



«Et spesialisert barnehagetilbud på kort sikt gir god inkludering på lang sikt», med flyktningbarnehagen 1987-2017 som case.

Strukturelle valg som påvirker integrering og inkludering av flyktningbarn

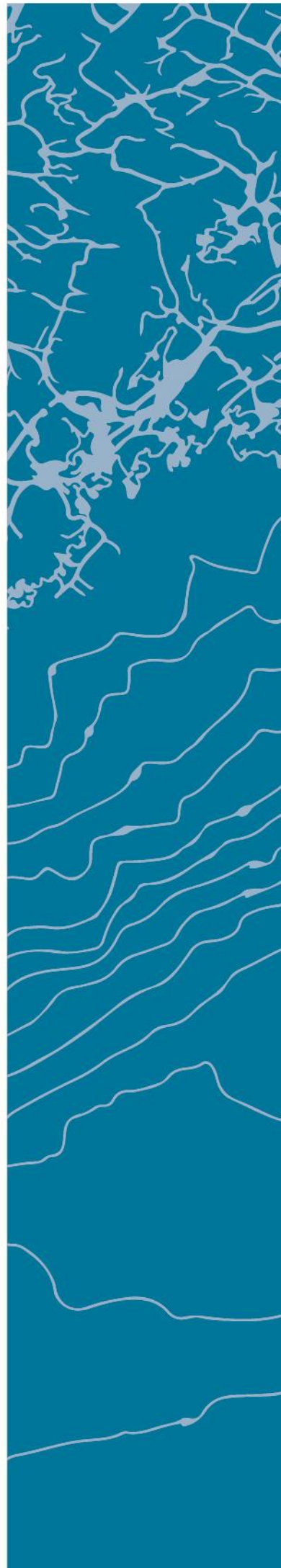
MAY BRITT AANUNDSSEN

VEILEDER

Linda Hye
Morten Øgård

Universitetet i Agder, [2018]

Fakultet for samfunnsvitenskap



0.0 TITTEL:

«Et spesialisert barnehagetilbud på kort sikt gir god integrering og inkludering på lang sikt», med flyktningbarnehagen 1987-2017 som case.

Strukturelle valg som påvirker integrering og inkludering av flyktningbarn

Forord

Jeg har jobbet innen feltet flyktningbarn og barnehage hele mitt yrkesaktive liv. Når jeg fikk anledning til å ta en mastergrad gjennom jobben min i Kristiansand kommune falt valget til tittel for masteroppgaven naturlig på et tema som har fulgt meg hele veien. Hva er best; å skille ut de nyankomne flyktningbarna og gi dem spesiell oppfølging og oppmerksomhet, eller å integrere dem med de andre barna i ordinære norske barnehager fra dag 1.

Jeg håper at jeg med denne oppgaven har belyst fordeler og ulemper med begge måter å organisere dette integreringsarbeidet på, og at oppgaven kan bli til inspirasjon for en diskusjon om temaet både i min hjemkommune og andre steder.

Jeg vil takke mine veiledere på UIA Linda Hye og Morten Øgård som har gitt meg uvurderlige innspill i denne prosessen og hjulpet meg i mål med innleveringen. Jeg vil også takke Kristiansand kommune ved min leder Oppvekstdirektøren som har gitt meg denne muligheten. Ikke minst vil jeg takke alle mine gode kollegaer i egen enhet og i sektoren som har bidratt med inspirasjon og data som informanter og respondenter i oppgaven. Til slutt vil jeg takke min kjære mann som har bidratt med alt det andre «støtteapparatet» rundt som jeg aldri kunne ha klart meg uten og ikke minst mine to kjære unge voksne barn, Mathias og Kaja som fra hvert sitt studiested har oppmuntret og hjulpet meg underveis og nå i innspurten.

May Britt Aanundsen

Antall ord: 26 698

Juni 2018

Innholdsfortegnelse

1. Tema og problemstilling	5
1.2 Presentasjon av problemstilling med avgrensning	6
1.3 Oppgavens oppbygging	8
2. Integrering og inkludering av flyktninger i Kristiansand kommune generelt og i flyktningbarnehagen spesielt.....	9
2.1 Begrepene integrering og inkludering	9
2.2 Integrering av flyktninger i Kristiansand kommune.....	11
2.3 Flyktningbarnehagen	14
2.3.1 ICDP huset – oppfatningen av barnet og støttebarnet.....	18
3. Teoridel	20
3.1 Valg av teorigrunnlag	20
3.2 «Wicked problems»	20
3.3 Organisasjonsstruktur	23
3.5 Oppsummering om sammenheng mellom denne oppgavens problemformulering og valgt teorigrunnlag.....	30
4 Metode.....	32
4.1 Fremgangsmåte for datainnsamlingen – observasjon som metode	32
4.2 Observasjonsarenaer og bearbeiding av data.....	33
4.2 Validitet og reliabilitet.....	34
5 Presentasjon av datamaterialet	36
5.1 Problemstilling.....	36
5.2 Oversikt over hva de strukturelle valgene ledet til	36
5.2.1 Vertikal arbeidsdeling/spesialisering i organiseringene funksjonsbasert, markedsbasert, matrisestruktur og nettverk.....	37
5.2.2 Horisontal koordinering av/ordninger for samarbeid omkring disse spesialiserte arbeidsoppgavene og ansvarsområdene. Passer i komplekse sammenhenger	43
5.2.3 Stabilitet/Grad av delegering av makt og beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen.....	47
5.3 Sammenfattende analyse av fordeler og ulemper ved en spesialisert organisering av flyktningbarnehagen i Kristiansand kommune.....	50
6 Avslutning, konklusjon og veien videre.....	58

6.1	Hva var forskningsspørsmålet mitt, hvordan gikk jeg frem teoretisk og metodisk for å besvare det, hva fant jeg.....	58
6.2	Gitt mine funn. Hva er mine anbefalinger knyttet til organisering av barnehagetilbudet overfor flyktninger for å i større grad lykkes med integrasjon	76
7.	Litteraturliste	77

1. Tema og problemstilling

Det finnes ikke en felles sentralisert integreringspolitikk ifølge NOVA, 2009, og kommunene er gitt stor frihet og selvstendighet i utformingen av den praktiske integreringspolitikken. Derfor finnes det også stor variasjon mellom kommunene i hvordan de praktiserer dette. I denne kartleggingen spør de om hvorvidt det er sentrale nøkkelpersoner i kommunen som påvirker hvilke strategier kommunen velger å følge og at dette dermed til en viss grad blir personavhengig (Bjerkan, 2009, s.45-58). Kristiansand kommune har valgt en løsning som er denne oppgavens case; flyktningbarnehagen.

Kommunen har i alle år fått spørsmål om hvorfor den har en egen barnehage for flyktninger. Seinst i 2014 stilte politikerne i Oppvekststyret selv dette spørsmålet da de var på besøk for å få presentert tilbudet. Vi har forsøkt å svare på det spørsmålet ved å vise til målsettingene med den organiseringen vi har hatt frem til i dag; nemlig å nyttiggjøre oss den økonomiske tilskuddsordningen (endret seg i 2011), legge tilbudet geografiske nært voksenopplæringen og tilrettelegge praktisk og fleksibelt ved opptak av barn gjennom hele året når de bosettes. I tillegg kommer den faglige målsettingen om å ha en styrket bemanning med vektlegging av morsmål og særskilt kompetanse og forståelse for brukergruppens spesielle behov hos de ansatte. Nasjonal integreringspolitikk skal realiseres i kommunen og vi har en interessant case i vår kommune. Jeg har et ønske om at denne oppgaven i større grad skal bidra til å besvare politikernes spørsmål om dette er den beste måten å løse det på. Det handler om i hvilken grad den spesialiserte barnehagemodellen gir tilleggsverdier som bidrar til integrering og inkludering. Debatten her dreier seg om struktur.

Kristiansand kommune har de siste årene gjennomført prosjektet FLiK (Forskningsbasert Læringsmiljøutvikling i Kristiansand). Fokuset i FLiK er blant annet på inkludering og ett av tre effektmål for prosjektet er å motvirke segregerende tiltak. I Effektmål 2 (Nordahl, Sunnevåg, Qvortrup, Hansen, L.S., Hansen O., Lekhal og Drugli, 2015, s.11) heter det at målet er å «Redusere omfanget av segregerende tiltak overfor barn som trenger særskilt tilrettelegging. Det er både faglige og politiske begrunnelser for å redusere omfanget av segregerte tiltak i barnehager og skoler. Det anses som viktig at ingen barn opplever at de ikke passer inn der de sosialt sett hører til. Tilgang på ny kunnskap om effekter av inkluderende deltakelse i læringsfelleskapet for barn som strever, vil påvirke enhetenes prioritering av inkluderende tilretteleggingstiltak». FLiK handler også om struktur.

1.2 Presentasjon av problemstilling med avgrensning

Alle barn skal sikres gode oppvekstvilkår og inkludering gjennom de ordinære velferdsordningene rettet mot barn, som barnehage, skole, SFO, barnevern, ulike helsetjenester, økonomiske sikkerhet og likebehandling. Dette gjelder også flyktningbarns velferd. Deres rettigheter juridisk sett er som for alle barn hjemlet i en rekke lover som barneloven og barnevernloven etc. Introduksjonsloven som kom i 2004 er det første særskilte tiltaket i norsk integreringspolitikk som er lovfestet. Den gjelder imidlertid kun voksne flyktninger og deres rettigheter med tanke på integrering. Norske kommuner kan i tillegg til å sikre flyktningbarn de rettighetene som alle barn har krav på også gjennomføre andre særtiltak for denne gruppen. Dette har det vært, som jeg kommer tilbake til, noen statlige føringer for gjennom øremerkede tilskudd frem til 2011. Det er likevel lite dokumentert i hvilken grad og hvordan dette har vært benyttet (Bjerkan, 2009, s. 18-19).

Kartleggingen til NOVA, 2009 viser en stor grad av variasjon i kommunene i integreringen av flyktningbarn i bosettingsfasen. Variasjonen dreier seg om i hvilken grad det benyttes særtiltak. Variasjonene kan være påvirket av den praktiske organiseringen i form av hvilken etat eller hvilket kontor som er ansvarlig for integreringen. Det kan være et eget flyktningkontor, en flyktningkonsulent, sosialtjeneste, sosialkontor eller Nav. Om integreringen av flyktninger og flyktningbarn er primæroppgaven eller ikke kan influere på organisatoriske kulturforskjeller. Det vil gjelde både forutsetningene for integreringsarbeidet når det gjelder rammer, regler og lovverk. Det vil også gjelde tilnærmingene til integrering og ulike forståelser for hva integrering er og hvordan integrering oppnås. Dette gir seg uttrykk i hvilke tiltak som iverksettes. Variasjonene kan også være påvirket av den kompetansen de ulike aktørene har. En spesialisert enhet eller etat med ansvar for integreringsarbeidet kan ha ansatte med en spesialisert utdanning og erfaringsbakgrunn for arbeid med flerkulturelle. Man kan spørre seg om formen for kompetanse vil påvirke hvordan integreringsarbeidet utføres. Det som er nevnt her handler om strukturelle rammer og disse kan være med på å forklare praktiske og strategiske valg som er gjort. NOVA, 2009 påpeker at det er behov for å belyse nettopp det organisatoriske aspektet ved kommunenes arbeid med integrering av flyktninger og flyktningbarn i fremtidige studier fordi dette ikke er belyst i den nevnte studien og anses som en mulig og viktig påvirkningsfaktor (Bjerkan, 2009, s.45-58).

Temaet for denne oppgaven springer ut fra en påstand som har vært selve grunnlaget for opprettelsen og den tretti år lange driften av denne oppgavens case nemlig flyktningbarnehagen. Påstanden er at en spesialisert organisering av barnehagetilbudet på kort sikt gir god integrering og inkludering på lang sikt. Det viktigste spørsmålet å besvare her handler om muligheter og utfordringer som ligger i organiseringsformen. Hva er det med den strukturelle utformingen som gjør at den spesialiserte flyktningbarnehagen i Kristiansand lykkes med integrering? Problemstillingen jeg vil trekke ut fra dette temaet vil dreie seg om den beste måten å organisere seg på for å lykkes med dette oppdraget. Forskningsspørsmålet mitt blir da: **Fordeler og ulemper ved spesialisert organisering av flyktningbarnehagen i Kristiansand kommune.**

For å besvare forskningsspørsmålet vil jeg bruke strukturforståelse i klassisk organisasjonsteori i form av de tre strukturelle valgene: vertikal arbeidsdeling/spesialisering, horisontal koordinering og delegering av makt og beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen. Ved hjelp av disse tre faktorene vil jeg beskrive valgt organiseringsform i flyktningbarnehagen. Vertikal arbeidsdeling/spesialisering kan gjøres funksjonsbasert, markedsbasert, matrisestrukturert og i nettverk. Jeg vil også bruke disse fire organiseringsformene for å utdype hvordan flyktningbarnehagen er organisert. Deretter vil jeg vurdere fordeler og ulemper ved denne organiseringen. Disse strukturelle valgene og organiseringsformene utgjør mitt teoretiske rammeverk for å beskrive fordeler og ulemper ved organiseringsformen vi har valgt i Kristiansand kommune.

Ifølge organisasjonsteorien gir struktur i organisasjonen god kompetanse. En spesialisert organisering gjør at man får lov til å utvikle et visst sett med kompetanse. Ulike typer kompetanse leder til at man blir spesialist eller generalist. Hva gjør spesialisten til forskjell fra generalisten? Jeg ønsker å illustrere empirisk om spesialistkompetansen tilfører noe som er til beste for barnet og barnehagefeltet. Det er et spørsmål om den spesialiserte strukturen gir mer fleksibilitet til å tilpasse seg barnets behov i motsetning til et likhetsprinsipp som kanskje er mer utbredt i en ordinær barnehage? Flyktningbarnet er ikke lik det norske barnet. Synet på flyktningbarn og behovet hos disse barna er et verdispørsmål. Spørsmålet om organisering i min tilnærming handler om hvorvidt det som for noen fremstår som segregering, for andre fremstår som integrering. Hvis vi ikke har noen debatt på høyere nivå vil et spesialisert barnehagetilbud lett automatisk oppfattes som segregerende struktur. Jeg ønsker å bidra inn i

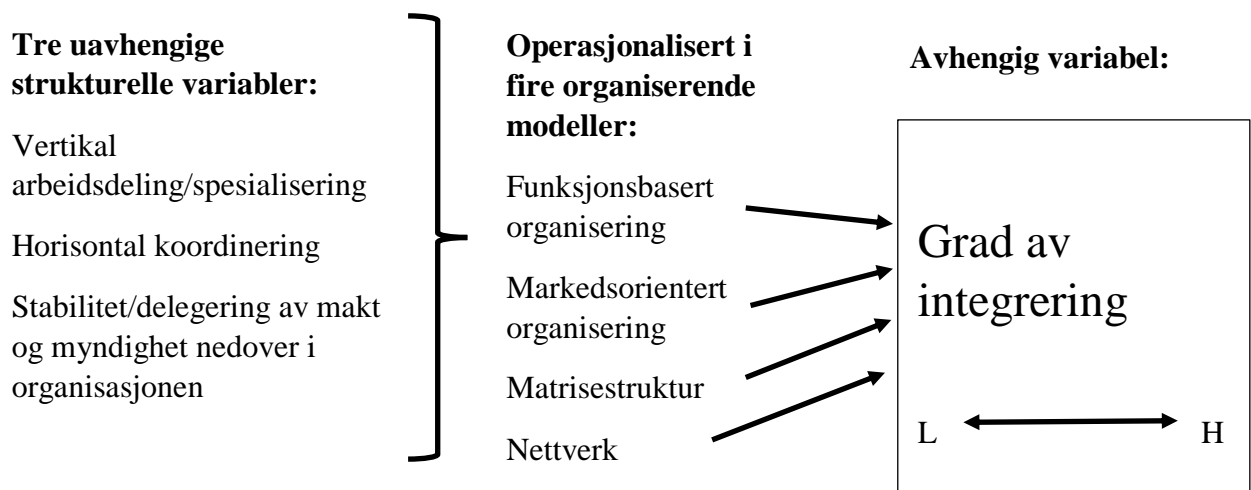
denne debatten med denne oppgaven og vil komme tilbake til sistnevnte tematikk under drøftingen av det empiriske materialet som kommer frem i datainnsamlingen min.

1.3 Oppgavens oppbygging

Jeg starter med en beskrivelse av hvordan kommunen vår organiserer integreringen av nyankomne flyktninger generelt og flyktningbarna spesielt. Dette er den avhengige variabelen i denne oppgaven; de nyankomne flyktningbarna og hvordan de blir påvirket i sin integrering og inkludering. I det neste kapitlet beskriver jeg teori som for det første forankrer den avhengige variabelen i det som i organisasjonsteorien kalles wicked problems. Videre i teorikapitlet beskriver jeg de strukturelle valg vi gjør for å få til bedre integrering og inkludering. Disse strukturelle valgene utgjør den uavhengige variabelen i denne oppgaven, det som påvirker og skaper virkninger (Jacobsen, 2015, s.84).

Jeg beskriver videre under metodekapitlet hvordan jeg har samlet inn data gjennom ulike varianter av deltagende observasjon. Presentasjonen av innsamlet materiale blir etter den uavhengige variabelens tre strukturelle valg der jeg beskriver hva det enkelte valget leder til i praksis. Jeg beskriver fordeler og ulemper innenfor hver av de tre valgene. Deretter drøfter jeg datamaterialet og avslutter med en konklusjon. Det jeg ønsker å vise i denne oppgaven gjennom utgangspunktet i dette teorigrunnlaget og empiri som blir samlet inn er hvordan en type struktur leder til en type integrering og inkludering og på den måten gir oss noen gode effekter. Man kan kalle det for «added value of structure» (Øgård og Hye, 2016).

Følgende modell illustrerer oppgavens oppbygging:



Figur 1. Analysemodell

2. Integrering og inkludering av flyktninger i Kristiansand kommune generelt og i flyktningbarnehagen spesielt

2.1 Begrepene integrering og inkludering

I min beskrivelse av begrepsavklaringen rundt begrepene integrering og inkludering har jeg blant annet tatt utgangspunkt i NOU 2011: 14 11, «Bedre integrering». Dette er begreper som beskrives og drøftes i mange offentlige dokumenter. Jeg har valgt dette dokumentet som utgangspunkt fordi det er relativt nytt. Rapporten PWC 18.02.2016, «Forbedringsarbeid Integrering av flyktninger i Kristiansand kommune», og som jeg kommer tilbake til, tar utgangspunkt i det samme dokumentet i sin redegjørelse av disse begrepene.

Begrepene integrering og inkludering brukes av myndighetene når de skal beskrive politikken på dette området. I den nevnte NOU'en defineres disse på følgende måte:

«Integreringspolitikken handler om hvordan nyankomne innvandrere raskest mulig kan komme inn i yrkes- og samfunnsliv, blant annet gjennom norskopplæring og kvalifisering, og hva dette krever av tilpasning og tilrettelegging de første årene i Norge. Inkluderingspolitikken handler om at alle som bor i Norge skal ha like muligheter og plikter til å bidra og til å delta i fellesskapet, og hvordan samfunnet bør organiseres for å oppnå dette. Inkludering omfatter den langsiktige utviklingen av livsløpet til innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre – deres deltakelse og tilhørighet til Norge» (NOU 2011: 14 11, s.27 -28).

Vi ser at det her skilles mellom integrering av nyankomne innvandrere på kort sikt, og inkludering av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre på lang sikt.

Denne definisjonen av integrering blir litt begrenset i den forstand at man vektlegger den praktiske introduksjonen med den tilretteleggingen det krever, men ikke tar hensyn til at det å komme inn i et nytt samfunn er en mer kompleks prosess. Det skilles mellom at integrering blir omtalt som en kortsiktig prosess og inkludering som en langsiktig prosess, men i virkeligheten henger det jo tett sammen. Inkludering som begrep er ikke i dagligtalen spesielt knyttet til nyankomne innvandrere, men gjelder mer generelt for flere grupper i samfunnet vårt. Dette kan jo være positivt i den forstand at det ikke stigmatiserer denne ene gruppen. Om man velger det ene eller det andre begrepet er betydningen man legger i det, og definisjonen man gir det, viktigst. NOU'en jeg henviser til her tar til orde for å gå tilbake til det de kaller den opprinnelige forståelsen og definisjonen av begrepet integrering. Denne forståelsen

innbefatter både det kortsiktige og langsiktige perspektivet i integreringsprosessen. Det handler om en gjensidig prosess der nyankomne innvandrere gjennom tilrettelegging tilegner seg ferdigheter som gjør at de blir en del av det norske samfunnet, men også at de er med på å skape en ny helhet der de har vært med på å prege det samfunnet de er blitt en del av. Det er viktig at den enkelte og samfunnet opplever det slik at de nyankomne innvandrene har like muligheter og at det også gir like resultater av de valg den enkelte gjør. Et sentralt spørsmål i integreringsdebatten er forholdet mellom det å bevare sin egen kultur og det å tilpasse seg samfunnet man er kommet til. Det har vært og er en stadig endring i hvordan man politisk svarer på dette spørsmålet (NOU 2011: 14 11, s.27-29).

Når det gjelder begrepet integrering i konteksten barnehage så handlet det i offentlige dokumenter fra 1970-årene først om barn med funksjonsnedsettelser og senere innvandrerbarn. Fokuset var da gjerne et individperspektiv på å hjelpe enkeltbarn med «særskilte behov» inn i fellesskapet gjennom kompensatoriske tiltak. Når det gjelder begrepet inkludering så ble dette introdusert i politikkkutformingene av barnehagefeltet fra 2006. I St.meld. nr.41 (2008-2009): «Kvalitet i barnehagen», var det inkluderingsbegrepet som dominerte. Inkludering i denne sammenhengen handler om det relasjonelle fellesskapet av barn og voksne i barnehagen og hvordan dette fungerer (Korsvold, 2011).

Begge disse begrepene brukes likevel om hverandre i barnehagesammenheng og forveksles mye. Det finnes ulike definisjoner og nyanser, men integrering handler mest om organisatoriske tiltak og den praktiske politikkkutformingene når det gjelder integreringstiltak for å oppnå fellesskap for noen som står utenfor. Inkludering handler om alle barn og de relasjonelle forholdene barna imellom (Fandrem, Sævik, Vestad og Tveitereid, 2017, s.8).

Integrerings- og inkluderingspolitikken skal sørge for at mennesker med innvandrer- og flyktningbakgrunn skal ha samme levekår og deltakelse i samfunnet som resten av befolkningen. Dette er et sektoransvar som ivaretas gjennom den generelle velferdspolitikken. Alle departementer og direktorater skal ta hensyn til integrering. Dette perspektivet er synlig i handlingsplaner, stortingsmeldinger og utredninger. I 2004 kom introduksjonsprogrammet som er det første særskilte tiltaket i integreringspolitikken som er lovfestet. Dette er rettet først og fremst mot voksne nyankomne flyktninger, men vil også kunne ha indirekte betydning for barna deres. Ved å gi foreldrene bedre ressurser vil man kunne styrke deres evne til å ivareta barna i integreringsprosessen. Flyktningbarns velferd og levekår er også

indirekte ivaretatt gjennom barnehage, SFO, skole, barnevern, helsestasjon etc. I tillegg kommer tiltak utenfor disse indirekte generelle tiltakene som er direkte rettet mot integrering av flyktningbarn (Bjerkan, 2009, s.17-18). Dette vil vi se et eksempel på lenger ned i oppgaven i beskrivelsen av denne oppgavens case nemlig flyktningbarnehagen.

2.2 Integrering av flyktninger i Kristiansand kommune

For å beskrive integreringsarbeidet for bosatte flyktninger i Kristiansand kommune tar jeg utgangspunkt i kommunens egen presentasjon på sin hjemmeside (Kristiansand kommune, 2018). Kristiansand kommune har statlig asylmottak i både kommunal og privat regi. I kommunal regi drives det statlige mottaket etter en desentralisert modell der beboerne bor i vanlige hus og leiligheter i bydelene. Statlig mottak må ikke forveksles med bosetting av flyktninger som har fått innvilget asyl og skal bo i landet. Kommunen bosetter kontinuerlig flyktninger som har blitt tildelt Kristiansand som bosted. Enslige mindreårige blir bosatt i bokollektiv.

Ved bosetting skal kommunen stille med bolig, helsetjenester, skole og barnehage for barna. Nyankomne voksne flyktninger og deres familiegjenforente som er bosatt i Kristiansand kommune har rett og plikt til å delta i et toårig introduksjonsprogram som inneholder norskopplæring, arbeidslivskunnskap og samfunnskunnskap. Et eget skolesenter i Oppvekstsektoren er tilbyder av introduksjonsprogrammet.

Inntil nylig var introduksjonsprogrammet organisert under NAV som hadde det ledende koordineringsansvaret for kommunens integreringsarbeid. Fra januar 2018 ble flyktning- og integreringsarbeidet i Kristiansand kommune samlet i en virksomhet i helse- og sosialsektoren, service og integreringsvirksomheten. I tillegg til å omfatte tjenesten med introduksjonsprogrammet har den nye virksomheten ansvaret for integreringsmottak/heldagstilbud, asylmottak, de ulike helsetjenester til flyktninger samt noen andre servicetjenester.

Etter denne omorganiseringen av koordineringsansvaret for integreringsarbeidet sorterer dermed det nevnte skolesenteret sine tjenester, som blant annet tilbydere av introduksjonsprogrammet, under to forskjellige sektorer, oppvekst- og helse- og sosialsektoren.

Markedsavdelingen i NAV/NAV arbeidsmarkedstiltak har tilbud om et kvalifiseringsprogram som gir oppfølging for å komme i arbeid eller aktivitet. Dette er ikke spesielt rettet mot flyktninger, men er ofte det neste steget etter introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger (NAV, 2018).

Flyktninger i en mottaksfase får tilbud om midlertidig bolig i inntil 3 år. Dette er organisert inn under et eget boligselskap som hører inn under Kristiansand kommune.

Kommunen fikk i 2016 et av landets fire integreringsmottak. Integreringsmottaket blir drevet etter den samme desentraliserte modellen som det statlige mottaket med boliger spredt over hele kommunen. Integreringsmottaket har 180 deltakere. Deltakerne har fra første dag et heldagsprogram. De gjennomfører norsk, samfunnsfag og IT opplæring. De får tverrfaglig kartlegging og veiledning i å bruke egne ressurser, utdanningsveier og vurdering av realkompetanse fra karrieresenteret, yrkesveiledere i markedsavdelingen i NAV og kommunen. Det er tett samarbeid med næringsforeningen og lokale bedrifter. Frivillige organisasjoner er også med i opplegget med sine tilbud i integreringsarbeidet. Barna skal ha barnehageplass i løpet av de første 14 dagene i integreringsmottaket.

Kristiansand kommune har en egen koordinator for samhandlingen mellom kommunen og frivillige lag og organisasjoner i forbindelse med flyktningssituasjonen.

Kristiansand kommune har en egen mottaksskole som er det første møte med det norske skolesystemet for nyankomne flyktningbarn og unge og asylsøkere. De går på Mottaksskolen til de behersker tilstrekkelig norsk muntlig og skriftlig og overføres deretter til sin nærskole. Skolen ligger like ved det nevnte skolesenteret som er tilbydere av introduksjonsprogrammet, og også nær flyktningbarnehagen.

I 2015 var det en stor økning i antall flyktninger som ble bosatt i Kristiansand kommune og en forventning om fortsatt økning de kommende årene. Så har det som vi alle vet vært en innstramming i flyktningpolitikken som har ført til mye lavere ankomstantall av asylsøkere og flyktninger igjen. Kristiansand kommune har lenge vært en av de kommunene som har bosatt flest i forhold til folketallet. I 2017 ble det bosatt 210 personer inkludert 20 enslige mindreårige. Dette tallet er lavere for inneværende år

I 1997 bodde det 63 000 personer med flyktningbakgrunn i Norge. De største gruppene av disse kom fra Bosnia-Hercegovina, Vietnam og Iran. Det ble nesten en fordobling av personer med flyktningbakgrunn de neste ti årene og de utgjorde i 2007 2,7 prosent av Norges

befolkning. Sammensetningen av landgrupper har endret seg noe der de største gruppene siden den gang har kommet fra Irak, Somalia og Afghanistan. De aller fleste i flyktningbefolkningen (75%) er primærflyktninger (dvs. flyktninger som er bosatt i Norge enten som overføringsflyktninger eller etter søknad om asyl) og de resterende er familieinnvandrede til flyktninger (Bjerkan, 2009, s.11).

I løpet av 2015 økte antall bosatte personer i Norge som har flyktningbakgrunn, med 11 300 personer. Personer med flyktningbakgrunn fra Syria stod for den største økningen i antallet, med 4 200 flere bosatte enn året før (Østby, 2015).

Ved inngangen til 2016 var det 199 400 personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge. Til sammen utgjorde de 3, 8 prosent av landets folketall.

I en samtale i høst med rådgiver på flyktningfeltet i oppvekstsektoren og også saksbehandler for saken om evaluering av voksenopplæringen og introduksjonsordningen i oppvekststyret fikk jeg nærmere informasjon og oppdatering på det som skjer på et overordnet strategisk og organisatorisk nivå. Blant annet ble jeg informert om at de enslige mindreårige «stemmene» i grunnskoleopplæringen på Mottaksskolen hadde blitt hørt av politikerne i det at de mente de ble holdt unna viktige norske arenaer ved å gå i et særskilt skoletilbud. Dermed som en følge av dette ble det opprettet forsøk med mottaksklasser på to ordinære ungdomsskoler høsten 2017. Dette er ikke umiddelbart overførbart til de yngste barna i vår barnehage. Deres stemme blir kanskje på en lignende måte hørt gjennom forskere på UIA som skal i gang med et forprosjekt som har til hensikt å forstå de minste flyktningbarnas møte med norske barnehager gjennom å studere hva det innebærer å være barn i nettopp vår barnehage.

Nevnte rådgiver informerte videre om at det er opprettet en egen integreringsenhet i helse- og sosial sektoren som beskrevet ovenfor og at han selv er med der som representant for oppvekst. Det skal utarbeides en overbyggende plan som identifiserer noen områder som krever spesifikk innsats, setter mål og utarbeider strategier for integreringsarbeidet. Denne planen sier ikke noe om innhold, men er en hovedstrategi som også sier noe om at barnehage og skole må inn tidlig. Det vektlegges at alle typer barn skal integreres i barnehage og skole og at man dermed må ha planer for inkluderende miljøer. De erkjenner at de ikke har like god kompetanse alle steder, men at denne bør ligge der ute. Integreringsenheten har gått gjennom mye datamateriale/fakta som sier at denne gruppen (flyktninger og innvandrere) har vedvarende lav inntekt, opplever utenforskap, 4-5 åringer har lavere andel i barnehage enn majoritetsbarn. Det må i dag settes inn ekstra tiltak for norskfødte ungdomsskolebarn med

innvandrerbakgrunn som betyr at det er gjort en altfor dårlig jobb alle de årene de har gått på skole. Dette at det nå er opprettet en egen integreringsenhet i helse- og sosial sektoren kan jo oppfattes som at man er tilbake til tidligere organisering igjen der man hadde en egen spesialisert flyktningtjeneste før denne ble innlemmet i Nav systemet. Nevnte rådgiver sa også at han har gitt innspill på at flyktningfeltet og dette med integrering må styrkes i oppvekstsektoren også spesielt med tanke på at han som innehar den ene stillingen som har hatt fokus på det til nå går inn i andre oppgaver knyttet til kommunesammenslåingen ("personlig kommunikasjon")

Undersøkelsen NOVA, 2009 peker på at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvilken sektor, etat eller kontor som tar seg av integreringsarbeidet. Kristiansand kommunes tidligere flyktningkontor som ble lagt inn i NAV og deretter en gjenopprettelse av en egen integreringsenhet i helse- og omsorgssektoren er eksempler på denne variasjonen. De stiller i kartleggingen spørsmål ved om hvorvidt det at integrering av flyktninger kan sies å være primær oppgaven til de som har ansvaret for dette eller ikke, kan tenkes å påvirke forutsetningene for, forståelsen av og tilnærmingen til integreringsarbeidet. De peker også på dette med at kompetansen til de ulike aktørene kan tenkes å være forskjellig (Bjerkan, 2009, s.45-58). Dette er vesentlige spørsmål å belyse i denne oppgaven og jeg vil komme tilbake til dette.

2.3 Flyktningbarnehagen

Denne masteroppgaven fokuserer på barn som er primærflyktninger. Selv om det i 2008 var 1 av 5 som var under 20 år blant de med flyktningbakgrunn som bodde i Norge, er det likevel relativt få barn i aldersgruppen 0-5 år sammenlignet med hele den norske befolkningen. En av grunnene er at barn som flyktningene har fått etter at de kom til Norge, ikke regnes med i flyktningbefolkningen. Disse er likevel med i denne oppgaven fordi barnehagetilbudet som henvender seg til denne gruppen gjelder for de første to årene etter bosetting i kommunen. Min oppgave gjelder hovedsakelig for primærflyktninger i bosettingsfasen, men også utover det fordi disse får barn og blir meldt ut av introduksjonsordningen i permisjonstiden og kommer tilbake. Dessuten er det som nevnt familiegjenforeninger.

Regjeringen og politikere ellers er mer og mer opptatt av saker som; rekruttering til barnehage for de flerspråklige barna gjennom innføring av tiltak som gratis kjernetid, svake

skoleprestasjoner og mangelfulle norskspråklige ferdigheter, føringer for fokus på læring og språk i barnehage, og inkludering (NOU 2011: 14 11, s. 174-185).

Debatten rundt integreringen av nyankomne flyktninger i vår kommune har, som det fremkommer i den nevnte rapporten PWC 18.02.2016, «Forbedringsarbeid Integrering av flyktninger i Kristiansand kommune», den seinere tid dreid seg mye rundt voksenopplæringen og NAV med tanke på introduksjonsordningen, og barnehage står ikke direkte på dagsorden i den forbindelse.

I samråd med Oppvekstdirektøren våren 2016 ble spørsmålet reist om behovet for en vurdering av den organiseringen vi har valgt i flyktningbarnehagen og om den samsvarer med de målsettingene vi ønsker å lykkes med i dag. Oppvekstdirektøren ønsket et fokus på dette velkommen gjennom denne masteroppgaven.

Jeg er i dag leder for et barnehagesenter med to tjenester. Den ene tjenesten er en barnehage med øremerkede plasser for nyankomne flyktninger. Den andre tjenesten, Styrketjenesten for språk og mangfold, er forvaltning og drift av et statlig øremerket tilskudd for å bedre språkforståelsen hos flerspråklige barn ute i de ordinære barnehagene (Utdanningsdirektoratet, 2017).

Barnehagedriften har vært organisert slik i Kristiansand kommune siden 1994 da den ble opprettet av daværende Innvandrerkontoret/Flyktningtjenesten i Helse- og Sosialsektoren. Jeg startet som leder i 1994 og kom da fra en tilsvarende barnehage i Oslo. Jeg var også i Oslo med fra starten av den nyopprettede barnehagen der i 1987. Førrende for organiseringen av virksomhetene både i Oslo og Kristiansand har vært et særskilt øremerket statlig tilskudd som har utgjort den økonomiske ryggraden i driften samt lagt konkrete føringer for utformingen av selve organiseringen, særlig bemanningen, samt at tilbudet skulle være et ettårig tilbud før overføring til ordinære barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2010, s.24-26).

«Nylig viste Barne- og Likestillingsdepartementets Satsing på barn og ungdom også at det fra 2009 innføres tilskudd som skal gi kommunale og private barnehageeiere mulighet/incentiver til å opprette et barnehagetilbud til disse barna ved bosetting. Tilbudet omfatter også barn av foreldre med opphold på humanitært grunnlag, men gjelder ikke barn av asylsøkere. Ut over dette faller flyktningbarn i stor grad inn under det generelle arbeidet med barn med

minoritetsbakgrunn» (Bjerkan, 2009 s.23). Min erfaring er at dette tilskuddet eksisterte lenge før dette, men at det var lite kjent.

I 1997 flyttet barnehagen inn i nybygde lokaler og rommet en avdeling for barn i alderen 3-5 år. Barnehagen ble da samtidig overtatt av daværende Barnehageetaten, nå Oppvekstsektoren. På det tidspunktet ble det også vedtatt at barna som ble tilbudt plass i denne barnehagen fikk barnehageplass frem til skolestart, og skulle prioriteres ved opptak/overføring til ordinær barnehage ved hovedopptaket etter ett år. I 2010 flyttet barnehagen inn i nok et nybygg som rommet tre avdelinger, en for barn i alderen 3-5 år, og to avdelinger for barn i alderen 0-2 år. Barnehagen har da til sammen 46 plasser på de tre avdelingene. Familier ankommer og flytter gjennom året, så det er ofte inntil 70 barn som er innom barnehagen i løpet av et år. Barnetallet og barnas alder varierer etter hvilke familier som kommer til Kristiansand som kvoteflyktninger, asylsøkere og på familiegjenforening. Grunnbemanningen på hver avdeling er to pedagoger og to flerspråklige fagarbeidere/assistenter. Nybygget var lokalisert enda nærmere voksenopplæringen der de fleste av foreldrene går på norskopplæring.

Våren 2011 ble det særskilte øremerkede tilskuddet til tiltak for nyankomne flytningers barn overført fra Kunnskapsdepartementet til Barne- og likestillingsdepartementet. Det inngikk i integreringstilskuddet som et engangstilskudd per barn ved bosetting i kommunen (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018, s.4). Det er interessant i den forbindelse å merke seg at i 2005 ble ansvaret for barnehagesektoren overført til Kunnskapsdepartementet, og barnehager ble således betraktet som en del av utdanningsløpet. Mens regjeringen tidligere konsentrerte seg om barnehagedekning og makspris for en barnehageplass, har oppmerksomheten de senere årene vært på kvalitet og kompetanse (Kunnskapsdepartementet, 2009).

Dette engangstilskuddet fra integreringstilskuddet er et betydelig mindre tilskudd enn det tidligere tilskuddet som vår kommune gjennom halvårlige søknader har fått innvilget. Det står i rundskrivet som omtaler integreringstilskuddet at erfaringen viser at et godt arbeid de første årene bidrar til lavere utgifter i årene etter at tilskuddet faller bort. Formålet med det gamle og det nye tilskuddet er å gjøre kommunen i stand til å gi barn av nyankomne flyktninger et barnehagetilbud når familien skal etablere seg i bosettingskommunen. Det står imidlertid lite i retningslinjene for det nye tilskuddet hva det konkret skal brukes til bortsett fra at det skal dekke utgifter til særskilt tilrettelegging som for eksempel utgifter til tospråklige assistenter.

Mens det forrige tilskuddet gav direkte føringer for den valgte organiseringen i Kristiansand kommune i form av en egen barnehage for nyankomne flyktningbarn, falt disse føringene i 2011 bort. Barnehagen måtte omstille seg økonomisk til en tilpasset variant av ISF (innsatsstyrt finansiering) slik de ordinære barnehagene er finansiert. Vi fikk imidlertid en skjønsmessig fordelt pott av det nevnte integreringstilskuddet i tillegg for å gi rom for fortsatt særskilt tilrettelegging bemanningsmessig for denne brukergruppen.

I januar 2014 ble forvaltning og drift av den nevnte tjenesten for å styrke språkforståelsen hos flerspråklige barn i ordinære barnehager lagt til samme enhet som barnehagedriften og vi endret navn fra Kongsgård flyktningbarnehage til Kongsgård barnehagesenter. Tjenesten ble overført fra Pedagogisk Støtteenhet (enheten for forvaltning og drift av spesialpedagogiske tiltak) med 3 støttepedagoger i norsk, 2 flerspråklige fagarbeidere/assistenter og 90% fagveileder. Vi endret da navnet på tjenesten til «Styrketjenesten for språk og mangfold».

Styrketjenesten har pr mai 2018, 8 fast ansatte fordelt på 7 årsverk: 3 flerspråklige fagarbeidere/assistenter (hvorav en av fagarbeiderne har en 20% stilling som kulturtolk). Disse jobber som «brobyggere» og språklig støtte for de flerspråklige barna. Vi har også 5 veiledere/støttepedagoger i norsk hvorav 3 er nyopprettede i 2017. I tillegg har vi flerspråklige ansatte i engasjementstillinger ved behov. Alle disse er ansatt ved barnehagesenteret, men arbeider i ulike ordinære barnehager i kommunen. Faglig og personalmessig oppfølging blir gjort fra barnehagesenteret. Veilederne/støttepedagogene har ansvar for veiledning av personalet i lærings- og språkmiljøet for de flerspråklige barna. De deltar også i direkte arbeid med barna i barnehagene de jobber i. For å administrere begge tjenestene, har vi 100% enhetsleder og 130% fagleder.

Flyktningbarna er usynlige politisk (Bjerkan, 2009, s.45-47). Det bekreftes i at de ikke er med spesifikt i den nevnte prosessen i vår kommune som jeg refererte til ovenfor. De er heller ikke med direkte i introduksjonsloven og det finnes lite forskning på nyankomne flyktnings barn i barnehage og det som finnes blir i liten grad implementert i praksis (Lunneblad, 2013, s.2).

Jeg har likevel lagt merke til noe jeg oppfatter som en gryende økt interesse for denne gruppen i den seinere tid der det i høst kom ut et hefte med tittelen «Flyktningkompetent barnehage» der forskere på Læringsmiljøsenetret i Stavanger har samlet kunnskap og erfaringer om dette temaet. Likedan at vi ble oppsøkt av forskere på UIA som ønsker å forske

på de minste nyankomne flyktningbarnas møte med norske barnehager. De vil studere hva det innebærer å være barn i vår barnehage og tre andre barnehager. Dette har likhetstrekk med en annen studie fra Sverige i 2012 - 2014 som hadde tittelen «Barns beste – for nyankomne flyktningbarn i førskolen». Det jeg liker med begge disse sistnevnte studiene er det tydelige utgangspunktet i barnet og barnets perspektiv noe som også vil være en del av mitt utgangspunkt i det videre arbeidet med denne masteroppgaven og som er sentralt i ICDP som jeg vil beskrive nærmere nedenfor.

2.3.1 ICDP huset – oppfatningen av barnet og støttestilaset

Denne oppgaven dreier seg som nevnt innledningsvis om et felt som er lite utforsket og belyst forskningsmessig og dataene vil dermed i stor grad dreie seg om verdier og konklusjonen vil til syvende og sist handle om verdivalg. Jeg har valgt å la verdivalget handle om synet på barnet fordi det er fundamentalt avgjørende for omsorgen barnet får. Med andre ord hvordan vi organiserer barnehagetilbudet til denne brukergruppen.

Verdier som gjelder oppfatningen av barnet er et perspektiv som kommer tydelig fram gjennom hus metaforen (ICDP huset) i foreldreveiledningsprogrammet International Child Development Programme (ICDP) som vi samarbeider tverrsektorielt med i vår kommune og som er en sentral kompetansekomponeent og viktig verktøy i arbeidet i flyktningbarnehagen. «Dette er et program som er utviklet for å støtte foreldre og andre omsorgspersoner i å fremme den psykososiale utviklingen hos barn og unge» (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet Bufdir, 2016, s.11). Det er utviklet av professorene Karsten Hundeide og Henning Rye fra 1989 og ble først beskrevet i en håndbok i 2001 som senere ble «Innføring i ICDP programmet» (Hundeide, 2007) og «ICDP for veiledere som arbeider med minoritetsforeldre» (Hundeide, 2009). Den nevnte håndboken (Bufdir, 2016) erstatter disse tidligere utgavene.

ICDP er basert på et solid kunnskapsgrunnlag i form av psykologisk teori og forskning fra en rekke områder som nevrobiologi, tidlig samspill, formidlingsteori, narrativ psykologi og kulturforståelse (Bufdir, 2016, s.21).

Det jeg vil rette fokus på fra dette programmet i min oppgave er metaforen «ICDP-huset», bearbeidet etter ide fra førskolepedagog Marianne Fjetland (Bufdir, 2016, s.18-19), som brukes gjennomgående i hele programmet for å forklare oppbygningen av og innholdet i de

ulike komponentene programmet består av. Det er en modell som viser hvordan huset som symboliserer barnet i samspill med sine omgivelser og omsorgsgivere skal sikres de beste utviklingsmuligheter både emosjonelt, kognitivt og psykososialt. Den biopsykososiale modellen peker på hvordan barnets biologi og omgivelsene til barnet i et samspill har betydning for barnets psykologiske utvikling (Bufdir, 2016, s.22). To viktige elementer for min oppgave i denne hus metaforen er tomten huset bygges på som handler om oppfatningen av barnet og støttestillaset som utgjøres av foreldre og andre omsorgsgivere.

Hvordan barnet oppfattes er avgjørende for den omsorgen barnet får. Dette understøttes av forskning. Det er mange faktorer som påvirker omsorgsgivers oppfatning av barnet. Disse faktorene har stor betydning for barnets utvikling. For eksempel vil den sosioøkonomiske statusen til foreldre påvirke både hvordan de ser på barnet og seg selv (Bufdir, 2016, s.55). Oppfatningen av barnet vil også påvirke på hvilken måte og i hvilken grad foreldrene vil være «støttestillas» for barnas psykososiale utvikling. Dette med støttestillas handler som vi ser i modellen av huset (Bufdir, 2016, s. 73) om å hjelpe barnet akkurat nok til at barnet får erfare at «jeg klarer det selv». ICDP handler nettopp om på hvilken måte og i hvilken grad foreldre og andre omsorgsgivere skal være støttestillas. Dette henger igjen sammen med oppfatningen av barnet.

3. Teoridel

3.1 Valg av teorigrunnlag

Problemformuleringen i denne oppgaven handler om hvordan man skal organisere barnehagetilbudet for å ta imot nyankomne flyktningbarn i bosettingsfasen på en måte som ivaretar deres behov og bidrar til en best mulig integrering og inkludering på lang sikt. Dette handler om det overordnede temaet integrasjon og inkludering som jeg har vært innom innledningsvis i oppgaven og som er denne oppgavens avhengige variabel.

Jeg starter her med å forankre dette overordnede temaet integrasjon og inkludering i teorien om wicked problem. Wicked problems kan håndteres med riktig organisasjonsstruktur.

Wicked problems betraktes som uløselige problemer i organisasjonsteorien og må dermed i stor grad løses gjennom normative verdivalg. Min case i denne oppgaven faller sannsynligvis inn under denne kategorien problemstillinger.

Deretter vil jeg si litt om hvordan organisasjonsstrukturen påvirker atferden i en organisasjon og hvilke områder den påvirker atferden på. Struktur handler om vertikal arbeidsdeling/spesialisering, horisontal koordinering og grad av delegering av makt og beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen.

Wicked problems som teoretisk forankring for det overordnede fenomenet inkludering og integrering må slik jeg vil komme tilbake til håndteres ved hjelp av organisasjonsstruktur, og nærmere bestemt desentralisert makt og myndighet nedover i organisasjonen slik vi finner det i organisasjonsformen nettverk (governance).

3.2 «Wicked problems»

Flyktningfeltet og problemstillingen i min oppgave kan regnes som et «wicked problems» dvs. problemer som i organisasjonsteorien er uløselige. For slike utfordringer finnes det ikke et svar med to streker under. «Wicked problems» er problemer som ikke lett lar seg løse ved enkle, kortsiktige løsninger utført av en enkelt organisasjon eller aktør. Eksempler på slike problemer er langtids arbeidsledighet, klimaforandringer, terrorisme, flyktningkrisen, integrering. Slike problemer kan ikke løses av «eksperter» alene. Involvering fra og

samarbeid med brukere eller de som gjennom erfaring er «eksperter» er nødvendig i likhet med samarbeid på tvers av organisasjoner og etater. (Bovaird and Loeffler, 2003, s.18-20). Det er etter hvert mye litteratur på og oppmerksomhet rundt fenomenet «wicked problems». De er karakterisert som komplekse, med åpen slutt og vanskelig eller umulig å behandle, og der eventuelle løsninger også er omstridte. Offentlig forvaltnings tradisjonelle måter å møte disse utfordringene på gjennom forskriftsmessige oppskrifter og tradisjonell markedenkning blir utfordret av mer tverrfaglig samarbeid. Kritikken rundt den rasjonelle tekniske måten å møte komplekse sosialpolitiske utfordringer på oppstod for mer enn 30 år siden. Man anså det som umulig å løse slike problemstillinger med de kravene til informasjon på ulike nivåer, klarhet i mål og koordineringen av disse som krevdes. I stedet for omfattende helhetlige løsninger ble det foreslått å slå seg til ro med mer oversiktlige og klart definerte delløsninger (Head, 2008, s.101). Andre kritikere til den tradisjonelle måten å løse komplekse samfunnsutfordringer på, dreide seg om at disse rasjonelle tekniske intervensjonene overså verdiene, perspektivene og livserfaringene til de aktørene intervensjonene hadde som målgruppe (Head, 2008, s.102).

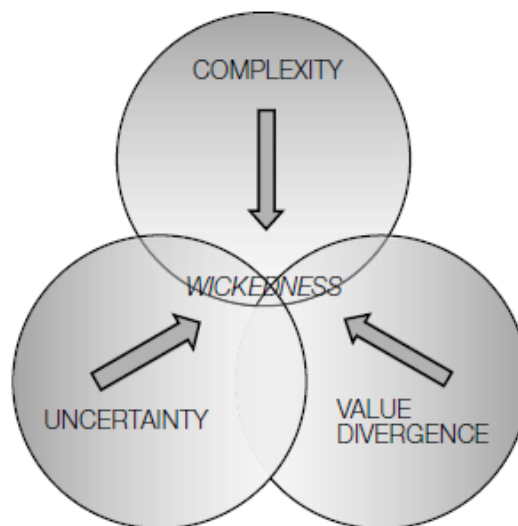
Den mest sentrale og omfattende kritikken kom fra “Dilemmas in a General Theory of Planning”, Rittel and Webber 1973. De pekte på at moderne sosiale problemer ikke er så avgrensede og godartede som den rasjonelle tekniske tilnærmingen vil ha det til. Problemstillingene er heller dårlig definerte, sammenhengende og avhengige av politiske vurderinger mer enn sikker vitenskapelige viten. Det er både vanskelig å finne klare definisjoner av selve problemstillingen og likedan løsningen. Her pekes det også på ulike verdier og holdninger hos ulike sosiale grupper som viktige påvirkningsfaktorer til kompleksiteten (Head, 2008, s. 102).

Rittel and Webber (1973) har identifisert noen faktorer som kjennetegner “wicked problems» (Head, 2008, s. 102).

- Mangler definitiv problembeskrivelse
- Mangler definitiv løsning eller «sluttprodukt»
- Løsningene er ikke rette eller gale, men gode eller dårlige slik berørte parter/aktører ser det.
- Hvert forsøk på en løsning er en engangs operasjon der man ikke lett kan la det være ugjort eller lære av å prøve og feile.
- Hvert «wicked problem» er unikt

- Ethvert “wicked problem” kan ansees å være et symptom på et annet problem.
- Det er lite offentlig toleranse for initiativ eller eksperimenter som mislykkes eller feiler

Det å se på en del samfunnsutfordringer i lys av «wicked problem»-tilnærmingen kan hjelpe til med å gi nye perspektiver i håndteringen og forståelsen av disse komplekse og kaotiske fenomenene. Det er tre faktorer som må være tilstede for at et problem skal bli karakterisert som «wicked». Graden av kompleksitet i de ulike elementene og deres gjensidige avhengighet, usikkerhet i risiko, konsekvenser av handlinger og endrede mønstre og ulikheter i synspunkt, verdier og strategiske intensjoner. Det er ikke nok å ha en av disse faktorene alene om man skal kalle det «wicked problem» og de kan variere på en skala fra lavt, til moderat og høyt (Head, 2008, s.103-104).



Figur 2. ‘Wicked’ as a combination of complexity, uncertainty and divergence

Like mye som ulikheter i verdier så handler dette ofte om strukturer, prosesser og institusjonelle arrangementer som makt, autoritet og prosedyrer.

Tilnærminger til å løse «wicked problems» som er sterkt anbefalt er: bedre kunnskap, bedre rådgivning og bedre bruk av tredjepart partnere (Head, 2008, s.107-109):

- Økt kunnskap som kan gi forskningsbasert politikk som kan adressere institusjonelle og sosiale strukturer, prosesser og relasjoner og kunnskap om holdninger, verdier og kulturelle forhold med fokus på suksesser og ikke bare problemer.

- Rådgivning og tettere samarbeidsprosesser mellom ulike aktører som en kontinuerlig prosess.
- Tredjepart partnere kan være frivillige aktører og brukerne av tjenestene.

Disse utfordringene er i dag typisk henviset til politikere for å løses eller bare rett og slett ansett for tunge til å håndtere og blir derfor forlatt. Samtidig er det disse utfordringene som plager våre byer og samfunn og berører oss hver eneste dag. Politikere har en tendens til å legge vekt på å finne løsninger på synlige og håndgripelige biter av helheten fremfor å satse på langsiktige og omfattende prosesser. Både administrativt og økonomisk er man mer innrettet på å måle trinnvise resultater. Man prioriterer å måle små, avgrensede og kortsiktige fremfor omfattende, sammensatte og langsiktige resultater.

3.3 Organisasjonsstruktur

Jeg vil i det følgende si litt om hvordan strukturen i en organisasjon generelt påvirker atferden til både ledere og medarbeidere (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.70-91). Det vises til tre områder det påvirker atferden på.

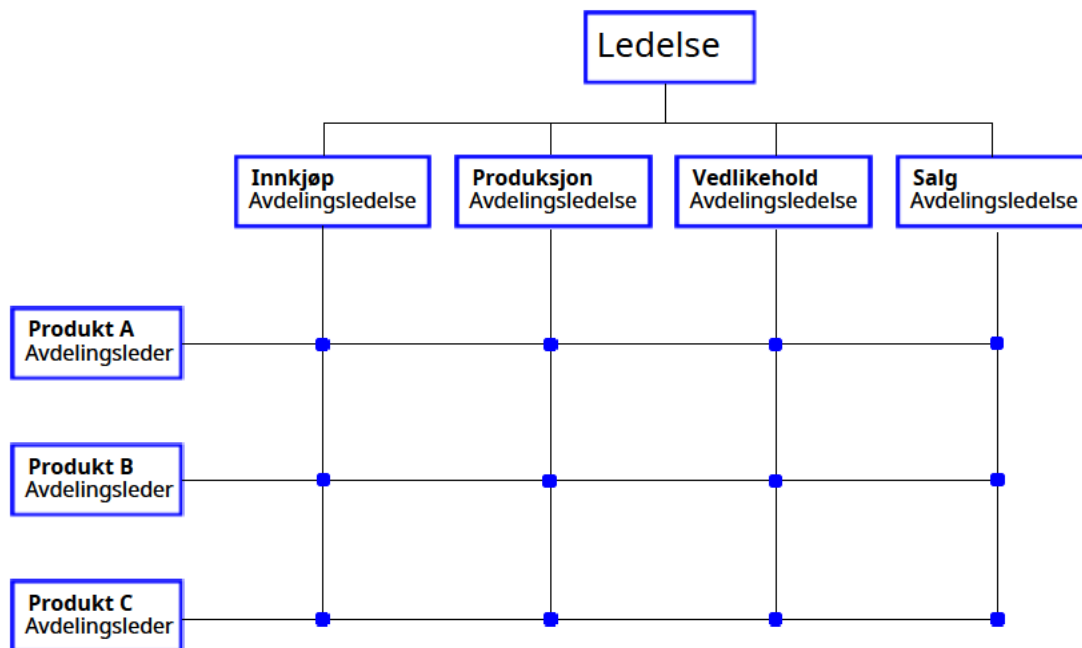
Det første omhandler spesialisering/vertikal arbeidsdeling som innebærer at den enkelte medarbeider tildeles arbeidsoppgaver og ansvarsområder innenfor et avgrenset område vedkommende har særskilt kompetanse på. Dette fremheves gjerne som en måte å øke effektivitet og produktivitet i organisasjonen på. Man kan snakke om arbeidsdeling eller spesialisering på individnivå og gruppenivå. Spesialisering på individnivå handler om å dele opp oppgaver i mindre oppgaver der man spesialiserer seg på de enkelte oppgavene og vurderer hvor stor grad av variasjon det skal være innenfor hver stillingskategori.

På gruppenivå kan man gruppere oppgaver som kan sees i sammenheng på to ulike måter. Enten ved funksjonsbasert gruppering der man samler alle oppgaver ut fra hvilken funksjon de har eller at man samler alle oppgaver som benytter samme kunnskap eller teknologi i samme organisatoriske enhet. Det kan være fordeler ved denne organisasjonsstrukturen særlig i form av stordriftsfordeler, spesialisering og at man unngår dobbeltarbeid. Ulempene kan være at det utvikler seg en fagorientert spesialistkultur der man har liten interesse og forståelse for de andres arbeid med tilhørende manglende samhandling.

Den andre måten arbeidsdeling og spesialisering grupperes på kalles markedsbasert gruppering. Dette kan utføres ved at man samler alle oppgaver som retter seg mot en bestemt brukergruppe i samme enhet for eksempel et flyktningkontor. Det kan også være å samle alle oppgaver knyttet til produksjon av et produkt i samme enhet eller alle oppgaver som knytter seg til et bestemt geografisk område. Dette er det motsatte av det man gjør ved funksjonsbasert gruppering. Fordelen her er større nærhet til og fokus på markedet (brukerne) og en mer helhetlig produkt- eller kundetenkning. Ulempene vil være de samme som fordelene ved funksjonsbasert gruppering.

Dersom ingen av de foregående måtene å gruppere arbeidsdeling og spesialisering på fungerer tilfredsstillende alene kan man velge en matrisestruktur. Det betyr å koble sammen en funksjonsbasert og en markedsbasert gruppering. Man kobler da sammen likeartede oppgaver slik man gjør i funksjonsbasert inndeling med særskilte enheter som betjener spesielle markeder/brukergrupper i en horisontal kobling mellom de to. Dette betyr at den ansatte i en slik organisering også har minst to likestilte ledere å forholde seg til. De må dermed forholde seg både til funksjonen/oppgaven de har ansvar for og markedet/brukeren samtidig. Sentralt i det at ansatte i denne grupperingen må forholde seg til to ledere er at det også kan oppstå uenighet om beslutninger mellom de to lederne og dermed oppstå et behov for forhandlinger for å komme fram til kompromisser. Man kan også tenke seg at beslutningen må løftes opp til et høyere nivå i organisasjonen. Fordelene med denne strukturen er at organisasjonen kan ha en dypere spesialisering med tanke på både funksjon/oppgaver og marked/brukere. Det gir også en stor grad av fleksibilitet når det gjelder å utnytte ressurser på tvers av disse to grupperingene funksjon/oppgaver og marked/produkt/brukere. I tillegg gir det den fordel at man kan legge til rette for en koordinering av tosidige krav og forventninger fra marked/produkt/brukere. Produktet/tjenesten skal være tilpasset brukernes behov samtidig som funksjon/oppgave tar hensyn til ressursbruken når det gjelder kostnader og effektivitet. Ulemper kan være at to likestilte ledere kan gi lojalitetskonflikter, forvirring og frustrasjon hos de ansatte som kan komme i et krysspress. Når det eventuelt oppstår uenighet kan det være uklart om det er leder for funksjonsenheten eller produktenheten eller eventuelt en prosjektleder som skal bestemme. Denne matrisestrukturen kan være krevende stilt overfor ansattes vilje og evne til samarbeid og det kan være både tidkrevende og slitsomt. Man må i denne strukturen forholde seg til flere møter og de ansatte må forholde seg til endringer i oppgaver, kollegaer og ledere. Det kan lett oppstå konflikter som må håndteres. Denne

strukturformen blir i forskningen betraktet som en av de sterkeste og mest komplekse måtene å koordinere på.



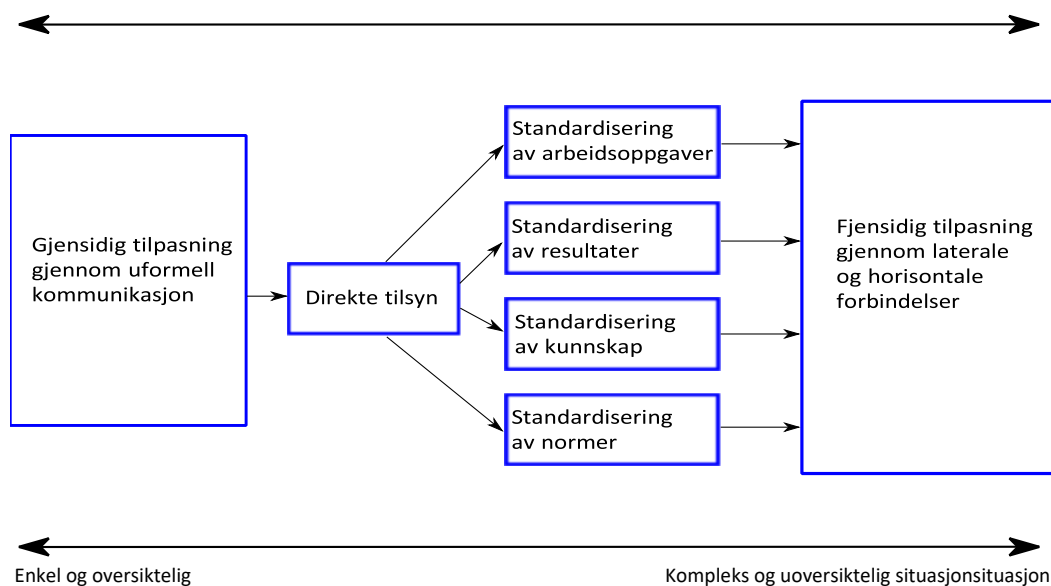
Figur 3. Matrisestruktur (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 79)

Det neste området gjelder horisontal koordinering av disse spesialiserte arbeidsoppgavene og ansvarsområdene. Eksempler på koordinering av den enkelte medarbeiders atferd kan være gjennom bruk av belønningssystemer, regler, rutiner og strukturer. Slik koordinering har som formål å få den enkeltes atferd til å samkjøres med de andres atferd i gruppen slik at felles oppgaver og målsettinger for organisasjonen blir realisert.

Man snakker om syv ulike måter å koordinere arbeidet på. Gjensidig tilpasning er bare mulig i mindre komplekse og mer oversiktlige sammenhenger. Direkte ordre er en mye omtalt koordineringsform som vi gjerne finner i organisasjonsformen hierarki eller byråkrati som jeg vil komme tilbake til. Max Weber definerer hierarki som: «et fast ordnet system av over- og underordnede stillinger hvor de med større myndighet har oppsyn med dem med mindre» (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.81). Standardisering av arbeidsoppgaver benytter i stor grad regler, skriftlige rutiner og prosedyrer i koordineringen. Dette kan sees i sammenheng med hierarki nevnt ovenfor og er ifølge Max Weber kjennetegn ved organisasjonsformen

byråkratiet (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.82). Standardisering av resultater henger sammen med at arbeidsoppgavene er mer komplekse og endrer seg over tid slik at man i stedet for å definere hvordan de skal løses heller konsentrerer seg om målene og overlater til den enkelte å finne de beste måtene å realisere disse målene på med tilhørende ønskede resultater.

Standardisering av kunnskaper der man styrker organisasjonens kompetanse og fremmer en faglig ensartet praksis og legger til rette for faglig utvikling. Standardisering av normer handler om organisasjonskultur som kan ha en sterk motiverende og retningsgivende effekt på medarbeiderne. Sist vil jeg nevne horisontale ordninger for samarbeid som særlig gjelder sammenhenger som er så komplekse at de foregående koordineringsformene ikke er tilstrekkelige, men at det behøves samarbeid mellom personer med ulik kompetanse i form av sammensatte grupper og team, en koordinator funksjon, jobbrotasjon, fysisk samlokalisering, IKT nettverk. Mintzberg har sammenfattet de ulike koordineringsmekanismene i følgende (modell organisert etter situasjonens grad av kompleksitet).



Figur 4. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 87)

Det tredje området har med stabilitet i atferden å gjøre. Det handler om de ulike stillingenes faste oppgaver og bestemte måter å utføre oppgavene på som er gjort kjent for den enkelte medarbeider ved ansettelsen. Dette gir rammer som skaper forutsigbarhet både for den enkelte, men også for de utenfor organisasjonen som er avhengig av de tjenester som leveres.

Hvordan man utformer strukturen i en organisasjon er viktige avveininger for en leder å gjøre. Man møter flere dilemmaer i slike beslutninger. To helt sentrale dilemmaer som sammenfatter

noe av det som kan være vanskelig å løse er for det første mangfold versus enhet. Når man jobber innenfor et spesialisert felt er det alltid nærliggende å søke ytterligere spesialisering innenfor feltet for å bli bedre til å møte mangfoldet i organisasjonens utfordringsbilde. Slik spesialisering øker imidlertid også behovet for mer koordinering av de ulike spesialiserte stillingene og avdelingene. Koordineringen kan også innebære økte kostnader som igjen må veies opp mot gevinsten av den ytterligere spesialiseringen. Det andre dilemmaet gjelder stabilitet versus fleksibilitet og innovasjon. Det kan være vanskelig å sammenligne organisasjoner å si at det ene er bedre enn det andre fordi oppgavene man skal løse er forskjellige og med ulike strategier for å løse dem. Stabilitet og forutsigbarhet gir gjerne effektivitet, men det passer kanskje ikke i en sammenheng der man må være fleksible og innovative for å tilpasse seg stadige endringer for å overleve.

Organisasjonsstruktur består som beskrevet i det foregående av vertikal arbeidsfordeling som fremmer spesialisering i organisasjonen. Dette kan som også beskrevet gjøres funksjonsdelt, bruker/markedsbasert eller i en matrisestruktur. Organisasjonsstruktur består også av gruppering av oppgaver i ulike organisasjonsenheter for å fremme koordineringen mellom oppgavene. Når disse oppgavene blir komplekse nok må man ta i bruk koordineringsmekanismer som horisontale ordninger for samarbeid. Dette er tilfellet med flyktningfeltet denne casen befinner seg innenfor. Prosjektorganisering, matrisestruktur som allerede er beskrevet og nettverk som vil beskrives i det videre er alle eksempler på slik horisontal koordinering.

Jeg beskrev innledningsvis i dette kapitlet om dilemmaer ledere møter når man skal utforme strukturen i en organisasjon der et av de var stabilitet versus fleksibilitet og innovasjon. Som jeg har beskrevet ovenfor så er organisasjonen som er denne oppgavens case, nemlig flyktningbarnehagen, plassert i en stadig mer kompleks kontekst. Litteraturen som er nevnt peker på at det krever nye organisasjonsformer, spesielt knyttet til fleksibilitet og innovasjon fordi man må tilpasse seg stadige endringer. En slik tredje og nyere (kommet de siste ti-årene) organisasjons- styringsformen kalles nettverk eller styringsnettverk. En definisjon på nettverk er *stabile* hendelser av sosiale relasjoner mellom *uavhengige* og delvis *autonome* aktører som tar plass i *politiske* programmer (Hye, 2010, s.18, Bovaird og Loeffler, 2003, s.2015)

Offentlig sektor består av mange aktører. Det er snakk om likestilte, selvstendige aktører som samhandler med hverandre i nettverk for å få gjennomført det de ønsker. Det

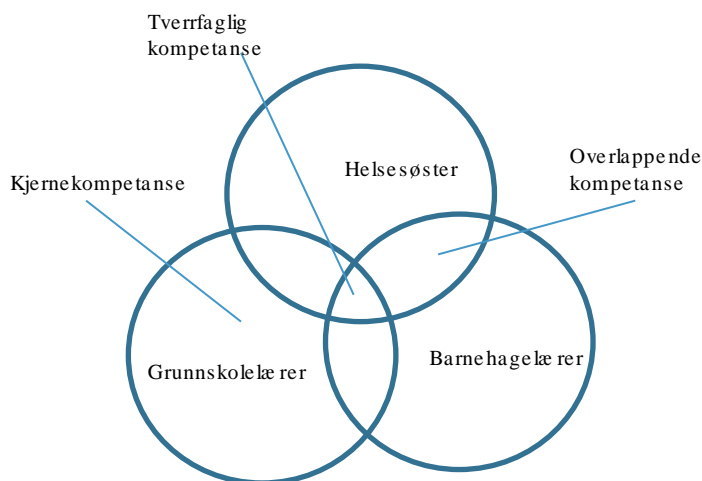
gjelder samarbeidsrelasjoner som er varige og har felles spilleregler. Slike nettverk kan være både horisontale og vertikale (over flere nivå), sistnevnte er ikke uvanlig i barnehagesektoren. Man kan se på kommunen som bestående av en rekke delorganisasjoner over flere nivåer. Fra kommunestyret til den administrative delen der Oppvekst også befinner seg. Videre til de kommunale og private barnehager og de ulike andre sektorene som arbeider med barn som barnevernet, helsestasjonen, NAV osv. Man har ikke autoritet til å bestemme over hverandre, men må samarbeide og forhandle for å ivareta egne mål og interesser (Børhaug og Moen, 2014, s.188).

Brukerrollen blir i nettverk kalt aktør og aktørene har økte rettigheter, valg, krav og økt tilgjengelighet til offentlig sektor og dermed også nye påvirkningsmuligheter. Sentralt når det gjelder aktørperspektivet er at det handler om å bedre livskvaliteten til de berørte parter mer enn kvaliteten på selve aktiviteten eller tjenesten (Hye, 2010, s.19, Bovaird og Loeffler, 2003, s.218).

Nettverk henger sammen med begrepet «governance» som er et videre begrep som omfatter styring av all offentlig politikk. Det handler om hvordan organisasjoner arbeider med partnere, aktører og nettverk for å påvirke offentlig politikk (Hye, 2010, s.20, Bovaird og Loeffler, 2003). Governance-perspektivet er interessant når det gjelder dette med å løse utfordringene i samarbeid og nettverksrelasjoner.

Governance beskriver samarbeid som dynamiske, komplekse og bare delvis forutsigbare prosesser. Aktørene er autonome med begrensede muligheter til å bruke hierarkisk basert makt overfor hverandre og må derfor basere seg på dialog og forhandling og ingen av dem kan alene løse problemene tilfredsstillende, men dette skjer i skjæringsflaten (grenseoverskridende) mellom dem. Det er her snakk om å bygge den tverrfaglige kompetansen sammen i form av språk, verdier, kunnskaper og ferdigheter som har utviklet seg gjennom forpliktende og formalisert samarbeid over tid («personlig kommunikasjon»: iflg. Øgård forelesning, 2014).

Tverrfaglig samarbeid og tre typer kompetanse («personlig kommunikasjon»: Morten Øgård, forelesning 3, 03.09-2014).



Figur 5. Tre typer kompetanse

De tre sirkelene møtes her i det som defineres som tverrfaglig kompetanse;” Felles *kompetanse i form av språk, verdier, kunnskaper og ferdigheter som har utviklet seg gjennom et forpliktende og formalisert samarbeid over tid*” (Børhaug og Moen, 2014, s.105).

Det er flere utfordringer knyttet til å ivareta denne gruppen barn og familier tverrsektorielt, fordi det har en kompleksitet i seg som krever tverrfaglig innsats. Det er et behov for en felles faglig plattform, økt kompetanse og forståelse av hva som må til for å løse de store utfordringene som finnes på utdanningsfeltet jfr.” Trends shaping Education, OECD” («personlig kommunikasjon»: Tronsmo forelesning 2014).

Lipsky (1980) bruker begrepet bakkebyråkrater eller frontlinjepersonale om ulike profesjoner der også barnehagepersonale inngår. Kjennetegnet ved disse profesjonene er at de i direkte samhandling med ulike grupper av brukere i samfunnet iverksetter offentlig politikk. Samtidig som de er forpliktet på det myndighetene har lagt som føringer har bakkebyråkratene også frihet til å utøve skjønn med en viss grad av autonomi. Kompleksiteten og usikkerheten i det å jobbe med mennesker for å realisere vage og kanskje motstridene mål med begrensede ressurser gjør at skjønn utøves. Mål og krav ovenfra kan stå i konflikt med brukernes behov og ønsker. Bakkebyråkratene kan i møte med denne kompleksiteten utvikle ulike mestringsstrategier. En slik strategi kan være prioritering av arbeidsoppgaver eller utvikling av ulike rutiner. Dette er noe av det samme som er beskrevet ovenfor under temaet koordinering gjennom standardisering av arbeidsoppgaver. En annen strategi kan være å fordele oppgaver slik at man kan prioritere oppgaver man foretrekker og overlater de man finner problematiske til andre. Dette henger sammen med organisasjonsstrukturen

spesialisering/vertikal arbeidsfordeling som ble skissert innledningsvis i dette kapitlet. Alle de aktørene som barnehagene har mest tverrfaglig samarbeid med, som grunnskole, helsestasjon, barnevern og PPT kan karakteriseres som bakkebyråkrater. Felles for alle disse er at man jobber med barn og unge som har ulike behov og ønsker og at oppgavene med dette er komplekse. Samarbeid kan gjøre det lettere å løse disse oppgavene på en bedre og mer effektiv måte med det formål å gi bedre oppvekstvilkår (Børhaug og Moen, 2014, s.111-112).

Modellen til Mintzberg innledningsvis om koordineringsmekanismene organisert etter graden av kompleksitet i situasjonen fremhever horisontale ordninger for samarbeid som best egnet der det er størst kompleksitet. Horisontalt samarbeid gjelder samarbeid mellom organisasjoner på samme nivå innenfor kommunal tjenesteyting. Det er her snakk om ulike organisasjoner med hver sine mål og strategier, men som er avhengige av hverandre for å nå sine mål (Børhaug m.fl., 2011, s.196-198). For å få til et styrket samarbeid mellom organisasjoner er det relevant å bringe inn de nevnte organisasjonsstrukturene og prinsippene som er beskrevet innledningsvis i dette kapitlet. Prinsippene for spesialisering sier noe om hva organisasjonene prioriterer og setter dermed også betingelser for samarbeidet mellom dem (Børhaug m.fl., 2011, s.196-198). Man kan som nevnt tidligere ha en spesialisering basert på formål eller funksjon, trekk ved brukerne av tjenestene eller et bestemt geografisk område som nedslagsfelt for tjenestene. Dette vil påvirke samarbeidet i den forstand at det er lettere å få til samarbeid der organisasjonene har for eksempel samme formål eller brukergruppe.

3.5 Oppsummering om sammenheng mellom denne oppgavens problemformulering og valgt teorigrunnlag

I denne oppgaven har jeg valgt å studere fordeler og ulemper ved å ha en flyktningbarnehage utfra et strukturelt perspektiv. Strukturtilnærmingen gir en forståelse av betydningen av organiseringsprinsipper. Jeg tar utgangspunkt i de tre strukturbegrepene i klassisk organisasjonsstruktur spesialisering/vertikal arbeidsfordeling, horisontal koordinering og delegering av makt og beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen som jeg vil sortere datamaterialet etter. Utfra disse strukturbegrepene vil jeg trekke opp fire ulike måter å organisere driften på; funksjonsdelt, markedsbasert, matrisestruktur og nettverk og vurdere disse med bakgrunn i oppgavens case, flyktningbarnehagen. Organisasjonsformen nettverk/governance//tverrfaglig samarbeid handler om det strukturelle valget horisontal

koordinering. Casen i denne oppgaven er organisert på en spesiell måte med spesialisering kombinert med koordinering. Det skjer masse horisontal koordinering i nettverk.

I tillegg til organisasjonsstruktur som teori bruker jeg «wicked problem» som beskriver problemstrukturen i casen min. Dette perspektivet forankrer integrasjon i denne oppgaven.

4 Metode

Metode handler om hvilken måte man går fram på eller hvilken strategi man benytter for å få fram gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. Slik kunnskap kalles for empiri eller data og metoden er altså hjelpemiddelet vi bruker. Når det gjelder metode har man på den ene siden kvantitativ metode der man måler den sosiale virkeligheten med verktøy som gir informasjon i form av tall som deretter behandles ved hjelp av statistikk. I den kvantitative tilnærmingen har man gjerne god kunnskap om fenomenet man skal studere og informasjonsinnsamlingen er i stor grad forhåndsstrukturert av den som skal gjøre undersøkelsen. På den andre siden har man kvalitativ metode som tar utgangspunkt i at den sosiale virkeligheten er for kompleks til å beskrives i tall slik at man dermed må samle informasjon i form av ord som gir en mer nyansert beskrivelse. Her har man gjerne lite kunnskap om fenomenet man skal studere og styrer i mindre grad på forhånd informasjonen som skal samles inn. Derimot fortolkes og struktureres informasjonen i en kvalitativ undersøkelse etter at den er samlet inn (Jacobsen, 2015, s.125-139).

I min oppgave har jeg valgt å ta utgangspunkt i kvalitativ metode der jeg vil benytte deltagende observasjon.

4.1 Fremgangsmåte for datainnsamlingen – observasjon som metode

Undersøkelsesopplegget i min oppgave vil være en enkeltcase, flyktningsbarnehagen, der jeg ønsker å beskrive og vurdere fordeler og ulemper ved denne spesialiserte organiseringen vi har valgt i Kristiansand kommune. Med 30 års erfaring som leder i denne type organisering og dermed dybdekjenning til og forståelse av feltet, vil dette være et intensivt undersøkelsesopplegg som går i dybden på det fenomenet jeg vil studere. Det står i metodelitteraturen (Jacobsen, 2015, s.90) jeg forholder meg til at et intensivt undersøkelsesopplegg som studerer få, eller som i mitt tilfelle, en enhet samtidig studerer mange nyanser eller variabler ved enheten eller fenomenet som blir studert. I mitt tilfelle har oppgaven kun to variabler der den ene avhengige variabelen er integrering og inkludering av nyankomne flyktningsbarn, og den andre uavhengige variabelen er de strukturelle valgene som ligger i den organiseringsformen vi har valgt og hvordan det påvirker den avhengige variabelen flyktningsbarnets integrering og inkludering.

Jeg har valgt deltagende observasjon som metode. Det er en litt annerledes form for observasjon fordi jeg har observert det som blir sagt og gjort med løpende notater av dette i ulike møtefora. Vanligvis dreier observasjon seg om å registrere menneskers atferd i en kontekst fremfor det de sier. På en måte kan man si at jeg har hatt skjult observasjon fordi jeg innhentet tillatelse til å bruke materialet i etterkant i alle fall for de eksterne enhetene. Internt var det delvis åpent og kjent i forkant at jeg noterte på møter for å bruke det i oppgaven min. Også her innhentet jeg formell tillatelse i etterkant. Det at observasjonen var delvis skjult kan ha medvirket til at det var mindre grad av observatøreffekt i form av at de som ble observert ikke var opptatt av å tilfredsstille meg som undersøker eller forsøkte å unngå noe som kunne oppfattes som dumt. Observasjonen var som sagt deltakende slik at jeg deltok aktivt i møtene med spørsmål og innspill i diskusjonene. Jeg kan dermed ha vært med på å påvirke resultatet av det som kommer fram i datamaterialet noe som normalt kan gjøre at påliteligheten synker.

4.2 Observasjonsarenaer og bearbeiding av data

Kilder og data i min oppgave vil være deltagende observasjoner i diverse møtefora internt i egen enhet og i møter med eksterne enheter. Møtefora internt vil være sammen med interne aktører som kalles for respondenter fordi de selv er en del av det fenomenet som undersøkes. Møtefora med eksterne enheter vil være sammen med både respondenter og eksterne aktører som kalles informanter. De møtefora jeg deltok i var naturlige sammenhenger som tilhører den vanlige jobbhverdagen som leder. Det var ikke kjent på forhånd at innholdet i møtene skulle være en del av datamaterialet i oppgaven min selv om det var allment kjent og delvis uttalt at jeg holdt på med denne oppgaven. Jeg har i etterkant innhentet tillatelse til å benytte dette møteinnholdet som del av min datainnsamling via epost til de eksterne og ved direkte muntlig informasjon til de interne.

Det ene møtet var et møte den interne ledelsen sammen med representanter fra oppvekstdirektøren hadde med eksterne ledere i ordinære barnehager. Det var sistnevnte som tok initiativ for å snakke om utfordringsbildet knyttet til felles målgruppe. Så var det et møte med ledelsen og en større gruppe ansatte i en annen ekstern støtteenhet for å drøfte og utveksle erfaringer i arbeidet med felles målgruppe ute i de ordinære barnehagene. Deretter hadde vi i ledergruppa internt et møte med representanter for oppvekstdirektøren vedrørende den spesialiserte enhetens utviklingsplan. Det fjerde møtet var mellom intern ledergruppe og barnehageansvarlig representant for oppvekst direktøren. Femte møte var i egen enhet mellom

vår spesialiserte tjeneste og en ekstern enhet som jobber med samme målgruppe. Sjette møte var internt månedlig møte i den spesialiserte Styrketjenesten. Så hadde vi et felles pedagogmøte der både pedagoger i barnehagetjenesten og styrketjenesten (se egen beskrivelse av enhetens to tjenesteområder) møttes for å se på dette med ny årsplanmal og praksisfortellinger. Møte åtte og ti var interne møter og det siste møtet var med representant for oppvekst vedrørende opptak. Jeg foretok en grovskisse for analyse av datamaterialet på grunnlag av notater jeg gjorde i disse møtene. Sitater fra denne grovskissen er med som empirisk materiale i oppgaven og jeg vil benytte det som en del av vurderingene senere i oppgaven.

4.3 Analyser av dataene

Jeg laget først tabellen nedenfor som en grovskisse for analyse av datamaterialet. Jeg plukket ut fra møterefertatene (konteksten) eksempler på de tre strukturelle valgene og plasserte de i tabellen. Deretter laget jeg en oversikt over hva de strukturelle valgene ledet til og sammenfattet vertikalt hva jeg fant under hvert av de tre punktene. Jeg brukte her sitater for å underbygge sammenfatningen. Jeg trakk også fram fordeler og ulemper som er det problemformuleringen min handler om. I avslutningen har jeg trukket ut og sammenfattet på tvers av disse tre strukturelle valgene hva dette har ledet til totalt sett på flyktningfeltet.

Kontekst	Strukturelle valg		
	Vertikal Arbeidsdeling/spesialisering i organiseringene: <ul style="list-style-type: none"> • funksjonsbasert, • markedsbasert, • matrisestruktur og nettverk 	Horisontal koordinering av/ordninger for samarbeid omkring disse spesialiserte arbeidsoppgavene og ansvarsområdene: <ul style="list-style-type: none"> • Passer i komplekse sammenhenger 	Stabilitet/grad av delegering av makt og beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen

Figur 6. Grovskisse for analyse av datamaterialet

4.2 Validitet og reliabilitet

Intern gyldighet eller validitet handler om hvorvidt de resultatene man har funnet kan sies å være gyldige eller riktige og gir svar på de spørsmålene som har blitt stilt. Innebygd i det ligger både om det er en sann beskrivelse og at de sammenhengene man finner er virkelige. Dette handler igjen om respondentene har gitt et sant bilde av virkeligheten og om

undersøkeren har sann gjengivelse av disse dataene som kommer frem. Noen av de som blir observert i min studie er, i likhet med meg selv, selv direkte involvert i innholdet og organiseringen som skal beskrives. Det er en høyt kompetent gruppe ansatte med lang erfaring og høyt engasjement for fagfeltet. Det er litt forskjell på fartstid i organisasjonen hos de ulike respondentene og hva de har med seg av erfaringer fra virkeligheten utenfor organisasjonen med tanke på praksis i ordinær barnehage. Jeg tenker at særlig de med lang erfaring utenfor organisasjonen har stor mulighet til å balansere informasjonen de gir med et både utenfra- og innenfraperspektiv. I tillegg er det noen av respondentene som til daglig er knyttet til vår organisasjon, men som har arbeidet sitt ute i de ordinære barnehagene. Jeg tenker at disse respondentene kan gi informasjon av høy validitet. Det at jeg som undersøger selv er leder overfor de jeg observerer og har lang fartstid i organisasjonen tenker jeg i utgangspunktet er en styrke som gir trygghet og en dypere forståelse av fenomenene som skal studeres. Når det gjelder observasjon i møtefora mellom interne respondenter og eksterne informanter så er dette reelle møter der felles erfaringer fra feltet deles og utfordringer drøftes og der rollen til den interne enheten som er oppgavens case er å bidra med sin spesialiserte kompetanse. Dette gir et ganske virkelighetsnært og sant bilde av det som problemformuleringen forsøker å belyse nemlig fordeler og ulemper ved en slik spesialisert organisering.

Ekstern gyldighet eller reliabilitet handler om undersøkelsen er pålitelig og troverdig og til å stole på. Det henger sammen med om undersøkelsen er gjennomført på en troverdig måte. Det handler også om funnene i undersøkelsen kan generaliseres og overføres til andre områder. Det at jeg innhentet tillatelse til å bruke materialet først etter at observasjonene var gjennomført kan styrke reliabiliteten i den forstand at det som ble sagt ikke ble sagt for å tilfredsstille meg som observatør eller for å unngå å fremstå i et dårlig lys (Jacobsen, 2015, s.227-247). Etisk sett kan dette være et dilemma fordi det etiske kravet til forskning er at det skal være basert på åpenhet og frivillighet og et på forhånd gitt samtykke. Jeg innhentet som allerede nevnt dette samtykket i etterkant, ikke som en bevisst villet fremgangsmåte, men fordi jeg i samråd med mine veiledere vurderte innholdet i de møtefora jeg naturlig hadde deltatt på til sammen gav et tilstrekkelig kildemateriale for min empiriske analyse. Dette henger også sammen med den lange fartstiden jeg har som leder i denne organiseringen på dette fagfeltet.

5 Presentasjon av datamaterialet

5.1 Problemstilling

Denne oppgavens case (flyktningbarnehagen) er organisert på en spesiell måte som jeg forsøker å beskrive fordeler og ulemper ved gjennom det teoretiske utgangspunktet, organisasjonsstruktur. Forskningsspørsmålet jeg skal svare på i denne oppgaven er: Fordeler og ulemper ved spesialisert organisering av flyktningbarnehagen i Kristiansand kommune. Det teoretiske utgangspunktet jeg har valgt når det gjelder organisasjonsstruktur er de tre strukturelle valgene; vertikal arbeidsdeling/spesialisering, horisontal koordinering og stabilitet/grad av delegering av makt og myndighet nedover i organisasjonen. Innenfor vertikal arbeidsdeling/spesialisering kan man trekke opp de fire organiseringsformene; funksjonsbasert organisering, bruker/markedsbasert, matrisestrukturert og nettverk. De to siste handler også om horisontal koordinering.

5.2 Oversikt over hva de strukturelle valgene ledet til

Flyktningbarnehagen hører til under Kristiansand kommunes Oppvekstsektor. Som en av barnehageenhetene i sektoren skal vi løse oppgaven med å gi tjenestetilbudet barnehage til brukerne. Tilbudet er samtidig innrettet mot en spesiell brukergruppe og er det første barnehagetilbudet etter bosetting i kommunen for alle de nyankomne flyktningbarna. Geografisk ligger den tvers over gata for skolesenteret som tilbyr introduksjonsprogrammet til foreldrene, samt mottaksskolen for de eldre søsknene. Dette gjør at det ligger godt til rette praktisk for foreldrene å levere og hente barna. I den første bosettingsfasen der familiene ofte bytter bolig flere ganger og forflytter seg rundt i ulike deler av byen, gir dette stabilitet og kontinuitet i familienes liv. Denne samlokaliseringen av opplæringsarenaer for hele familien gir et geografisk samlet tjenestetilbud til brukergruppen. På grunn av denne brukergruppens spesielle og komplekse behov, har flyktningbarnehagen utviklet en spesialisert kompetanse gjennom mange år med denne driften. Flyktningbarnehagen, som skal tilby et ordinært barnehagetilbud, har på grunn av organiseringen også hatt frihet og fleksibilitet til å utvikle spesialisert kompetanse. Flyktningbarnehagen har valgt en annen grunnbemanning der de norske fagarbeider- og assistentstillingene er erstattet med flerspråklig personale som til enhver tid dekker de største språkgruppene i barnehagen. Dette gir mulighet for å ivareta det flerspråklige og kulturelle perspektivet i alt arbeidet. Tilstedeværelsen av denne

ansattegruppen kvalitetssikrer at brukernes behov blir sett og møtt fordi det blir fortolket gjennom ansatte som forstår dette innenfra både språklig og kulturelt.

Spisskompetansen som utvikles i det spesialiserte barnehagetilbudet brukes også eksternt gjennom den spesialiserte Styrketjenesten. Denne ble overført fra det spesialpedagogiske feltet til flyktningbarnehagen og inngår nå i et felles barnehagesenter. De ansatte i denne tjenesten består av veiledere/støttepedagoger og flerspråklig personale. Tjenesten forvalter en statlig tilskuddsordning ifølge et statlig direktiv som gir retningslinjer for tildelinger ut til de ordinære barnehagene som denne tjenesten server. Man har et budsjett som fordeles ut årlig etter søknad fra den enkelte barnehage og ressursene blir tildelt i form av de spesialiserte stillingene som jobber i en til tre barnehager hver gjennom et halvt eller helt år.

Jeg vil i det nå vise hvordan empirien illustrerer og underbygger den organiseringen jeg har beskrevet i den foregående korte oppsummeringen.

Datamaterialet er samlet inn gjennom deltagende observasjon i interne møter med respondenter som selv arbeider i enheten som er oppgavens case og møter mellom interne respondenter i enheten og eksterne informanter. De interne respondentene i enheten består av to ulike grupper der den ene arbeider direkte i enheten (flyktningbarnehagen) mens den andre (Styrketjenesten) arbeider ute i de ordinære barnehagene, men er organisert inn under samme enhet (barnehagesenteret). Noen eksterne informanter er fra ordinære barnehager, andre er samarbeidspartnere og representanter fra sektoren/administrasjonen. Nummereringen i sitatene henviser til de observasjonsnotatene jeg har gjort i de enkelte møtene. Jeg har bare med noen få eksempler som illustrerer det jeg skal vurdere videre når det gjelder fordeler og ulemper ved denne organiseringen.

5.2.1 Vertikal arbeidsdeling/spesialisering i organiseringene funksjonsbasert, markedsbasert, matrisestruktur og nettverk.

Vi har ulike måter å foreta vertikal arbeidsdeling/spesialisering på. Man kan samle i én enhet alle oppgaver som benytter seg av samme kunnskap eller teknologi og man får dermed en spesialisering omkring disse spesifikke oppgavene. Man kaller dette for en funksjonsbasert organisering. Man kan samle alle oppgaver som retter seg mot en bestemt brukergruppe eller markedssegment i en enhet og vi kaller da dette for markedsbasert organisering. Den tredje organiseringen kalles for matrisestruktur. Man kobler her sammen likeartede oppgaver slik man gjør i funksjonsbasert inndeling med særskilte enheter som betjener spesielle markeder/brukergrupper i en horisontal kobling mellom de to slik det er vist i en modell

tidligere i teorikapitlet. Nettverk handler om likestilte, selvstendige aktører som samhandler med hverandre i nettverk for å få gjennomført det de ønsker. Det er snakk om samarbeidsrelasjoner som inngås som er varige og har felles spilleregler. Slike nettverk kan være både horisontale og vertikale (over flere nivå).

Jeg vil i det følgende beskrive og vurdere de empiriske eksemplene som fremkommer i datamaterialet mitt med bakgrunn i de strukturkjennetegnene jeg har beskrevet i teorigrunnlaget og sammenfattet innledningsvis i dette kapitlet. Når det gjelder strukturkjennetegnene under denne overskriften har jeg allerede nevnt at vi i likhet med de øvrige barnehagene er funksjonsbaserte i det at vi yter den samme tjenesten barnehage og at vi i den felles allmennpedagogikken har likeartede oppgaver og kunnskap som trengs til oppgaveløsningen. Det som kommer i tillegg for flyktningbarnehagen er at den også kan sies å være markedsbasert fordi den henvender seg til en spesiell brukergruppe, de nyankomne flyktningbarna. Nå er den vel og merke ikke helt markedsbasert i den forstand at ikke alle tjenestene rettet mot denne brukergruppen er samlet i enheten, men kun barnehagetjenesten. Jeg har likevel pekt på i det foregående at geografisk samlokalisering ivaretar noe av dette. Jeg vil også vise av det empiriske materialet hvordan det at vi er innrettet mot en spesiell brukergruppe har gitt oss mulighet for å utvikle en spesialisert kompetanse med utgangspunkt i brukernes behov. Det at vi i tillegg til flyktningbarnehagen også har Styrketjenesten med spesialiserte ansatte både veiledere og flerspråklige som hører til personalmessig og faglig i teamet til barnehagesenteret, men arbeider ut mot de ordinære barnehagene, gjør at vi også finner igjen matrisestrukturen i organiseringen vår. Den spesialiserte, markedsbaserte Styrketjenesten jobber ute i funksjonsbaserte ordinære barnehager og vi får altså en matrisestruktur. I tillegg jobber den spesialiserte enheten med begge sine tjenester i utstrakt grad tverrfaglig i nettverk.

Den brukerorienterte tilnærmingen i markedsbasert organisering gir som nevnt en mulighet til å utvikle et visst sett med spesialisert kompetanse. Det fremkommer mange eksempler i datamaterialet mitt på den spesialiserte kompetansen som respondentene i flyktningbarnehagen benytter seg av. Det fremkommer også mange eksempler på hvordan den spesialiserte Styrketjenesten bruker denne kompetansen ute i de funksjonsbaserte ordinære barnehagene i en matrisestruktur. Matrisestrukturen gjør seg også gjeldene i ICDP arbeidet:

- «Brukte TBO (traumebasert omsorg) i samtale med mor. Støttepedagog selv trygg i det materialet gjennom kompetansebygging derfor lett å formidle videre» (møte 6).

- «Jeg foreslo ICDP gruppe til noen foreldre som hadde et barn i bhg. som strevde. Ting endret seg veldig for dette barnet i bhg. etter at foreldrene deltok og det betydde mye for foreldrene også» (møte 6).
- «Nytt barn med store atferdsutfordringer har fått positiv utvikling i løpet av kort tid etter endringer i hjemmet, bytte av avdeling, fokus på mestring i lek, lek på morsmål, gode rammer i liten gruppe. Dette kunne ikke vært håndtert på en tilsvarende god måte i en ordinær barnehage, men avhengig av en positiv holdning til barnet/glad i barnet og tro på at det kan endre seg uten å søke ekstern hjelp annet enn veiledning med psykolog» (Møte 7).
- «Faktorer i det spesialiserte tilbudet som har endret seg og gjort tilbudet bedre rustet til å møte barnas behov handler ikke om flere armer til å utføre arbeidet, men handler om mindre slitne voksne, mindre familiefokus og mer fokus på barnet, kompetanse/verktøy om TBO, bedre utdannet/kompetent flerspråklig personale, felles holdninger gjennom kompetansebygging – nye ansatte adopterer kulturen/holdningene» (Møte 7).
- «Et barn som har hatt lang tilvenning på grunn av traumer. Har blitt trygg i bhg. Vanskelig på hjemveien for barn og forelder. Bhg. velger å følge med forelder og barn hjem en periode for å stabilisere og trygge situasjonen. Gjøre det samme som har fungert i barnehagen med en bestemt aktivitet som roer barnet. Forelder er også med i ICDP gruppe og har snakket om dette problemet med barnet på hjemveien. Positivt forsterkende å kunne jobbe både på gruppe med forelder og i barnehagen» (Møte 7).
- «Vi hadde en PA (pedagogisk analyse) om samlingsstund. Det er mange barn og mye hysjing. Jeg tenkte på at jeg burde foreslå smågrupper, men gjorde det ikke. De foreslo flere voksne for å se alle barna, faste plasser, fast struktur, kortere samling og flere konkrete. Jeg tenkte at alt dette var veldig gode tiltak og de første riktige skrittene. De var tydelig ikke klar til å dele i små grupper så jeg holdt inne med det til senere. Til slutt sa en av de ansatte at når vi skal i gang med temaarbeid så må vi ha mindre grupper og jeg tenkte jippi. Det er viktig å få de med på små skritt og vente på modningen som skjer» (Møte 11).

Jeg har fremhevet tidligere at den spesialistkompetansen som lar seg utvikle innenfor denne strukturen har et fokus på hva som er til det beste for barnet. Det henger sammen med at den spesialiserte strukturen gir mer fleksibilitet til å tilpasse seg barnets behov fordi man innenfor denne markedsbaserte organiseringen ikke behøver å ta det samme hensynet til likhetstanken

som kanskje er mer fremtredende i den funksjonsbaserte ordinære barnehagen. Dette handler også om ressurser fra Styrketjenesten som kommer på toppen og i tillegg til det ordinære som ofte ikke strekker til. I de følgende eksempler kommer det tydelig frem at arbeidet de gjør først og fremst er tilpasset barnets behov. Matrisestrukturen kommer også fram:

- «Nytt barn i bhg. med store traumer og derav utfordrende atferd. Med utgangspunkt i dette barnets behov laget enda mindre grupper, mer struktur, annen organisering av dagsrytme som gav mer forutsigbarhet» (møte 6).
- «Støttepedagog/veileder var også tydelig med forventningsavklaring på intensjonens kjerne for denne jenta i det å kunne trekke seg ut med ei lita gruppe selv om de gjorde disse besøkene i en større gruppe» (møte 6).

Det kommer også frem eksempler på at flyktningbarnet ikke er likt med, og har andre behov enn det norske barnet samtidig som det er eksempler på at mange av behovene også er like. Vi er da inne på det med mulighetene for å ha ansatte med spesialisert kompetanse for eksempel det flerspråklige personalet. Disse sørger for kvalitetssikring og kompetansebygging for å styrke det flerspråklige og kulturelle perspektivet hos de øvrige norske ansatte både internt i den spesialiserte enheten og ute i de ordinære enhetene. Dette dreier seg om holdningsendringer som bare kan utvikles når man får muligheten til å jobbe tett sammen i flerkulturelle team over tid. Det utvikler et annet blikk på brukergruppen enn det ordinære «norske» blikket. Dette er mulig i den markedsbaserte organiseringen der de spesialiserte oppgavene er innrettet mot brukernes særskilte behov.

- «Mange ansatte norske i ordinær bhg. vet lite. De er forsiktige og redde for at det er dumt å spørre. Dere som er flerkulturelle må formidle. De fleste er redde og for forsiktige for å spørre foreldre. Løfter de når vi spør – vi ser dere og deres behov» (Møte 6).
- «Hun sier til meg at hun husker når jeg sa at hun måtte snakke med barnet sitt og ha øyekontakt og bruke mange ord. (Jeg gjorde det og det hjalp). I vår kultur vi snakker ikke veldig mye med små barn. Flerspråklig assistent ble veldig glad over denne tilbakemeldingen fra mor» (Møte 6).
- «Jenta ble møtt av støttepedagog/veileder som tok hennes utfordringer på alvor, som går gjennom dagen og forbereder henne på det som skal skje, som gir henne forståelse av at det kan være overveldende å komme i en skolegård og å møte så mange nye barn samtidig, som legger til rette for at de kan sette seg på en benk og roe seg ned sammen etc.» (Møte 6).

- «Mor var i konflikt med personalet i barnehagen fordi de tillot/oppmuntret gutten hennes til å bruke kjole. Jeg møtte mor med anerkjennelse og forståelse på følelsen av å være redd og sint over at gutten kunne bli jente. Mor satte ord på sin frykt for å få kjeft fra de andre i familien fordi det ikke er lov i den kulturen. Da mor hadde fått forståelse for følelsene sine og faktabasert forklaring på hvorfor hun ikke behøvde å være redd for skifte av kjønn hos gutten sa hun det var greit at gutten lekte med kjole på. Hun var enig i at hun heller i framtida ønsket en gutt som betrodde seg til henne heller enn at han holdt ting skjult» (Møte 10)
- «To av våre praksisfortellinger var bearbeidet til «riktig format». Fortellingen til en av pedagogene på den spesialiserte Styrketjenesten om Hamza var redigert på en måte som gjorde at den ble både kjedelig og beveget seg bort fra poenget med den sett fra hennes ståsted. Det tok litt tid før hun og vi andre klarte å sette fingeren på eksakt hva det var som manglet etter redigeringen. Pedagogen oppdaget at det var Hamza, barnet og hovedpersonen i fortellingen som var blitt borte. Historien handlet jo om han og inkludering og dette var ikke med etter redigeringen – bare mer generelt pedagogisk innhold om temaet tog og hele barnegruppa. Vi snakket litt om at våre praksisfortellinger og at vår praksis vil se annerledes ut fordi vi er et spesialisert barnehagetilbud som vektlegger andre sider i tillegg til det allmennpedagogiske. Pedagogen sa at hun i praksis erfarer det hele tiden at hennes «blikk» som en forlengelse av den spesialiserte enheten sin praksis er annerledes enn det hun finner ute i de ordinære barnehagene mange ganger. Hun sa noe vi har hatt oppe mange ganger nemlig at barnet kommer før språket, at det er noe mer enn språk, hele barnet må komme først. Det var i det hele tatt mange spennende tanker etter gruppearbeidet som inspirerer til det videre arbeidet med vår felles årsplan» (Møte 7).

Brukergruppene i noen av de ordinære barnehagene og det spesialiserte barnehagetilbudet blir mer sammenlignbare fordi de har mange flerspråklige barn i samme barnehage og få norske. Vi har ikke et nyansert bilde av hvor lenge disse flerspråklige barna i de ordinære barnehagene har vært i Norge eller har gått i barnehage. I den spesialiserte enheten er gruppen barn definert som nyankomne flyktninger. Mange barn som har gått i det spesialiserte tilbudet blir overført nettopp til disse barnehagene som allerede har mange flerspråklige pga. opptakskriterier som vektlegger foreldres ønske og bosettingsmønsteret i kommunen. I datamaterialet mitt kalles det for opphopning og oppleves som en utfordring når det er mange flerspråklige i en og samme ordinære barnehage. Det fremkommer en stor forskjell på

beskrivelsen av brukergruppen i de to typene tilbud. Denne beskrivelsen er gjenkjennbart sammenlignbart med der det spesialiserte barnehagetilbudet befant seg for noen år siden. Det er kanskje noe av den samme spenningen som oppstår her mellom en funksjonsbasert og en markedsbasert organisering der den funksjonsbaserte har en likeartet allmennpedagogisk tilnærming som skal passe for alle barna mens den markedsbaserte organiseringen kan ta særlig hensyn til den spesielle brukergruppen og deres behov og utvikle spesialistkompetanse på det.

- «Det sies i den spesialiserte enheten at beskrivelsen av barnet hos de har endret seg fra den første til den tredje og siste kartleggingen i FliK der det tidligere fokuset på at barnet har utfordringer har blitt endret til at det er en ressurs. Vi har hatt og har krevende barnegrupper og barna har mye «bagasje». Hvordan vi opplever barna og de opplever seg selv handler om våre holdninger. Før så vi bare bagasjen og alt barna hadde mistet eller ikke fikk til, men ved å ha fått hjelp til å snu fokuset og legge til rette for det barna mestrer, ser vi at barna mestrer, og vi opplever mye mer mestring i vår jobb gjennom å ha endret holdningene våre» (Møte 3).
- «I ordinære barnehager med opphopning av denne brukergruppen beskrives de som barn med prioriteringskode og behov for støttetiltak og fraværet av norske språkmodeller blant barna blir betraktet som en mangel i tilbudet og noe man kunne ønske å endre på gjennom å endre opptakskriteriene» (Møte 1).
- «Samtidig pekes det også på at noen velger seg til samme barnehage på grunn av mange andre der med samme språk og etnisitet og fordi en ansatt der fra den spesialiserte enheten også har samme språk og bakgrunn som brukerne. På grunn av denne ansatte ressursen og at det er en og samme språkgruppe blir opphopning i denne sammenhengen oppfattet som en ressurs» (Møte 1).

Datamaterialet når det gjelder det strukturelle valget vertikal arbeidsdeling for å fremme spesialisering sier noe om hva som kan være mulige faktorer som har bidratt til endret syn på brukergruppen i den spesialiserte enheten. Faktorene som kommer fram i eksemplet handler om struktur på enhetsnivå.

- «Representantene fra oppvekst ble imponert over at denne spesialiserte enheten som har så mange krevende situasjoner har en sånn god systematikk og stort fokus på PA arbeid som gir felles retning. Opplever at systematikken gir oss bedre tid/frigjør tid. «Hvordan får vi tid til alt det andre – det andre finnes ikke». Involverer alle; hvem, hvordan, når – eierskap og ferskvare. Skjer noe når vi snakker sammen, stort fokus,

ikke en ekstra ting. I enhetens utviklingsplan har de valgt og prioritert et spisset område ut ifra et utfordringsbilde de så at de hadde i siste T3 kartleggingsundersøkelse i forhold til særlig guttenes trivsel» (Møte 3).

Det er et stadig tilbakevendende tema om midlene til Styrketjenesten heller skulle vært delt ut direkte til den enkelte barnehage. Faren da er at det spesialiserte faglige fokuset forsvinner inn i mer likeartede oppgaver i funksjonsbaserte enheter:

«Den ene barnehagen der midlene fra Styrketjenesten er overført direkte til enheten og ikke er en del av det faglige kompetanseteamet hos den spesialiserte enheten har ikke et optimalt utbytte av ressursen kan det virke som – blir lett spist opp av helheten. Utfordring i å få ansatte til å snakke samme språk, få til progresjon, ha felles syn på hvordan man skal bruke ressursene. Invitert de til møte i den spesialiserte enheten for å fremme forslag om å få disse ressursene også inn i folden i form av erfaringsutveksling og tettere samarbeid så vi kan tenke og jobbe mer likt» (Møte 4).

- «En barnehage har en stor ekstra pedagog ressurs som har blitt overført direkte fra de midlene Styrketjenesten forvalter, men som ikke er med i det faglige teamet i den spesialiserte enheten. Denne barnehagen har også flerspråklig assistanse fra Styrketjenesten i tillegg til oppstartressurser i forhold til morsmål?

Den spesialiserte enheten arbeider i nettverkssamarbeid med PPT og Barnevernet. Det hjelper på samarbeidet at man har felles tilnærming i fokus på læringsmiljøet og TBO kompetanse:

- «PPT har et læringsmiljøteam som er lavterskel tilbud i forhold til systemarbeid på enhetene» (Møte 2).
- «Barnevernet har vært et traumebevisst de siste to årene etter et kompetansbyggingprogram med RVTS Sør» (Møte 12).

5.2.2 Horisontal koordinering av/ordninger for samarbeid omkring disse spesialiserte arbeidsoppgavene og ansvarsområdene. Passer i komplekse sammenhenger

Når det gjelder strukturkjennetegnene under denne overskriften er det spesielle ved den spesialiserte enheten at den utfører en horisontal koordinering av oppgaver gjennom standardisering av kunnskaper. Det vil si at man styrker organisasjonens kompetanse og fremmer en faglig ensartet praksis og legger til rette for faglig utvikling. Det gjøres gjennom

felles kompetansebygging i det spesialiserte barnehagesenteret. I tillegg kommer de horisontale ordningene for samarbeid som særlig gjelder sammenhenger som er så komplekse at de foregående koordineringsformene i form av standardisering av kunnskaper ikke er tilstrekkelige. «det behøves samarbeid mellom personer med ulik kompetanse i form av sammensatte grupper og team. Dette er det vi gjenfinner i organiseringen til den spesialiserte Styrketjenesten. Når vi i denne sammenhengen snakker om kompleksitet er vi inne på «wicked problem»-tematikken. Datamaterialet viser at omgivelsene den spesialiserte enheten operere i har denne kompleksiteten i seg og er tilpasset det.

Det ene strukturvalget; arbeidsdeling eller spesialisering er kombinert med dette strukturvalget; koordinering. Vi snakker da om å koordinere aktiviteten til barnets beste. Dette henger sammen med både matrisestruktur og nettverk (governance), og tverrfaglig samarbeid fordi det også handler om horisontal koordinering. Horisontal koordinering kan dreie seg om alle eksemplene på samarbeid Styrketjenesten forteller om ute i de ordinære barnehagene. Dette har form av Pedagogisk analyse (PA), ulike møtevirksomheter, dialog med ledelsen, PPT sin læringsmiljøsatsning og det som foregår internt i den spesialiserte barnehageenheten rundt barnet og familien av koordinering til barnets beste. Når man ser på datamaterialet med tanke på koordinering så er det fem hovedområder som skiller seg ut.

Det ene er de ulike instanser som er inne i samme enheter og som har et behov for å samarbeide og samkjøre sine tjenester. Vi snakker her om koordinering når det er mange aktører inne i en enhet samtidig:

- «Flere ressurser fra ulike støttetjenester inne i samme barnegruppe samtidig på enkeltbarn og i veiledning i forhold til hele læringsmiljøet (Pedagogisk støtteenhet/PPT, barnevern, Styrketjenesten med både morsmål og støttepedagog i norsk/veileder). Når mange ressurser inne behov for å organisere bedre. Ha bedre koordinering» (Møte 1).
- «Noen barnehager har mange «kokker» inne på dette feltet. Utfordrende med arbeidsfordeling og folk ut og inn. Krevende med organisering i forhold til barn som blir hentet ut og at det bør være samsvar med det som skjer for barn på avdelingen. Vanskelig å få effekt av ressurser. PPT pluss ressursperson fra fagteamet på oppvekst vært inne for å se på organisering av ressurser» (Møte 2).

Dette samarbeidet, når mange er inne med støttetiltak i samme enhet, dreier seg i tillegg til samarbeidet ute på enhetene, som nevnt ovenfor, også om overordnede rutiner og strategier for

samarbeid administrativt. Blant annet gjelder det koordinering med søknadsprosess og tildeling:

- «Styrketjenesten i den spesialiserte enheten diskuterer ofte barn i de ordinære barnehagene i forkant av en henvisning - Når er det behov for PPT og når er det behov for Styrketjenesten på grunn av forsinket språkutvikling?» (Møte 2).
- «Ledelsen inviterte PPT til diskusjon først i forhold til å vurdere behovet for spes. ped. tiltak eller det Styrketjenesten kan tilby» (Møte 2).
- «Tildeling av ressurser fra PPT og Styrketjenesten bør koordineres. Styrketjenestens statlige direktiv sier at det ikke skal tildeles ressurser hvis andre tiltak inne fordi trengs mer/annen type hjelp. Styrketjenesten kan oppleve å bli brukt der det skulle ha vært spes.ped. hjelp. PPT kan tilrå (ikke formelt sett, men si noe om behovet for) flerspråklig assistent i sakkyndig vurdering. Støtteenhet for spes.ped. tiltak kan også lønne flerspråklige assistenter» (Møte 2).

Det andre er samarbeidet mellom ekstra ressurser fra den spesialiserte Styrketjenesten som er inne i den ordinære barnehagen og barnehagens ansatte. Dette som kan være utfordrende i en matrisestruktur fordi at man forholder seg til flere ledere i ulike enheter:

- «Etter mange samtaler med ped.leder og styrer i barnehagen ble de enige om at støttepedagog/veileder kunne gå på besøk til skolen sammen med hele gruppa av skolestartere og to andre ansatte» (Møte 6).
- «Støttepedagog/veileder la vekt på å være fleksibel og romslig på løsninger i forhold til praktisk gjennomføring og å tilpasse seg barnehagens rammer» (Møte 6).

Det tredje er hvordan den spesialiserte tjenesten er organisert når det gjelder dette med koordinering. Der den spesialiserte tjenesten har egne forutsetninger for å være navet i barnets liv i denne første bosettingsfasen slik vi finner det i nettverkstenkingen og tverrfaglig samarbeid.

- «På grunn av det nye integreringsmottaket – stort gjennomtrekk av barn – dette året 56 barn til 46 plasser – endrede rammer for den spesialiserte enheten» (Møte 3).
- «Den flerspråklige fagarbeideren fra den spesialiserte Styrketjenesten følger henne med oppstartstimer i starten neste barnehageår og den flerspråklige fagarbeideren tar henne med på besøk til ny barnehage» (Møte 6).
- «Den spesialiserte enheten driver utstrakt arbeid med foreldreveiledningsgrupper med ICDP som verktøy. Det er implementert gjennom NAV intro i samarbeid med KSS og

KBS for nyankomne flyktninger, men også for andre med flerspråklig bakgrunn. Det drives grupper for foreldre med ulike språk» (Møte 9).

Det fjerde er koordinering av kompetanse slik det fremkommer i matrisestrukturen der den spesialiserte Styrketjenesten tar med seg spesialisert kompetanse ut i de funksjonsbaserte ordinære barnehagene. Noe av «wicked problem» tematikken illustreres her også.

- «Styrketjenesten opplever variasjon i barnesyn ute i barnehagene. Det må være en felles forståelse i bunnen som opprettholdende faktorer for at veiledning ute i barnehagene skal gå bra. Bruker PA til dette. Det at man skal arbeide med læringsmiljøet og ikke bare enkeltbarn» (Møte 3).
- «Fikk til å danne tre grupper i stedet for stor base. Krevende å få personalet til å ha mye smågrupper, men ble verdifullt for de andre barna også resten av dagen. Ikke de barna støttepedagog tar ut som er i fokus, men resten av dagen» (Møte 6).
- «Barnet var på besøk og hadde en atferd som ble lagt merke til av alle ansatte. Noen møtte det med en holdning av at dette barnet må vi få satt på plass. Begynte med holdningsarbeid på hvert personalmøte før barnet startet. Første bolk bestod av hvordan den traumatiserte hjernen ser ut. Pratet med leder om holdning hos ansatte: «dette barnet må vi få satt på plass» og forklarte om den tredelte hjernen. Leder fikk forståelse» (Møte 6).
- «Spørsmål om hvordan de allmenn pedagogiske ressursene utnyttes fordi søknader om spesialpedagogisk støtte beskriver allmenn pedagogiske tiltak i form av stimulering av norsk språk med benevning i smågrupper, spille med barnet. Får ikke hjulpet med 4 timer «quick fix». Oppvekst sin representant skal ha dialog i nærmeste fremtid med leder for PPT og pedagogisk støtteenhet. Dette er innenfor det barnehagen selv skal kunne gjøre. I tillegg har de andre ekstra ressurser» (Møte 4).
- «Må ha dialog på tvers mellom støttetjenestene. Menneskene ute gull verdt – trenger hverandre. I nye Kristiansand skal alle steiner snus. Drøfte hvor støttetjenestene skal være» (Møte 4).

Det femte er koordinering overfor hjemmet. Det er særlig her «wicked problem» tematikken kommer inn:

- «Ofte størst utfordring med det som skjer hjemme – «tørker tøy i regnvær». ICDP tverrsektorielt verktøy for å nå foreldre med veiledning» (Møte 2).

- «Jeg foreslo ICDP gruppe til noen foreldre som hadde et barn i bhg. som strevde. Ting endret seg veldig for dette barnet i bhg. etter at foreldrene deltok og betydde mye for foreldrene også» (Møte 6).
- «Mor ble nysgjerrig på å lære hva hun kunne gjøre selv. Barnevernet var koblet på. Mor hadde behov for mer nettverk og støttepedagog koblet henne på andre familier fra samme bakgrunn» (Møte 6).

5.2.3 Stabilitet/Grad av delegering av makt og beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen

Når man bygger rutiner i henhold til et enhetlig prinsipp der man har regler, rutiner og prosedyrer, fratrar man myndighet og reduserer kompleksitet. I motsetning til dette står det strukturelle valget delegering av makt og myndighet. Stabilitet i denne sammenhengen er fleksibilitet skreddersydd for barnet. Denne fleksibiliteten handler om å tilpasse seg til barnets behov og ikke følge likhetsprinsippet som kan være fremtredende i en ordinær barnehage. Flyktningbarnet er ikke lik det norske barnet. Det kan være vanskelig å skille på behov som skyldes denne forskjellen og som kan håndteres med spesialisert kompetanse innenfor den allmennpedagogiske rammen og hva som er noe annet og som behøver henvisning og oppfølging fra PPT. Debatt om å opprettholde tilbudet handler om struktur. Delegering av makt og beslutningsmyndighet gjelder for det enkelte barn. Dette er kjernen i den teoretiske modellen som handler om strukturelle valg.

Det er eksempler i datamaterialet både på delegering av makt og beslutningsmyndighet og det motsatte der den er blitt redusert eller man har blitt fratatt den helt. Et sentralt område der dette skiller seg ut mellom den spesialiserte enheten og de ordinære er opptak av barn. Her har de ordinære barnehagene blitt fratatt en tidligere delegert beslutningsmyndighet.

- «Ifølge ny høring skal foreldres ønske vedrørende barnehageplass stå høyt. Endrede opptakskriterier har fratatt leder den muligheten de hadde tidligere til å sette sammen barnegrupper på en «ordentlig» måte. Når det er 8 ledige plasser og 10 prioriterte på lista er det ikke mulig å gjøre en faglig vurdering på hvem og hvor mange som skal inn. De med spesielle behov hadde ikke blitt plassert sammen hvis de hadde kunnet velge» (Møte 1).

I den spesialiserte enheten har denne utfordringen motsatt fortegn i form av at man ønsker å ha inn barna i målgruppen fordi man anser at de har behov for dette spesialiserte og

tilrettelagte tilbudet. Det er med andre ord hensynet til barnets behov som motiverer for å beholde beslutningsmyndigheten. Det er fortsatt i dette eksemplet også en spenning rundt hvem som har beslutningsmyndighet der den spesialiserte enheten i stor grad har hatt den når det gjelder opptak

- «34 av de flerspråklige barna har ikke fått barnehageplass ved årets opptak. Problem for den spesialiserte enheten å ta inn disse som egentlig er utenfor målgruppen tidlig på høsten fordi det da ikke er plass til barn i målgruppen på familiegjenforening eller fra integreringsmottaket senere. Det er ressurskrevende når det blir mange barn i omløp og disse skal inn og de andre ut igjen slik det var i år med 56 barn på 46 plasser. Den spesialiserte enheten måtte da følge opp tett med veiledning ute i de barnehagene som tok imot de nyankomne» (Møte 4).

Det er en stadig spenning i dette med fordeling av ressurser. Tilliten til den delegerte myndigheten som er blitt gitt til den spesialiserte enheten utfordres stadig på om det skulle fordeles jevnt utover og ligge til den enkelte enhet å drifte (slik det gjøres i enkelte barnehager), eller om det skal være en ressurs som er samlet og fordeles på nytt etter søknad årlig. Her er delegering av myndighet gitt en enhet og tatt fra de øvrige:

- «Ekstra ressurser hjelper. Barnehagene søker om ekstra ressurser fra Styrketjenesten. Barnehagene har behov for mer og kan bli stoppet hos Styrketjenesten. Ønske om å ha ressurstildelinger etter sosioøkonomiske kriterier som i skolen med sine utjevningmidler. I barnehagen tar man fra den ene om man gir til den andre» (Møte 1).

Det er ulike syn på dette og stadig oppe til debatt i ledergruppen. En beskrivelse som den nedenfor får mange til å nikke anerkjennende og si at vi må ha denne ressursen samlet på ett sted. Dette er også en måte å delegere på internt.

- «Ingen jobber som oss – vi er en del av avdelingen og vi slipper ikke tak når vi ser at det ikke fungerer. Må være der nok til å få en relasjon til ansatte og de må oppleve at vi vil dem vel – gi de masse positive tilbakemeldinger – gi støtte og klaps på skuldra – være rollemodell. Bruke PA – sitter på løsningen selv – ansattes egen mestring» (Møte 5).

I forbindelse med en styrerkonferanse med Nina Nakling (2018) om innføring av den nye rammeplanen, henviste hun i en kritisk bemerkning til en barnehagelærer og foredragsholder

(Glenn Kringlebotnen, 2017) som hevder at den nye rammeplanen er et kjærlighetsløst dokument som ikke vil hjelpe de mest sårbare barna, som ikke får den kjærligheten de trenger på hjemmebane. Han peker på at begrepet psykisk helse kun er nevnt ett sted i planen og at det er et paradoks når vår tids aller mest utbredte og kostbare helseutfordring handler om psykisk helse. Han sier at han skulle ønske at de ansvarlige for planens innhold hadde våget å berøre de litt vanskeligere sidene ved det å være barn. All verdens manualer og rutinebeskrivelser vil aldri kunne gi deg en god nok oppskrift på hvordan du skal håndtere andres smerte, og de forteller deg i hvert fall ikke hvordan du skal håndtere smerte du ikke kan se. Det eneste verktøyet du har i møtet med disse barna er deg selv (Nettsiden barnehage.no, 2017). Man er kanskje her inne på noe av det som står nevnt innledningsvis i dette avsnittet om at man begrenser kompleksiteten når man har regler og rutiner. Det er noe av denne kompleksiteten som adresseres og tas på alvor i «wicked problem» tematikken og som teoretisk forankrer integrering som denne oppgavens avhengige variabel. Delegert makt og myndighet gir muligheter for å ivareta dette perspektivet slik eksemplene nedenfor viser.

- «Innføring av felles årsplan mal basert på den nye rammeplanen. Må ta utgangspunkt i verdiene i rammeplanen og verdiene i FLiK som de er pålagt politisk. I tillegg har den spesialiserte enheten et eget verdidokument de har utarbeidet i fellesskap og implementert over flere år. Representantene fra oppvekst stilte spørsmål ved om verdien rytme i enhetens verdidokument hadde noe til felles med FLiK verdiene eller om det i det hele tatt er en verdi? Enheten forsvarte og forklarte hvorfor de har den. Må bruke begrepene i rammeplanen og FLiK, men kan også ha med egne verdier og plassere de der de hører sammen» (Møte 3).
- «To av våre praksisfortellinger var bearbeidet til «riktig format». Fortellingen til en av pedagogene på den spesialiserte Styrketjenesten om Hamza var redigert på en måte som gjorde at den ble både kjedelig og beveget seg bort fra poenget med den sett fra hennes ståsted. Det tok litt tid før hun og vi andre klarte å sette fingeren på eksakt hva det var som manglet etter redigeringen. Pedagogen oppdaget at det var Hamza, barnet og hovedpersonen i fortellingen som var blitt borte. Historien handlet jo om han og inkludering og dette var ikke med etter redigeringen – bare mer generelt pedagogisk innhold om temaet tog og hele barnegruppa. Vi snakket litt om at våre praksisfortellinger og at vår praksis vil se annerledes ut fordi vi er et spesialisert barnehagetilbud som vektlegger andre sider i tillegg til det allmennpedagogiske. Pedagogen sa at hun i praksis erfarer det hele tiden at hennes «blikk» som en forlengelse av den spesialiserte enheten sin praksis er annerledes enn det hun finner

ute i de ordinære barnehagene mange ganger. Hun sa noe vi har hatt oppe mange ganger nemlig at barnet kommer før språket, at det er noe mer enn språk, hele barnet må komme først. Det var i det hele tatt mange spennende tanker etter gruppearbeidet som inspirerer til det videre arbeidet med vår felles årsplan» (Møte 7).

Følgende sak ble fremmet i rektor – og styrerutvalg og i styrene på en skole og SU i en barnehage. Jeg svarte på vegne av den spesialiserte enheten at vi har mye kompetanse på ICDP som kunne være et godt verktøy i møte med utfordringene de påpeker. Jeg anbefalte å invitere ICDP koordinator i kommunen til disse møtene for å informere samt bruke kompetansen i den spesialiserte enheten til å bidra ute i de ordinære enhetene. Svaret fra Oppvekst viser noe av det jeg beskriver som utfordringen med implementeringen av dette i sektoren.

- «Vi ser store utfordringer blant foreldre til å håndtere livet sammen med barna. Barna lider under det, og personalet i barnehager og skoler bruker mer og mer tid på veiledning av foreldre. Alle foreldre bør få kurs i å være foreldre og familie.»
- «ICDP er på listen vår, tilbud til alle foreldre til to-åringer i en bydel, utvides fra 2018 også til foreldre til to-åringer i en annen bydel.

Videre finnes COS – P, Marte Meo for de med spesielle behov og mere til» (epost)

5.3 Sammenfattende analyse av fordeler og ulemper ved en spesialisert organisering av flyktningbarnehagen i Kristiansand kommune.

Jeg har i den foregående presentasjonen av det empiriske materialet sortert funnene mine under hvert av de tre strukturelle valgene og de fire organiseringsformene. Det som viser seg i sorteringen av materialet er at den spesialiserte organiseringen av flyktningbarnehagen opererer med en kombinasjon av alle disse. Jeg vil derfor i den videre sammenfatningen vurdere fordeler og ulemper ved organiseringen i lys av teorigrunnlaget og behandle dette under ett. Først vil jeg her bare kort oppsummere hva teorien sier om fordeler og ulemper ved de ulike organiseringsformene (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.70-91).

Fordeler med **funksjonsbasert** organisering er den spesialiseringen man får rundt likeartede oppgaver. Man kan unngå dobbeltarbeid og man kan få ned kostnadene fordi denne organiseringen gir mulige stordriftsfordeler.

Ulemper med funksjonsbasert organisering er den fagorienterte spesialistkulturen som kan utvikle seg og føre til avdelingsegoisme og dermed liten interesse og forståelse for de andres arbeid.

Fordeler ved **markedsbasert** organisering er større nærhet til og fokus på markedet/brukerne og en mer helhetlig produkt- eller kundetenkning fordi man har alle oppgaver som har med brukergruppen å gjøre samlet i samme enhet.

Ulemper kan være at man ikke får til å utnytte stordriftsfordeler. Man får ikke til å unngå dobbeltarbeid. Man utvikler heller ikke en spisskompetanse der man benytter samme kunnskap eller teknologi i samme organisatoriske.

Fordeler ved **matrisestruktur** er at organisasjonen kan spesialisere seg både når det gjelder likeartede oppgaver/funksjoner og brukerne/markedet. Man får en stor grad av fleksibilitet når det gjelder å utnytte ressurser horisontalt og vertikalt på tvers av både oppgaver og brukere. Det er også lettere å koordinere for å møte krav tilpasset brukerne og kostnadseffektivitet.

Ulemper kan være uklarheter og press på lojalitet når man skal forholde seg til to eller flere ledere i ulike enheter. Det krever mye samarbeid. Det er tidkrevende på grunn av økt mengde møter og stadig endringer omkring oppgaver, kollegaer og ledere. Dette sies å være både den sterkeste og mest kompliserte måten å koordinere på.

Fordeler ved **nettverk** er at det er likestilte, selvstendige aktører som samhandler med hverandre for å få gjennomført det de ønsker. Det gjelder samarbeidsrelasjoner som er varige og har felles spilleregler. Man må bruke dialog og forhandling og ingen av aktørene kan alene løse problemene tilfredsstillende, men dette skjer i skjæringsflaten (grenseoverskridende) mellom dem. Det er her snakk om å bygge den tverrfaglige kompetansen sammen i form av språk, verdier, kunnskaper og ferdigheter som har utviklet seg gjennom forpliktende og formalisert samarbeid over tid.

Ulemper kan være at man ikke har autoritet til å bestemme over hverandre, men må samarbeide og forhandle for å ivareta egne mål og interesser.

Kristiansand kommunes oppvekstsektor som flyktningbarnehagen hører til under er organisert funksjonsbasert og inndelt i sektorer. Som en av alle de øvrige barnehagene i sektoren har flyktningbarnehagen også en funksjonsbasert organisering i det at vi skal løse oppgaven med å gi tjenestetilbudet barnehage til brukerne.

Det som gjør tilbudet annerledes hos oss er for det første brukergruppen vår som er nyankomne flyktninger, og tilhører en kompleks samfunnsutfordring som sorterer under det vi

kaller «wicked problem». Det at tilbudet er innrettet mot en spesiell brukergruppe og er det første barnehagetilbudet etter bosetting i kommunen for alle de nyankomne flyktningbarna gjør at vi på mikronivå også kan sies å ha en markedsbasert organisering for barna.

Barnehagen blir den første brikken som må på plass for at foreldrene kan komme i gang med introduksjonsprogrammet. Den geografiske beliggenheten tvers over gata for skolesenteret som har tilbudet til foreldrene samt mottaksskolen ved siden av for de eldre søsknene gjør at det ligger godt til rette praktisk for foreldrene å levere og hente barna. I den første bosettingsfasen der familiene ofte bytter bolig og flytter seg rundt i ulike deler av byen gir dette stabilitet og kontinuitet i familienes liv. Så på mange måter kan man si at denne samlokaliseringen av opplæringsarenaer for hele familien gir om ikke annet så i alle fall et geografisk samlet tjenestetilbud til brukergruppen slik vi finner det i markedsbasert organisering.

I tillegg har vi den faktoren at vi på grunn av at vi har denne brukergruppen med spesielle og komplekse behov har utviklet en spesialisert kompetanse gjennom mange år med denne driften. Det har vært kompetanseutvikling som har tvunget seg fram gjennom en følelse av avmakt overfor de komplekse behovene hos brukergruppen.

Til tross for at vi også skal tilby et ordinært barnehagetilbud har vi på grunn av organiseringen hatt frihet og fleksibilitet til å velge å utvikle spesialisert kompetanse over mange år. Man kan si at dette handler om standardisering av kunnskap. Vi har blant annet valgt en annen grunnbemanning der vi har erstattet de norske fagarbeider- og assistentstillingene med flerspråklig personale som til enhver tid dekker de største språkgruppene vi har i barnehagen. Dette gir oss en unik mulighet til å ivareta det flerspråklige og kulturelle perspektivet i alt arbeidet vi gjør. Tilstedeværelsen av denne ansattegruppen kvalitetssikrer at brukernes behov blir sett og møtt fordi det blir fortolket gjennom ansatte som forstår dette innenfra både språklig og kulturelt.

En ulempe i det å være underlagt både en funksjonsbasert og en markedsorientert organisering når det gjelder vertikal arbeidsdeling og spesialisering, som beskrevet i det foregående, kan være at det blir kryssende og uforenlige forventninger til tjenesten som skal leveres. På den ene siden at man er underlagt et allmennpedagogisk standardisert krav til kvalitet fra sektoren. Samtidig skal man tilpasse seg brukeres behov som går utover det allmennpedagogikken alene kan ivareta på grunn av kompleksiteten i «wicked problem» tematikken. Dette er også et

ressursspørsmål der det er dyrere å drifte et spesialisert tilbud uten de nevnte stordriftsfordelene ved å levere en mer standardisert pakke som kan være et godt tilbud til flertallet, jfr. likhetstanken i funksjonsbasert ordinær barnehage.

Vi ser en økende grad av etterspørsel utenfra for å imøtekomme behov som er spesielle for vår brukergruppe. Blant annet gir dette seg uttrykk i at vi har valgt å definere deler av en flerspråklig ansatt sin stilling som kulturtolk. Denne fungerer som tolk i de mer kompliserte samtalene der for eksempel barnevernet er inne i bildet og situasjonen har låst seg overfor foreldrene. Kulturtolken som også snakker det aktuelle morsmålet kan oversette og formidle en forståelse bak ordene som blir sagt og være en brobygger begge veier. Etterspørselen etter denne bistanden er etter hvert blitt veldig stor ikke minst direkte fra barnevernet som vi av kapasitetsmessige grunner ikke har mulighet til å serve annet enn når det er i tilknytning til en barnehage. En fordel i dette samarbeidet er det som kommer fram i nettverk med at man kan utvikle tverrfaglig kompetanse. Jeg har beskrevet at barnevernet også er traumebevisst som den spesialiserte enheten og det gir rom for godt samarbeid når man har felles språk. På den andre siden er man autonome og samarbeidet er frivillig. Det kunne vært en styrke om man organisatorisk og ressursmessig hadde kunnet koordinere seg enda tettere rundt disse barnas og familienes behov ved å satse på kompetansebygging av for eksempel flere flerkulturelle kulturtolker i felles sektor.

Siden Styrketjenesten ble overført fra det spesialpedagogiske feltet til flyktningbarnehagen og vi ble et felles barnehagesenter, har dette utviklet seg videre. Som beskrevet, så består de ansatte i denne tjenesten av veiledere/støttepedagoger og flerspråklig personale. Vi kan kalle disse ansatte spesialistgrupper i den spesialiserte barnehageenheten. Styrketjenesten har fremfor alt en horisontal funksjon slik det beskrives i det strukturelle begrepet horisontal koordinering. Det er ikke løse ordninger for samarbeid slik vi gjerne finner det i nettverk der aktørene er autonome og samarbeidet er frivillig. Tjenesten forvalter en statlig tilskuddsordning ifølge et statlig direktiv som gir retningslinjer for tildelingen ut til de ordinære barnehagene som denne tjenesten server. Man har et budsjett som fordeles ut årlig etter søknad fra den enkelte barnehage og ressursene blir tildelt i form av de spesialiserte stillingene som jobber i en til tre barnehager hver gjennom et halvt eller helt år. Det gjøres avtaler og gjensidige forventningsavklaringer med den tildelte enhetens ledelse og pedagogiske ledelse. Man har med seg spesialiserte pedagogiske verktøy fra den spesialiserte enheten ut i arbeidet, men tilpasser seg også målsettinger, planer, rammeforhold i de

respektive enhetene. Arbeidet til Styrketjenestens ansatte gjøres i samråd med og er underlagt den mottagende egenhetens ledelse og pedagogiske ledelse. Dette krever stor grad av integritet, gode holdninger og samarbeidsevner, forskningsbasert kunnskap og praktiske ferdigheter til å modellere god praksis. Dette ligner i stor grad på det som beskrives i matrisestrukturen som er en kombinasjon av funksjonsbasert og markedsbasert organisering. Den markedsbaserte flyktningbarnehagen og Styrketjenesten som har utviklet standardisert spesialistkompetanse og rykker ut til funksjonsbaserte ordinære barnehager med «medisin» i form av ulike pedagogiske verktøy. Det at den ekstra ressursen har et mandat til å jobbe med veiledning i hele læringsmiljøet som er forankret i ledelsen ved tildeling av ressursene gjør at det faller seg naturlig å ta del i eksisterende møtevirksomhet og på den måten ha innflytelse på planlegging og gjennomføring av tiltak som kommer enkeltbarn i målgruppen til gode.

Den spesialiserte Styrketjenesten har mulighet til dialog med og samarbeid omkring tiltak fra ulike støttetjenester og bidra til en samordning og koordinering av disse både under og i forkant av tildelingen av disse ressursene. Fordi den spesialiserte Styrketjenesten er organisert sammen med barnehageenheten der barna går ett år og deretter overføres til ordinær barnehage så har man et bedre beslutningsgrunnlag for tildeling av ressurser i neste barnehage fordi man kjenner barna og barnehagen de skal overføres til.

De ulike støttetjenestene kan inviteres inn forebyggende i den spesialiserte flyktningbarnehagen som for eksempel barnevernet som kommer på foreldremøter der foreldre kan be om hjelp i forkant av at problemene blir så store at de må meldes. Dette er mulig fordi man har flerspråklige ansatte som kan skape forståelse og trygge foreldrene fordi de ikke bare snakker språket, men kan oversette konteksten begge veier og har egne erfaringer de kan dele.

Det at både Styrketjenesten og PPT har tilsvarende fokus på læringsmiljø kan være både en fordel og en ulempe og her under fordeler kan det være med å forsterke læringsmiljøfokus ut i enhetene samt at det ligger noen muligheter i økt samordning av disse to tjenestene Dette er som nevnt innledningsvis i beskrivelsen av fordeler og ulemper en sterk og samtidig veldig komplisert koordinerende organiseringsform. Det kommer frem i det empiriske materialet at det kan være krevende med møtevirksomheter og flere ledere å forholde seg til for den spesialiserte Styrketjenesten. Det felles verktøyet vi har gjennom FLiK i pedagogisk analyse (PA) er en god hjelp i dette koordineringsarbeidet fordi det ivaretar likeverdighet og

eierskap til tiltak som skal implementeres og brukerperspektivet blir tydelig ivaretatt. Det betyr mye for effekten at disse ressursene er tildelt over et halvår til et år i samme enhet slik at de kan følge opp enkeltbarn og læringsmiljøet over tid. Effekten og troverdigheten styrkes også av at de er tilstede sammen med de øvrige ansatte og er rollemodeller sammen med ansatte og barn. Denne tilstedeværelsen over tid leder også til videreformidling av den spesialiserte kompetansen de ekstra ressursene bærer med seg i form av ulike pedagogiske verktøy.

Forskjellene i rammefaktorer mellom den spesialiserte barnehageenheten og de ordinære barnehagene kan svekke tilliten til og gyldigheten i den fagkompetansen som videreformidles fordi den kan sies å være betinget av andre rammefaktorer enn de ordinære barnehagene har tilgang til. Disse rammefaktorene handler om åpningstid, ettårig tilbud, økonomiske ressurser etc. Det pekes på at de økte ressursene og bedre rammefaktorene som eksisterer i det spesialiserte barnehagetilbudet skaper forventninger som ikke kan innfris i neste barnehage og dermed kan gjøre overgangen vanskelig. Det at samme enhet både har forvaltning og drift med begrensede tilgjengelige ressurser kan svekke tilliten til at det ikke oppstår en konflikt med «bukken og havresekken».

Det at man har ulike formelle retningslinjer å forholde seg til i tildeling av de ulike støttetjenestene kan gjøre at disse overlapper og eventuelt kommer i konflikt med hverandre. Det at både Styrketjenesten og PPT har tilsvarende fokus på læringsmiljø kan være både en fordel og en ulempe og her under ulemper kan det medvirke til at det blir mange kokker og skape usikkerhet rundt hvem som kan bidra med hva.

Gjennom søknader og tildelinger kan vi skalere opp og ned på denne «medisinen» etter behov og vi har her stor grad av frihet og fleksibilitet til å utøve den delegerte makt og beslutningsmyndighet vi har fått. Det er samtidig en spenning i det at denne delegerte makten og myndigheten er tildelt en av enhetene i den funksjonsbaserte sektororganiseringen fremfor å være fordelt utover til alle. Samtidig viser empirien at det at de ekstra ressursene ute i de ordinære barnehagene har et team og en base i den spesialiserte enheten for erfaringsutveksling og kompetansebygging betyr mye for videreutvikling av denne kompetansen.

Styrketjenesten serverer de andre ordinære tjenestene horisontalt og bryter kulturelle, fysiske og geografiske grenser. Vi jobber horisontalt ved å ansette de riktige spesialistene som kan bidra til å løse problemer ute i barnehagene. Vi kan sette sammen pakker som kan lage trygge omgivelser for brukerne. Vi er kapable til å gå inn å jobbe etter horisontale koordineringsprinsipper og ordninger for samarbeid fordi vi har utviklet en fleksibilitet i den standardiseringen av kunnskap som har funnet sted.

Ved å kunne være ute på denne måten gjør man ulempen i markedsbasert organisering, som kan sies å være kostnadskrevende uten de samme stordriftsfordelene som den funksjonsbaserte organiseringen, om til en fordel ved at hver enkelt barnehage ikke behøver å utstyre seg med/inneha den samme spesialiserte kompetansen.

Mye av materialet på dette punktet handler om ressurser og hvordan disse skal fordeles og hvem som skal ha myndighet til forvaltning og drift. Man kan hevde at om ressursene fordeles flatt utover så spises det opp av helheten og spesialistkompetansen forsvinner og man blir sittende igjen med generalistkompetansen.

Ulempene med å ta hensyn til kompleksiteten og å ha en fleksibilitet som er skreddersydd for barnet kan være at dette krever så mye koordinering at det er kostnadsdrivende og derfor ikke mulig å gjennomføre med knappe ressurser. Samtidig ser vi i eksemplene fra den spesialiserte Styrketjenesten som arbeider ut mot de ordinære barnehagene at deres tilnærming like mye handler om å jobbe med hele læringsmiljøet for å imøtekomme det enkelte barnets behov og at tiltakene dermed kommer hele barnegruppen til gode.

Jeg har beskrevet en del utfordringer og ulemper med matrisestrukturen, for eksempel det å forholde seg til to eller flere ledere og mulighetene for konflikter i dette. Det sies å være en struktur som er såpass kompleks at man helst bør styre unna den, men jeg vil hevde at det er mange momenter her som gjør den gjenkjennbar på måten vi er organisert på og at vi i stor grad også lykkes med det.

Hvis man bare skulle vurdere oss ut ifra kommunens hjemmeside ville vi på lik linje med de øvrige ordinære barnehagene oppfattes som funksjonsbasert, men som jeg har forsøkt å sammenfatte i det foregående så er vi spesialisert med både vertikal og horisontal funksjon. Jeg har forsøkt å vise her ved å anvende teorien på beskrivelsen av flyktningbarnehagen og

Styrketjenesten og knytte det opp mot empiri, hvordan vi opererer strukturelt med en kombinasjon av ulike strukturprinsipp der vi ikke er rent funksjonsbasert, markedsbasert, matrisestrukturert eller nettverksorganisert, men at vi kanskje opererer litt på tvers av alle disse.

6 Avslutning, konklusjon og veien videre

6.1 Hva var forskningsspørsmålet mitt, hvordan gikk jeg frem teoretisk og metodisk for å besvare det, hva fant jeg

Grunnleggende i FLiK har vært å skaffe til veie forskningsbasert viten for den praksis vi utøver i barnehagen. Det aktualiserer også å få mer forskningsbasert viten om nyankomne flyktningbarn og hvordan vi arbeider videre med denne gruppen barn for å lykkes med en god integrering og inkludering i samfunnet på lang sikt. Jeg oppdaget fort når jeg begynte å gå nærmere inn i denne tematikken at det er forsket lite på flyktningbarn. NOVA, 2009 henviser til at mange av de studier som finnes er knyttet til skole og utdanning (f.eks Bakken, 2003) eller tar utgangspunkt i de mellommenneskelige relasjonene som danner grunnlaget for flyktningbarns utvikling og inkludering i norsk samfunn. (Bjerkan, 2009, s.26). Få studier fokuserer på de strukturelle rammene for integrering av flyktningbarn spesielt. Sistnevnte ble hovedfokus i min oppgave her. Det at dette er forsket lite på gjør temaet vanskeligere å skaffe sikker viten om, men desto viktigere å belyse det så langt man kan (Bjerkan, 2009, s.45-58).

Denne oppgaven startet for min del med utgangspunkt i kartleggingen til Nova, 2009. De påpekte at kartleggingen viste stor grad av variasjon i hvordan kommunene integrerer flyktningbarn i bosettingsfasen i form av særtiltak. De nevner også kompetanse som en faktor som påvirker variasjonen i hvordan integreringsarbeidet utføres. De knytter videre det med kompetansen til spørsmålet om hvorvidt en spesialisert enhet eller etat i integreringsarbeid kan ha ansatte med en annen utdanning og erfaringsbakgrunn i arbeid med flerkulturelle. Disse spørsmålene vedrørende variasjon, særtiltak og kompetanse handler alle om strukturelle faktorer og har vært sentrale for meg i det videre arbeidet med denne oppgaven.

Når NOVA, 2009 påpeker at det er behov for å belyse nettopp det organisatoriske aspektet ved kommunenes arbeid med integrering av flyktninger og flyktningbarn i fremtidige studier fordi dette ikke er belyst i denne studien og anses som mulige viktige påvirkningsfaktorer, så handler det litt om hva som kommer først; «høna eller egget»? Jeg har ofte argumentert for det spesialiserte barnehagetilbudet med utgangspunkt i den spesielle kompetansen, men har gjennom arbeidet med denne oppgaven skjønnet at det alene ikke er et slående argument fordi det blir hengende i løse luften uten at man ser på hvordan kompetansen oppstår. Det er her struktur kommer inn og jeg forsøker i oppgaven å belyse nettopp denne sammenhengen

mellom struktur og kompetanse. Debatten om å opprettholde et spesialisert barnehagetilbud handler om struktur. Spesialisert struktur gir kompetanse.

Forskningsspørsmålet mitt var: «**Fordeler og ulemper ved spesialisert organisering av flyktningbarnehagen i Kristiansand kommune?**»

Selve casen i oppgaven min valgte jeg å forankre i den teoretiske beskrivelsen av «wicked problems». Jeg valgte videre å belyse forskningsspørsmålet gjennom det teoretiske utgangspunktet klassisk organisasjonsstruktur i form av de tre strukturelle valgene vertikal arbeidsdeling/spesialisering, horisontal koordinering og stabilitet/grad av delegering av makt og myndighet nedover i organisasjonen. Innenfor vertikal arbeidsdeling/spesialisering har jeg videre valgt å belyse forskningsspørsmålet ved å trekke opp de fire organiseringsformene; funksjonsbasert organisering, bruker/markedsbasert, matrisestrukturert og nettverk. De to siste handler også om horisontal koordinering.

Jeg har samlet inn datamaterialet i egen enhet som er denne oppgavens case, flyktningbarnehagen. Jeg har gjort det gjennom deltagende observasjon på interne og eksterne møter i enheten der jeg har renskrevet referater som er kildematerialet. Dette har jeg så analysert med bakgrunn i nevnte strukturelle valg og organiseringsformer.

Det jeg har funnet er følgende:

De nyankomne flyktningbarna og deres særskilte behov har blitt mer synlige gjennom markedsbasert organisering. Jeg har beskrevet i det foregående og vist empirisk hvordan flyktningbarnehagen i en funksjonsbasert organisering som en av de øvrige barnehagene i oppvekstsektoren har fått delegert makt og myndighet og dermed tillit til å utvikle spesialistkompetanse. Dette henger først og fremst sammen med at vi har hatt mulighet for å samle en bestemt brukergruppe, nemlig de nyankomne flyktningbarna, og spesialisere oss på å forstå og imøtekomme deres særskilte behov. Det at vi henvender oss til en bestemt brukergruppe gjør at denne organiseringsformen også kan betegnes som markedsbasert der vi tilpasser driften fleksibelt til dette markedet eller denne brukergruppen. I ordinære funksjonsbaserte barnehager er disse barna blant mange andre og inngår i det allmennpedagogiske tilbudet.

Dette er noe av kjernen i det denne oppgaven har belyst. Det at flyktningbarna er usynlige politisk, at de ikke omfattes i en særskilt lovgivning slik de voksne gjør gjennom introduksjonsordningen og at det varierer mellom kommunene om de har iverksatt særtiltak for denne gruppen eller om det kun er de allmenne velferdsordningene som gjelder, handler i bunn og grunn om hvordan disse barna oppfattes. Det at flyktningbarnehagen i Kristiansand kommune har fått delegert makt og myndighet til å drive et spesialisert barnehage tilbud for denne brukergruppen tilpasset disse barnas behov gjør at de har blitt mer synlige.

Begrepet støttestillas, i den tidligere beskrevne metaforen ICDP huset, handler om det som studien (Bjerkan, 2009) betegner som bruk av særtiltak i norske kommuners integrering av flyktningbarn. Man snakker da om støttetiltak i et samfunnsperspektiv og beskriver dem som særtiltak på den ene siden kontra universelle ordninger på den andre siden. Behøver de nyankomne flyktningbarna særtiltak i organiseringen av barnehage tilbud for at de skal oppleve nok støtte til at de etter hvert «klarar seg selv» i det norske utdanningssystemet og samfunnet for øvrig?

En ulempe her når vi snakker om støttestillas handler om manglende ressurser for de ordinære funksjonsbaserte barnehagene. Disse ressursene har blitt tilført den spesialiserte enheten og kanaliseres i stor grad gjennom denne. Spørsmålet er om det ville vært bedre å dele det likt utover til alle gjennom en sosioøkonomisk fordelingsnøkkel og på den måten styrke de universelle ordningene. Det er holdepunkter i empirien og strukturteorien for at den spesialiseringen som da ville finne sted vil være spesialisering omkring likeartede oppgaver innrettet mot det «norske» barnehagebarnet og allmennpedagogiske tilnærminger. Man ville da miste av syne de særskilte behovene som denne brukergruppen har og som kan bedre ivaretas i en markedsbasert organisering der man får mulighet til å spesialisere og organisere seg rundt den enkelt brukers behov.

I drøftinger og konklusjoner over midtveis i prosjektet (FLiK) blir det sagt at på den ene siden må flere barn og unge få hjelp og støtte. Man snakker da mest om spesialpedagogisk hjelp, men også om annen pedagogisk støtte som gruppen flerspråklige barn eller flyktningbarn kan tenkes å komme inn under. På den andre siden hevdes det at de fleste barn og unge som mottar denne typen hjelp og støtte bare har behov for å utsettes for god allmenn pedagogikk (Nordahl (m.fl.). 2015, s.111). Dette er en spenning som finnes igjen i mitt datamateriale mellom det spesielle og det generelle, spesialist tilnærming og generalist tilnærming. Dersom

man løsriver denne problemstillingen fra det med struktur så sitter man igjen uten noe grunnlag å diskutere dette på. Grunnen til at problemstillingen finnes er jo det faktum at det på grunn av en spesialisert struktur har utviklet seg et sett med spesialisert kompetanse som oppfatter flyktningbarnet som noe annet og mer enn et vanlig norsk barn.

«Håpet og ønsket om at flest mulig barn skal vokse opp i et miljø hvor omsorg og oppdragelse kan gi dem et godt liv i pakt med grunnleggende verdier i deres egen kultur, og derved forberede dem best mulig til å virkeliggjøre sine potensialer som unge og voksne, har stått sentralt i vårt arbeid med ICDP» (Rye, ikke publisert tekst 1995, Bufdir, 2016, s. 15).

Stabilitet som fleksibilitet skreddersydd for flyktningbarnets spesielle behov utfordrer likhetstanken i funksjonsbasert organisering: I” Styring, organisering og ledelse i barnehagen” av Børhaug, K., I. Helgøy, A. Homme, D. Ø. Lotsberg, K. Ludvigsen, 2011 s.197) står det om prinsipper for spesialisering og betingelser for hvordan samarbeid kan foregå med organisasjoner i omgivelsene basert på formål eller funksjon, trekk ved brukerne av tjenestene eller geografisk nedslagsfelt for tjenestene. Man antar at samarbeid vil fremmes mellom organisasjoner som tjener samme eller lignende formål eller den samme gruppen brukere. Dette er det samme som er beskrevet i det teoretiske rammeverket for denne oppgaven under funksjonsbasert og markedsbasert organiseringsform.

Barnehagen er pålagt å samarbeide med andre virksomheter for å gi barn en helhetlig tjeneste og sikre deres oppvekstsituasjon gjennom statlige bestemmelser i rammeplanen, barnehageloven og opplæringsloven. Stortinget og regjeringen har helhetlige styringsambisjoner overfor hele oppvekst- og utdanningsområdet på blant annet å styrke samordningen på de tjenestene barnehagen yter («Personlig kommunikasjon: Morten Øgård, forelesning 3, 03.09-2014). Likevel viser undersøkelser jfr. forelesninger i studiet («Personlig kommunikasjon»: Morten Øgård, forelesning 3, 03.09-2014) og pensumlitteraturen (Børhaug m.fl., 2011. s.212-222) at erfaringer med og hyppighet av/formaliseringsgrad til barnehagens samarbeid med andre tjenesteområder er varierende og til dels lav. Dette understøttes av forskningsarbeidet Linda Hye har gjort som viser at en stor prosentandel barnehageledere har lave score på samarbeid med andre interne og eksterne enheter. I tillegg finner hun at nettverkstilbøyeligheten generelt på å løse problemer hos mange barnehagelærere er lav («Personlig kommunikasjon»: Morten Øgård, forelesning 3, 03.09-2014 og Linda Hye og Morten Øgård, forelesning 19.11-2014).

Ifølge implementeringspyramiden («Personlig kommunikasjon»: Joyce and Showers, Integrated and Compensatory, 2002, Foredrag ved Mogens Albæk, RVTS 2014, Tone Weire Jørgensen, RVTS 2018), er det viktig å starte i riktig ende og gå veien om menneskelige ferdigheter kultur, verdier og taus kunnskap nederst i pyramiden. Det er ofte fristende å forenkle virkeligheten slik at tiltak og metode kommer i fokus uten at man har gjort det nødvendige forarbeidet. Dette er i overenstemmelse med koordineringsmekanismene standardisering av kunnskap og normer som vektlegges i den spesialiserte enheten i tillegg til samarbeid.

Et trekk ved funksjonsbasert organisering slik vi har i barnehagesektoren, som flyktningbarnehagen også er en del av, innebærer at oppgaver av liknende type og kunnskaper som er nødvendige for å løse disse samles i samme enhet organisatorisk. Dette kan føre til et likhetsprinsipp som lett kan forekomme i ordinær barnehagevirksomhet der man er styrt av en sentral barnehageadministrasjon/myndighet/sector og der man kan oppleve en ekstern forventning om likebehandling og forutsigbarhet fra blant annet foreldregrupper. Dette kan føre til sentralisering og regelstyring. Det strukturelle valget stabilitet/desentralisert makt og myndighet nedover i organisasjonen handler blant annet om dette med stabilitet i form av hva man kan forvente at organisasjonen leverer i sine tjenester og de retningslinjene for arbeidet som skaper en forutsigbar atferd. De strukturelle dilemmaene stabilitet og forutsigbarhet versus fleksibilitet og innovasjon henger også sammen med dette i det at forskjellige typer organisasjoner med ulike typer oppgaver og strategier vektlegger stabilitet på ulike måter.

Der er en likhetstanke for at kvalitet som leveres fra barnehagene som også gjelder for flyktningbarnehagen. Flyktningbarnehagen har likevel fått delegert/desentralisert myndighet til å spesialisere seg på behovene i en spesiell brukergruppe som innebærer at flyktningbarnehagen også kan betraktes som markedsbasert fordi den henvender seg til denne bestemte brukergruppen. Stabilitet i denne sammenhengen blir da fleksibilitet skreddersydd for flyktningbarnets spesielle behov. Man får muligheten til å koordinere virksomheten til barnets beste og den delegerte makten og myndigheten gjelder for det enkelte barn. Dette kommer tydelig fram i det empiriske materialet særlig når det gjelder Styrketjenestens arbeid ute i de ordinære barnehagene der de gjerne er tildelt som ressurs på bakgrunn av enkeltbarns behov og må jobbe med hele læringsmiljøet og tilpasse strukturene her til disse enkeltbarns behov, men som de beskriver kommer hele barnegruppen til gode. Dette krever utstrakt grad av samarbeid.

Delegert makt og myndighet til å definere hvilken ansattgruppe denne brukergruppen har behov for. Denne delegeringen har ført til at flyktningbarnehagen har kunnet bemanne med flerspråklige assistenter framfor de ordinære norske assistent- og fagarbeiderstillingene. Dette ville ikke ha vært mulig innenfor en ordinær funksjonsbasert organisering der man skal ta hensyn til en sammensatt brukergruppe. Ved å sette inn dette tiltaket i en mottaksfase kan man avverge, fange opp og forebygge komplekse utfordringer som vi vet at brukergruppen nyankomne flyktninger kan ha.

Da er vi også inne i «wicked problem»-problematikken som må løses nedenfra og opp og ikke motsatt vei. Den flerspråklige ansattgruppen har selv egne erfaringer med lignende brukergruppen og kan forstå dette nedenfra eller innefra og oversette/tolke det inn i den norske barnehagevirksomheten. Det at denne ansatte gruppen befinner seg side ved side med det pedagogiske personalet i arbeidet i den spesialiserte enheten gir mange kompetanseeffekter som ikke ville vært mulig å få til uten dette tette samarbeidet. Dette kan illustreres i kompetansesirklene for tverrfaglig samarbeid der man kan si at det utvikler seg en flerkulturell kompetanse i overlappende sirkler mellom de to. Det empiriske materialet mitt forteller med all tydelighet betydningen av dette gjennom eksemplene med kultur tolk, praksisfortellinger og møte med foreldre og barn i brukergruppen internt og eksternt.

Motforestillingene og dermed ulempene mot denne valgte bemanningen går på annen type kompetanse som denne ansatte gruppen ikke alltid innehar i tilfredsstillende grad, formell utdanning i form av fagbrev, tilstrekkelige norskkunnskaper muntlig og skriftlig, erfaring i det norske arbeidslivet og spesifikt barnehage. I vanlige utlysninger av stillinger vil de ofte ikke nå opp til kravene selv om det er en uttalt rekrutteringspolitikk at de flerspråklige skal innkalles til intervju såfremt de er kvalifisert. Man er ofte kritisk til denne gruppen som norskspråklig rollemodell. Oppfatningen av hva som kommer først og sist av behov hos barnet her, det norske språket eller morsmålet og det som er knyttet til identitet og det psykososiale, vil være utslagsgivende for prioriteringer. Dette handler igjen om det flerkulturelle blikket som utvikler seg i en markedsbasert organisering der man er tett på en spesiell brukergruppes særskilte behov.

Dette kommer også til uttrykk i den tidligere omtalte husmetaforen i ICDP der oppfatningen av barnet er selve grunnlaget eller tomten huset bygges på. Når det gjelder problemstillingen i min oppgave med fordeler og ulemper ved en spesialisert organisering så handler det om

synet de profesjonelle omsorgsgivere, på alle nivåer fra stat til kommune og ned på enhetsnivå, har på det nyankomne flyktningbarnet. Det er synet på flyktningbarnet som bestemmer hvilke konsekvenser det får for organiseringen av barnehage tilbudet til denne brukergruppen. En del av eksemplene som har vært nevnt i det empiriske materialet handler nettopp om holdninger til flyktningbarnet og hvilke konsekvenser det får i den praktiske organiseringen og innholdet på de funksjonsbaserte barnehageenhetene.

Det tidligere nevnte forskningsprosjektet (Lunneblad, 2013) munnet ut i en brosjyre med anbefalinger som heter: «Barns bästa – för flyktingbarn i förskolan» (Göteborg, 2012). Denne brosjyren har en tittel som jeg synes passer godt sammen med problemstillingen i min oppgave. Noe av spenningen mellom funksjonsbasert og markedsbasert organisering legger nettopp her i hvilken grad man spesialisere seg rundt likeartede oppgaver innrettet mot det «norske» barnet eller om man kan ta hensyn til det flerspråklige barnet som et segment i et marked man organiserer driften fleksibelt rundt. Hva som er det nyankomne flyktningbarnets beste blir et viktig underliggende spørsmål å besvare ut ifra et helhetlig perspektiv der både det flerspråklige og kulturelle perspektivet er med. Den nevnte forskningsartikkelen fra forskningsprosjektet hadde dette som hovedfokus: «hur nyanlända barn och familjer positioneras i förskolläraernas tal och aktiviteter på förskolan och hur dessa praktiker kan förstås utifrån betydelse av kulturell och nationell identitet» (Lunneblad, 2013 s.5) .

Den flerspråklige ansatte gruppen, som best kan kvalitetssikre dette perspektivet, er bare i liten grad representert i grunnbemanningen ute i de ordinære barnehagene og det er stor etterspørsel etter denne tjenesten fra Styrketjenesten i den spesialiserte enheten. Flerspråklig personale er en undervurdert ressurs («Personlig kommunikasjon»: Foredrag «Hva vet vi om barnehagens rolle for barns utvikling», Margareth Sandvik, Institutt for barnehagelærerutdanning, HiOA, 2016).

ICDP er et eksempel på et tverrsektorielt program som illustrerer dette med markedsorganisering og matrisestruktur i den spesialiserte enheten. Jevnt over ser det ut som om betydningen av barnehagekvalitet er omtrent halvparten så stor som betydningen av foreldrenes omsorgskvalitet (Nordahl og Hansen, 2015, s.49). ICDP har som sin grunntanke at den beste måten å hjelpe et barn på, er å hjelpe barnets omsorgspersoner («personlig kommunikasjon»: «Opplæring i ICDP, Tromsø kommune, 2015»).

I kommunens flyktningarbeid er ICDP formelt lagt inn som en del av introduksjonsprogrammet i service og integreringsvirksomheten i helse- og sosialsektoren i samarbeid med skolesenteret som er tilbydere av introduksjonsprogrammet og den spesialiserte barnehageenheten som driver ICDP arbeidet. Man har her kunnet etablere et samarbeid omkring felles brukergruppe ved at introduksjonsordningen har vedtatt å bevilge økonomiske ressurser per deltaker hos dem som deltar på ICDP grupper. Deltakerne går på skolesenteret som er tilbydere av integrasjonsprogrammet og som ligger geografisk nært flyktningbarnehagen. Mange av disse er igjen foreldre til de nyankomne flyktningbarna som går i barnehagen. Dette er da mer formalisert tverrfaglig samarbeid enn det man finner i nettverk.

Gjennom å være et spesialisert tilbud har barnehagen hatt delegert makt og myndighet til å velge denne opplæringen i ICDP som kompetansebygging for sine ansatte og for å kunne tilby veiledningsgrupper til foreldrene. Kompetansen er ytterligere spesialisering på denne brukergruppens behov. Gruppene skal forgå på morsmål i et samarbeid mellom norsk og flerspråklig foreldreveileder. Dermed har vi igjen et eksempel på den flerkulturelle og språklige kompetansen som utvikles jfr. kompetansesirkelen i tverrfaglig samarbeid. Fordi foreldrene er deltakere i introduksjonsprogrammet er dette da godt forankret både økonomisk gjennom de nevnte tildelte ressursene og praktisk med at det inngår i introduksjonstilbudet skolesenteret skal tilby. Vi har her et trekantsamarbeid omkring den samme brukergruppen i en markedsbasert organisering.

I tillegg henvender programmet seg til utfordringsbildet vi finner i «wicked problem». Nyankomne familier har store utfordringer både med bagasjen de har med seg i form av krig og flukt og samtidig møte med det norske samfunnet og usikkerhet rundt opphold, bosted, bolig, helse, språk, utdanning og arbeid. Disse tingene henger sammen og påvirker hverandre og omsorgssituasjonen rundt barnet. Det er dette ICDP programmet adresserer og tar på alvor ved å gi støtte og verktøy til foreldrenes omsorgsoppgaver. Det kan avverge og forebygge at det utvikler seg vonde sirkler av vold og omsorgssvikt i familiene på grunn av utfordringsbildet deres. Dette er en uvurderlig langsiktig økonomisk gevinst dersom man kan forebygge uheldige sirkler.

Oppbyggingen av ICDP programmet i seg selv er også eksempel på en matrisestruktur der man har fire nivåer; trenere, foreldreveiledere, foreldre, barn, og fem kompetenter i programmet

som retter seg mot alle disse fire nivåene. Den markedsbaserte spesialiserte enheten har både utdannende ICDP trenere, foreldreveiledere, foreldregrupper og barn i samme enhet. Dette gjør at man får implementert en spesialistkompetanse gjennom vertikal arbeidsdeling på området gjennom implementeringsfaktorene trening, veiledning og administrativ støtte. Gjennom videre opplæring i regi av den spesialiserte enheten og tverrfaglige samarbeidspartnere, styringsgruppen, ICDP koordinator, introduksjonsprogrammet, andre enheter i kommunen, bringes denne kompetansen ut i en kommune som i stor grad er organisert funksjonsbasert. Her har vi da den horisontale koblingen mellom de to organiseringsformene. Dette kommer også til uttrykk i enda sterkere grad når det gjelder implementeringen i de øvrige ordinære barnehagene som beskrevet videre her.

Det har vist seg at dette programmet foreløpig ikke har vært like lett å implementere i ordinære funksjonsbaserte barnehageenheter. Spesialiseringen omkring likeartede oppgaver i denne organiseringen i form av allmennpedagogikk og barnehagetjeneste til alle der man fremmer en likhetstanke kan være et mulig hinder. Det at man i denne organiseringen har en fordel i å kunne høste stordriftsfordeler omkring disse likeartede oppgavene og dermed få ned kostnadene kan gi mer begrensede ressurser til å være fleksible rundt enkelte barn og foreldregruppers behov. Disse faktorene som blir betraktet som fordeler ved funksjonsbasert organisering, men som kan være et hinder for å implementere ICDP, er på den andre siden ulemper ved den markedsbaserte organiseringen. Det er ikke kostnadsbesparende i et kort perspektiv å drive ICDP arbeid og det går utover grensene for de likeartede oppgavene man i funksjonsbasert barnehage er innrettet på å tilby. Der har jeg allerede beskrevet hvordan man innenfor introduksjonsordningen har løst dette organisatorisk og økonomisk.

ICDP arbeidet som er tverrsektorielt krever denne samordningen mellom enheter både praktisk og organisatorisk. Nettopp samordningsproblemer sies å være en ulempe ved funksjonsbasert organisering fordi man i sin spesialisering omkring likeartede oppgaver og fagorientering kan utvikle en avdelingsegoisme og ha liten forståelse for de andres arbeid. Dette er på sin side en fordel i den markedsorienterte tilnærmingen der man som i tilfellet med introduksjonsordningen har muligheter for å samle en felles satsning på ICDP gjennom samme organisatoriske enhet, flyktningsbarnehagen. Dette illustrerer at det er større nærhet til og fokus på å innrette seg etter brukeres særskilte behov i markedsorientert tilnærming. For å få dette til fordrer det at det i bunnen ligger en oppfatning om at kompleksiteten i behovene,

slik vi finner det i tenkningen om «wicked problems» tilsier ekstra innsats og ressurser over tid for å løse dette.

Det er håp om implementering av ICDP også ut mot de ordinære barnehagene. Et eksempel i det empiriske materialet mitt med den henvendelsen som kom fra ledere i ordinære barnehager om behovet for verktøy om foreldre som strever, den spesialiserte enhetens innspill og oppvekst sitt svar beskriver situasjonen. I det empiriske materialet blir det referert at ICDP koordinator, en veileder fra den spesialiserte Styrketjenesten samt en representant fra oppvekst, som alle tre er del av styringsgruppen for ICDP i kommunen, nylig hadde møte med ledelsen for et oppvekstsenter. Det at de der ble enige om å tilby den første foreldreveiledningsgruppen i barnehagen i denne enheten er et stort fremskritt i implementeringen i de ordinære barnehagene. Den spesialiserte enheten har mulighet for å bringe denne kompetansen med seg ut gjennom Styrketjenesten som har utdannede veiledere som i samarbeid med ansatte i de ordinære barnehagene som eventuelt tar utdanningen kan tilby veiledningsgrupper til foreldre. Dette er i ferd med å skje blant annet gjennom at den spesialiserte enheten over tid, siden 2009, har tilegnet seg og praktisert denne kompetansen. Dette er et godt eksempel på matrisestrukturens horisontale kobling mellom funksjonsbaserte og markedsbaserte enheter.

Spesialistkompetanse i spesialisert barnehage tilbud kontra spesialkompetanse i

funksjonsbasert ordinær barnehage innenfor f.eks. TBO: Det er stadig flere barnehager i vår kommune som etterspør kompetanse i traumebevisst omsorg (TBO) noe som var et relativt ukjent begrep og område da flyktningbarnehagen gikk inn i et treårig kompetanseprogram med RVTS Sør i 2010. RVTS Sør startet opp for bare 10 år siden og da var det en stor hjelpeløshet i hjelpeapparatet overfor traumeutsatte barn og unge som er godt representert, men gjelder selvfølgelig ikke alle, i gruppen nyankomne flyktninger og deres barn («Personlig kommunikasjon»: Tone presentasjon på planleggingsdag, 2018). Oppvekst vil nå høsten 2018 tilby et kompetanseprogram innen TBO for alle ansatte i barnehagene. De vil koble det opp mot temaet seksuelle overgrep, vold og grov omsorgssvikt. Dette er dessverre høyaktuelt og gjelder alle barn. På ledermøtet der dette ble lagt fram nå nylig spurte en av lederne for en enhet som har flerspråklige barn i flertall i enheten om hva man tenkte seg om denne gruppen og at det forutsetter en del norskspråklige ferdigheter å samtale om såpass følsomme og avanserte tema. Svaret på det var som alltid at dette ikke var tatt opp i programmet som en særskilt problemstilling.

Man kan spørre seg om det er behov for et spesialisert barnehagetilbud dersom alle barnehager etter hvert utvikler den samme spesialkompetansen? Det ligger en spenning her mellom det allmenn pedagogiske perspektivet som gjelder alle barn og det spesielle som gjelder noen eller mange av barna i tillegg. Det spesielle gjelder både med sårbarhet og det flerkulturelle perspektivet. Barna i denne oppgavens case er ikke bare primært barn, men også sekundært flyktninger. Kan dette sekundære ivaretas gjennom funksjonsbaserte ordinære barnehager som har blitt tilført noe kompetanse, slik oppvekst nå legger opp til, på dette med traumebevisst omsorg? Det å utvikle omsorgskompetanse (TBO) tar mer tid enn det vi for eksempel i barnehagen er innrettet på. («Personlig kommunikasjon»: hentet fra forelesning med Mogens på RVTS Sør 2014). Ifølge Pål Roland tar det 5-7 år å lære noe før vi virkelig kan det.

I forbindelse med innføringen av den nye rammeplanen inviterte Fylkesmannen i Agder alle barnehagelederne til styrerkonferanse med Nina Nakling (2018). I sitt foredrag nevnte også Nina Nakling noe om implementering som er hentet fra kjent forskning (Fixsen m.fl., 2005, Pål Roland, 2015) der trening, veiledning og administrativ støtte står sentralt. Dette handler om horisontal koordinering. Dette er måter å jobbe på som Styrketjenesten i den spesialiserte enheten praktiserer ute i de funksjonsbaserte ordinære barnehagene i en matrisestruktur som kommer fram i datamaterialet mitt. Det er jo ingen ulempe at ordinære barnehager utvikler denne samme type kompetanse slik at man har et felles språk når den spesialiserte Styrketjenesten er ute i barnehagene jfr. kompetansesirkelen som er nevnt tidligere under nettverk og tverrfaglig samarbeid.

Jeg spurte også i det nevnte ledermøtet i hvilken grad dette med TBO er implementert i andre deler av sektorene som vi samarbeider med. Det ble sagt at for eksempel barnevernet har vært gjennom et tilsvarende kompetanseprogram som den spesialiserte enheten og har vært et traumebevisst barnevern de siste to årene. Dette styrker det tverrfaglige samarbeidet og nettverkstenkingen fordi vi har en felles faglig plattform og et felles språk. Wicked problem tenkningen kommer også inn her fordi det med traumer og traumebevissthet handler om å fortolke uforståelig atferd som et språkuttrykk for smerte som kommer fra en kompleks kontekst og må behandles nedenfra og opp slik også wicked problems må. Fordi det tar tid å utvikle denne kompetansen og fordi den utvikles gjennom praktisk trening, veiledning og administrativ støtte så tror jeg ikke at ordinære barnehager med denne typen kompetanse kan erstatte den spesialiserte enheten, men snarere være med å forsterke denne kompetansen ute i

enhetene gjennom horisontal koordinering i en matrisestruktur. Den spesialiserte enheten ligger i forkant fordi vi allerede har jobbet i mange år med denne kompetansebyggingen som vi nå ser framveksten av i hele sektoren.

Det som blir stående igjen som det særlige bidraget den spesialiserte enheten har i tillegg gjennom sin bemanning er det flerkulturelle og språklige som er representert ved de flerspråklige ansatte og deres «norske» kolleger som har det egne flerkulturelle eller flyktningkompetente blikket på disse barnas og foreldrenes behov. I alt som skjer i sektoren kommer dette som en kommentar fra utsiden: «hva med de flerkulturelle?». Noen må være deres stemme inn i alle sammenhenger for de er ikke lik de norske.

Den spesialiserte Styrketjenesten som en unik kombinasjon av de strukturelle valgene og organiseringsformene i teorigrunnlaget. Den spesialiserte Styrketjenesten har med seg spesialisert kompetanse og faglige verktøy fra den markedsbaserte spesialiserte flyktningbarnehageenheten. Den bringer dette med seg ut i ordinære funksjonsbaserte barnehagene. Dette er et eksempel på en matrisestruktur som er en horisontal kobling mellom funksjonsbaserte og markedsbaserte enheter. Dette innebærer at de jobber med horisontal koordinering med utgangspunkt i det enkelte barnets behov. Dette kan gjerne være enkeltbarn som har gått ett år i den spesialiserte barnehageenheten og deretter er overført til ordinær barnehage hvor ressurser fra Styrketjenesten har blitt tildelt i form av veiledning fra støttepedagog i norsk og eller flerspråklig assistanse. Den horisontale koordineringen er inn mot ledelse og øvrige ansatte i ordinær barnehage. Det er en helhetlig koordinering for hele språk- og læringsmiljøet som kommer alle barn til gode selv om det er med utgangspunkt i enkeltbarns behov.

Dette er forankret i en statlig tilskuddsordning og det inngås skriftlige vedtak ved tildeling av ressurser som inneholder gjensidige forventningsavklaringer slik at det er mer formalisert og forpliktende med delegert makt og myndighet enn i ordinært tverrfaglig samarbeid. Det er også i det empiriske materialet eksempler på horisontal koordinering med andre hjelpeinstanser som er inne i samme enhet. Det som kan være ulempene og som er krevende i en slik organiseringsform er det å forholde seg til flere ledere i intern markedsbasert og ekstern funksjonsbasert enhet. Dette krever gode evner til samarbeid.

Et eksempel på et prosjekt i matrisestrukturen der den spesialiserte Styrketjenesten tilbyr sin veiledningstjeneste inn i en funksjonsbasert ordinær barnehageenhet. Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg og den spesialiserte enheten deltatt på et eksternt møte med flere ledere fra ordinære barnehageenheter. Tema i dette møtet var opphopning av flerspråklige barn i enkelte barnehager. I tillegg til antallet flerspråklige barn var utfordringsbildet mange særskilte behov hos denne brukergruppen samt manglende ressurser til å møte disse behovene. Den spesialiserte enheten henvendte seg etter møtet til en av disse enhetene med størst utfordringsbilde med tilbud om veiledning ved hjelp av det felles FLiK verktøyet pedagogisk analyse (PA). Denne enheten har allerede ressurser i form av støttepedagog og flerspråklig fagarbeider fra Styrketjenesten inne. Dette møtet fant sted som et møte mellom ledelse og samtlige pedagoger i den ordinære enheten og ledelse og samtlige veiledere i Styrketjenesten. Dersom dette viser seg vellykket for at den ordinære enheten med et krevende utfordringsbilde finner tiltak som kan hjelpe de i arbeidet vil Styrketjenesten vurdere å tilby denne varianten av tjenestetilbud til andre tilsvarende enheter som har ekstraordinære behov.

Slike enheter kan sies å ha utfordringsbilder som kan klassifiseres som «wicked problems» fordi det er sammensatt og komplekst knyttet til boligpolitikk, integrering, språk, statlige føringer for opptakskriterier etc. PA er et verktøy som handler om å løse noe nedenfra og opp. Man fasiliteter en prosess der de som er nærmest problemet får hjelp til å reflektere og finne egne løsninger i form av konkrete tiltak som forankres i ledelsen fordi denne i dette tilfellet er veisøker og med i prosessen.

Ulemper her kan være at det er kostnadskrevenne samtidig får man mye igjen for investeringene dersom man kan være med å snu en vond sirkel av avmakt overfor en stor gruppe barn.

En annen ulempe kan være at den spesialiserte enheten kommer inn med sin spesialiserte fagkompetanse og blir «eksperter» som er høye på seg selv og har utviklet en fagegoisme. Dette ivaretas også gjennom verktøyet PA som inviterer til prosesser der deltagerne finner egne svar og tilnærminger. Det at den spesialiserte Styrketjenesten er ute med sine tjenester og videreformidler sin kompetanse er i seg selv forebyggende for denne nevnte fagegoismen. En fordel med dette er at det gir en stordriftsfordel på spesialisering. Den spesialiserte Styrketjenesten har en intern kompetansehevingsfasilitet i egen spesialisert flyktningenheter. De

blir sendt på oppdrag der de har med seg en kombinasjon av ulike kunnskapsgrunnlag/verktøy og opererer i team med hverandre og de ansatte i de ordinære barnehagene. På denne måten utvikler det seg også tverrfaglig kompetanse jfr. kompetansesirkelen.

Dilemmaer omkring gevinster ved spesialisering opp mot kostnader ved økt behov for koordinering som denne spesialiseringen fører med seg. Den korte varigheten (ett år) på det spesialiserte tilbudet og den store gjennomstrømningen av brukere utgjør en ekstra kostnad. Opptak, tilvenning og overføring til neste barnehage eller skole innebærer mye koordinering i form av samarbeid. På den andre siden er den tette samlokaliseringen og samarbeidet med andre aktører angående den samme brukergruppen noe som kan gi en mulig gevinst i form av det som beskrives som fordeler med markedsbasert gruppering ovenfor. Man får en mulig større nærhet til og fokus på markedet (brukerne) og en mer helhetlig produkt- eller kundetenkning (brukertenkning).

Helt sentralt her er dilemmaet som er nevnt under beskrivelsen av dette strukturvalget om mangfold versus enhet. Den spesialiserte tilnærmingen handler om å ta hensyn til og legge opp arbeidet etter et mangfold av ulike behov i organisasjonens utfordringsbilde med utgangspunkt i barna. Det krever mye koordinering som er påpekt under forrige punkt. To helt sentrale dilemmaer som sammenfatter noe av det som kan være vanskelig å løse er for det første mangfold versus enhet. Når man jobber innenfor et spesialisert felt er det alltid nærliggende å søke ytterligere spesialisering innenfor feltet for å bli bedre til å møte mangfoldet i organisasjonens utfordringsbilde. Slik spesialisering øker imidlertid også behovet for mer koordinering av de ulike spesialiserte stillingene og avdelingene. Slik koordinering kan også innebære økte kostnader som igjen må veies opp mot gevinsten av den ytterligere spesialiseringen.

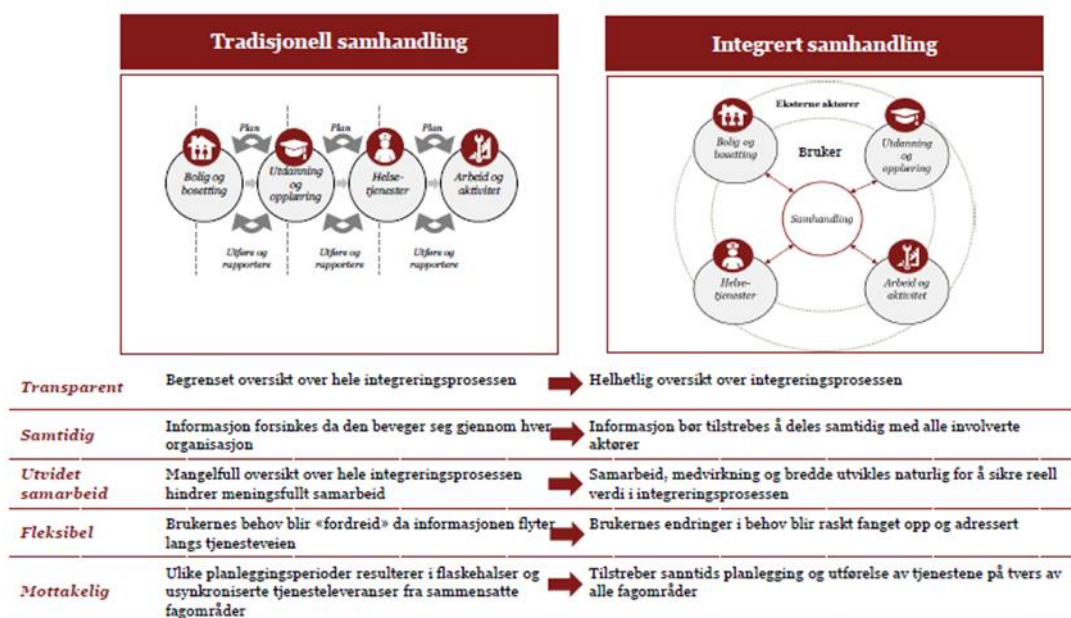
Bryter eller samsvarer disse funnene med tidligere forskning jfr. PwC sin anbefaling i egen evalueringsrapport om hele flyktning- og integreringsfeltet i kommunen:

En prosjektgruppe skulle høsten 2015 med bistand fra PwC kartlegge kommunens tjenester i integreringsarbeidet for å koordinere og forbedre arbeidet på flyktningfeltet. Det fremkommer i sluttrapporten fra PwC (PwC, 2016, s. 25) at dette feltet er komplekst med mange aktører fra ulike tjenesteområder. Prosjektet omhandler kun de voksne flyktningene og deres integreringsprosess og ikke direkte deres barn. Indirekte vil det jo likevel ha en betydning som nevnt innledningsvis i kapittel 2 i begrepsavklaringen om integrering og inkludering. Fokuset

har vært på den fasen som omhandler bosetting og introduksjon med vekt på utdanning og arbeid for de voksne. Dette samsvarer med den samme fasen som flyktningbarnehagen tilbyr barnehageplass.

Hovedfunnet som jeg finner mest interessant for min del i oppgaven er forbedringsområdet som går ut på å sikre bedre samhandling mellom aktørene. Det som vil ha størst betydning for integreringen er ifølge rapporten at det er en felles koordinering av tjenestene og felles forståelse for den enkelte aktørs arbeid. For å få til det anbefales det å jobbe tverrfaglig med integreringsarbeidet i større grad i form av en integrert samhandlingsmodell fremfor tradisjonell samhandling slik det er illustrert i modellen nedenfor.

Vi anbefaler kommunen i større grad å jobbe tverrfaglig med integreringsarbeidet for å sikre bedre samhandling



Figur 7 (PwC, 2016, s. 30)

Noen av de erfaringene som kom frem i dette forprosjektet ble fulgt opp i rapporten: «Evaluering av introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen i Kristiansand kommune», Rapport, Jorunn Øvsthus Borgersen og Audun Finnestad 15. desember 2016. I funnene der ble det påpekt at det er en del sektortenkning i flyktningfeltet og at det savnes en overordnet tenkning for å få til en bedre integrering. Dette er interessant også for flyktningbarnehagens del. Funnet i evalueringsrapporten om at flyktningtjenesten fremstår som noe fragmentert og

at man dermed bør se på organisering av integrasjonsarbeidet i kommunen er også interessant for oppvekstsektoren og barnehage (Borgersen og Finnestad, 2016, s. 40).

Endringene som kom fram i evalueringsrapporten ble behandlet i formannskap, helse- og sosialstyre og oppvekststyre høsten 2017. En viktig endring som har vært i denne tiden siden oppstart med forprosjekt i 2015 er opprettelsen av et integreringsmottak og en ny service og integreringssektor i Kristiansand som er beskrevet ovenfor i kapittel 2.

Flyktningbarnehagen har en organiseringsform som ligner på beskrivelsen i matrisestruktur slik det er sammenfattet i gjennomgangen av datamaterialet mitt i kapittel 5. Dette gir rom for den samhandlingsmodellen som står beskrevet som PWC sin anbefaling til videre forbedringsarbeid i integreringsarbeidet i Kristiansand kommune. Barnehagen inngikk ikke i denne rapporten spesifikt noe som er en gjennomgående trend i flyktningarbeidet nemlig at de nyankomne flyktningbarna er usynlige politisk. Dermed ble heller ikke flyktningbarnehagens måte å organisere seg på fanget opp i rapporten som skulle legge føringer for det videre integreringsarbeidet i kommunen.

Den praksis som vi har utviklet gjennom de årene flyktningbarnehagen har eksistert er tilnærmet likt det prinsippet som dette store internasjonale konsulentfirmaet anbefaler at Kristiansand må ta for å få til bedre integrering. Selv om denne oppgaven ikke går inn og måler om den spesialiserte organiseringen vi har faktisk gir en høyere grad av integrering, så er dette en klar indikasjon på at det vi gjør samsvarer med det forskningen sier at vi bør gjøre mer av.

«Wicked problem» og flyktningbarnehagen som langsiktig forebyggende tiltak:

Når det gjelder dilemmaene mangfold versus enhet og stabilitet versus fleksibilitet samt Mintzbergs modell der koordineringsmekanismene er organisert etter situasjonens grad av kompleksitet så har jeg pekt på tidligere i teorigrunnlaget at problemstillingen i denne oppgaven kan betraktes som «wicked problems» og med andre ord meget kompleks. Ifølge Mintzberg sin modell så vil komplekse og uoversiktlige situasjoner avstedkomme en økende grad av behov for gjensidig tilpasning og samarbeid med laterale og horisontale forbindelser. Eksempler på dette innen flyktningfeltet i vår kommune har jeg allerede påpekt med bakgrunn i PWC sin anbefaling om økt samhandling, historikken rundt opprettelsen av flyktningbarnehagen og dens organisatoriske tilhørighet først under flyktningtjenesten og deretter barnehageetaten nå oppvekstsektoren, behovet nå nylig for å forsterke den

spesialiserte delen av arbeidet rettet mot nyankomne flyktninger i Nav etter at det har vært forsøkt å la det inngå i det ordinære tilbudet Nav har for alle brukere, etterspørselen etter tilsvarende fagkompetanse i oppvekst og ikke minst tildelingen av integreringsmottaket som er en samordnet tjeneste der ulike fagenheter samarbeider tett om den samme brukergruppen.

Flerspråklige barn gjør det like bra og ofte bedre enn enspråklige norske i skole og utdanning – SØS faktorer bestemmer (Bakken & Elstad, 2012). Problemet er de store forskjellene innad i gruppen («Personlig kommunikasjon»: Foredrag «Hva vet vi om barnehagens rolle for barns utvikling», Margareth Sandvik, Institutt for barnehagelærerutdanning, HiOA, 2016). Vi er her inne i noe av «wicked problem» tematikken som forankrer denne oppgavens case. Det nevnes SØS faktorer som begrunnelse og innebygd i dette kan det ligge traumer i tillegg særlig hos nyankomne flyktningbarn som har opplevd krig og flukt. Dersom hjernen på grunn av traumatiske opplevelser har vært opptatt av å beskytte for å overleve vil det kunne gå på bekostning av læringshjernen (Nordanger og Braarud, 2017, s.80).

Flyktningbarnet og organisering av barnehagetilbud til den gruppen har den samme kompleksiteten i seg som beskrevet under «wicked problems». Som nevnt tidligere er «wicked problems» problemer som ikke lett lar seg løse ved enkle, kortsiktige løsninger utført av en enkelt organisasjon eller aktør. Dette perspektivet forankrer integrasjon i denne oppgaven. «God integrering koster, men dårlig integrering koster mer». Dette konkluderte FAFO, 2016, i en kartlegging om hva innvandring koster (Fandrem m.fl. 2017, s.9). Rundskrivnet som omtaler integreringstilskudd som et engangstilskudd per nyankomne flyktningbarn ved bosetting i kommunen peker også på at erfaringene viser at et godt arbeid de første årene etter bosetting bidrar til lavere utgifter i årene etter at tilskuddet faller bort (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018, s.4). Det handler relatert til denne oppgaven om å lykkes med jobben i å integrere og inkludere de nyankomne barna og foreldrene. Dette er langsiktig og forebyggende arbeid med tidlig innsats og det påpekes mange steder at forebygging dessverre ikke roper høyest når det gjelder prioriterte oppgaver.

Det hevdes at vi ofte forsøker på mennesker som ikke finnes. Det lages kvantitative løsninger som skal passe for alle («Personlig kommunikasjon»: Mogens, 2014, seminar med RVTS Sør om TBO implementering). Vi bygger samfunnet etter gjennomsnittsmennesket, den summen av alle som utgjør den største prosenten minus ytterpunktene. Vi treffer 70-80%. Når er det mest fornuftig å forholde seg til den lille prosenten? Det utenforskapet som kan være

resultatet for den lille prosenten er kostbart for den det gjelder og for samfunnet. Noen ganger er det jo også gjennomsnittet som burde vært prioritert. Vi må ta hensyn til hvor det er mest effektivt å sette inn innsatsen der vi får mest igjen for pengene. Tidlig innsats i barnehagen for å forebygge at ungdom blir uføretrygdete burde rangere høyt på prioriteringslisten. For å nå disse ytterpunktene blir det et spørsmål om hvordan man skal nå de og hvor man eventuelt må sette inn spesialisttiltak for å få det til. Skal man satse på de de høyt presterende eller de lavt presterende? Det viser seg å være større forskjeller internt i skoler enn mellom skoler og også større forskjeller mellom de flerspråklige som gjør det dårlig og de som gjør det dårlig i majoritetsgruppen. Mange flerspråklige gjør det veldig bra, men de som gjør det dårlig gjør det mye dårligere enn majoriteten.

Det er noe av dette det med ytterpunktene handler om. Hva slags tiltak trenger disse? Lipsky skriver om at menneskelig atferd kremer de gode, de vi jobber best med. For å lykkes med noen skaper vi nye tapere. Vi bør gjøre kombinasjoner ved å sette inn spesialist tiltak i generalist samfunn slik denne oppgaven viser at den spesialiserte enheten gjør gjennom matrisestrukturen i den spesialiserte Styrketjenestens utadrettede arbeid. Vi kan imidlertid ikke organisere oss ut av alt slik «wicked problem» tenkningen så godt belyser. («Personlig kommunikasjon»: Veiledning fra Linda Hye 20.11.17)

6.2 Gitt mine funn. Hva er mine anbefalinger knyttet til organisering av barnehagetilbudet overfor flyktninger for å i større grad lykkes med integrasjon

Mine anbefalinger vil være følgende:

- Satse på fortsatt spesialisert barnehagetilbud til nyankomne flyktninger i bosettingsfasen
- Videreføre og bygge ut den spesialiserte Styrketjenestens arbeid
- Ansette flere flerspråklige fast på de største språkene og bygge deres kompetanse på den særskilte rollen de har overfor barnets morsmål, foreldresamarbeid, kulturfolk, ICDP, veiledning av norske ansatte etc.
- Ansette flere støttepedagoger i norsk/veiledere som kan fortsette å jobbe i matrisestruktur ut mot de ordinære barnehagene.
- Samkjøre læringsmiljøetsatsningen hos PPT med Styrketjenesten – lage overlappende forpliktende organisatoriske ordninger jfr. matrisestruktur.
- Gjøre mer av det vi skal prøve ut i juni 2018 med å sette inn hele styrketjenestens veilederteam i en PA analyse på utfordringsbilde i en barnehageenhet med «oppnopning» av flerspråklige barn, utfordringsbilde knyttet til barn med særskilte behov og mange ressurser fra ulike tjenester inne. Dersom dette «lykkes» for å bringe denne enheten inn i et bedre spor med mestring av utfordringsbildet er dette noe vi ønsker å gjøre mer av. Det er flere eksempler i det empiriske materialet på at vi har begynt å gjøre dette.
- Implementere ICDP og TBO videre i hele sektoren
- **Alt dette handler om å gjøre de strukturelle valgene og velge de organiseringsformene som denne oppgaven krever. Det vil fremme en fortsatt utvikling og implementering av denne spesialiserte kompetansen i kommunen. Dette vil fortsette å sette de nyankomne flyktningbarnas særskilte behov på dagsordenen og høyt oppe på prioriteringslista politisk og administrativt. Det vil føre til bedre integrering på lang sikt for de nyankomne flyktningbarna!!**

7. Litteraturliste

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2016). *Håndbok for ICDP-veiledere. International Child Development Programme*. Oslo. Flisa trykkeri
- Bovaird. T. and Loeffler. E. (2003). *Public management and governance*. New York. Routledge
- Børhaug, K. Helgøy, I., Homme A., Lotsberg, D.Ø. & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Børhaug, K. og Moen, K.H. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fandrem, Hildegunn, Sævik, Stine, Tveitereid, Kirsti og Vestad, Lene, 2017: *Flyktningkompetent barnehage*, Oslo, Pedlex
- Jacobsen, D. I. (2015): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo. Cappelen Damm AS.
- Jacobsen, Dag, Ingvar og Thorsvik, Jan, 2013: *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen, Fagbokforlaget
- Korsvold, Tora (red.), 2011: *Barndom – barnehage – inkludering*, Bergen, Fagbokforlaget
- Nordahl. T. og Hansen. O. (red.). (2015). *Dette vet vi om: Barnehagen: Betydningen av kvalitet i barnehagen*. Oslo. Gyldendal.
- Nordanger. D. Ø. og Braarud. H. C. 2017: *Utviklingstraumer. Regulering som nøkkelbegrep i en ny traumepsykologi*. Bergen. Fagbokforlaget

Artikler:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2012). *En helhetlig integreringspolitikk*. (Meld. St. 6. 2012-2013). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20122013/id705945/>
- Bjerkan, K. Y. (2009). *Integrering av flyktningbarn. Norske kommuners bruk av særtiltak*. (NOVA Notat 9/2009). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Borgersen. J. Ø. og Finnstad. A. *Evaluering av introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen i Kristiansand kommune*. (Rapport 15. desember 2016). Kristiansand. PWC.
- Head. B. W. (2008). *Wicked Problems in Public Policy*. A revised version of a presentation to the Australian Public Policy Network conference, 29–30 January 2008. (Public Policy Volume 3 Number 2 2008 101-118). The University of Queensland. Hentet fra <file:///C:/Users/maybr/Desktop/Master%202018/Wicked%20Problems%20in%20Public%20Policy.pdf>
- Hye. L. (2010). *NAV forvaltningen.. fra et klassisk maskinbyråkrati til nettverk....eller noe midt i mellom? En studie av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.. en organisasjonsarkitektonisk reise*. (Mastergradsavhandling). Universitetet i Agder: Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap Institutt for statsvitenskap og ledelse, Kristiansand.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI. (2018). *Tilskuddsordning for integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd 2018*. (Rundskriv 01/2018). Hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/tilskudd/rundskriv-2018/rundskriv-01-18-tilskuddsordning-for-integreringstilskudd-eldretilskudd-og-barnehagetilskudd-2018.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2004). *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. (St.meld. nr.49 2003–2004). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4cd5860b96454b55b3d79eb8a472e768/no/pdfs/stm200320040049000dddpdfs.pdf>
- Kristiansand kommune. (2018). *Helse- og omsorg: Flyktningtjenester og Sektor service og integrering. Barnehage- og skole*. Hentet fra <https://www.kristiansand.kommune.no/>
- Kunnskapsdepartementet. (2009). *Kvalitet i barnehagen*. (St.meld. nr.41 2008-2009). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/78fde92c225840f68bce2ac2715b3def/no/pdfs/stm200820090041000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2010). *Statstilskudd til drift av barnehager: Tilskudd til barnehage tilbud for nyankomne flyktnings barn*. (Rundskriv F – 02/2010). Oslo. Kunnskapsdepartementet.

- Lunneblad, Johannes. (2013). Tid till att bli svensk: En studie av mottagandet av nyanlända barn och familjer i den svenska förskolan. *Nordic early childhood education research journal tidskrift for nordisk barnehageforskning peer reviewed article, vol.6* (nr.8), p.1-14.
- Marteleur, J., Kronholm, H., Beckman, A. (2012). Barns beste – for nyankomne flyktningbarn i førskolen. *Göteborgs universitet och Center för skolutveckling, Göteborg.*
- NAV. (2018). *Kvalifiseringsprogrammet*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet>
- Nordahl, T., Sunnevåg, A.K., Qvortrup, L., Hansen, L.S., Hansen O., Lekhal, R. og Drugli M. (2015). *Hold ut og hold kursen: Resultater fra kartleggingsundersøkelse i Kristiansand kommune 2015*. (FULM: Forskningsinformert utvikling av læringsmiljøer Vol.1/2016). Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- NOU 2011: 14 11. (2011). *Bedre integrering*. Oslo: Inkluderingsutvalget.
- NOU 2010: 7. (2008). *Mangfold og mestring— Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*. Oslo: Utvalget for gjennomgang av opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.
- PWC. (2016). *Forbedringsarbeid Integrering av flyktninger i Kristiansand kommune*. (Rapport 18.02.2016). Kristiansand. PWC.
- Øgård, M. og Hye, L. (2016). *Hva betyr kulturforskjeller for kommunesammenslåing?* Innledning høstkonferanse ordførere og rådmenn i regi av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage*. (Tilskuddsbrev fra kap 231, post 63). Hentet fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/minoritetsspraklige-i-barnehage/>
- Østby, L. (2015). Flyktninger i Norge. *Statistisk Sentralbyrå SSB*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flyktninger-i-norge>