vi opplevde kapittelet som både informativt og kunnskapsintensivt. Første delen, som omhandler policyutforming og -beslutning, er både informativ og gir et godt grunnlag til å forstå politikkenes vesen. Det opplevdes som både interessant, spennende og lærerikt. Kapittelet ga oss svært god innsikt i og kunnskap om prosessen fra policyutforming til implementering samt praksisfeltets erfaringer med spede forsøk på å implementere hurtigsporet. Vi kjente oss godt igjen i analysen og beskrivelsen av hvordan praksisfeltet strevde med både å forstå og konkretisere det vi opplevde som en uklar policybeslutning.

Kapitlet, som omhandler prosessen fra intervjuene og forskerens drøfting og analyse, er svært gjenkjennelig. Det er god lesning for oss som jobber i praksisfeltet, og vi opplever at forskerne har fått med seg det vi ønsket å formidle om hurtigsporet, og den usikkerheten vi kjente da det skulle konkretiseres og gjennomføres i praksis. Vi hadde flere runder internt for å diskutere hvordan vi skulle forstå og fortolke hurtigsporet, men vi opplevde det som utydelig, og det var utfordrende å forstå essensen i hva som var ønsket med hurtigsporet. Mange av de tiltakene som lå til grunn i samarbeidserklæringen, var allerede tatt i bruk. Vår erfaring var at de flyktningene som hadde med seg en kompetanse, ofte har en rask og smidig gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Vi opplevde det som ekstra interessant å lese om hvordan Sverige hadde utformet og konkretisert sin policy. Det var veldig tydelig hva de ønsket, både av målgruppe og yrkesgrupper, og dermed tydeligere hva de ønsket skulle skje i praksisfeltet. Å få en så konkret bestilling ville etter vår mening bidra til at hurtigsporet ikke bare ble et nytt begrep på allerede etablert praksis, men noe nytt som ville bidra til at flere flyktninger kom i arbeid og ble selvforsørget. Samtidig opplevde vi at det generelt er lite fokus på at det å lære språk, lære norsk, ikke er gjort i en

hurtigvending, men noe mange strever med og trenger god tid til. Som poengtert i kapittelet ble hurtigsporet i Norge lite konkretisert, men med en forventning om at de som jobbet i praksisfeltet, skulle oversette og konkretisere hva hurtigsporet skulle være. Det skjedde ikke, på tross av gode forsetter. I stedet opplevde mange ansatte at de ikke mestret jobben sin, siden vi ikke klarte å konkretisere hva hurtigsporet skulle være, og få resultater ut av det.

Med innføringen av hurtigsporet opplevde vi at det var en mismatch mellom behovet vi så fra praksisfeltet, og hva politikerne ønsket. Vi opplever at forskerne har fått med seg at vi erfarer at det er større utfordringer å bistå de som strever mest, når det gjelder å lære språk, overkomme helseutfordringer, mestre hverdagen og bli selvforsørget. Det er disse menneskene som opptar mye av tiden til dem som følger dem opp og skal bidra til at de blir selvforsørget. Når det gjelder denne målgruppen, savnes det en tydeligere policy, konkrete strategier og tiltak for hvordan få dem i arbeid. Dette opplever vi at forskerne har lyttet til og adressert.

Hvordan kan innsikten fra dette kapittelet komme brukerne til gode?

Kapittelet leses som en undersøkelse av prosessen med å utforme en policy og iverksette denne i praksisfeltet. Vi opplever det da som utfordrende å se hvordan brukerne og ansatte i praksisfeltet skal bruke kapittelet for å gjøre forbedringer.

Det er utfordrende å se hvordan kapittelet skal komme brukerne til gode, eller hvordan vi skal ta lærdommen inn i vår egen arbeidshverdag. Som nevnt tidligere opplever vi dette som et informativt og kunnskapsintensivt kapittel. Vi opplever det ikke som et konkret verktøy som vi kan bruke for å utvikle og få til bedre møter og utviklingsprosesser på vårt nivå. Vi tenker at det kanskje ikke var tanken bak kapittelet, men at det var mer en kunnskapsstudie. Vi ser klart at kapittelet gir oss større forståelse for politikkkutforming og hvordan praksisfeltet tar imot en utydelig og uklar policybeslutning, og vi gjør oss noen tanker om hvordan det kunne vært gjort annerledes. Her viser vi til erfaringer og hva vi kan lære av Sverige.

Det er ikke så ille at det ikke er noe lærdom vi kan ta med oss, og som også kommer brukerne til gode. Kapittelet kan bidra til at de som har denne brukererfaringen, engasjerer seg i politikkkutforming, både

på system- og praksisnivå. Det tenker vi ville være en stor gevinst, men det krever også at de som former politikken, tar brukerne med tidlig i prosessen. Vår mening er at skal en lykkes godt med en slik policyutforming, kreves at det engasjeres aktører på flere ulike nivåer i fagfeltet tidlig i prosessen når politikken skal formes. Og det er sentralt at arbeidslivet/ arbeidsgivere er med på laget.

Dette kapittelet viser at det nytter lite at en på overordnet nivå utformer en policy eller et tiltak som praksisfeltet ikke helt klarer å se hensikten med, og som ikke er det praksisfeltet mener det er mest behov for. Det trengs dialog mellom nivåene og gode analyser av hvor «skoen trykker», og tydelige og mer konkrete avgrensninger slik at det forstås av praksisfeltet og sees som nødvendig. Vi tenker at sjansen for å lykkes ville vært mye større hvis praksisfeltet hadde vært hørt og fått anledning til å påvirke hva som er viktig å gjøre for å lykkes med inkludering i arbeids- og samfunnsliv for bosatte flyktninger.

Kapittelet gir viktig kunnskap og bør brukes i læringsøyemed om hvordan en tidlig i prosessen av en policyutforming bør inkludere erfaringskompetanse og se på mer på hvor en lykkes med gode inkluderingsprosesser i arbeids- og samfunnsliv. Det er slik at ikke alle tiltak passer alle, og det bør være mer mulighet for «skreddersøm».

En viktig lærdom for oss som jobber i praksisfeltet, er hvordan vi skal legge opp gode prosesser for å få til en god implementering av en policybeslutning. For oss blir det i fremtiden viktig å systematisere og konkretisere policybeslutningen for å skape mening for oss om hvordan vi skal forstå og iverksette konkrete tiltak for å oppfylle målsettingen. Vi kunne arrangert egne fagmøter hvor policybeslutningen ble presentert, og få til gode prosesser for konkretisering av hurtigsporet. Vi kunne ha brukt bedre tid til å «plukke det ifra hverandre» og forstå bedre. Men vi ønsker å bemerke at vi også etter å ha lest kapittelet sliter vi med å forstå hensikten med hurtigsporet, sett opp mot at de fleste har behov for å lære norsk for å bli integrert i arbeids- og samfunnsliv.

Vi ser nå at da vi drøftet hurtigsporet, var vi veldig opptatt av utdanning, og da gjerne høyere utdanning. Kapittelet gir oss en viktig lærdom om at vi fortolket veldig snevert. Nå når vi vet hva Sverige gjorde, ser vi at vi også burde ha inkludert og tenkt på de praksisnære yrkene. Vi har

i mange år vært opptatt av godkjenning av utdanning og erfarer at det ofte kan ta lang tid. Dette kan kanskje være en forklaring på at arbeidskulturen og fagkulturen i praksisfeltet har stor betydning for hvordan en fortolker en policybeslutning som er utydelig og uklar.

Vi tenker at alle parter kan ta lærdom av kapitlet, men at det største læringspotensialet er for dem som utformer politikken.