



## **Integrering av flyktninger i Tvedestrand kommune**

En studie for at kommunen i større grad kan lykkes i  
integreringsarbeidet.

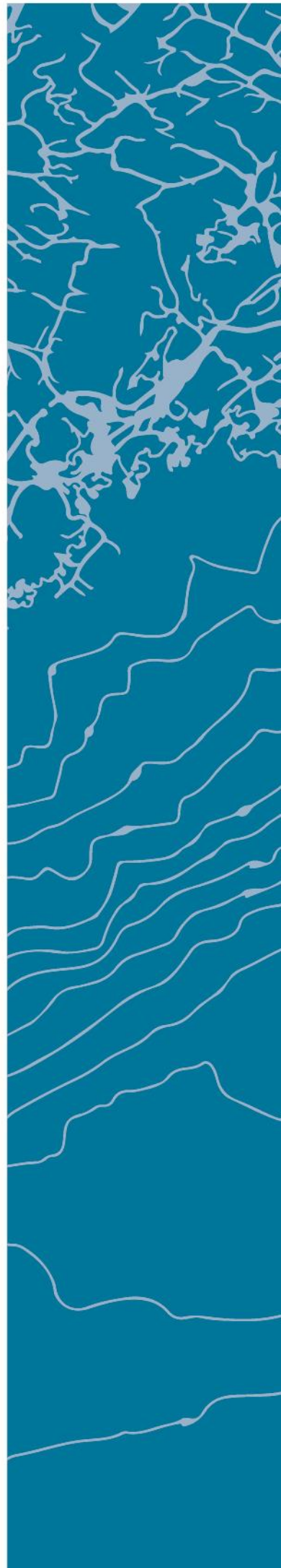
Kristin de Lange Johannessen og Åse Selaasdal

VEILEDERE

Morten Øgård/Linda Hye

**Universitetet i Agder, 2018**

Fakultet for samfunnsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag



## **FORORD**

Vi som skriver masteroppgaven sammen er masterstudenter og enhetsledere i hver vår enhet i Tvedestrand kommune. Enhetene vi er leder for har ansvar for tjenester til flyktninger som skal integreres i kommunen og vi har kombinert jobb og studiet. Vi avslutter studiet med denne masteroppgaven og før vi avslutter er det noen som fortjener en takk.

Først de som har stilt opp som informanter. Deres erfaringer og tilbakemeldinger har gjort en forskjell og oppgaven hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten dem.

Våre veiledere Morten Øgård og Linda Hye med sine konstruktive innspill, som har vært inspirerende og støttende.

Våre nærmeste som har oppmuntret og støttet oss i arbeidet med masteroppgaven.

Arbeidet med masteroppgaven har vært interessant, krevende og hektisk, men mest av alt en lærerik prosess.

Tvedestrand 11.6.2018

Kristin de Lange Johannessen og Åse Selaasdal

## **SAMMENDRAG**

### **Tema og formål**

Tema i masteroppgaven er integrering av flyktninger i Tvedestrand kommune og har sitt utspring i økning i antall flyktninger som Tvedestrand kommune skal bosette og integrere.

Formålet med oppgaven er å belyse hvordan Tvedestrand kommune i større grad kan lykkes i å integrere flyktingene i kommunen og eventuelt utarbeide forbedringsområder knyttet til kommunens integreringsarbeid.

### **Problemstillingen er:**

*Hvordan kan Tvedestrand kommune i større grad lykkes i integreringsarbeidet?*

### **Avgrensninger og begrepsavklaringer**

Fakta og data i masteroppgaven omhandler det som er kjent i integreringsarbeidet fram til og med 2017.

Vi har avgrenset integreringsprosessen til å være den delen kommunen har ansvar for; bosetting og integrering. Tilbudet ved voksenopplæringen, som kjøpes av Arendal voksenopplæring, og familiegjengforeninger er ikke vurdert i oppgaven.

Flyktninger er en mangfoldig gruppe og begrepet flyktning brukes på ulike måter i ulike sammenhenger. I denne masteroppgaven siktes det til personer som får oppholdstillatelse og flyktningstatus på grunnlag av en søknad om beskyttelse.

*Integrering* – Handler om kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet. Innflytelse og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn. Tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier. Resultatet langs disse dimensjonene avgjør hvor vellykket integreringen er (NOU 2011:14).

*Å være integrert* – Et forsøk på å tilpasse minoritetsgrupper og andre underprivilegerte deler av et samfunn inn i det som sees på majoritetssamfunnet. Integrering brukes ofte om innvandrere, hvor målet er at man sosialt og kulturelt skal bli en del av det rådende samfunnet, og akseptere det nye samfunnets lover og regler. Man behøver ikke avstå fra sin

opprinnelige kultur, men man må i noen tilfeller gi slipp på enkelte aspekter av kulturen som er uforenlig med samfunnets lover og regler (definisjoner.no/integrering).

## **Metode**

Oppgaven har en deduktiv tilnærming, som innebærer å gå fra teori til empiri. Vi har valgt relativt få enheter og et begrenset antall informanter.

Vi har valgt å benytte kvalitativ metode med individuelle intervjuer. Undersøkelsen tar utgangspunkt i svarene til de åtte informantene som har blitt intervjuet. Informantene vi har intervjuet innehar aktuell og verdifull informasjon knyttet til problemstillingen.

## **Teori, funn og analyse**

I oppgaven ønsker vi å synliggjøre at organisering av arbeidet i kommunen kan ha en betydning når flyktninger skal integreres.

Vi har valgt å belyse problemstillingen ut fra Jacobsen og Thorsvik sin bok «Hvordan organisasjoner fungerer», der vi fokuserer særlig på struktur og koordinering. Vi har også valgt å bruke og Bolman og Deal sin teori som betrakter organisasjoner fra fire ulike perspektiver/fire fortolkningsrammer. Med bakgrunn i denne teoretiske vinklingen er det utarbeidet en intervjuguide med spørsmål. Funn fra undersøkelsen skal danne grunnlaget for analysen slik at oppgavens problemstilling besvares.

## **Konklusjon**

Funnene har gitt oss et svar på at vi har truffet godt når det gjelder oppgavens tema og at valg av problemstilling har vært hensiktsmessig.

Funnene i oppgaven viser at integreringsarbeidet i Tvedestrand kommune har forbedringspotensial.

På bakgrunn av den kunnskap vi har tilegnet oss i arbeidet med masteroppgaven har vi valgt å trekke fram forbedringsområder.

## INNHold

1	INTRODUKSJON.....	1
1.1	<i>Oppgavens tema og problemstilling.....</i>	<i>1</i>
1.2	<i>Oppgavens relevans .....</i>	<i>3</i>
2	TVEDESTRAND KOMMUNE .....	5
2.1	<i>Flyktningarbeidet i Tvedestrand kommune .....</i>	<i>7</i>
3	METODE.....	13
3.1	<i>Valg av metode – Kvalitativ metode .....</i>	<i>13</i>
3.2	<i>Metodisk tilnærming .....</i>	<i>14</i>
3.2.1	<i>Valg av informanter og datainnsamling .....</i>	<i>14</i>
3.2.2	<i>Valg av analyseopplegg .....</i>	<i>15</i>
3.3	<i>Gyldighet og validitet.....</i>	<i>15</i>
4	TEORI .....	18
4.1	<i>Struktur og koordinering .....</i>	<i>18</i>
4.2	<i>De fire fortolkningsrammer .....</i>	<i>23</i>
4.2.1	<i>Den strukturelle rammen – ”Fabrikk eller maskin” .....</i>	<i>24</i>
4.2.2	<i>Human Resource-rammen – ”Familien” .....</i>	<i>26</i>
4.2.3	<i>Den politiske rammen – ”Jungelen” .....</i>	<i>28</i>
4.2.4	<i>Den symbolske rammen – ”Karneval, tempelet, teater” .....</i>	<i>30</i>
4.3	<i>Oppsummering av teori.....</i>	<i>33</i>
5	FUNN .....	34
5.1	<i>Strategi og strukturering .....</i>	<i>34</i>
5.2	<i>Mobilisering av de menneskelige ressursene .....</i>	<i>36</i>
5.3	<i>Makt og forhandlinger.....</i>	<i>38</i>
5.4	<i>Kulturen i og rundt den kommunale organisasjonen .....</i>	<i>40</i>
5.5	<i>Oppsummering av funn .....</i>	<i>42</i>

6	ANALYSE.....	44
6.1	<i>Manglende strategi og struktur?.....</i>	<i>44</i>
6.2	<i>Manglende mobilisering av de menneskelige ressursene (samt lokalsamfunnet)?.....</i>	<i>47</i>
6.3	<i>Manglende politisk orientering og involvering spesielt?.....</i>	<i>48</i>
6.4	<i>Mangler i kulturen i og rundt den kommunale organisasjonen?.....</i>	<i>49</i>
7	KONKLUSJON OG FORBEDRINGSOMRÅDER .....	51
	LITTERATURLISTE .....	53
	VEDLEGG 1 – Orienteringsskriv .....	54
	VEDLEGG 2 – Intervjuguide.....	55

# 1 INTRODUKSJON

## 1.1 Oppgavens tema og problemstilling

Tema for oppgaven er *integrering av flyktninger i Tvedestrand kommune*.

Regjeringen bygger sin innvandrings- og integreringspolitikk på at alle som har lovlig opphold i Norge skal komme i jobb, bli skattebetalere, lære norsk og bli aktive samfunnsborgere. Det skal være klare forventninger til de som kommer til Norge og det skal legges til rette for at integreringen går så bra som mulig.

Regjeringens mål for integrering er at alle som bor i Norge skal få bruke ressursene sine og bidra til fellesskapet. Det er den enkeltes ansvar å ta i bruk de muligheter som det norske samfunnet gir, men offentlig sektor har et ansvar for å utvikle politikk og tiltak som gir innvandrere og deres barn like muligheter, rettigheter og plikter.

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvar for innvandringspolitikken, det utøvende arbeidet og kontakten med de kommuner som ønsker å bosette.

I 2015 sto Europa sto overfor den største flyktningstrømmen siden andre verdenskrig og frem til juli var over 350.000 flyktninger kommet til Europa. Det var ventet en sterk økning i antallet sammenlignet med tidligere år innen året var omme. Norge fikk 31.000 asylsøkere, tre ganger så mange som i et normalt år og cirka 22000 av dem kom i mot slutten av året.

Den omfattende tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger på sommeren og høsten 2015 satte det norske innvandringsregimet under akutt press. Antallet asylsøknader var det høyeste noensinne og omfanget av internasjonale flyktningkriser i flere konfliktområder parallelt bar bud om at trykket ville vedvare (NOU - 2017:2).

Høsten 2015 kom regjeringen med en lang rekke tiltak for å støtte de landene som mottok mange flyktninger, blant annet til redningsoperasjoner i Middelhavet og til å bekjempe de humanitære krisene som tvang mennesker på flukt.

I Norge gjorde regjeringen mye for å øke bosettingen og Politiets utlendingsenhet ble styrket for å ta i mot og registrere asylsøkere. Det ble også jobbet for å sette hele utlendingsforvaltningen i bedre stand til å håndtere økningen i antall asylsøkere til Norge.

Det var et politisk initiativ og fokus på å sette kommunene i stand til å ta i mot, bosette og integrere flyktninger på en god måte. Kommunene fikk anmodning om å bosette over 10.000 flyktninger i 2015. Ved utgangen av august 2015 hadde 232 kommuner svart ja på oppfordringen.

IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) jobbet for at flyktninger som hadde fått opphold skulle bli bosatt i en kommune. IMDI var veldig godt fornøyd med samarbeidet med kommunene og ga tilbakemelding på at mange kommuner jobbet for å øke kapasiteten med tanke på å kunne ta i mot nye bosettingsklare flyktninger.

Kommunene viste vilje og evne til å bosette langt flere enn tidligere. Kommunene hadde et ønske om å være med på ”den felles dugnaden” etter den høye asylankomsten. Flere kommuner så på bosetting som en del av det ordinære tjenestetilbudet. I 2016 var antall bosatte flyktninger dobbelt så mange som i 2014 og nesten 4.000 flere enn i 2015. Dette var i følge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet et historisk høyt tall og ga uttrykk for at kommunene hadde gjort enn formidabel innsats og regjeringen gledet seg over det rekordstore antall flyktninger som var bosatt.

Tvedestrand kommune ville også ta ansvar og gjøre en innsats, og fra og med 2016 ble det bosatt flere flyktninger i kommunen enn i tidligere år.

I perioden 2012 – 2014 bosatte Tvedestrand kommune 5 flyktninger hvert år. Dette var et lavere antall bosettinger enn hva IMDI anmodet kommunen om. I 2015 ble det bosatt 10 flyktninger, anmodningen var 20.

Våren 2015 hadde Tvedestrand kommune særlig fokus på flyktningarbeidet. Det ble nedsatt en tverrfaglig sammensatt arbeidsgruppe, som hadde fokus på å belyse hvordan Tvedestrand kommunen skal ivareta flyktningene på en faglig god måte. Det var en målsetting om at flyktninger i Tvedestrand skal være et positiv tilskudd i kommunens befolkningsstrøm og være økonomisk selvstendige. Det skulle være et spesielt fokus på utdanning, arbeid, samfunnsdeltakelse og kartlegging av det helhetlige tjenestetilbudet.



Anmodningen fra IMDI for 2016 var 35 bosettinger, Tvedestrand kommune vedtok å bosette 30. I budsjettprosessen høsten 2016 ble det vedtatt å bosette 30 flykninger i 2017, noe som var i samsvar med anmodningen fra IMDI.

Problemstillingen i oppgaven er blitt jobbet fram med ønske om å få mer kunnskap om hva Tvedestrand kommune kan gjøre for i større grad å lykkes med å integrere flykninger.

Problemstilling for oppgaven er:

*Hvordan kan Tvedestrand kommune i større grad lykkes i integreringsarbeidet?*

## **1.2 Oppgavens relevans**

Vi leser og hører om de med ikke etnisk norsk opprinnelse som har store utfordringer knyttet til integrering. Kommuner i Norge og også Tvedestrand kommune ønsker å integrere nye innbyggere slik at de lykkes, men det er utfordrende å få til å integrere flykninger på en slik måte som regjeringen vektlegger. Integreringsarbeid har ingen raske løsninger og det er flere utfordringer med hensyn til bærekraft og legitimitet.

Regjeringen legger vekt på at hvis nye innbyggere skal lykkes, krever det innsats fra alle parter: myndighetene, lokalsamfunn, frivilligheten, arbeidsliv og næringsliv, og ikke minst av den enkelte innvandrer selv. Ansvar som kommunene har påtatt seg er stort og oppgavene som må løses for å lykkes med integrering er omfattende. Skal bosettingen av flykningene være bærekraftig for kommunen er det avgjørende å ha fokus på utdanning, arbeid, sysselsetting og deltagelse i samfunnslivet.

I følge Brochmann 2 – utvalget (NOU 2017:2), er god integrering avgjørende, en må skaffe seg en så god kunnskap som mulig og det er helt nødvendig å gjøre en bedre jobb i fremtiden. Dårlig integrering kan koste en halv million pr. innvandrer i 2031. Lykkes ikke det norske samfunnet med integreringen vil det være en risiko for at økende økonomisk ulikhet kan gi kulturelle forskjeller og svekke grunnlaget for samhold, tillit og for samfunnsmodellens legitimitet.

Doktorgradsstipendiat Jonas R. Kunst uttaler følgende i en artikkel på Forskning.no, 19.9 2015 kl. 05:01; «*i stedet for å overlate integreringsansvaret til flykningene selv må vi behandle dem som medmennesker og inkludere dem i det daglige*». Han påpeker at rasistiske

holdninger som at etniske minoriteter eller innvandrere er mindre intelligente enn folk flest, i stor grad har forsvunnet i de fleste vestlige land, men at moderne rasisme har overtatt. *«Den moderne rasismen dreier seg om i hvor stor grad innvandrere fortjener å få like ressurser og oppnå samme type status som etniske nordmenn. Jo større fellesskap nordmenn føler med dem, desto mer synes de at innvandrere bør inkluderes i vårt samfunn. Dette fører igjen til at de støtter integreringstiltak».*

Kunst tror også at holdningene blant det vi ofte omtaler som etniske nordmenn vil endre seg med tiden og at holdningsendringene sannsynligvis vil skje raskere dersom politikere og massemedia er oppmerksomme på begrepsbruken.

*«Begrepet etnisk nordmann finnes ikke i andre land. Ofte trenger vi ikke denne spesifiseringen. En del partier har også antiinnvandringskampanjer som forsterker slike gruppeskiller mellom «oss» og «dem». Da framstiller de gjerne immigranter som en illojal og fremmed gruppe som vil utnytte systemet. De nevner ikke at hvis en person skal føle lojalitet, må han også føle seg inkludert som en nordmann»*

Det er et ønske og et håp om at oppgavens tema og problemstilling vil kunne bidra til at Tvedestrand kommune, og flere andre kommuner i Norge, i større grad kan lykkes i integreringsarbeidet.

## 2 TVEDESTRAND KOMMUNE

Tvedestrand er en kommune i utvikling og har en spennende historie som gir identitet med mange fasetter. Tvedestrand har en fantastisk kystlinje og skjærgård som en del av Raet nasjonalpark. Tvedestrand har et særpreget, idyllisk og livskraftig sentrum, med flere kulturelle fyrtårn som museer, kunstnere, forfattere og musikere som formidler gode opplevelser. En omfattende frivillig sektor bestående av frivilligsentral, lag, foreninger og enkeltpersoner skaper gjennom sitt arbeid en positiv forskjell for tvedestrandssamfunnet og for den enkelte.

Næringslivet i Tvedestrand videreutvikles for å få flere arbeidsplasser til kommunen og samhandling er en nøkkel til god utvikling av kommunen. I årene som kommer er det ønskelig å ta i bruk den kunnskap og de ressurser som innbyggerne har for sammen å finne de beste løsningene på kommunes utvikling – til beste for de som bor her og de som besøker Tvedestrand.

Kommunens oppgave er å arbeide for interessene til de som bor her, og ta seg av de nære oppgavene. Kommunen er ansvarlig for at innbyggerne har tilgang på grunnleggende velferdsgoder som skolegang, barnehage, sosialhjelp, barnevern, legehjelp, sykehjem med mer. Samfunnsoppdraget er i stadig endring. Endringer skjer som følge av den faglige og teknologiske utviklingen som forskyver oppgaver mellom nivåene, endringer i befolkningens sammensetning og helsetilstand, og som følge av politiske målsettinger og tiltak.

Tvedestrand kommune må være i stand til å møte fremtidens behov og er avhengig av samhandling med omverdenen og nærliggende kommuner.

Tvedestrand kommune vil være en attraktiv arbeidsgiver og en inkluderende organisasjon.

Alle ansatte skal ha ansvar for å gi innbyggerne tjenester og informasjon av god kvalitet.

Det er utfordrende å skaffe tilstrekkelig arbeidskraft med riktig kompetanse og det må etableres gode arenaer slik at kommunen, frivillige og private sammen kan arbeide frem gode løsninger for innbyggerne. For å få utvikling i Tvedestrand er riktig medvirkning fra de ulike samfunnsgrupper som berøres, god ledelse og motiverte medarbeidere viktig.

Pr.2017 hadde Tvedestrand kommune ca. 6050 innbyggere, ca. 440 årsverk og ca. 700 ansatte.

Kommunen har:

- en negativ befolkningsutvikling sammenlignet med fylket og landet for øvrig, med et stort antall deltidsbeboere i sommermånedene.
- en befolkningssammensetning hvor gruppen i alderen 60 – 69 øker mest. Andelen barn i alderen 0-14 år synker.
- en andel arbeidsplasser pr pensjonist vil synke .
- lavere yrkesdeltakelse blant kvinner enn i fylket for øvrig og mange kvinner er deltidsarbeider.
- utfordringer knyttet til andel unge sosialhjelpsmottakere, unge uføre, barn i lavinntektsfamilier.
- et utdanningsnivå blant innbyggerne som er lavere enn i fylket for øvrig.
- en relativ høy andel unge med psykiske helseplager.
- noe høyere arbeidsledighet enn resten av fylket, men med muligheter til å videreutvikle næringslivet med dertil hørende arbeidsplasser.
- lag og foreninger med frivillige som sammen med kommunens frivilligsentral skaper stor og positiv aktivitet for barn, unge og eldre.
- en desentralisert skolestruktur som medfører at det brukes mere penger her enn kommuner en kan sammenligne seg med.
- et allsidig kulturliv, stort engasjement fra enkeltpersoner, frivillige lag og organisasjoner som skaper positiv energi både til kommunens innbyggere og andre.
- et nasjonalparkområde i havet og på øyene i skjærgården, Raet nasjonalpark. Det forventes at nasjonalparken i tillegg til forvaltning og vern også vil bidra til å skape nye opplevelser og arbeidsplasser.

Tvedestrand kommunen sin visjon er: «*Aktiv hverdag – trygg framtid*»

Kommunens målsetting er blant annet:

- å være en attraktiv bokommune med Østre Agder/Agder som arbeidsplassregion.
- å ha en befolkningsutvikling tilnærmet lik landet.
- å ha gode levekår for alle.

I dette ligger det en ambisjon om at flykninger og innvandrere tas godt i mot og integreres i Tvedestrandsamfunnet.

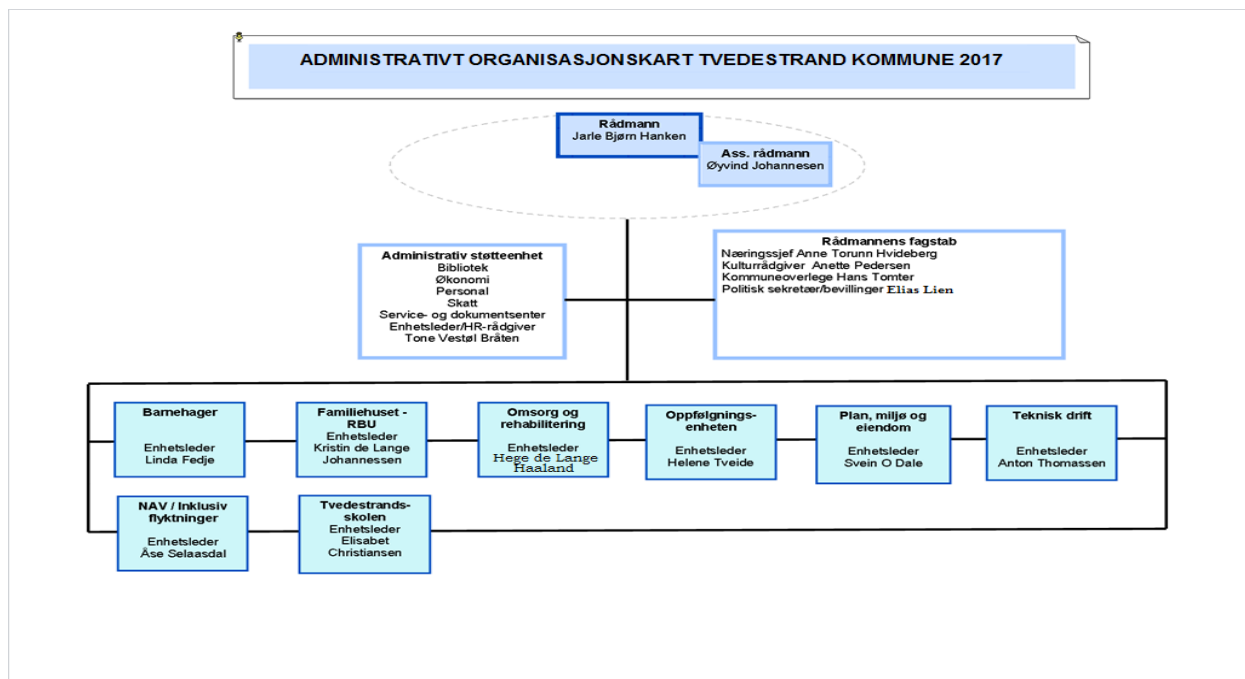
Kommunen ønsker å være en «samskapingskommune», der, hvor det er hensiktsmessig, skal ansatte, politikere, engasjerte innbyggere og næringsliv sammen finne ut hvordan et behov eller en utfordring dekkes eller løses. Aktiv bruk av innbyggerne i utvikling av kommunen og kommunens tjenesteutvikling vil kunne avdekke behov, øke tilhørighet og eierskap.

Klarer kommunens politikere og administrasjon å utvikle kommunen sammen med de som bor her vil det også kunne gi en omdømmegevinst.

## **2.1 Flyktingarbeidet i Tvedestrand kommune**

Kommuner som vedtar å ta imot flykninger må planlegge for bosetting i god tid. Bolig, norsk- og samfunnsopplæring, introduksjonsprogram, tolketjenester og helsetilbud er av de viktigste tingene som skal være organisert før bosetting.

Tvedestrand kommune er administrativt organisert slik:



Tvedestrand kommune har organisatorisk lagt arbeidet med bosetting og introduksjonsperioden for flyktninger under NAV.

Ansvar for bosetting og oppfølging av flyktninger er delegert til enheten NAV i Tvedestrand kommune. Delegasjon følger av delegasjonsvedtak 2013/341 der Rådmannen delegerer myndighet innen fagområdet som tilligger enheten (NAV kommunal del) til leder for NAV.

NAV Tvedestrand har både statlige og kommunale oppgaver og statlige og kommunale ansatte. Det rapporteres til både statlig og kommunal ledelse. Innen arbeidet med flyktninger rapporterer NAV til kommunen på bosetting, introduksjonsprogrammet og til dels oppfølging i perioden etter introduksjonsprogrammet. På statlig side rapporteres det hovedsakelig på perioden etter introduksjonsprogrammet.

NAV Tvedestrand er organisert i to team, et veilingsteam og et oppfølgingsteam. Oppfølgingsteamet jobber med brukere som har behov for tettere oppfølging for å komme i jobb. Team Flyktning (flyktningetjensten) er et eget team som er underlagt oppfølgingsteamet. Team Flyktning (flyktningetjensten) har 3,8 årsverk som er fordelt på fire veiledere, tre har 100 % stilling og en har 80 % stilling. En veileder i 100 % stilling har hovedansvaret for bosettingsarbeidet; finne bolig og ha kontakten med IMDI. IMDI har

oversikt over flyktninger i asylmottak og overføringsflyktninger som skal bosettes. I dette samarbeidet vedtas det hvem som skal bosettes i kommunen. To veiledere, i 100 % stilling hver, har hovedansvaret for å følge opp introduksjonsprogrammet og en veileder i 80 % stilling har ansvar for oppfølgingen etter introduksjonsprogrammet.

Ansatte i NAV som jobber med flyktninger tilbys opplæring og kursing fra IMDI, NAV, Fylkesmannen og Kommunenes Sentralforbund (KS). Fylkesmannen er bindeledd mellom kommuner og sentrale myndigheter. De har også ansvar for behandling av søknader om fri rettshjelp og de er tilsyns- og klageinstans i saker som gjelder sosiale tjenester og introduksjonsloven. I tillegg skal fylkesmannen gi råd og veiledning på helseområdet. Det er også fylkesmannens ansvar å føre kontroll med at kommunene tilbyr deltakere i introduksjonsprogrammet det de, etter loven, har rett på.

Anmodning om bosetting av flyktninger i hver enkelt kommune kommer fra IMDI. Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting fastsetter hvert år behovet for bosetting kommende år. Det antall som utvalget kommer frem til fordeles mellom regioner i landet, der IMDI regionalt sammen med KS vurderer hvor mange flyktninger hver enkelt kommune skal anmodes om å bosette. Anmodningen angir også et plantall for de kommende år, dette tallet kan justeres ved behov. Kommunene fatter selv vedtak om antallet som de ønsker å bosette på bakgrunn av anmodningen, bosetting er frivillig for kommunene.

Hvordan bosettingen vil bli fremover er usikkert, da det fra IMDI sies at det vil være behov for å bosette betydelig færre de neste år. I 2016 ble det bosatt over 15 000 flyktninger i norske kommuner, det var rekordhøyt antall. Anslag for bosetting for 2017 er 11 000, og det anslåes at behovet for 2018 vil være omtrent halvparten av det antallet som bosettes i 2017.

Når kommunene har fattet vedtak om bosetting sender IMDI ut forespørsel om bosetting av konkrete personer. Dette skjer fortløpende dersom kommuner skal bosette flere.

Det har i flere år blitt bosatt 5 flyktninger pr. år i Tvedestrand kommune. For 2015 ble det vedtatt å bosette 10 flyktninger, anmodningen fra IMDI var 20 bosettinger.

I 2016 anmodet IMDI om bosetting av 35 flyktninger, politikerne vedtok at det skulle bosettes 30 flyktninger.

I samme vedtak stod det: «*Kommunestyret viderefører vedtatt nivå på bosetting av 30 flyktninger i tillegg til eventuelle familiegjenforeninger i 2017 - 2020. Boligstiftelsen og rådmannen (NAV-flyktningetjenesten) gis i oppdrag i fellesskap å sørge for det nødvendige antall boliger. Kommunestyret ber om at det legges frem egen sak i 2017 dersom forutsetningene endrer seg*» (Økonomiplan 2017 – 2020/Budsjett 2017 – Tvedestrand kommune).

Det ble også vedtatt bosetting av 30 flyktninger i 2017, noe som var likt anmodningen fra IMDI.

Økningen i bosettinger gjenspeiler at kommunen ønsket å være ansvarlige og ta sin del av samfunnsansvaret. Da det var velkjent at det kom mange flyktninger i denne perioden var det lite støy rundt vedtaket.

Flyktninger som bosettes i en kommune har rett til å få en bolig med enkel standard. Det vanligste her er at det er en leid bolig. Det forutsettes at dette er leie for en periode, og at flyktningene selv skal finne seg en bolig etter noe tid, enten ved å leie eller kjøpe.

I Tvedestrand kommune er den kommunale boligmassen organisert i en stiftelse, Tvedestrand Kommunale Boligstiftelse. I arbeidet med å finne egnede boliger til flyktningene er det tett samarbeid mellom Team Flyktning (flyktningetjenesten) og boligstiftelsen, i tillegg til at det leies private boliger. Flyktninger bosettes både i bofellesskap og enkeltvis. Bofellesskap brukes hovedsakelig til enslige. Flyktningene er selv leietakere, og det skrives husleiekontrakter med huseier kort tid etter bosetting. Politisk vedtak om bosetting sier at boligstiftelsen er ansvarlig for å finne egnede boliger i samarbeid med Team Flykting (flyktningetjenesten). Det er en målsetting at de kommunale boligene som flyktningene etableres i skal være gjennomstrømningsboliger, og at flyktningene selv skal skaffe seg bolig etter noe tid, slik at de kommunale boligene kan bli ledige for eventuelle nye bosettinger. Ved bosetting må boligene klargjøres for bosetting, møbleres og innredes med det mest nødvendige til en husholdning. Tvedestrand kommune har retningslinjer for hva som skal være klart i boligen når en flyktning bosettes.

Når flyktninger blir bosatt er det tett samarbeid med flere enheter og tjenester i kommunen; helsestasjonen, tilbud om psykisk helse, fastlege og tannlege, og når familier bosettes er også barnehage og skole viktige aktører i flyktningenes liv



Høsten 2017 startet ansatte ved Team Flykning (flykningetjenesten) og ansatte ved helsestasjonen sammen på kurs for å få ICDP-sertifisering, International Child Development Program er et forebyggende program der målet er å styrke omsorgen for barn og unge. Veiledning i norske normer og forståelse for det norske samfunnets tanker rundt oppdragelse er hovedingrediens i programmet. Dette gjør at flyktningeveiledere i NAV og helsesøster i fellesskap skal kunne veilede flyktningfamilier på en god måte.

Samarbeidet mellom Nav og helsesøstre er ikke formalisert, men det utarbeidet et årshjul med møtetidspunkter. I tillegg kommer møter ved behov, og det er opparbeidet felles forståelse for flyktingarbeidet.

Ved bosetting skal det ordnes slik at flyktingene har penger til livsopphold frem til de blir deltakere i introduksjonsprogrammet og har krav på introduksjonsstønad.

Når kommunene bosetter flyktinger kan det føre til øke utgifter på flere områder. Det kan for eksempel være å drifte en flykningetjeneste, hjelp til å finne bolig, tolk, sosialtjenester, barnevernstjenester, helsetjenester mm.

Oppstart i introduksjonsprogrammet skal skje innen 3 måneder etter bosetting, jfr. Introduksjonsloven. Flyktinger skal i introduksjonsprogrammet lære norsk og samfunnskunnskap, slik at de kan bli godt integrert og på sikt selvforsørget. Tvedestrand Kommune kjøper hovedsakelig denne tjenesten av Arendal Voksenopplæring. Avtalen innebærer at flyktingene får introduksjonsprogram i skoleåret. Introduksjonsloven sier at introduksjonsprogrammet er på fulltid, og programmet følger stort sett ferie- og fraværsregler som i arbeidslivet ellers. Da kommunen kjøper opplæring i skoleåret må veilederne selv lage program for de resterende timer og dager, slik som i påskeferie, vinterferie, høstferie og deler av sommerferien.

IMDI gir tilskudd til kommuner som bosetter flyktinger. For Tvedestrand kommune dreier det seg om integreringstilskudd, norsktilskudd, barnehagetilskudd, ekstra engangstilskudd for personer over 60 år og ekstratilskudd ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonshemninger og/eller atferdsvansker. Integreringstilskuddet skal gi kommunene en rimelig dekning av de merutgifter som følger med bosetting og integrering. Tilskuddet fordeles over fem år, med størst utbetaling de første årene.

Norsktilskuddet gis til kommunene slik at de kan tilby opplæring til voksne innvandrere. Opplæringen er ment på de som har rett og plikt til, eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Norsktilskuddet er todelt, med et persontilskudd og et grunntilskudd. Grunntilskuddet gis med to satser, en for de kommuner som har mindre enn 4 som omfattes av ordningen, og en for de som har mellom 4 og 150 som omfattes. Persontilskuddet utbetales over tre år, og har to satser. Satsene reguleres av hvilket land den bosatte kommer fra.

Oppfølgingen etter introduksjonsprogrammet varer til flyktningene har vært bosatt i kommunen i fem år. Etter dette sees de på som ordinære innbyggere, og følges opp som andre innbyggere i kommunen.

### **3 METODE**

Metode er de teknikker som anvendes for å tilegne seg gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. For å klare dette må en ha strategi for hvordan en skal gå fram og det er denne strategien som er metoden (Jacobsen, 2015).

I arbeidet med masteroppgaven har vi tatt valg. Vi har valgt metode, vi har valgt informanter og vi har valgt analyseopplegg.

Oppgaven har en deduktiv tilnærming, som innebærer å gå fra teori til empiri. Vi har valgt relativt få enheter og et begrenset antall informanter, dette for å få en mer detaljert og grundig forståelse av temaet (Jacobsen, 2015).

Studiet er virkelighetsnært og tar utgangspunkt i dem som blir studert, deres (informantenes) forståelse, den konteksten som de inngår i og informantene kan kjenne seg igjen i beskrivelsene (Jacobsen, 2015).

Vi har valgt en forklarende problemstilling da vi ønsker å vite mer om årsaker og virkninger i integreringsarbeidet, få vite hvordan virkeligheten faktisk ser ut og å kunne få fram sann kunnskap om den virkeligheten som problemstillingen omhandler (Jacobsen, 2015).

#### **3.1 Valg av metode – Kvalitativ metode**

Ønske om å gjennomføre en kvalitativ oppgave begrunnes i muligheten til å belyse hva som er viktig å gjøre i Tvedestrand kommune og for å få fram en mer nyansert beskrivelse av oppgavens tema (Jacobsen, 2015).

Det ses på som en ressurs å kunne ha en åpen tilnærming, en nærhet til det som det som å undersøkes og til undersøkelsesenheter. Vi ønsker å få en samling av individuelle synspunkter og vi vil være interessert i hva den enkelte informant sier og mener og hvordan informantene kan kaste lys over oppgavens tema. Målet er å få informantens oppfatning, formidlet gjennom egne ord (Jacobsen, 2015).

At vi har kjennskap til det som skal undersøkes ses på som positivt da det er lettere å få tilgang til informasjon. Vi er kjent med de uformelle strukturene, språket i organisasjonen og vet vi hvor vi skal «gå» for å få aktuell informasjon. Samtidig er nødvendig å være bevisst på at denne nærheten i enkelte tilfeller kan bli for tett og det kan være en fordel å bevare en kritisk avstand til informantene (Jacobsen, 2015).

## **3.2 Metodisk tilnærming**

### **3.2.1 Valg av informanter og datainnsamling**

Vi har tatt utgangspunkt i at den metodiske tilnærmingen skal belyse problemstillingen på en god måte. De kvalitative dataene innhentes i individuelle og åpne intervju.

Åpne individuelle intervjuer egner seg godt til å få fram enkeltindividers fortolkning, forståelse og mening av et fenomen/tema (Jacobsen, 2015).

Det er både etiske og praktiske sider ved et undersøkelsesopplegg og i forholdet mellom forsker og informant. Det viktig med informasjon til informanten om undersøkelsens mål og hensikt, hvordan data skal benyttes, om anonymitet og at det er frivillig å delta (Jacobsen, 2015).

De informanter vi har intervjuet er åtte aktører – ansatte, politikere og frivillige i Tvedestrand, som vi opplever innehar aktuell og verdifull informasjon knyttet til problemstillingen. Dette med mål om å utarbeide eventuelle forbedringsområder knyttet til kommunens integreringsarbeid.

Intervjuene startet med at det ble sendt en forespørsel om å delta. Sammen med forespørselen ble det lagt ved et orienteringsskriv med aktuell informasjon om oppgaven.

Vi sendte ikke ut intervjuguiden i forkant av intervjuene da vi ønsket at informantene skulle svare «litt spontant» på spørsmålene.

Intervjuguiden er utarbeidet med fokus på dialog og med få variabler som på best mulig måte vil kunne bidra til å belyse problemstillingen.

Prosjektet er ikke meldt til NSD Personvernombudet for forskning, da hverken direkte eller indirekte personopplysninger er registrert i prosjektet.

Alle opplysningene som innhentes behandles anonymt, intervjuguiden er utformet på en slik måte at det ikke fremkommer personopplysninger og datamateriale består av opplysninger som ikke kan identifisere enkeltpersoner.

### **3.2.2 Valg av analyseopplegg**

Valg av fremgangsmåte for analyse av datamaterialet er basert på oppgavens hensikt, å utvikle kunnskap om integreringsarbeidet i Tvedestrand kommune. Dette i form av beskrivelser fra informanter som har erfaring med temaet.

Målet er at analysen skal bidra til forståelse av hvordan Tvedestrand kommune i større grad kan lykkes i å integrere flykningene i kommunen og å utarbeide eventuelle forbedringsområder knyttet til kommunens integreringsarbeid.

For å få frem en nyansert beskrivelse vil vi se det som en fordel å ha mulighet til fleksibilitet, men vi er bevisst på at innsamlet informasjonen må være beskrevet og analysert på riktig måte.

### **3.3 Gyldighet og validitet**

Samfunnsvitenskapelige undersøkelser får konsekvenser, både for dem som blir undersøkt og for samfunnet. Derfor er det viktig å planlegge godt og tenke nøye gjennom hvordan undersøkelsen skal gjennomføres (Jacobsen, 2015).

Det er flere fordeler enn ulemper ved å forske i eget felt, men bevissthet rundt sin egen rolle og holde objektivitet til fenomenet er en viktig faktor for å skaffe nok distanse slik at undersøkelsen blir troverdig og gyldig (Jacobsen, 2015).

Ifølge Jacobsen 2015 er det viktig å være nøye på gyldigheten (validiteten) og påliteligheten (relabiliteten) til forskningsresultatene i en undersøkelse, en må forholde seg kritisk til kvaliteten på de innsamlede data og til om det gis en sann representasjon av virkeligheten.

Det er viktig å reflektere godt over det informantene sier og gjør, og som forsker bør en alltid være kritiske til om de valgte kildene er de rette.

Jacobsen beskriver to ulike former for validitet (gyldighet): intern gyldighet og ekstern gyldighet.

Intern gyldighet omhandler om det er samsvar mellom virkeligheten og forskerens beskrivelse av denne virkeligheten. Jacobsen deler intern gyldighet inn i tre nivåer:

- virkelighet
- data
- funn

Ekstern gyldighet omhandler om undersøkelsen er overførbart til andre enheter – om en kan generalisere til andre enheter. I så tilfelle er det også viktig å oppnå et «metningspunkt» og at det som er «å finne er funnet» Skal en kunne generalisere er undersøkelsen avhengig av to forhold, antall enheter og hvordan enhetene er valgt ut.

Reliabilitet (pålitelighet) omhandler hvor viktig det er å reflektere over hvordan resultatene kan ha blitt påvirket, da stimuli og signaler påvirker intervjuet og ulike forhold påvirker resultatene.

I undersøkelsen har vi innhentet informasjon fra aktuelle informanter som ivaretar oppgaver knyttet til integreringsarbeidet i kommunen. Utvalget er lite, noe som kan begrense generaliserbarheten.

Informantene representerer ulike deler av kommunen; ansatte, politikere og frivillige. Da informantene har kontakt med flyktninger mener vi de både representer og presenterer det daglige liv i kommunen. Med dette grunnlaget er det mulighet for å kunne konkludere og eventuelt utarbeide forbedringsområder knyttet til Tvedestrand kommunens integreringsarbeid.

Samtidig er vi bevisst på at dersom vi hadde valgt å intervju andre som innehar informasjon knyttet til problemstillingen kunne svarene ha vært annerledes.

I intervjuene hadde vi en opplevelse av at informantene svarte spontant, var kritiske og ærlige.

Med dette som utgangspunkt vil vi trekke den slutning om at det er grunn til å mene at vi kan stole på svarene og at undersøkelsen også kan betegnes som pålitelig.

## 4 TEORI

I denne delen av masteroppgaven ønsker vi å se nærmere på teorier som er relevant og interessant for at Tvedestrand kommune i større grad kan lykkes i integreringsarbeidet.

Det er mye aktuell teori og litteratur som er interessant i dette arbeidet og problemstillingen kan belyses, forklares og besvares på flere måter.

Organisasjons- og ledelsesfag er i kontinuerlig utvikling. Empiriske studier av hvordan organisasjoner fungerer, endringer i arbeids- og samfunnsliv, politikk, sosiale og kulturelle forhold påvirker både organisasjon og ledelse. Organisasjonsteori bidrar til at vi kan forstå, forklare og forbedre organisasjoner (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

En organisasjon er et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 18).

Økningen i bosettinger har medført at Tvedestrand kommunen muligens må ivareta integreringsarbeidet på en annen måte enn tidligere. I denne masteroppgaven ønsker vi å synliggjøre at organisering kan ha en betydning når flyktninger skal integreres og at det kan være strukturelle utfordringer knyttet til integreringsarbeidet i Tvedestrand kommune.

Vi har valgt å benytte Jacobsen og Thorsvik sin teori knyttet til struktur og koordinering i organisasjoner. Vi bruker også Bolman og Deal sin teori om de fire fortolkningsrammer som vil kunne gi mulighet for å få et bredere perspektiv.

### 4.1 Struktur og koordinering

Jan Thorsvik og Dag Ingvar Jacobsen har skrevet flere bøker og artikler, både sammen og hver for seg. Mye av litteraturen fra de to omhandler organisasjon og ledelse. Begge er anerkjente foredragsholdere både i Norge og Norden, og begge er professorer ved Universitetet i Agder.

I arbeidet med oppgaven finner vi det nyttig å bruke deres teori knyttet til struktur og koordinering.



Organisasjonsstruktur gir retningslinjer og holdepunkter for at arbeidet som skal gjøres blir så forutsigbart som mulig og gir mulighet til å koordinere ulike spesialiseringer for å løse oppgaver og realisere mål som ikke kan utføres alene (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

I organisasjonsstruktur er det sentralt å skille mellom formelle strukturer og uformelle strukturer. Formelle strukturer viser formelle posisjoner i organisasjonen og vises i et organisasjonskart. Det innebærer vedtatte arbeidsdelinger og viser myndighets- og ansvarslinjer samt hvordan informasjonsflyt foregår. Uformelle strukturer utvikles som oftest underveis og benyttes som oftest i små organisasjoner der enkle oppgaver skal håndteres (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

I arbeidet med integrering av flyktninger i Tvedestrand kommune er det flere ansatte fra flere enheter som utfører oppgavene, eksempelvis NAV – flyktningetjenesten, Helsestasjonen – helsetjenester, Oppfølgingsenheten – psykisk helsetjenester, Barnehageenheten – tilbud om barnehage og Tvedestrandskolen – undervisning til barn i grunnskolealder. Hver enhet har faste oppgaver som skal løses på mer eller mindre faste bestemte måter og er spesialister på de oppgaver som skal løses i sin enhet, noe som fremmer effektiviteten i integreringsarbeidet (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Vi mener å ha erfart at det er strukturelle dilemmaer i arbeidet med integrering av flyktninger og da særlig med hensyn til kommunenes betydelige økning i antall flyktninger som skal bosettes.

I integreringsarbeidet kan det være viktig å utforme systemer på arbeidsdelingen mellom de ulike enhetene og få en tilfredsstillende løsning på og hvordan oppgavene skal koordineres (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Når kommunen har økt antall bosettinger av flyktninger har ikke det vært en gjennomgang av hvordan arbeidsoppgavene bør grupperes, hvordan beslutningsmyndigheten bør fordeles, og hvordan struktur og kultur påvirker hverandre. I dette perspektivet ser en tydelig at det er utfordrende å finne riktig balanse i valget mellom spesialisering, koordinering og stabilitet i arbeidet. Koordinering av de ulike oppgavene som en må finne en tilfredsstillende løsning på blir i dag, slik vi ser det, litt til underveis og vil kunne få konsekvenser for integreringsarbeidet og flyktningene i kommunene.

I denne sammenhengen velger vi å trekke fram Jacobsen og Thorsvik sin teori knyttet til arbeidsdeling og spesialisering på gruppenivå og de to hovedprinsippene.

### Hovedprinsipp I

Funksjonsbasert gruppering, som kan gjennomføres på to ulike måter:

- 1) Samle oppgaver ut fra hva slags funksjon de har i en produksjonsprosess.
- 2) Samle alle oppgaver som benytter samme kunnskap i en enhet.

Funksjonsnivå inndeling innebærer at likeartede oppgaver og den kunnskap som trengs til oppgaveløsning, samles i samme organisatoriske enhet. Fordelende ved denne inndelingen er blant annet at det legges til rette for spesialisering omkring likeartede oppgaver og en unngår dobbeltarbeid. Dette kan også medføre manglende kvalitet, interesse og forståelse for andres arbeid, samordningsproblemer og også handlingslammelse. Grunnen til det er at ledere sitter på hver sitt sted uten informasjon om hverandre og uten den samhandling som er nødvendig for beslutningstaking

### Hovedprinsipp II

Markedsbasert gruppering, som kan utføres på tre ulike måter, der den ene av de tre er valgt som relevant for vår oppgave og problemstilling:

- 1) Samle alle oppgaver som henvender seg til samme brukergruppe i en enhet.

Alle oppgaver som er forbundet med et virksomhetsområde, det vil si at likeartede oppgaver samles i en enhet. Dette vil kunne gi en mulighet til nærhet, fokus og helhet (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

For å sikre at nødvendig koordinering skjer så må det opprettes formelle strukturelle ordninger. Det er flere måter å koordinere arbeidet på og Jacobsen og Thorsvik viser til syv ulike måter. Vi velger, i denne sammenhengen, å belyse to av dem; standardisering av resultater og horisontale ordninger for samarbeid.

### Standardisering av resultater

Bruk av regler, skriftlige rutiner og prosedyrer for utføring av oppgaver sentralt. Dette kan brukes for at saker skal behandles likt uansett hvem heller hvor i organisasjonen dette behandles (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

I enkelte sammenhenger er det vanskelig å anvende både direkte tilsyn og standardisering av arbeidsoppgavene for å koordinere virksomheter. Det gjelder for eksempel der selve oppgaven er svært kompleks eller endrer seg over tid. I slike sammenhenger kan man forskyve oppmerksomheten fra hvordan ting blir gjort og i stedet spesifisere hvilke resultater man ønsker at arbeidet skal gi, og overlate til de ansatte selv å finne ut hvordan oppgaven best kan løses (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Å koordinere arbeidet med å integrere flyktninger i Tvedestrand kommune ved standardisering av resultater og å jobbe frem de kravspesifikasjoner som stilles til resultatene kan være aktuelt og hensiktsmessig. Dette da det kan være avgjørende at den som har ivaretar integreringsarbeidet i hverdagen og som møter flyktningene også har en frihet til å kunne bestemme hvordan oppgaven skal løses, har fleksibilitet, mulighet til å ta initiativ og være kreativ (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

I følge Weber er det beste midlet for å fremme og øke administrativ effektivitet jo mindre en ansatt (byråkrat) kan påvirke en avgjørelse med eget skjønn (Jacobsen og Thorsvik 2013).

*«Idealmodellen av en regelstyrt organisasjon har vi fra Max Weber. Han hevdet at bruk av regler var ett av de viktigste særtrekkene ved den organisasjonsformer han kalte «byråkratiet». Arbeide i byråkratiet følger generelle regler som er mer eller mindre stabile og uttømmende og som kan læres»* (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s 82).

Det er viktig å være oppmerksom på at det kan fremme rigiditet på en slik måte at det hemmer organisasjonens evne til omstilling og nytenkning (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

## Horisontale ordninger for samarbeid

De har som hensikt å bedre kommunikasjon og koordinering for eksempel mellom to avdelinger som er på samme nivå, og det kan gjøre det på fem måter.

1. Formelle grupper eller «team» sammensatt av personer fra ulike avdelinger (alt fra møter og prosjektgrupper til faste permanente grupper):
2. Integrator-posisjoner (spesielle stillinger som har som hovedoppgave å fungere som koordinator mellom flere avdelinger, men som ikke har beslutningsmyndighet over noen av avdelingene).
3. Rotasjon av personell mellom enheter.
4. Fysisk samlokalisering.
5. Informasjonsteknologiske nettverk (mulighet for direkte datakommunikasjon mellom enheter).

(Jacobsen og Thorsvik, 2013).

I de fleste organisasjoner finnes det en basisstruktur der ansatte hører hjemme i en enhet (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Slik er strukturen i Tvedestrand kommune også når det gjelder arbeidet med å integrere flykninger. Ansatte med ulik kompetanse fra forskjellige enheter må samarbeide. Dette gir et behov for gjensidig tilpasning som organisasjonen må legge til rette for.

Uavhengig av valg av struktur og koordinering så er det viktig å kunne snakke sammen og ha en form for uformell kommunikasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

I Tvedestrand kommune kan det, slik vi ser det, kunne være hensiktsmessig at deler av integreringen kan håndteres ved gjensidig tilpasning. Samtidig så er det grunn til å ta på alvor at det å integrere flykninger i kommunen kan ses på som en kompleks oppgave og det kan dermed være nyttig også ha noen faste rutiner om hvordan integrering av flykninger skal ivaretas.

## 4.2 De fire fortolkningsrammer

Med bakgrunn i Lee G. Bolman og Terrence E. Deal 2014, kan organisasjoner betraktes fra fire ulike perspektiver/fire fortolkningsrammer som belyser flere teoretiske perspektiver innenfor organisasjonsteori.

En fortolkningsramme er et sammenhengende sett av ideer som lar deg forstå bedre hva som foregår. De fire perspektivene/de fire fortolkningsrammene har som mål at kunnskap anvendes, i en omfattende helhet og at de er enkle nok til å anvendes i praksis i organisasjonslivets nyanserikdom og kompleksitet (Bolman og Deal, 2014).

På bakgrunn av dette vil vi først redegjøre for en strukturell forståelse av organisasjonen, dernest en tilnærming basert på Human Resource, for så å se på en politisk tilnærming og til slutt en kulturell tilnærming. Dette for å kunne sjekke ut om Tvedestrand Kommune har en struktur som er tilpasset tjenestene som skal levere innen flyktningefeltet.

De fire fortolkningsrammene er:

Fortolkningsramme				
	Strukturell	Human resource	Politisk	Symbolsk
Metafor for organisasjonen	Fabrikk eller maskin	Familie	Jungel	Karneval, tempel, teater
Sentrale begreper	Regler, roller, mål, politikk, teknologi, omgivelser	Behov, ferdigheter, relasjoner	Makt, konflikt, konkurranse, politikk	Kultur, mening, metafor, ritual, seremoni, historier, helter
Bilde av ledelse	Sosial arkitektur	Myndiggjøring	Å være front-figur; å ha ”politisk teft”	Inspirasjon
Grunnleggende ledelsesutfordringer	Å forme strukturen etter oppgaver, teknologi og omgivelser	Å tilpasse organisasjonens og medlemmenes behov til hverandre	Å utvikle et maktgrunnlag og bestemme hva som må gjøres	Å skape tro, skjønnhet og mening

(Bolman og Deal 2014, s. 43)

Evnen til å variere i fortolkningsrammer betyr å gå ut over snevre mekaniske tankebaner og innse at det er mer enn én måte å reagere på ovenfor ethvert problem eller dilemma (Bolman og Deal, 2014)

Lærer en å anvende alle fire, vil en trolig få en dypere forståelse av hva en organisasjon er (Bolman og Deal, 2014).

#### **4.2.1 Den strukturelle rammen – ”Fabrikk eller maskin”**

Det er to hoveddimensjoner som ligger til grunn for denne fortolkningsrammen, det er: arbeidsdeling og den etterfølgende samordningen. Mennesker må plasseres i de riktige, omhyggelig utformede roller og relasjoner, som kan gjøre det mulig både og nå felles mål og å ta hensyn til individuelle forskjeller.

Her er det grunnleggende at det er faste rutiner, klar og tydelig arbeidsdeling og sterke koordineringsledd.

*«Det er seks grunnantakelser som ligger under den strukturelle rammen:*

- 1. Organisasjoner eksisterer for og nå fastsatte mål.*
- 2. Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom spesialisering og hensiktsmessig arbeidsdeling.*
- 3. Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.*
- 4. Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring.*
- 5. Strukturer er effektive når de passer til de forhold organisasjonen til enhver tid fungerer under (deriblant målene, teknologien og miljøet).*
- 6. Strukturelle mangler og svakheter går utover yteevnen og skaper problemer, men kan rettes opp gjennom problemløsning og omstrukturering.»*

(Bolman og Deal, 2014, s71)

Strukturen er et grunnriss for mønsteret av formaliserte forventninger og samhandling mellom interne deltakere og eksterne interessenter (Bolman og Deal, 2014).

*«Alternativene er uendelige, de begrenses bare av menneskelige preferanser og evner, av teknologisk kompleksitet og av muligheter og begrensninger i omgivelsene» (Bolman og Deal, 2014, s. 74).*

Tvedestrand kommune er organisert i enheter med avgrensede ansvars- og myndighetsområder. Innen arbeidet med integrering av flyktninger er hovedansvaret lagt til NAV, men det er flere enheter i kommunen som har ansvar for å gi tjenester til flyktninger i kommunen når de skal integreres. Det er særlig tjenester i Familiehuset ved helsestasjonen, Oppfølgingsenheten ved avdeling for rus og psykiatri, skoler og barnehager.

En formell struktur har positiv innvirkning på arbeidsmoralen hvis den hjelper til å få arbeidet gjort. Den kan virke negativt hvis den blir en hindring, med for mye byråkrati eller at ledelsen, for lett, kan kontrollere arbeidet. Når strukturer skal vektlegge fleksibilitet, medvirkning og kvalitetsytelse må det brukes tid på og gis oppmerksomhet til den sosiale arkitekturen, dette for å utforme strukturerer der menneskene yter sitt beste (Bolman og Deal, 2014).

Hvordan arbeid skal fordeles og koordineres har flere alternativer (Mintzberg, 1979):

1. Funksjonelle grupper basert på kunnskaper eller ferdigheter.
2. Avdelinger inndelt på grunnlag av arbeidstiden.
3. Grupper organisert etter produkt.
4. Grupper organisert etter kunder eller klienter.
5. Gruppering etter sted eller geografi.
6. Gruppering ut fra prosess.

Strukturen må utformes med henblikk på det endelige målet, på hvilke omgivelser organisasjonen skal fungere i, på kvalifikasjonen hos medarbeiderne og tilgjengelige ressurser (Bolman og Deal, 2014).

Hver organisasjon må finne den samordning som fungerer best ut fra de oppgaver som skal løses og dette gjøres i hovedsak på to måter:

1. Vertikal samordning koordinerer og kontrollerer arbeidet ved bruk av virkemidler som formell myndighet, regler og retningslinjer, og ved bruk av planleggings- og kontrollsystemer. Noe som bidrar til forutsigbarhet, ensartet atferd og at like

situasjoner håndteres på sammenlignbart vis, men som er begrensende for bruk av skjønn.

2. Horisontal samordning er gjerne mindre formalisert, mer fleksible, enkle og raske. Effektiviteten til samordning avhenger av troverdighet og behandling av menneskene.

Vellykkede organisasjoner gjør bruk av forskjellige metoder for å samordne enkeltindividenes og gruppenes innsats, og knytter enkeltstående initiativ sammen slik at de samsvarer med målet (Bolman og Deal 2014).

Tvedestrand kommunen er som organisasjon bygd opp hierarkisk, noe som medfører at personer høyere oppe i organisasjonen har myndighet over personer «nedover» i organisasjonen. Ansvar for bosetting og integrering av flyktninger er delegert fra Rådmannen til NAV-leder. NAV-leder har så delegert ansvar videre til ansatte i flyktningetjenesten, som utøver den daglige kontakten med, og oppfølgingen av de bosatte flyktningene. I dette arbeidet ser vi det som en mulighet at det er ikke gitt at ansattes opplevelse av dagens struktur er lik den struktur som er på organisasjonskartet.

Det er viktig at målet er tydelig for hele organisasjonen, og arbeidet for å oppnå målet skal være strukturert og fordelt slik at det kan styres og kontrolleres (Bolman og Deal, 2014).

Ved at kommunen har et mål vil de ansatte jobbe mot samme målbilde, og det vil være enklere å ta et felles ansvar. Samtidig må kommunen ha en organisering som er hensiktsmessig for integreringsarbeidet.

Vi ser at det kan være strukturelle utfordringer i kommunen som hindrer et godt integreringsarbeid og ut fra dette er det relevant å stille spørsmål som er relatert til dette til informantene.

#### **4.2.2 Human Resource-rammen – ”Familien”**

I denne fortolkningsrammen er det en særlig oppmerksomhet på forholdet mellom menneskelige behov og organisasjonens krav. Organisasjoner eksisterer for å oppfylle menneskelige behov, enkeltmennesker og organisasjoner trenger hverandre og opplæring er en del av jobben. Det er enighet om at mennesker ønsker å gjøre en god jobb, være dyktige, være i og ha relasjoner, og finne en mening og ha en hensikt med livet.



I følge Abraham Maslow (1954) motiveres mennesker ved mangler, der noen mangler er mer grunnleggende enn andre. Behov for fysisk velvære og trygghet må tilfredsstilles før sosiale behov (behov for samhørighet, kjærlighet og inkludering) og egobehov (behov for aktelse, respekt og anerkjennelse.) Tilslutt kan behov for selvrealisering tilfredsstilles (å utvikle seg fullt ut og å realisere alle mulighetene sine) (Bolman og Deal, 2014).

Motivasjonsteorier som er utviklet etter Maslows tid viser at det ikke er gitt at mennesker har behov som er i samsvar med Maslows behovshierarki; om tilfredsstillelse av ett behov fører til aktivering av et annet (Bolman og Deal, 2014)

Ansatte skal ha myndighet, bli informert, delta og ha et meningsfylt arbeid. De ansatte er i sentrum og må få utviklet både kompetanse og ferdigheter slik at de kan håndtere sitt arbeid på en best mulig måte. Viktigheten av å mobilisere de menneskelige ressursene i organisasjonen står sterkt.

I dette teoretiske perspektivet er det viktig å se på om ansatte får brukt sin kompetanse i arbeid med integrering, og om de opplever å få faglige utfordringer. Det er også en viktig faktor her at de får den opplæring og kompetansepåfyll som de selv ser som nødvendig.

*«Medbestemmelse er et kraftfullt virkemiddel som øker både arbeidsmoral og produktivitet».* (Bolman og Deal, 2014, s. 178) og større medbestemmelse bedrer produktiviteten gjennom to mekanismer:

1. Ved at den enkelte ansatte øker sin effektivitet.
2. Ved at organisasjonslæring fremmes.

Å investere i mennesker krever tid og utholdenhet før resultatene kommer. Det de gjør er ikke fullkomment, men det er bra nok, og organisasjonen drar nytte av dyktige, motiverte, lojale og selvstendige medarbeidere. Noe som resulterer i ansatte som er produktive, nytenkende og som bidrar litt mer enn en må.

*«En god arbeidsplass går seriøst inn for å behandle alle bra – arbeidstakere og ledere, kvinner og menn, homofile og heterofile, og uten hensyn til etnisk bakgrunn»* (Bolman og Deal, 2014, s. 184).

Mennesker må ledes på måter som fremmer involvering og engasjement, noe som resulterer i dyktige og motiverte medarbeidere, og relasjonen og dynamikken mellom mennesker i teamarbeid er i fokus. Ansatte skal lære om gruppeprosesser og få opplæring i et bredere felt for å forstå alles arbeidsoppgaver. Relasjoner er sentralt mellom mennesker i dagliglivet og har en betydning både for den individuelle jobbtfredsheten og for effektiviteten i arbeidet.

Uformelle roller i team og grupper kan bidra til at gruppen fungerer godt og enhver arbeidsgruppe har flere roller som gruppemedlemmene skal ivareta. Uformelle tilknytninger i et team er som oftest mer effektive og varer lenger enn i team der den formelle tilknytning er mer redusert. Det er viktig å dra nytte av ressursene i gruppen og begrense de negative faktorene, konfliktene, og det er nødvendig å ta tak i eventuelle problemer.

*«Alle grupper utvikler sine uformelle leveregler – normer som bestemmer hvordan gruppen fungerer, og hvordan medlemmene oppfører seg» (Bolman og Deal, 2014,s. 209), og det er med normer som roller; «det hjelper å ta dem opp på et tidlig tidspunkt» (Bolman og Deal, 2014, s. 209).*

De organisasjoner som lykkes er gode på å forstå og respondere på behovene hos ansatte, og derfor tiltrekker de seg flinke folk, som er motivert til å kunne gjøre en god jobb.

Vi er av den oppfatning at det er både interessant og aktuelt å få mer kjennskap til om ansatte Tvedestrand kommune opplever at de får utviklet sin kompetanse og brukt sine ferdigheter. Er det slik at de har gode forutsetninger og motivasjon til å kunne utføre en god jobb i arbeidet med å integrere flyktninger i kommunen?

### **4.2.3 Den politiske rammen – ”Jungelen”**

Denne fortolkningsrammen omhandler at politikk er sentralt i alle beslutninger. Politikk handler om å fordele ressurser, som oftest begrensede ressurser, og å avveie interesser. Viktige aspekter er makt – og maktforholdet mellom organisasjoner og samfunnet, konflikt og etikk. Det er også fokus på de ferdigheter en organisasjonspolitiker trenger; å kunne sette dagsorden, kartlegge det politiske terrenget, drifte nettverksarbeid, bygge koalisjoner og forhandle seg fram.

*«Offentlige organisasjoner opererer i et komplisert nettverk av interessegrupper som alle stiller sine krav og forsøker å få sin vilje gjennom. Resultatet er et forvirrende mangfold av mål, i mange tilfeller innbyrdes motstridende» (Bolman og Deal, 2014, s. 227).*

En koalisjon dannes fordi en trenger hverandre, det er noen felles interesser og det er grunn til å tro at en kan oppnå mer sammen enn hver for seg. Motsetninger medfører at den politiske aktiviteten synlig og framtrædende (Bolman og Deal, 2014).

Tvedestrand kommune er som alle andre kommuner i Norge politisk styrt. Det er kommunestyret som har den øverste myndighet i viktige saker for kommunen. Vedtak om bosetting gjøres av kommunestyret, etter forespørsel fra IMDI. Her er det flere faktorer som spiller inn. I politisk liv er det ofte kamp om knappe ressurser som omhandles i de politiske sakene. Her er det maktforhold, koalisjonsbygging og forhandlinger. Politiske partier «gir og tar» i forhandlingene, og det er mange faktorer som kan vektlegges. Når det skal fattes vedtak om antall som skal bosettes er det flere faktorer som spiller inn, i Tvedestrand er dette en del av prosessen med budsjettarbeid. Aktuelle faktorer kan være kommunens økonomi, et sosialt og medmenneskelig perspektiv og felles ansvaret kommunene i Norge har for flyktninger som kommer til landet påvirke vedtaket. Av denne grunn vil vedtak om bosetting ofte kunne være en del av et større spill, der de forskjellige politiske fraksjonene må gi og ta for å få gjennomslag for sine kjernesaker.

Siden Tvedestrand kommune fatter vedtak om bosetting i forbindelse med budsjettarbeidet kan det være at det økonomiske perspektivet får en avgjørende rolle, og at dette brukes i et politisk maktspill i budsjettprosessen.

Makt kan betraktes fra flere perspektiver og autoritet er en av flere maktformer.

### Autoritet

Den lovlige, formelle retten til å ta beslutninger som er bindende for andre. Ledere tar beslutninger som er optimale og i samsvar med intensjoner og målsetninger og sørger for at beslutningene gjennomføres (Bolman og Deal, 2014).

I beslutningsprosesser i organisasjoner står makt og konflikter sentralt. Makt i organisasjoner gjør at ting skjer og gjør makt til en ressurs. Samtidig kan makt og stridigheter også være begrensende for å omsette intensjoner i effektive handling (Bolman og Deal, 2014).

En konflikt har både fordeler og ulemper. Det er ikke gitt at konflikter er et problem eller et tegn på at noe er galt, da konflikter er normalt og uunngåelig og naturlig i organisasjonslivet.

*«Konflikter er roten til personlige og sosiale endringer, til kreativitet og nytenkning.*

*Konflikter stimulerer til nye ideer og nye måter å nærme seg problemer på, til nytenkning og nyskaping» (Bolman og Deal, 2014, s. 235).*

Politikk kan være et middel for å nå mål. Organisasjonsendringer og effektivitet er avhengig av lederens politiske ferdigheter og da særlig kunne samarbeide, ivareta relasjoner og egne og organisasjonens verdier og etiske prinsipper (Bolman og Deal, 2014).

Organisasjoner er koalisjoner og ulike deltakere har ulike interesser og ulike preferanser. Det avgjørende spørsmålet er ikke hvordan er organisasjon bør være utformet for å bli mest mulig effektiv, men hvem sine preferanser og interesser organisasjonen skal tjene. Her er det muligheter for forhandlinger og kjøpslåing i forbindelse med prosesser, da det er fordeling av goder og byrder står sentralt (Bolman og Deal, 2014).

I alle organisasjoner er det konkurranse og strid og dermed er det politikk i alle organisasjonsprosesser. Organisasjoner er avhengig av omgivelsene for å overleve og de er i relasjoner med eksterne interessenter som omfatter politikk, men også næringsliv og allmennheten, der alle har forventninger til hva som skal gjøres (Bolman og Deal, 2014).

Å få vite mer om det i politisk sammenheng er engasjement og fokus på integreringsarbeidet kun i forbindelse med vedtak om bosetting, eller om det er det ellers i året også ses på som aktuelt er interessant i arbeidet med å belyse hvordan Tvedestrand kommune i større grad skal kunne lykkes i integreringsarbeidet.

#### **4.2.4 Den symbolske rammen – ”Karneval, tempelet, teater”**

Fortolkningsrammen fokuserer på: *«Hvordan mennesker legger mening inn i den kaotiske, flertydige verden vi lever i. Mening, overbevisning og tro står sentralt. Mening blir ikke gitt oss; det er vi som skaper mening» (Bolman og Deal, 2014, s. 277).*

*«Den symbolske rammen konsentrerer tanker fra ulike kilder i fem grunnsetninger:*

- *Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr.*
- *Aktivitet og mening er bare løst forbundet; en og samme begivenhet og handling kan tolkes på mange forskjellig måter fordi mennesker opplever situasjonen forskjellig.*

- *Når vi står overfor usikkerhet og flertydighet, skaper vi symboler for å fjerne forvirringen, finne retning og forankre våre forhåpninger og vår tro.*
- *Hendelser og prosesser er ofte viktigere på grunn av det de uttrykker, enn på grunn av det de frambringer. Med sin emblematiske form danner de en vev av sekulære myter, helter og heltinner, ritualer, seremonier og beretninger som hjelper oss til å finne mening og lidenskap i livet.*
- *Kulturen er det superlimet som binder en organisasjon sammen, forener mennesker og hjelper en virksomhet til å nå sine mål.»*

(Bolman og Deal, 2014, s. 282).

Organisasjoner vurderes like mye ut fra sin framturen som ut fra resultater, organisasjoner er komplekse og skriftende og organisasjonskulturen avdekkes og formidles gjennom dens symboler. Symboler kan ha mange ulike former i organisasjoner; som myter, visjoner og verdier, som ofte kan gå over i hverandre. «*Symboler er bærere av sterke og emosjonelle budskap; de taler til både hodet og hjertet*» (Bolman og Deal, 2014, s. 277).

Myter støtter oppunder organisasjonens verdier, forklarer, uttrykker, legitimerer, opprettholder samhörighet, og alle organisasjoner baserer seg på (noen) myter. Verdier beskriver det særegne ved organisasjonen og er det organisasjonen står for. Visjonen er målet og er sentralt i organisasjoner. Det handler om holdninger, kultur, og det å skape gode resultater gjennom normer og verdier. Organisasjonens verdier må være slik at de samlende for de ansatte og for samfunnet rundt, slik som næringsliv, innbyggere og andre (Bolman og Deal, 2014).

Tvedestrand Kommunes visjon er «*Aktiv hverdag – trygg fremtid*». Legger man denne visjonen til grunn skal flyktninger tas godt imot og integreres godt i samfunnet.

Hvilke rolle kulturen spiller i organisasjonen er sentralt og en definisjon på kultur er: «*kultur er et mønster av felles grunnleggende antagelser som en gruppe er kommet fram til etter hvert som den har løst sine problemer når det gjelder ytre tilpasning og integrering, som har fungert godt nok til å bli betraktet som holdbare, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på i forbindelse med disse problemene*»

(Bolman og Deal 2014, s. 277).

En annen beskrivelse av kultur er: «måten vi gjør ting på her hos oss» (Bolman og Deal, 2014, s. 277).

Kultur er både et produkt, et uttrykk for klokskap og kunnskap som er tilegnet gjennom erfaring, og en prosess, der den blir fornyet hver gang nye lærer hvordan ting gjøres. Hvis organisasjonens kultur er i samsvar med tjeneste behovet er det mulig å få til positive og samlende organisasjoner som også er effektive. I så tilfelle er det viktig hvordan folk blir medlem av en gruppe, å se på forskjeller og mangfold som et konkurransefortrinn. Det er slik at eksempler og ikke ordrer holder et team sammen, at et spesialisert språk fremmer samhørighet og engasjement. I tillegg vil fortellinger bære historier og verdier, de forsterker gruppeidentiteten, humor og lek reduserer spenninger og fremmer kreativitet. Ritualer og verdier løfter sinnet og forsterker verdier, uformelle kulturelle aktører bidrar langt utover sine formelle roller og at sjel er hemmeligheten bak suksess (Bolman og Deal, 2014).

Ut i fra dette velger vi å mene at grunnleggende holdninger og verdimønstre blant kommunens ansatte og befolkningen i Tvedestrandsamfunnet vil ha en betydning for at våre nye borgere skal komme inn i de sosiale settinger som er i kommunen. Hvis ikke vil det kunne være vanskelig, om ikke umulig, for Tvedestrand kommune å lykkes med integreringsarbeidet. Av denne grunn ser vi det som viktig i arbeidet med oppgaven og problemstillingen å få undersøkt dette nærmere blant de aktuelle informanter som er sentrale når flyktninger skal integreres i kommunen.

I denne sammenhengen velger vi også å trekke fram arbeid i NOU 2011:14 - Bedre integrering— Mål, strategier, tiltak og i NOU 2017:2 - Integrasjon og tillit. Langsiktig konsekvenser av høy innvandring. Dette da vi er av denne oppfatning at innhold i begge to underbygger viktigheten av dette perspektivet. Utvalget bak NOU 2011:14 skulle blant annet se på hvordan man bedre kan inkludere personer med innvandrerbakgrunn på sentrale samfunnsarenaer, og bringe deres erfaringer, kompetanse og synspunkter inn i offentlig debatt og demokratiske prosesser. Følgende er aktuelt: «*Lavere deltakelse i frivillig virksomhet gjør at innvandrere i mindre grad enn andre får tilgang til ressurser i form av kunnskap, felleskap og nettverk. Det er et problem når innvandrere faller utenfor frivilligheten som opplæringsarena for fellesskapsverdier. Minoriteter er ofte ikke med i sosiale nettverk der rekruttering skjer, og vet ofte ikke hvor de skal henvende seg for å delta i frivillighet. Mange organisasjoner har en tendens til å rekruttere de som er like de som er i organisasjonen fra*

før. Skal dette endres, må man utvide de sosiale nettverkene på lokalt nivå til også å favne minoriteter» (NOU 2011:14).

I NOU 2017:2 er følgende aktuelt: *«Innvandrere er dårligere representert enn den øvrige befolkningen i tradisjonelle frivillige organisasjoner. Blant innvandrerne deltar menn mer enn kvinner, og deltakelsen er høyere blant dem med lang botid, dem som er i jobb, og dem som snakker godt norsk.<sup>263</sup> Innvandrere og deres etterkommere er også klart mindre aktive i norske politiske partier, men her er andelen som deltar aktivt, lav også for personer uten innvandrerbakgrunn. Økonomiske og språklige barrierer framheves ofte som forklaringer på den lave deltakelsen, i tillegg til kulturelle og organisatoriske barrierer»* (NOU 2017:2).

### **4.3 Oppsummering av teori**

Vi er av den oppfatning at denne teoretiske vinklingen i arbeidet med å belyse problemstillingen vil kunne være et godt grunnlag for analysearbeidet. Teorien fra Jacobsen og Thorsvik underbygger at det kan være strukturelle utfordringer som bidrar til at arbeidet med integrering ikke fungerer tilfredsstillende. Mye av dette finner vi igjen i Bolman og Deals strukturelle perspektiver. Da vi ønsker å se på integreringsarbeidet i et bredere perspektiv har vi valgt å ta med alle de fire fortolkningsramme fra Bolman og Deal. Med de fire fortolkningsrammene som bakgrunn ønsker vi å utvikle spørsmål som kan gi oss svar på oppgavens problemstilling: «Hvordan kan Tvedestrand kommune i større grad lykkes i integreringsarbeidet?». Vi har blant annet valgt å intervju ansatte i Tvedestrand kommune som har ansvar innen integreringsarbeid og som også har erfaring, kunnskap og egne opplevelser med integreringsarbeidet i kommunen.

## 5 FUNN

Innsamling av data ble gjort i individuelle og åpne intervju for å få fram hver enkelt informants fortolkning, forståelse og mening om integreringsarbeidet i Tvedestrand kommune (Jacobsen, 2015).

I utarbeidelsen av spørsmålene i intervjuguiden har vi valgt å ta utgangspunkt i Bolman og Deal 2014 sine fire ulike fortolkningsrammer for å få en mulighet til å analysere ulike teoretiske perspektiver innenfor organisasjonsteori. Til sammen ble det stilt syv spørsmål (vedlegg 2).

I presentasjonen av funnene ønsker vi å synliggjøre det mest sentrale som kom fram i intervjuene i kategorier (Jacobsen, 2015).

Vi har delt funnene inn i fire kategorier – i de fire fortolkningsrammene:

1. Strategi og strukturering – (Den strukturelle rammen)
2. Mobilisering av de menneskelige ressursene –
3. (Human Resource-rammen)
4. Makt og forhandlinger – (Den politiske rammen)
5. Kulturen i og rundt den kommunale organisasjonen – (Den symbolske rammen)

### 5.1 Strategi og strukturering

Den strukturelle rammen har seks sentrale begreper: regler, roller, mål, politikk, teknologi og omgivelser.

Vi har her samlet funnene i intervjuene og belyser de med aktuelle sitater fra informantene, der utgangspunktet for informasjonen i denne rammen var:

- I hvilken grad Tvedestrand kommune har en hensiktsmessig organisering for å lykkes med integrering av flyktninger.

Under våre intervjuer kom det frem ulike synspunkt på organiseringen av flyktningetjenesten i kommunen.



Det kom ikke frem nye forslag til organisering, men noen av informantene mente det var muligheter for at andre måter å organisere seg på kunne bedre tjenesten, mens andre mente dagens organisering var mest hensiktsmessig. «*Jeg tenker vel at det har forbedringspotensial da*», er slik vi tolker det et sitat som tyder på at ansatte kan ønske seg en annen form for organisering og ser at det mulig kan være en gevinst med endring. Men vi er usikre på om det er en endring i organisasjonsstruktur som er ønsket eller om det er en endring i samarbeidsformer.

«*Så jeg kunne veldig gjerne tenkt meg mere samarbeid da. For eksempel i forhold til foreldremøter, at man kan ha noen sånne kafeer og sånn, litt sånn kafebord der man kan snakke sammen om forskjellige aspekter ved det å være foreldre i Norge kontra Somalia for eksempel eller Syria eller.. at man involverer flere instanser som helsestasjonen eller barnevernet*». Etter vår oppfatning omhandler dette sitatet samarbeidsformer og relasjoner internt mellom enhetene. Dette kommer også frem i senere i punkt 5.2. Slik vi ser det kan det se ut som at enhetene ønsker mer internt samarbeid uavhengig av organisering av flyktningetjenesten.

Et annet sitat er: «*Om det er riktig i dag, jeg vet ikke, jeg tror kanskje politikere har et litt stemoderlig forhold til det..*» Dersom det er riktig at politikerne ikke har en tydelig tanke rundt dette kan det tyde på at bosetting og integrering av flyktninger ikke er et stort politisk tema i Tvedestrand kommune. Dette kommer også frem i senere i punkt 5.3

Hvilken organisering som er ønsket kan også ha bakgrunn i hvor i organisasjonen man jobber. Man ser ulikt på tjenestene ut fra hvordan man er involvert, og hvilken oversikt man har over tjenestene og dette underbygger vi med følgende sitat: «*Ja det tror jeg. Jeg liker jo den organiseringen vi har nå, at flyktningetjenesten ligger under NAV. Jeg tror det er veldig hensiktsmessig i forhold til det å få flyktningene ut i jobb og utdanning å få de videre*». Dette kan være et godt argument for å beholde dagens organisering, og vi har i vårt materiale ikke fått innspill på andre organiseringsformer.

Våre informanter sier det ikke direkte, men vi tolker det slik at hver enkelt enhet har god oversikt over eget ansvar innen integreringsarbeidet. Det er ingen som har etterlyst oversikt over eget ansvar, men det etterlyses oversikt over det helhetlige arbeidet i kommunen. Med de svarene vi fikk ser vi at det innen hver enkelt enhet tas ansvar for egne oppgaver, men at det ikke kan sees at det er koordinering og helhetlig ansvar for arbeidet.

- Om kommunen har et tydelig mål og strategi for å sikre integreringsarbeidet.

I prosessen med intervjuer kom det frem at Tvedestrand kommune ikke har formidlet noe tydelig mål for arbeidet med integrering i organisasjonen. Dette begrunnes ut i fra flere sitater: «*Nei, jeg vil jo ikke påstå at det er veldig uttalt at jeg vet noe om det*» er et sitat fra en respondent, «*Ikke meg bekjent*» er et annet sitat og det er flere sitater: «*Jeg føler meg ikke kompetent faktisk til å svare på det, for det det er jeg ikke helt sikker på*», «*Nei – kanskje ikke*», «*Det aner jeg rett og slett ikke, Det, ikke som jeg leser noen plasser..*» og «*Jeg føler ikke det*».

Slik vi ser det så synliggjør den kvalitative undersøkelsen utfordringer knyttet til formidling og mangel på mål med integreringsarbeidet i kommunen, og også utfordringer knyttet til manglende felles samhandling og strategi. Manglende felles samhandling og strategi underbygges av følgende sitat: «*Jeg tenker at det er for lite felles fokus da, med de ulike avdelingene som jobber med flyktingene, det er jo NAV og så er det jo helsestasjonen, og så er det jo egentlig psykisk helse og fastleger og vi har jo ikke noe sånn felles fokus, vi jobber jo liksom i våre, men vi har jo ulike oppgaver men vi har jo ikke noe sånn felles strategi*».

## **5.2 Mobilisering av de menneskelige ressursene**

Human Resource-rammen har tre sentrale begreper: behov, ferdigheter og relasjoner.

Vi har her samlet funnene i intervjuene og belyser de med aktuelle sitater fra informantene, der utgangspunktet for informasjonen i denne rammen var:

- I hvilken grad ansatte som arbeider med integrasjonsspørsmål får brukt sine ferdigheter og kompetanse i jobben på en best mulig måte.

Det ble i intervjuene synliggjort et ønske om mer samarbeid mellom enhetene. Der er også et ønske om felles samlinger for de ansatte som arbeider innen dette feltet.

*«Det var nesten det å styrke samarbeidet og felles forståelse når det kommer nye, at vi liksom har en sånn felles møte i starten om hvem gjør hva, at det er litt mer forståelse for hverandres oppgaver. Vi har jo fått veldig godt samarbeide med NAV og flyktingkonsulentene, og de møtene vi har en gang i måneden, men liksom, ja, at det er litt sånn omforent med alle aktuelle tjenester, sånn at man forstår helheten. Den opplever jeg ikke er på plass».*

«Ja, alle de som er involvert, som på en måte er ansatt i Tvedestrand kommune burde jo da vært samlet, og sett på utfordringene, laget en slagplan og sett på det offentliges ønske om mål og sett om vi da kunne nå det med et godt samarbeid».

Ansatte ser for seg en felles faglig gruppe, der det er muligheter for både faglige diskusjoner og drøftinger rundt samarbeid og oppgavedeling.

«Kanskje man burde av og til ta seg tid, sette av tid til å ha et lite seminar for oss som jobber med, mot flyktningene, altså litt sånn – kanskje diskutere det som jeg har vært inne på nå; hvordan skal vi løse de her utfordringene, det blir litt sånn tatt ad-hoc der og da».

«Vi har jo ikke siddet i noen sånn faggruppe hvor vi har siddet og diskutert liksom, det blir jo ikke det».

Det blir også etterlyst mer informasjonsflyt mellom enhetene, noe som nok også kan bli bedre med tettere og mer regulerte møteplasser.

«Jeg føler liksom at der er lite informasjonsflyt mellom enhetene på hvordan man jobber med dette her».

Ønske om felles samlinger for alle ansatte som jobber med flyktninger er også trukket frem under punkt 5.1, så det kan forstås slik at dette er et tydelig savn for de ansatte.

- I hvilken grad ansatte og andre sentrale aktører i integreringsarbeidet får videreutviklet sine kunnskaper og ferdigheter for på en best mulig måte for å kunne håndtere integreringsarbeidet i kommunen.

Informantene tydeliggjør i sin informasjon at det er forskjeller mellom enhetene i hvordan opplæring og videreutvikling i faget håndteres. Samtidig er det også en god del likheter. I flere av enhetene ble det lagt vekt på å lære av hverandre, noe som sitatet «Her prøver vi jo å dele erfaringer med hverandre» underbygger. Informanter trekker fram at tjenestene vektlegger å dele erfaringer med hverandre og å lære av hverandre. I en enhet var det slik at de forsøkte at noen få dedikerte personer jobbet med flyktninger, dette med et mål om å få god kompetanse internt i enheten, «Her hos oss så prøver vi at det er noen ansatte som følger opp. Sånn at noen får litt erfaring rett og slett», og i en annen enhet var det slik:

*«Videreutviklingen hos oss er jo på en måte det vi hele tiden erfarer da, og vurderer sjøl hva er best å gjøre».*

Også her kom det frem at felles intern opplæring for ansatte i kommunen som jobber med flyktninger var et ønske.

*«Jeg tenker at, vi som sagt også der at vi kunne ha profitert på at vi hadde litt intern opplæring i kommunen, de som jobber i skolen, kanskje helsesøster og NAV veiledere, altså at alle av og til hadde truffet hverandre med det som tema – om ikke mer enn en gang i året eller, bare sånn at det var litt..».*

I en enhet opplever de at det var store muligheter for ekstern opplæring, kursing og fagdager, mens de i andre enheter nok har mest fagdeling og «Learning by doing».

*«Ja det er jo kurs og tiltak, vi får jo hele tiden lov til å delta på det. Men jeg vil si at det er mange tilbud, masse kompetansehevende tiltak vi kan være med på. Og det er alltid greit, vi får alltid lov til å være med på det».*

### **5.3 Makt og forhandlinger**

Den politiske rammen har fire sentrale begreper: makt, konflikt, konkurranse og politikk.

Vi har her samlet funnene i intervjuene og belyser de med aktuelle sitater fra informantene, der utgangspunktet for informasjonen i denne rammen var:

- I hvilken grad arbeidet med integrering i kommunen er preget av makt og forhandlings-prosesser mellom ulike interessenter i kommunen.

Svarene vi fikk tyder på at det ikke er noen form for maktutøvelse eller noen forhandlingsprosesser i arbeidet med flyktninger. Det er heller ikke et stort engasjement for integreringsarbeidet i kommunen.

*«De ønsker veldig å ta i mot så mange som mulig selvfølgelig, føler jo at det er en – føler ikke det er så stort engasjement fra andre egentlig i forhold til flykningene.»*

*«Vet du at det vet jeg ingen ting om for å være helt ærlig.»*

Det er ikke noe synlig engasjement og det kom frem at det kan se ut som om det å øke bosettingen blir sett på som en økonomisk sak.

*«Det var jo en måte for å balansere et budsjett på».*

*«Jeg tenkte jo at kommunen hadde feil fokus på flyktingene. Altså at det, jeg følte nok dessverre at det ble sett på som inntektskilde».*

Slik vi tolker disse svarene opplever ikke våre informanter at det er noen maktkamper eller store forhandlinger i prosessene rundt flyktingarbeidet, men den opplevelsen noen har er at saken har et økonomisk aspekt. Kommunen ser, i følge våre informanter, flyktingene og bosettinger i et økonomisk perspektiv der de ser på det som en inntektskilde, og muligens ikke som et samfunnsansvar.

At det ikke er noen maktkamper eller tydelige forhandlingsprosesser kan jo ha en sammenheng med det manglende engasjementet, det blir nærmere belyst under neste punkt.

- At politikerne har fattet beslutninger om å ta imot og integrere flyktinger i Tvedestrand kommune, og hvor engasjert de egentlig er i dette arbeidet i dag.

Politisk engasjement ble ikke opplevd av våre informanter. Slik vi ser svarene er tyder det på at engasjementet er mer eller mindre fraværende.

*«Jeg har vel ikke fullt oversikt over hvor engasjerte de egentlig er, men det oppleves jo ikke sånn veldig ofte, sånn når du leser i lokalaviser og sånn». «Politikerne liksom? Nei, du vet altså politikken er jo mere opptatt av Møllebekken og ny skole».*

Våre informanter opplever heller ikke noen særlig etterspørsel etter resultater i integreringsarbeidet eller at politikerne som gruppe engasjerer seg i arbeidet som utøves i kommunens tjenester.

*«Det er jo enkeltmedlemmene da, ikke sant, som kan være interessert, men kanskje hvis man ser på politikerne som gruppe så er det kanskje ikke det store engasjementet tenker jeg».*

*«Det er lite. Jeg tror ærligtalt ikke politikerne, de har etterspurt minimalt på dette feltet i perioden».*

*«Jeg har aldri hatt noen som på en måte har vært på besøk eller spurt hvordan vi ivaretar den gruppa».*

Det sies også at det ikke er noe tydelig engasjement i det offentlige rom, lite eller ingen oppslag i lokal avis der flyktninger og integrering er et tema.

*«Nei, jeg har jo ikke noen førstehåndsinformasjon om det, men i forhold til hva en kan lese i media, så ser en ikke ofte koblinger i mellom det politiske og integrering».*

*«Føler ikke det er så stort engasjement fra andre egentlig i forhold til flykningene».*

*«Det er jo heller ikke sånn veldig debatt i avisa».*

Og det er to sitater til vi mener oppsummerer dette ganske godt, de har vi tatt med under her:

*«Det er veldig mange andre, litt sånn fanesaker som er viktigere i Tvedestrand føler jeg».*

*«Gløden, nei, sånn at det er noen som står på barrikadene for de, nei».*

#### **5.4 Kulturen i og rundt den kommunale organisasjonen**

Den symbolske rammen har følgende sentrale begreper: kultur, mening, metafor, ritual, seremoni, historier og helter.

Vi har her samlet funnene i intervjuene og belyser de med aktuelle sitater fra informantene, der utgangspunktet for informasjonen i denne rammen var:

- I hvilken grad er negative eller likegyldige holdninger blant politikere, ansatte, næringslivet og innbyggerne i Tvedestrand kommune er en utfordring for integreringsarbeidet i kommunen.

Slik vi tolker funnene kom det ikke frem noen opplevelse av at det er negative holdninger til flyktninger i Tvedestrand kommune. Det som ble synlig var mer en opplevelse av at det er et manglende engasjement i kommunen, noe som blir synliggjort i flere sitater, som:

*«Nei, jeg opplever at det er positive holdninger stort sett. Savner jo kanskje at det var litt mer sånn engasjement for frivillighet, det føler jeg mangler i Tvedestrand».*

*«Det er mer at det er ikke fokus på det, men det er ikke noen holdninger i negative..».*

*«Men at det er noen holdning som ligger bak til at vi ikke har engasjert oss det tror jeg ikke».*

Samtidig som det oppleves lite engasjement generelt sett så fremhever en av våre informanter å erfare at næringslivet er positive til flyktningene.

*«Det er en de, ja, jeg føler flyktingene mangler litt i forhold til å bli tatt i mot kanskje av, ikke av bedriftene tar sin del, syns jeg er kjempe positivt».*

Manglende eller lite tilgjengelig tilbud av frivillige aktiviteter, og lite engasjement rundt dette ble også påpekt av flere informanter. Det er en viktig del av integreringen at flyktningene deltar i fritidsaktiviteter, men det kan se ut som om dette er lite tilrettelagt og lite tilgjengelig for flyktningene.

*«...men i Tvedestrand er det nesten ingen ting, det er ikke tilbud».*

*«Hvis du tenker sånn fritid, så vet jeg ikke hvem som har ansvaret for å organisere, tilrettelegging i forhold til det, sånn at jeg ser jo for meg at det skulle være kanskje litt mere på systemnivå der da».*

Det kommer også frem at det er vanskelig å orientere seg i forhold til de aktiviteter og tilbud som fantes i kommunen, og at dette kan være et hinder for flyktningene.

*«Jeg synes og som ansatt at det er vanskelig å ha oversikt over hva slags tilbud som er i kommunen. Både av frivillighet og av andre aktiviteter sånn som svømming, fotball..».*

*«Det er veldig lite engasjement, det er stille rundt..».*

I undersøkelsen kom det forslag til hvordan man kan bedre integreringsarbeidet i kommunen. Tre av informantene kom med forslag om en form for faddere/fadderfamilier for flyktningene, da de mener dette vil gjøre det enklere for flyktningene å bli integrert i samfunnet.

*«..mer direkte familieveiledning».*

*«En organisering av det med frivillighet, for eksempel å få til familier for de frivillige, at de får kontakt med innbyggerne for det er veldig vanskelig for de her i Tvedestrand, de blir ikke kjent med norske».*

*«Vet ikke hvem som skulle ha ansvaret for det, men det var det tidligere i Tvedestrand, det fungerte veldig bra at NAV, flyktningkonsulenten ordnet med former sånn at det ble fadderfamilier til de som kom og ble kjent med norske».*

## **5.5 Oppsummering av funn**

Tvedestrand kommune har ikke har evnet eller lykkes i å formidle kommunens mål og strategi for arbeidet med flyktninger til ansatte.

Det er delte meninger om plassering av flyktningetjenesten i organisasjonen Tvedestrand kommune – om riktigheten av at arbeidet med flyktninger er organisert under NAV, men det kom også fram at dagens organisering er hensiktsmessig i forhold til tilgang på kompetanse rundt utdanning, arbeid og tiltak som NAV er ansvarlig for.

Det er kjent for informantene at NAV er ansvarlig for bosetting og introduksjonsprogrammet, og hver enhet opplever at de tar «sitt» ansvar innen eget fagfelt i integreringsarbeidet. Det er et ønske om at det kommer mer tydelig fram at det er hele kommunen som har ansvar når flyktninger skal integreres i Tvedestrand kommune.

Flere av informantene uttalte et ønske om felles samling(er) og en mer helhetlig faglig utvikling for tjenestene, NAV/flyktningetjenesten, helsestasjon, rus og psykiatri, skole og barnehage. Eksempler som ble trukket fram var, felles fagdager med kompetansepåfyll og samlinger med mulighet for erfaringsutvekslinger. Dette for og sammen kunne lage en felles strategi og for å kunne få en helhetsforståelse av det arbeidet som gjøres i kommunen – hvem gjør hva og hva er det hensiktsmessig å jobbe sammen om.

Det kom tydelig fram at det er ulikt tilbud og muligheter til å delta på kompetansehevende kurs i de forskjellige tjenestene/enhetene som jobber direkte mot flyktninger. Samtidig var det hovedsakelig en opplevelse at det var gode forutsetninger for å bruke egne kunnskaper og



ferdigheter i arbeidet med å integrere. Informantene ga også tilbakemeldinger på at erfaringsdeling internt i hver tjeneste/enhet blir benyttet på en god og hensiktsmessig måte.

Det politiske engasjementet knyttet til integreringsarbeidet og til flyktningene er ikke tydelig for informantene, og politikere oppleves ikke som engasjerte i dette temaet. Det gis eksempler på at det er lite eller ingen artikler eller oppslag i lokalaviser der politikere engasjerer seg i spørsmål rundt integreringen.

Det er ikke en oppfatning blant respondentene at det er noen spesiell maktkamp knyttet til bosetting av flykninger og integrering av dem i kommunen. Derimot oppleves det lite engasjement på dette arbeidet.

I den grad det er et politisk engasjement, er det å finne i budsjettarbeidet der det fattes vedtak om hvor mange flykninger (antall) som skal bosettes. Dette medfører at det er en opplevelse at fokus er mer på de økonomiske spørsmålene enn på samfunnsspørsmål.

Flere av informantene fremhever at «fadderfamilier» kan være et godt tilbud til flyktningene og da særlig i bosettingsfasen. Det ble også argumentert for at det vil være nyttig for det helhetlige integreringsarbeidet, da flyktningene vil få bedre muligheter til å bli kjent i Tvedestrandsamfunnet og med lokalbefolkningen.

Det ble formidlet at fritidstilbud og de forskjellige aktivitetstilbudene som er i kommunen oppleves som uoversiktlig og lite tilgjengelig for flyktningene. En tydeligere oversikt over dette ble for så vidt også etterlyst av informantene. Med en bedre oversikt vil en kunne imøtekomme flyktningene bedre enn i dag på spørsmål om hvilke tilbud kommunen har som de kan benytte seg av på fritiden.

Det ble gitt gode tilbakemeldinger til kommunens næringsliv.

Utover det kom det fram at det bør være et større fokus på frivillighet blant lokalbefolkningen. Det oppleves ikke mye engasjement blant lokalbefolkningen, men det oppleves heller ikke noen stor fremmedfrykt. Det begrunnes særlig i at det er en mening om at det er gode holdninger til kommunens flykninger.

Funnene er etter vår mening meget spennende funn, og underbygger relevansen både med hensyn til tema og til oppgavens problemstilling.

## 6 ANALYSE

I arbeidet med å besvare oppgavens problemstilling ønsker vi å knytte analysen opp mot oppgavens teoretiske perspektiver. Vi har valgt å dele analysen inn i fire kategorier.

Analysens kategorier henger nøye sammen med intervjuguiden og kategoriene i arbeidet med funnene.

Dette for å kunne vurdere om det er utfordringer knyttet til integreringsarbeidet som handler om:

- manglende strategi og struktur?
- manglende mobilisering av de menneskelige ressursene
- manglende politisk orientering og involvering spesielt?
- mangler i kulturen i og rundt den kommunale organisasjonen?

### 6.1 Manglende strategi og struktur?

#### Regler, roller, mål, politikk, teknologi og omgivelser.

Slik vi leser funnene kan det se ut som om er det delte meninger om riktigheten av at arbeidet med flyktninger er organisert under NAV. Samtidig er det også pekt på at dette kan være hensiktsmessig i forhold til tilgang på kompetanse rundt utdanning, arbeid og tiltak som NAV er ansvarlig for.

Det kan tydes som om det savnes et helhetlig kommunalt ansvar for dette arbeidet. Innen hver enkelt enhet ser det ut som om det oppleves det ansvar innen eget fagfelt, men det oppleves ikke et helhetsansvar for integreringsarbeidet i kommunen.

I følge Bolman og Deal sin teori rundt de fire fortolkningsrammene, og her under den strukturelle rammen, må mennesker plasseres i de riktige, omhyggelig utformede roller og relasjoner, som kan gjøre det mulig både nå felles mål og å ta hensyn til individuelle forskjeller. Det er også grunnleggende at det er faste rutiner, klar og tydelig arbeidsdeling og sterke koordineringsledd.

Ut fra intervjuene tyder det på at hver enkelt enhet har oversikt over eget faglig ansvar, men lite oversikt over andre enheters ansvar og oppgaver. Funnene tyder også på at i andre deler av analysen at det savnes mer felles fagmøter for å få en helhetlig oversikt over

flyktningarbeidet i kommunen. Dette understøttes av teori som sier at det uavhengig av valg av struktur og koordinering så er det viktig å kunne snakke sammen og ha en form for uformell kommunikasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Det er samtidig viktig i en såpass kompleks oppgave som integrering å ha noen faste rutiner på hvordan arbeidet skal ivaretas (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Svarene fra informantene peker i retning av at det er ikke en plan for samarbeidet mellom enhetene rundt arbeidet med flyktninger. Et slikt samarbeid kan ifølge Bolman og Deal gjøres både med vertikal samordning og horisontal samordning:

Vertikal samordning – koordinerer og kontrollerer arbeidet ved bruk av virkemidler som formell myndighet, regler og retningslinjer, og ved bruk av planleggings- og kontrollsystemer. Noe som bidrar til forutsigbarhet, ensartet atferd og at like situasjoner håndteres på sammenlignbart vis, men som er begrensende for bruk av skjønn.

Horisontal samordning – er gjerne mindre formalisert, mer fleksible, enkle og raske. Effektiviteten til samordning avhenger av troverdighet og behandling av menneskene

Manglende systemer på arbeidsdelingen mellom de ulike deloppgavene vil i følge Jacobsen og Thorsvik kunne medføre og at en ikke vil kunne gå en tilfredsstillende løsning på og hvordan oppgavene med integreringsarbeidet i kommunen skal koordineres.

Slik vi tolker svarene fra informantene kan det se ut som om kommunen har en form for horisontal samordning. Svarene tyder også på at dette ikke er initiert av ledelsen, men en form for samarbeid som ansatte selv har tatt ansvar for i opprette. Det kan da stilles spørsmål om dette er effektivt, da det ikke oppleves som godt nok av informantene. En vertikal samordning vil mulig gi mer koordinering av arbeidet, samtidig som det vil gi noe mer styring av arbeidet innen hver enkelt enhet.

Vellykkede organisasjoner gjør bruk av forskjellige metoder for å samordne enkeltindividenes og gruppenes innsats, og knytter enkeltstående initiativ sammen slik at de samsvarer med målet (Bolman og Deal, 2014). Det kan, ut fra svarene vi har fått, se ut som om et felles ansvar for flyktningarbeidet ikke er tilstede, men hver enkelt enhet ivaretar sin del av arbeidet.

Ut fra den teori vi har lagt til grunn vil det ikke kunne oppstå et mer helhetlig ansvar for dette før det lages en bedre formell organisering av dette arbeidet. Skal Tvedestrand kommune

Lykkes bedre i integreringsarbeidet må de ut fra denne teorien ta tak i organisering av arbeidet. Det må avklares hvem som har ansvar og myndighet, settes tydelige krav til ansatte og ledere, samt koordinere samarbeidet internt. Samtidig ser vi at en dersom det opprettes for strenge regler og rutiner for hvordan arbeidet skal utføres kan det også påvirke arbeidet negativt, for eksempel ved at kreativitet i arbeidet dempes.

Vi er av den oppfatning at det i intervjuene kom fram at ingen av informantene hadde kunnskap om kommunens mål og strategi. I lys av denne informasjonen er det grunn til å mene at Tvedestrand kommune har ikke evnet å formidle mål og strategi for arbeidet med flyktninger til ansatte.

I følge Bolman og Deal sin teori om de fire ulike perspektivene, og innen den strukturelle rammen, må en organisasjon ha et tydelig og klart mål med sitt arbeid. Ved at kommunen har et tydelig mål vil de ansatte jobbe mot samme målbilde, og det vil være enklere å ta et felles ansvar.

Kommunens har nedfelt sin visjon og sin målsetting for kommunens arbeid i kommuneplanens samfunnsdel, der det står følgende:

Kommunen sin visjon er: *”Aktiv hverdag – trygg framtid”*

Kommunens målsetting er blant annet:

- å være en attraktiv bokommune med Østre Agder/Agder som arbeidsplassregion
- å ha en befolkningsutvikling tilnærmet lik landet
- å ha gode levekår for alle

(Se punkt 2, Tvedestrand kommune).

I dette ligger det en ambisjon om at flykninger og innvandrere tas godt i mot og integreres i Tvedestrandsamfunnet. Det vi tolker ut av intervjuene av er at de ansatte ikke kjenner til dette. Kommuneplanen er utarbeidet av kommunens administrasjon før den ble sendt ut på høring. I etterkant er den politisk godkjent. Etter vår oppfatning kan det se ut som om at administrasjonen ikke har lyktes i å kommunisere planen i hele organisasjonen. Dette da det er tydelig at planens innhold ikke er kjent blant de ansatte. Det kan også diskuteres om dette er et tydelig nok og riktig mål for integreringsarbeidet i Tvedestrand kommune.

## 6.2 Manglende mobilisering av de menneskelige ressursene (samt lokalsamfunnet)?

### Behov, ferdigheter og relasjoner

Flere av informantene har gitt uttrykk for at de ønsker en felles fag- og temasamlinger for de som jobber direkte mot flyktninger i Tvedestrand kommune, slik som NAV, helsestasjonen, rus/psykiatri, skole og barnehage. Funnene tyder på at det er ønskelig med felles fagdager med kompetansepåfyll og samlinger for å lage en felles strategi og et felles fokus for arbeidet med flyktninger, og få en helhetsforståelse av det arbeidet som gjøres i kommunen. Dette ønsket mener vi har en sammenheng med Human resource-orienterte organisasjoner, som fremhever at opplæring ikke kan være noe som bare foregår i klasserommet, men at det også må være en del av selve jobben (Bolman og Deal, 2014).

I følge informantene kan det se ut som om det i dag er samarbeid mellom NAV og enkelte enheter som fungerer bra, men det er et ønske å ha samlinger for alle som er involvert i arbeidet med integrering. Samlingene som etterlyses bør, slik vi tolker informantene, være både med direkte kompetanseheving og med mulighet for erfaringsutveksling og avklaring av roller og ansvar innen fagfeltet.

Det kan her se ut som om relasjoner mellom arbeidstakere er en viktig faktor for godt samarbeid internt i enhetene og på tvers av enhetene i kommunen.

Dersom det tilrettelegges for faglige samlinger kan også de ansatte fra forskjellige enheter få en bedre oversikt over det helhetlige integreringsarbeidet, og på den måten bedre samarbeidet og oppgavefordelingen. En helhetlig forståelse bygger også på et felles mål, jamfør punkt 6.1.

Innen de forskjellige enhetene som jobber direkte mot flyktninger oppleves det ulik praksis for muligheter til å kunne delta på kompetansehevende kurs.

*«Manglende kunnskaper og ferdigheter hos ansatte går ut over organisasjonen på mange måter – i form av forringet kvalitet, dårlig service, høyere kostnader og dyre feilgrep».*

(Bolman og Deal, 2014).

I intervjuene er det funns om peker i retning av at det er forskjellig praksis i de ulike enhetene når det gjelder kompetanseheving. Noen opplever å ha muligheter for ønsket

kompetanseheving, mens andre enheter ikke opplever samme mulighet. Det oppgis også at det er mye intern faglig deling, og kollegaveiledning i arbeidet med flyktninger.

*«Manglete kunnskaper og ferdigheter hos de ansatte går utover organisasjonen på mange måter – i form av forringet kvalitet, dårlig service, høyere kostnader og dyre feilgrep»* (Bolman og Deal, 2014, s. 175).

Sitat fra boken til Bolman og Deal sier noe om viktigheten av opplæring. Opplæring trenger ikke bare være kurs og studier, men også i organisasjonens daglige virke. I Tvedestrand kommunen kan det se ut som om det for noen av enhetene tilrettelagt for ekstern kursing og fagdager, mens andre enheter ikke opplever samme mulighet. Mer likhet for dette kan være et forbedringsområde. Samtidig tyder funnene på at det er en mulighet for intern kompetansedeling, men ikke alltid på tvers av enhetene. Slik vi ser det vil mer kompetansedeling på tvers av enhetene vil kunne gi et større utviklingspotensial for hver enkelt ansatt. Samtidig kan felles fagdager kan være både positivt og negativt, da det er forskjellig kompetanse som trengs i de forskjellige enhetene. Det må da tilrettelegges slik at de som er tilstede får et faglig utbytte som de kan nytte i sitt arbeid.

### **6.3 Manglende politisk orientering og involvering spesielt?**

#### Makt, konflikt, konkurranse og politikk.

Politisk engasjement rundt arbeidet med flyktninger er ikke tydelig for informantene slik vi tolker svarene. Dette grunngis med at det ikke etterspørres resultater, og det er heller ikke noen synlige debatter i lokal aviser eller andre medier.

I lys av teorien som sier at politikk handler om å fordele ressurser, ofte begrensede ressurser, og at det ikke er noen politiske diskusjoner rundt dette i flyktningarbeidet ser vi at dette arbeidet ikke har et stort politisk fokus. Funnene tyder på informantene ikke opplever noen maktkamper i det politiske liv rundt dette. Ut fra dette har vi en tanke om at det er et resultat av måten arbeidet behandles politisk. I Tvedestrand kommune gjøres vedtak om bosetting som en del av budsjettprosessen, og vi antar det medfører at vedtaket blir en liten del av en større diskusjon. Vedtaket berører kun antall som skal bosettes, det savnes også et engasjement fra politikere omkring integreringsarbeidet i den daglige driften av kommunen.

Det manglende engasjementet kan komme av at organisasjonen selv ikke setter dette tema på dagsorden. Grunnen kan også være manglende engasjement fra politikere. Et tredje alternativ for manglende engasjement er at antall bosettinger vedtas i budsjettsaken. Det kan medføre at denne saken «drukner» på sakskartet. Vår antakelse er at siden et ikke er noe stort engasjement fra politisk side i flyktningarbeidet vil det heller ikke bli maktkamper i dette arbeidet (se punktet over).

Teorien fra Bolman og Deal i dette perspektivet sier at politikk er sentralt i alle beslutninger. I kommunen som organisasjon er det politikerne – her som kommunestyret – som er det øverste ledende organ. Dersom kommunens ledende organ ikke viser interesse for integrering vil heller ikke organisasjonen få noen føringer for arbeidet. Våre informanter opplever ikke noe etterspørsel fra politisk side, og det oppleves heller ikke noen oppslag om integrering i media.

#### **6.4 Mangler i kulturen i og rundt den kommunale organisasjonen?**

##### Håp og tro former våre tanker, følelser og handlinger.

Flere av våre informanter hadde en mening om at det ville være en stor fordel med «fadderfamilier» for flyktninger, og da helst i forbindelse med bosettingsfasen. Dette ble grunnlagt med at det ville være lettere for flyktningene å komme i kontakt med lokalbefolkningen og bli mer integrert. Et annet perspektiv her er at flyktninger på denne måten lettere og fortere vil lære om det norske samfunnet og de formelle og uformelle spilleregler i samfunnet, noe som også vil lette integreringen for hver enkelt. Vi ser at dette kan ha noe for seg, og kan være et positivt bidrag inn i integreringsarbeidet. Utfordringen er å få til en organisering av dette. Ansvar for både å fremskaffe faddere og kobling mellom fadder og flyktning kan være et krevende arbeid der ressurser bindes opp, og tid og ressurser er som oftest et knapphetsgode i den offentlige forvaltning.

Til tross for utfordringene knyttet til å organisere arbeidet med fadderfamilier så vil vi på bakgrunn av Bolman og Deal sin teori fremheve viktigheten av dette. De er tydelige på at kulturen binder en organisasjon sammen, forener mennesker og hjelper en virksomhet til å nå sine mål. Organisasjonens verdier må være samlende for de ansatte og for samfunnet rundt, slik som næringsliv, innbyggere og andre. Ved å overføre dette til integreringen av

flyktinger vil fadderfamilier kunne være et bindeledd for flyktingene, Tvedestrand kommune og Tvedestrandssamfunnet. Flyktingene vil da kunne ha bedre forutsetninger for å lære hvordan samfunnet fungerer. Det kan også øke flyktingenes kulturelle forståelse og på den måten bedre integreringsarbeidet.

Et annet punkt som flere av informantene påpekte var manglende deltakelse av flyktingene i frivillige organisasjoner, samtidig som det ble etterlyst mer engasjement fra det frivillige arbeidet inn mot flyktinger. NOU 2011:4 slår fast at dette er en utfordring i hele landet, og på peker at dersom dette skal endres, må man utvide de sosiale nettverkene på lokalt nivå til også å favne minoriteter. Slik må frivillige organisasjoner oppfordres til å ta initiativ til å invitere inn flere flyktinger i sitt nettverk. Sannsynligvis vil også organisasjonen bli lettere tilgjengelig for flere av flyktingene dersom det allerede er medlemmer som de kan assosiere seg med, da de fleste organisasjoner ofte vil rekruttere medlemmer som er like de som allerede er i organisasjonen. Et annet punkt var at fritidstilbudet og aktivitetstilbudet i Tvedestrand kan oppfattes uoversiktlig og lite tilgjengelige.

I intervjuene med informantene kom det frem funn som peker i retning av at det ikke var holdninger eller verdier som gjorde at flyktinger ikke ble integrert i kommunen. Ingen informanter opplevde at holdninger var en grunn til manglende integrering, det var mer manglende engasjement.



## 7 KONKLUSJON OG FORBEDRINGSOMRÅDER

Oppgaven er utarbeidet med et ønske om å finne eventuelle forbedringspotensial i arbeidet med integrering av flyktninger i Tvedestrand kommune. Tvedestrand kommune har økt antall bosettinger de siste årene, som har medført utfordringer i integreringsarbeidet.

Problemstillingen i oppgaven er blitt jobbet fram med ønske om å få mer kunnskap om hva Tvedestrand kommune kan gjøre for i større grad å lykkes med å integrere flyktninger.

Problemstilling for oppgaven er:

*Hvordan kan Tvedestrand kommune i større grad lykkes i integreringsarbeidet?*

I arbeidet med å belyse problemstillingen har vi benyttet teori fra Jacobsen og Thorsvik samt Bolman og Deal for å underbygge vår undersøkelse.

Spørsmålene i intervjuguiden er utarbeidet med støtte i teori fra Bolman og Deal, og vi bruker de fire fortolkningsrammene for å belyse flere teoretiske perspektiver i organisasjonen. Vi har ønsket å se på organisasjonen fra de fire perspektivene struktur, menneskelige ressurser, politikk og kultur. Det ble utarbeidet spørsmål innen hvert enkelt perspektiv, og vi intervjuet informanter som på ulike måter har ansvar for, eller arbeider med integreringsspørsmål.

Funnene fra undersøkelsen synliggjør at organisering har en betydning i integreringsarbeidet, og Tvedestrand kommune har følgende forbedringspotensial:

- Kommunens strategi og målsetting for integreringsarbeidet var ukjent for informantene. Det ser også ut som om organisasjonen heller ikke er strukturert etter noe mål i dette arbeidet. Ut fra dette trekker vi slutningen om at det er manglende ledelse, både politisk og administrativt. Politisk og administrativ ledelse må i samarbeid utarbeide en tydelig struktur, strategi og mål for det helhetlige arbeidet med integrering i Tvedestrand kommune. Det er synliggjort at det ikke er noe organisert helhetlig ansvar for integreringsarbeidet i kommunen. Hver enkelt enhet er klar på sitt ansvar, men det savnes et felles ansvar for hele kommunen. Enkelte enheter har opparbeidet seg et godt samarbeid, et tverrfaglig felles ansvar for alle aktuelle enheter var ikke organisert. Dette er nok nært knyttet opp til funnet om at Tvedestrand

kommune har utfordringer med manglende strategi og målsetting for arbeidet med integrering.

- Det kom frem ønsker om fagsamlinger og om samlinger for erfaringsutveksling/samarbeidsarenaer. Samtidig ble det klart at det er store forskjeller i enhetene for muligheter til kompetanseheving i dette fagfeltet.
- Politikerne i Tvedestrand kommune er ikke engasjerte i integreringsarbeidet, foruten under behandling av kommunens budsjett- og økonomiplan.
- Fadder/fadderfamilier for flyktningene vil hjelpe flyktningene til lettere å bli integrert i Tvedestrandssamfunnet.
- Oversikten over fritidstilbud og organisasjoner er lite tilgjengelig.
- I Tvedestrand kommune er det ikke en kultur for integreringsarbeid.
- Kommunens ledelse og samfunnet Tvedestrand har ikke tatt ansvaret kommunen har i integreringsarbeidet.

**Søren Kierkegaard og kunsten å hjelpe** - «At man, naar det i Sandhed skal lykkes En at føre et Menneske hen til et bestemt Sted, først og fremmest maa passe paa at finde ham der, hvor han er, og begynde der. Dette er Hemmeligheden i al Hjælpekunst. Enhver, der ikke kan det, han er selv i en Indbildning, naar han mener at kunne hjælpe en Anden. For i Sandhed at kunne hjælpe en Anden, maa jeg forstaae mere end han – men dog vel først og fremmest forstaae det, han forstaaer. Naar jeg ikke gjør det, saa hjælper min Mere-Forstaaen ham slett ikke.»

## LITTERATURLISTE

### Skriftlige kilder

Lee G. Bolman og Terrence E. Deal (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm AS.

Jacobsen, D. I og Thorsvik J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

NOU 2011:14 (2011). *Bedre integrering — Mål, strategier, tiltak*.

NOU 2017:2 (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.

### Elektroniske kilder

Jonas R. Kunst (2015), doktorgradsstipendiat ved Psykologisk institutt ved Universitetet i Oslo. Hentet fra <https://forskning.no/innvandring-religion/2015/09/felleskapsfolelse-er-nokkelen-til-integrering>

<http://definisjoner.no/integrering>

## VEDLEGG 1 – Orienteringsskriv

### Forespørsel om deltakelse

Åse Selaasdal og Kristin de Lange Johannessen er mastersstudenter og enhetsledere i Tvedestrand kommune og skriver masteroppgave sammen.

*Masteroppgaven ved Universitetet i Agder har temaet er "Integrering av flyktninger i Tvedestrand kommune".*

Problemstillingen i oppgaven er å belyse: «*Hvordan kan Tvedestrand kommune i større grad lykkes i integreringsarbeidet?*»

De informanter vi vil intervjuer er de i Tvedestrand kommune, vi opplever, innehar aktuell og verdifull informasjon knyttet til problemstillingen. Dette med et mål om å utarbeide eventuelle forbedringsområder knyttet til kommunens integreringsarbeid.

Intervjuguiden er utarbeidet med fokus på dialog og med få variabler for på best mulig måte kunne belyse problemstillingen.

Intervjuguiden er utformet slik at det ikke fremkommer personopplysninger. Det vil ikke bli registrert navn eller personidentifiserende bakgrunnsopplysninger i datamaterialet. Alle opplysningene som er innhentes behandles anonymt og datamateriale består av opplysninger som ikke vil kunne identifisere enkeltpersoner.

Datamaterialet vil bli slettet ved prosjektslutt.

Intervjuet vil vare i ca. 30 minutter. Det er frivillig å delta, og dersom du trekker deg, vil alle opplysninger fra deg bli slettet fra studiet.

Masteroppgaven skal etter planen avsluttes 15.06.18

## VEDLEGG 2 – Intervjuguide

<p>I hvilken grad mener du Tvedestrand kommune har en hensiktsmessig organisering for å lykkes med integrering av flyktninger? Har kommunen et tydelig mål og strategi for å sikre integreringsarbeidet?</p>	
<p>I hvilken grad mener du at ansatte som arbeider med integrasjonsspørsmål får brukt sine ferdigheter og kompetanse i jobben på en best mulig måte?</p> <p>I hvilken grad får ansatte og andre sentrale aktører i integreringsarbeidet videreutviklet sine kunnskaper og ferdigheter for på en best mulig måte å kunne håndtere integreringsarbeidet i kommunen</p>	
<p>I hvilken grad vil du si at arbeidet med integrering i kommunen er preget av makt og forhandlingsprosesser mellom ulike interessenter i kommunen.</p> <p>Politikerne har fattet beslutninger om å ta imot og integrere flyktninger i Tvedestrand kommune, men hvor engasjert er de egentlig i dette arbeidet i dag?</p>	
<p>Integreringsarbeid står ofte og faller på holdninger og oppfatninger. I hvilken grad mener du at negative eller likegyldige holdninger blant politikere, ansatte,</p>	

næringslivet og innbyggerne i Tvedestrand kommune er en utfordring for integreringsarbeidet i kommunen.	
---	--