



UiA University
of Agder

Master

En iverksettelsesstudie av integreringspolitikk i Kristiansand kommune

Flyktningekoordinatorernes rolle

KOMAR ESMAILZADEH

VEILEDER

Dag Olaf Torjesen

Komar Esmailzadeh

Epost: Komar.esmailzadeh@gmail.com

Studentnummer: 193377

Emne: ME-502

Kandidatnummer: 3264

Veileder: Dag Olaf Torjesen

Akademisk år: Høst 2019 og vår 2020

Dato: 15.09.2020

Institutt for Statsvitenskap og ledelse

Fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Agder

Kristiansand, Norge

Forord

Masteroppgaven i Statsvitenskap og ledelse representerer en avslutning av et 2 års studie ved Universitetet i Agder. Masteroppgaven har vært ekstremt tungvint til tider, men samtidig en lærerik og gøyal prosess. Ved å sette meg i en forskerrolle har jeg fått større respekt og forståelse for den viktige jobben akademikere gjør. Da jeg bestemte meg for å skrive om iverksettelse av norsk integreringspolitikk hadde jeg veldig lite kunnskap om feltet. Mange fortjener å bli takket for at jeg nå har fullført masteroppgaven.

Aller først vil jeg takke veilederen min, Dag Olaf Torjesen. Du var tilgjengelig utover din arbeidstid, du lånte meg utstyr til oppgaven, du ga meg inspirasjon og god veiledning. Du gjorde mye mer enn det som er forventet av veiledere. Uten deg kunne jeg ikke gjennomført denne masteroppgaven, som jeg er fornøyd med. Til det må jeg si tusen takk!

Jeg vil også gi en stor takk til alle informantene som stilte opp til intervju. Uten dere kunne jeg heller ikke gjennomført denne masteroppgaven. Jeg har lært veldig mye fra samtalene med dere. Tusen takk for at dere brukte tid fra den hektiske hverdagen deres for å hjelpe en student.

I tillegg vil jeg takke Kenneth Mørk fra den politiske ledelsen i Kristiansand for å ha introdusert meg for informanter, og tilrettelagt tilgang til arenaer, informasjon og rapporter som har kommet meg til nytte i arbeidet med denne oppgaven. Du har bidratt til å gjøre prosessen med denne studien lettere for meg. Andre som har hjulpet meg med å komme i kontakt med informantene fortjener også en stor takk. Dere vet selv hvem dere er.

Jeg ønsker også å takke Silje Myhra, Rune Raknes og Johan Schage for deres innspill, samt hjelp med språkvask av masteroppgaven.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er kun mitt ansvar.

Sammendrag

Denne masteroppgaven er en beskrivende kvalitativ casestudie av måten Kristiansand kommune gjennomfører nasjonal integreringspolitikk for nyankomne flyktninger. Oppgaven utdyper hvordan introduksjonsprogrammet i kommunen gjennomføres i lys av litteraturen om governance (mellomorganisatoriske samstyring). I tillegg inkluderer oppgaven å studere flyktningekoordinatorernes rolle og funksjon i dette arbeidet, i lys av teori om «boundary spanners» (brobyggere på norsk). Dvs. ansatte som forener innsatser, ressurser og ekspertise på tvers av sektorer og hierarkiske nivåer, for å oppnå en så fylldig som mulig flyktningetjeneste i kommunen.

Integrering av flyktninger i Kristiansand kommune er en implementeringsprosess som kan belyses med mange teoretiske tilnærminger. I denne oppgaven belyses dette fenomenet hovedsakelig med litteratur om governance, koordinering av nettverk og annen forskning om norske introduksjonsprogram. I tillegg er litteratur om wicked problems (komplekse samfunnsutfordringer), styring og ledelse av nettverk, styringsverktøy i nettverk og kulturforståelse også inkludert. Det vil igjennom oppgaven redegjøres for disse litteraturfeltens sammenheng med hverandre og introduksjonsordningen i kommunen.

Oppgavens hovedfokus er altså å undersøke hvordan kommunens integreringsarbeid av nyankomne flyktninger vedtas, iverksettes og gjennomføres, men også hvordan dette koordineres, samt hva flyktningekoordinatorernes arbeid med dette innebærer.

Oppgavens empiriske datamateriale er bygd på 15 semistrukturerte samtaleintervjuer med 14 informanter. Informantene var en lokalpolitiker, fire iverksettere av programmet fra offentlig sektor, to iverksettere fra frivillig sektor, to flyktningekoordinatorer og seks tidligere brukere av programmet. Alle informantene har enten jobbet med introduksjonsprogrammet eller vært brukere av programmet i Kristiansand kommune. Hensikten med studien er å få en helhetlig og bedre forståelse for hvordan nasjonal integreringspolitikk for flyktninger iverksettes og koordineres i Kristiansand kommune. Dermed er dette *ikke* en komparativ studie.

Denne studien viser hvordan og hvorfor offentlig sektor er avhengige av å samarbeide med organisasjoner fra frivillig og privat sektor for å kunne tilby en helhetlig og best mulig

flyktningetjeneste. Studien viser i tillegg hvor viktig ledelse og flyktningekoordinatorernes rolle er i dette samarbeidet om integrasjon av flyktninger. En viktig lærdom av denne studien er at i kommunens integreringsarbeid er det et stort behov for god koordinering. Her er flyktningekoordinatorerne sentrale «brobyggere» mellom de ulike flyktningetjenestene i kommunen, men også mellom flyktninger og ulike flyktningetjenester.

De samlede resultatene beskriver at kommunal iverksettelse av introduksjonsprogrammet gjennomføres med nasjonale retningslinjer til grunn, nedfelt i integreringsloven. Vedtatt politikk fra både nasjonalt og kommunalt nivå legger til grunn retningslinjer for hvordan kommunens administrative institusjoner, i samarbeid med overordnede institusjoner og andre sektorer gjennomfører integreringsarbeidet i samspill. Det innebærer at kommunen har hovedansvaret for å gjennomføre og koordinere integreringsarbeidet.

Flyktningekoordinatorernes rolle og funksjon i dette innebærer hovedsakelig å være *brobyggere* mellom ulike innsatser for flyktningetjenester i kommunen, å legge til rette for godt samarbeid og bidra til oppgave- og ansvarsfordeling mellom innsatsene.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	4
Innholdsfortegnelse	6
1. Innledning	8
2. Problemstilling	9
3. Nærmere om norsk integreringstiltak	10
3.1 Målgruppen	13
3.2 Strategi for flyktnings -og integreringsfeltet 2018-2020 (Kristiansand)	15
4. Teoretiske rammeverk	20
4.1 Governance – Samstyring på norsk	20
4.2 Wicked problems	25
4.3 Koordinering av nettverk	29
4.3.1 Brobyggerens rolle	32
4.4 Styring og ledelse i nettverk	35
4.5 Styringsverktøy	39
4.6 Kulturforståelse	41
4.7 Tidligere forskning om introduksjonsordninger i storbyene	44
4.7.1 Ulike organiseringsmodeller for programmene	45
4.7.2 Resultater	47
5. Metode og data	49
5.1 Case-studie som forskningsdesign	51
5.2 Samtaleintervju som kvalitativ metode	54
5.3 Transkribering	59
5.4 Datamaterialets kvalitet	59
5.4.1 Validitet	60
5.4.2 Reliabilitet	61
5.5 Etske hensyn	62
6. Analyse	63
6.1 Analyse av intervju med programmets iverksettere	64
6.1.1 Kommunens nettverk i forbindelse med programmet	67
6.1.2 Hensikten med arbeidet etter introduksjonsloven	69
6.1.3 Faktorer å ta i betraktning for god integrering	74
6.1.4 Kulturelle rammebetingelser tatt i betraktning for å gjennomføre programmet	77
6.1.5 Temaer innenfor programmet	79
6.2 Analyse av intervju med flyktingekoordinatorer	81
6.2.1 Hensikten med ansettelse av flyktingekoordinatorer	81
6.2.2 Kartlegging av koordineringen i henhold til målgruppens behov	83
6.2.3 Maktforhold i forbindelse med å være flyktingekoordinator	84
6.2.4 Flyktnings-koordinatorens rolle i å bygge nettverk	86
6.3 Analyse av intervju med brukere av programmet	88
7. Diskusjon	93
7.1 Samstyring som implementeringsmetode	94

7.1.1	Aktørenes kjennskap til organisatorisk samstyring	96
7.1.2	Utfordringer med programmet som et wicked problem	96
7.2	Koordineringen av introduksjonsprogrammet	98
7.2.1	Brobyggerens rolle og funksjon	99
7.3	Styring og ledelse av introduksjonsprogrammet	103
7.3.1	Koordinering VS. ledelse av programmet	105
7.4	Virkemidler til å styre introduksjonsprogrammet	106
7.5	Politikk og administrasjon	108
7.6	Interkulturelle forhold i introduksjonsprogrammet	110
7.7	Kommunens introduksjonsordning	113
8.	Oppsummering og konklusjon	115
9.	Anbefalinger videre, hva jeg har lært	121
10.	Studiens begrensninger	123
11.	Litteraturliste	124
Vedlegg 1, Informasjonsskriv		127
Vedlegg 2, Intervjuguide med utvalg 1		130
Vedlegg 3, Intervjuguide med utvalg 2		132
Vedlegg 4, Intervjuguide med utvalg 3		134

1. Innledning

I moderne tids politiske debatter er integrering et mye omtalt tema. Spørsmålet ligger ofte i hvordan offentlig sektor gjennom samarbeid mellom kommunene, private organisasjoner, sivilbefolkningen og innvandrerne kan skape en arena for vellykket integrering. Det diskuteres mye om hva som kreves av de enkelte individer og den enkelte organisasjon for å oppnå dette.

Denne masteroppgaven handler om å undersøke hvordan politiske ideer, visjoner og vedtak omsettes til samfunnsendringer gjennom organisatorisk samstyring med utgangspunkt i integrering av nyankomne flyktninger i Kristiansand kommune. Etersom det har vært en flyktningstrøm mot Europa som media omtalte veldig mye for noen få år tilbake, ønsker jeg å studere hva slags prosesser disse nyere innvandrerne gjennomgår eller måtte gjennomgå for å tilpasse seg i det norske samfunnet.

Siden mye av arbeidet med integrering av flyktninger handler om å koordinere mange innsatser, vil denne oppgaven til en viss grad også sette søkelys på flyktningskoordinatorenes rolle i Kristiansand kommune. Begrepet flyktningekoordinator brukes i denne oppgaven som en felles betegnelse for folk som har en koordinatorstilling i forbindelse med integreringen av flyktninger. Koordinatorstillingene har mange ulike navn i de ulike kommunene. Det de har til felles er at de koordinerer mange innsatser/virkemidler og ulike aktører i arbeidet med integrering av flyktninger i kommunene. Derfor vil jeg her studere hva slags rolle og funksjon disse flyktningskoordinatorene har i Kristiansand.

Prosjektets mål er med andre ord å finne ut av hva slags tiltak og prosesser som gjennomføres for å nå målet om en vellykket integrering, hvem som gjennomfører prosessen(e), hvilket styringsverktøy og virkemidler som benyttes, hvem som vedtar hvilket prosesser som skal iverksettes, og hvilken rolle og funksjon flyktningekoordinatorer har i denne sammenheng.

Mye av koordinering av innsatser foregår gjennom koordinering og samarbeid innad organisatoriske nettverk. Det kan oversettes til det som på norsk gjerne har blitt kalt for samstyring av Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo (2016). I den internasjonale

litteraturen går gjerne denne styringsformen i nettverk under fellesbetegnelsen *governance*.

Integrering av flyktninger fremstilles som en stor utfordring for norske kommuner. Flyktninger skal ha bolig, jobb, språkopplæring, etablere nettverk og vennskap, og flyktningbarn skal ha skole, barnehage og fritidsaktiviteter med mer. I tillegg kommer mange flyktninger fra krigsområder og har psykiske og fysiske traumer som krever profesjonell bistand. Det er komplekse oppgaver som skal løses og her mangler det kanskje et stabilt kunnskapsgrunnlag om hvordan utfordringene med integrering kan løses. I tillegg kan oppgavene kommunene må håndtere ofte se ut til å være «evigvarende» - uten noen endelig løsning. I organisasjonslitteraturen omtales denne typen samfunnsutfordringer som såkalte *wicked problems*, eller «onde problemer» på norsk.

Med tanke på den internasjonale litteraturen om *governance* sin relevans for integrering av flyktninger i moderne samfunn, vil begrepet belyses ytterligere under teorikapittelet. Deretter belyses hvordan begrepet relateres til *wicked problems* og andre begreper som *styring, ledelse, koordinering* og *styringsverktøy*, der det involveres aktører fra alle sektorene for å samarbeide om å integrere nyankomne flyktninger i kommunen. Således er fokuset i denne litteraturen hvordan ledelse og koordinering av samstyringsnettverk finner sted.

2. Problemstilling

På denne bakgrunn er hovedproblemstillingen å gjennomføre en case-studie av hvordan Kristiansand kommune iverksetter og gjennomfører den nasjonale politikken om integrering av nyankomne flyktninger.

For det andre skal jeg undersøke nærmere hva slags rolle og funksjon flyktningekoordinatorer kan ha i arbeidet med integrering av flyktninger. For å fordype dette kan problemstillingene igjen deles inn i følgende spørsmål:

- *Hvordan vedtas, iverksettes og gjennomføres integreringsprosesser av flyktninger i Kristiansand kommune og hvordan har kommunen lykket med dette?*
- *Hvilken rolle og funksjon har flyktningekoordinatorer i dette arbeidet?*

3. Nærmere om norske integreringstiltak

For å få nyankomne innvandrere raskt inn i arbeidslivet og sørge for at de blir der, er introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap de viktigste virkemidlene for å bidra til dette.

Den 1. august 2003 trådte introduksjonsloven i kraft. Den har blitt endret en rekke ganger siden. Ifølge det offentlige rundskrivet fra det kongelige justis -og beredskapsdepartementet rundskriv Nr-G01/ 2016 til lov om introduksjonsordningen og norskopplæring for nyankomne innvandrere ble det i 2016 lagt frem to stortingsmeldinger som inneholder en rekke forslag og tiltak til endringer i introduksjonsloven. Dvs. Meld.St.16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*, og Meld. St.30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

Stortinget har gitt sin tilslutning til begge stortingsmeldingene. Ifølge Justis og beredskapsdepartementet (2016) omhandler tiltakene følgende: styrket individuell tilrettelegging, mer arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, krav til kompetanse for lærere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, lovfesting av kvalifiserende tiltak allerede i mottaksfasen samt innføring av 50 timer opplæring i kultur- og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak.

Ifølge loven om introduksjonsordningen og norskopplæring for nyankomne innvandrere (4. juli 2003) nr.80 (introduksjonsloven) fremgår det av § 1 Lovens formål at «Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.» Formålsbestemmelsens betydning ligger hovedsakelig i at den er retningsgivende ved tolkning av andre bestemmelser i loven.

§ 2 gir rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år, med behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått a) asyl, b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, c) fornybar oppholdstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, d) oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer som er nevnt i

a,b og c og e) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven. For personer som tilhører det første punktet gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogrammet i to år fra tidspunkt det er gitt oppholdstillatelse.

§ 3 fastsetter kommunens ansvar for introduksjonsordningen. Det innebærer at kommunen raskest mulig innen tre måneder etter bosetting av innvandreren eller etter at et krav om deltakelse blir framstilt, skal tilrettelegge introduksjonsprogram i forhold til personer som omfattes av § 2. Dersom noen innvandrere har avbrutt eller avvist deltakelse gjelder ikke kommunens plikt lenger.

Kommunen står fritt til å organisere arbeidet, men har ansvar for å administrere introduksjonsordningen og plikt til å tilrettelegge programmet for og utbetale stønad til de nyankomne innvandrerne som omfattes i § 2. For å tilrettelegge programmet og utbetaling av stønad kreves samordning av tiltak og tjenester mellom statlige aktører, som for eksempel NAV, samt diverse kommunale og fylkeskommunale etater.

Kommunen er pliktig til å gjennomføre generell veiledning til alle innvandrerne bosatt i kommunen, og til den enkelte som kommunen kommer i kontakt med, basert på en vurdering behov. Kommunen skal i enkelte tilfeller også vurdere behovet for tolk for å sikre seg at veiledningsplikten oppfylles. I tillegg er det kommunen som er ansvarlig for at den enkelte målgruppen tilbys introduksjonsprogram.

§ 4. Introduksjonsprogrammets mål og innhold innebærer at programmet tilrettelegges for personer med behov for grunnleggende kvalifikasjoner, med sikte på:

a) gi grunnleggende ferdigheter i norsk, b) gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og c) forberede for deltakelse i yrkeslivet.

Programmet skal være helårlig og på full tid. Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis.

Hovedsakelig bygger programmets formål på lovens målsetting om å få innvandrerne raskt i *arbeid eller utdanning*. Derfor skal et introduksjonsprogram hovedsakelig inneholde elementer med fokus på å kvalifisere innvandrerne til arbeid eller utdanning fremfor noe

annet. «Tiltak som forbereder til samfunnsdeltakelse mer generelt kan inngå i programmet, men det kan ikke utgjøre hoveddelen av innholdet» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016:26).

Lovens formål fordrer også samarbeid med aktører i arbeidslivet. Justis- og beredskapsdepartementet (2016:33) legger til grunn at arbeidsgivere kan bidra med å gi kunnskap om arbeidslivet som en del av samfunnsfagundervisningen. For eksempel ved å orientere om egen bedrift/arbeidsplass, rettigheter og plikter som arbeidstaker, normer og regler som gjelder i arbeidslivet og mer generell arbeidslivskunnskap.

I § 5 påpekes at; «Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016:35). Kommunen skal her benytte lovens fleksibilitet for individuell tilrettelegging av både programmets innhold og lengde.

Fra og med 1. januar 2016 inkluderte introduksjonsloven og forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsprogrammet en innføring av rett til permisjon fra programmet, ved tilbud om ordinært arbeid.

§ 6 omhandler en individuell plan for programmets deltakere. Planen skal utformes på bakgrunn av kartlegging av vedkommende sitt behov for opplæring og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Programmets start, tidsfase og angivelse av tiltakene i programmet er et minimumskrav. Utarbeiding av planen skal gjøres i samråd med vedkommende. Planen skal regelmessig tas opp til ny vurdering og ved vesentlig endring i vedkommende sin livssituasjon.

Introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkelte basert på vedkommendes bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger. Det følger av dette både en faglig og pedagogisk tilrettelegging ut fra innvanderens bakgrunn og forutsetninger, samt en praktisk tilrettelegging ut fra mulige utfordringer i forhold til vedkommendes helse eller omsorgssituasjon.

«§ 7. Stans av introduksjonsordningen på grunn av den enkeltes forhold» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016:43), handler om at kommunen kan stanse ordningen for en bruker av programmet dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Det gjelder

ikke dersom deltaker ønsker å avslutte programmet. I slike tilfeller kan det sies at deltakeren har avbrutt programmet istedenfor.

Kommunen kan stanse programmet midlertidig for eksempel hvis kommunen ønsker å gi deltakeren en mulighet til å endre sin innstilling til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Samtidig kan kommunen fatte vedtak om permanent stans, dersom deltakeren enten for en periode eller permanent ikke lenger deltar, og derfor ikke har rett til introduksjonsstønad.

Tilfeller for stans kan også gjelde der brukeren av programmet får en sykdom som er så alvorlig, eller antageligvis vil være så langvarig at det er usikkert om vedkommende kan gjennomføre programmet. Men kommunen kan ikke stanse programmet dersom en deltaker får tilbud om alternative utdanningsmuligheter innenfor det som er angitt i den individuelle planen. I tillegg skal ikke vedtak om midlertidig eller permanent stans brukes som årsak til ordinær avslutning.

Rundskriv G-01/2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet (2016) omhandler mye mer, som mer utdypende om introduksjonsstønad, mer utdypende om lov om opplæring i norsk og samfunnskunnskap og veiledende retningslinjer til forskriftene. I tillegg har det kommet flere rundskriv fra departementet angående feltet i ettertid, men denne oppgaven tar ikke stilling til dem.

3.1. Målgruppen

Målgruppen er begrenset. Det vil si at det ikke er alle utlendinger som har verken rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. For å ha rett og plikt til å delta er en av vilkårene at vedkommende skal ha behov for grunnleggende kvalifisering. Med det menes informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør at de nyankomne innvandrerne kan fungere i normal arbeids- og samfunnsliv, eller har kapasitet til å benytte seg av utdannings- og opplæringstilbud. Den enkeltes bakgrunn og kompetanse danner dermed et viktig grunnlag i en helhetlig vurdering av om vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering, eller ikke. Derfor må informasjonsbehov og kartlegging gjøres på forhånd.

Retten og plikten til deltakelse av programmet gjelder bare for de som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

(IMDI) og kommunen. Det omfatter også personer som finner bolig på egenhånd, men må være godkjent av kommunen. Kommunen kan likevel velge å tilby programmet til de utlendinger som bosetter seg i en kommune på helt eget initiativ, men det er noe som kommunen vurderer. Den bosatte innvandreren har rett til å delta i introduksjonsprogrammet i den kommunen vedkommende først har vært bosatt, men unntak er tilstrekkelig.

At innvandreren er nyankommet, er også et vilkår for å ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Det å være nyankommet innebærer at man må ha vært bosatt i en kommune i kortere tid enn to år. Botid i Norge før bosetting i en kommune, som for eksempel asylmottak er ikke medregnet. Fristen på to år begynner å løpe altså fra innvandreren bosettes i en kommune etter innvilget oppholdstillatelse.

Personer som faller utenfor introduksjonsordningen er ifølge Justis- og beredskapsdepartementet (2016:19,20):

- Norske og nordiske borgere.
- EØS-borgere og deres familiemedlemmer med oppholdstillatelse etter utlendingslovens EØS-kapittel.
- Personer med en midlertidig oppholdstillatelse som ikke er fornybar og som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.
- Arbeidsinnvandrere og personer som får oppholdstillatelse for å ta utdanning.
- Personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd uten mulighet til å få fornyet tillatelsen eller hvor tillatelsen ikke skal kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Brukerne av introduksjonsprogrammet er likevel ikke en homogen gruppe. Det er med tanke på at brukerne kommer fra ulike land med forskjellig kulturelle bakgrunn, de er i ulike aldersgrupper, og har ulike livssyn. Gruppen denne oppgaven omhandler er tilfeldige brukere, og tar ikke i betraktning hvor de kommer fra, deres alder eller livssyn.

På IMDIs hjemmeside finnes en definisjon som skiller innvandrere og flyktninger. Ifølge IMDI defineres en flyktning som følger:

«En flyktning er en person som har fått asylstatus eller annen som har fått opphold etter FNs flyktningkonvensjon. I Norge gis begge disse gruppene flyktningstatus, med de rettighetene som følger med.»

IMDIs definisjon av en innvandrer er:

«En innvandrer er en person som har opphold og bor i Norge, men er født i utlandet av utenlandskfødte foreldre.»

På grunn av disse definisjonene vil heretter flyktninger omtales som de personer med rett og plikt til introduksjonsprogrammet. Innvandrere vil omtales som generelt andre utlendinger som har flyttet inn til Norge.

3.2. Strategi for flyktning- og integreringsfeltet 2018-2022 (Kristiansand)

21. september 2016 vedtok bystyret i Kristiansand at det skulle utarbeides en tverrsektoriell plan for strategisk innsats innenfor flyktning- og integreringsfeltet. Strategien omtales som et styringsverktøy for å gi retning til fremtidige prioriteringer innen feltet, i tillegg til å danne grunnlag for utarbeidelse av tiltaksplaner og tverretatlige planer i kommunen.

Integrering handler ifølge Kristiansand kommune (2018:2) om følgende tre punkter:

1. Kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet.
2. Innflytelse og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn.
3. Tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier.

Hovedmålet Kristiansand kommunene ønsker å nå er å være et inkluderende samfunn for flyktningene, der de påpeker at begrepet inkludering kan brukes som en erstatning for integrering. Kristiansand hevder at de ønsker å nå målet om å være et inkluderende samfunn uten noen form av sosial utstøting, marginalisering og ulike muligheter. Å være inkludert innebærer også blant annet at flyktningene deltar i arbeidsliv, nabolag, foreningsliv, politikk osv.

Strategien skal være forankret i nasjonale og lokale føringer for flyktning -og integreringsarbeid. En oversikt over nasjonale utredninger, planer og strategier ifølge Kristiansand kommune (2018:3,4) handler om følgende:

1. NOU -2017:2 Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring: Det slår fast at det norske velferdssystemet står overfor omstillinger. Høy innvandring av folk med små muligheter for å forsørge seg selv, vil legge et høyere press på offentlig forvaltning. Samtidig er den norske velferdsmodellen både en ressurs og en svakhet med tanke på integrasjon, der modellen er sårbar overfor høy innvandring av voksne med lave kvalifikasjoner. Konklusjonen er at foreløpig har ikke Norge lyktes godt nok med å innlemme flyktninger i arbeidslivet.
2. Stortingsmelding 16 - Fra utenforskap til ny sjanse – samordnet innsats for voksnes læring: Det innebærer tre hovedsatsingsmål. Bredere opplæring for voksne med svake grunnleggende ferdigheter, bedre muligheter for videregående skole og bedre kvalitet i de særskilte tilbudene til innvandrerne.
3. Stortingsmelding 30 - Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk: Meldingen påpeker noen sentrale tiltak: Starte opp flere integreringsmottak i landet, og lovfeste kvalifiserende tiltak i norskopplæring, kultur og verdier for de som bor i integreringsmottakene. Det skal være kjernetid i barnehage for barn i alderen 2 til 3 år med innvilget oppholdstillatelse og som bor i integreringsmottak. Det skal arbeides for økt bruk av midlertidig arbeidstillatelse for personer i mottak. Det vises også til endring av introduksjonsloven om at bruken av arbeids- og utdanningsrettede tiltak alltid skal inn i den enkeltes individuelle plan. Videre omhandler tiltakene å etablere hurtigspor for de flyktingene som står nærmest arbeidslivet, og forenkle godkjenningsordningene for medbrakt kompetanse.
4. Stortingsmelding 33 – NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. De sentrale tiltakene fra meldingen er som følger: Forsterke og videreutvikle tjenester i retning mot arbeid for både arbeidsgivere og arbeidssøkere, og utvikle effektive brukertjenester som bidrar til god opplevelse for NAVs brukere. Unge og flyktninger er en målgruppe som skal prioriteres for arbeidsrettet bistand. NAV skal så tidlig som mulig avklare hva brukerens helhetlige behov er, i samarbeid med brukeren. Og i tillegg skal det også stilles høyere krav om aktivitet og deltakelse fra den enkelte bosatte flyktning.

De lokale føringene i forbindelse med strategien har forholdt seg til satsingsområder, mål og strategi i kommuneplanens tilrettelagte samfunnsdel og overordnet arealstyring (vedtatt av

bystyret september 2017). Det dreier seg om en visjon *Kristiansand mot 2030 – en skapende by med ambisjoner*.

Kristiansand kommunes vedtatte handlingsplaner har følgende som mål og strategier innen asyl- og flyktningfeltet:

Nyankomne asylsøkere og flyktninger skal bli godt tatt imot og møter en kommune som raskt tilrettelegger for integrering i lokalsamfunnet. Kommunen skal fremstå som en åpen, tilgjengelig og nytenkende organisasjon i møte med tredje sektor, og kommunen skal bidra til at den frivillige og kommunale innsatsen blir målrettet og godt koordinert, samt utvikle nye former for samarbeid. Det dreier seg altså om at nyankomne flyktninger og innvandrere integreres i barnehage, skole, fritid, arbeid og samfunnsdeltakelse.

Strategien bygger på det tverrsektorielle forbedringsarbeidet innen flyktning- og integreringsfeltet i perioden vinter 2015 til høsten 2017, og forbedringsprosjektet ble etablert etterfulgt av flyktningkrisen.

Utfordringer tilknyttet kommunens innsats handler om at kommunen fremstår fragmentert både internt og overfor eksterne samarbeidspartnere. Videre fremstilles en mangel på felles retning for innsatsene innenfor flyktning- og integreringsfeltet. Det er for lite koordinering og samhandling i og mellom tjenester, og graden av individuell tilrettelegging av introduksjonsprogrammet er for liten.

Utfordringer tilknyttet levekår handler blant annet at om lavere sysselsetting blant flyktninger enn hos resten av befolkningen. Flyktningkvinner har lavere sysselsetting enn mannlige flyktninger, og flere flyktningfamilier har vedvarende lavinntekt sammenlignet med resten av befolkningen. Det påpekes også at flyktninger deltar i mindre grad i fritidsaktiviteter, foreningsliv og demokratiet. Ifølge Kristiansand kommune (2018) har det seg slik at flyktninger med medbrakt kompetanse ikke tilfredsstillende arbeidslivets kompetansekrav. Mange flyktnings psykiske, fysiske og sosiale helsetilstand er dårligere enn majoritetsbefolkningen. Og i Kristiansand lykkes skoleelever med flyktningbakgrunn dårligere enn andre storbyer, som Oslo og Drammen.

Utfordringer tilknyttet samhandling dreier seg om at Kristiansand ikke har utnyttet det fulle potensialet for økt deltakelse og inkludering for flyktningene i forbindelse med det store

mangfoldet av frivillige organisasjoner, foreninger, lag og trossamfunn. Kommunen mangler også en god nok dialog med innvandrersamfunn og religiøse samfunn, samt at det mangler gode arenaer for samhandling og koordinering mellom offentlig og frivillig sektor.

På bakgrunn av disse utfordringene, går strategien i retning mot en rekke satsingsområder. I forbindelse med hvert satsingsområde har kommunen formulert langsiktige mål («slik vi vil ha det») med tilsvarende strategier («slik gjør vi det»). Noen av målene har kommunen hentet fra tidligere vedtatte planer, mens noen har blitt utarbeidet relatert til prosessene som har pågått i forbindelse med utarbeidelse av strategien. Det skal følgende gjøres rede for de mest relevante.

1. Kommunen ønsker å nå målet om en helhetlig og koordinert kommunal innsats både eksternt og internt, for at nyankomne flyktninger raskt går i barnehage, skole, fritid, arbeid og samfunnsliv. Strategien innebærer å sikre at flyktningene raskt kommer i gang med norskopplæring og kvalifisering, og sikre de virkemidlene som fører til rask integrering i nærmiljøet. Enda et mål er tilstedeværelsen av en helhetlig og koordinert innsats fra kommunen. Strategiene for å nå det er som følger: Ha klare strukturer og arenaer som ivaretar dialog mellom kommunen og det flerkulturelle miljøet, sikre felles oppfattelse av integreringsfeltet, sikre at strategien for flyktning- og integreringsfeltet utvikles og implementeres, og at det tilrettelegges for informasjons- og servicetjenester tilpasset ulike brukergrupper.
2. Målene om kvalifisering og utdanning innebærer at alle får tilbud om en kvalifisering som gjør at flyktningene kan bli aktive bidragsytere. Samtidig er det et mål om at kommunen ligger på nivå med sammenlignbare kommuner med tanke på andel deltakere som går over til arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. For førstnevnte er strategiene å sikre et sammenhengende og effektivt kvalifiseringsløp, tilrettelegge for metoder der rollemodeller som for eksempel mentorer er sentrale forbilder og sikre at norskopplæring er på alle nivåer slik at det fremmer integrering for den enkelte. For sistnevnte innebærer strategiene å sikre gode overganger mellom ulike kvalifiseringstiltak, og sikre at introduksjonsprogrammet er målrettet, helhetlig og effektivt. I tillegg skal det sikres en norskopplæring som gjør deltakerne i stand til å

fullføre videregående opplæring, og tilrettelegge flere praksisplasser i kommunal og privat regi.

3. Angående arbeid og sysselsetting har kommunen som mål at sysselsettingsnivået for flyktninger er på linje med befolkningen for øvrig, samt flere praksisplasser i både kommunal og privat regi. For førstnevnte innebærer strategiene å tilrettelegge for at flyktningene kan ta ansvar for eget liv og kvalifisering/utdanning, og sikre at kommunen bevisst rekrutterer for å oppnå en speiling av medarbeiderne i forhold til kjønn, etnisk bakgrunn og funksjonsevne. Kommunen skal sikre at NAV sine virkemidler, ved behov, benyttes til å kvalifisere flyktningene til arbeid, og sikre at medbrakt kompetanse til flyktningene kartlegges. I tillegg skal kommunen sikre at flere flyktninger med høyere utdanning får arbeid på nivået de kvalifiseres til, og sikre at andelen av kommunalt ansatte med minoritetsbakgrunn gjenspeiler befolknings sammensetningen i Kristiansand kommune.

For sistnevnte mål handler strategien om å sikre at kommunen forpliktes til å fremskaffe flere praksisplasser innenfor alle tjenesteområder og utdanningsnivåer, samt sikre at det er et nødvendig samarbeid til stede med sentrale aktører innen nærings- og arbeidsliv.

4. Innenfor kultur fritid og frivillighet har kommunen satt seg fem mål med flere tilsvarende strategier for gjennomføring av dem. Det første målet er at kommunen fremstår som en åpen, tilgjengelig og nytenkende organisasjon i møte med den tredje sektor. For å få det til har kommunen satt som strategi å bidra til at den frivillige innsatsen blir godt koordinert og målrettet. At kommunen er en fasilitator overfor stabile samarbeid for å lykkes enda bedre med integreringsarbeidet, samt sikre forpliktende samarbeid med innvandrersamfunn. Det andre målet er at kommunen har tett samarbeid og god dialog med religiøse miljøer og kommunens innvandrersamfunn. For å få det til er kommunens strategier å sikre at det foregår regelmessig og forpliktende dialog, og forsikre at representanter inviteres inn som bidragsyttere i integreringsarbeidet. Det legges også til at innvandrersamfunnenes stemmer blir hørt. Det tredje målet er at kommunens innbyggere lever i mangfoldige nærmiljø. Da er strategiene å sikre at det finnes

møteplasser for alle, og at kommunens kultur -og fritidstilbud blir kjent. I tillegg skal det sikres at kommunens kultur -og fritidstilbud også blir benyttet av flyktningene. Det fjerde målet er at alle barn i skolealderen skal ha muligheten til å delta i minst en organisert fritidsaktivitet, og strategien er at skolen skal ved behov ha et forpliktet samarbeid med ledere for fritidsaktiviteter og andre kommunale tjenester. Kommunens femte mål er at innbyggere som er minoritetsspråklige deltar i organisasjonslivet på lik linje med den øvrige befolkningen. For å få det til er strategiene å sikre at dette temaet har fokus i introduksjonsprogrammet, og at nærmiljøkontaktene gir informasjon om ulike tilbud.

5. Kristiansand kommune har også anfre mål og strategier knyttet til flyktingenes levekår, helse, oppvekst og skole. Disse er viktige, men ikke så relevante i forhold til denne oppgavens problemstillinger. Derfor vil ikke det utdypes ytterligere.

4. Teoretiske rammeverk

Hvilke kunnskaper og teorier som finnes fra før om governance/samstyring, ledelse/styring i nettverk, styringsverktøy, kulturforståelse, koordinering og integrering blir grunnmuren for oppbyggingen av dette prosjektet. *State of the art* (hva vet vi av annen forskning) vil derfor være sentralt for temaets teoretiske rammeverk.

Noe som er spesielt viktig relatert til governancelitteraturen, og ikke minst viktig for integrering av flyktninger relatert til governance er selve *koordineringen* av slike prosesser. Derfor vil *generisk teori* med vektlegging på koordinatroroller i nettverksforbindelser også være relevant og inkluderende for temaets teoretiske rammeverk.

4.1. Governance – Samstyring på norsk

Governance er et utydelig men likevel viktig, mye omtalt og aktuelt begrep i moderne samfunnsstyring. Man kan gå tilbake til Roderick Arthur William Rhodes sin artikkel *The New Governance: Governing without Government* (1996), som utløste den akademiske debatten rundt temaet. Han gjorde nemlig en empirisk studie over lengre tid på endringer i Storbritannias offentlige sektors måte å styre samfunnet på.

Governance har mange tilnærminger. Ifølge Rhodes (1996:653) er det blant annet; *The minimal state*, *Corporate governance*, *The new public management (NPM)*, «*Good governance*», *A socio-cybernetic system* og *Self-organizing networks*.

Han selv påpeker at sistnevnte er den mest korrekte tilnærmingen av begrepets bruk. Det omhandler at ulike organisasjoner samarbeider for å gi best mulig offentlig service. Begrepet nettverk brukes for å beskrive flere gjensidig avhengige aktører involvert for å veksle ressurser for å maksimere resultatene, og for å unngå å bli avhengige av andre aktører. Governance omhandler i den forstand å styre nettverket. Nettverket innebærer en utbredt form for sosial koordinering, og styring av mellom-organisatoriske tilkoblinger på tvers av sektorer. En slik nettverksform legger vekt på rykte, tillit og gjensidighet mellom organisasjonene.

Rhodes (1996) bruker begrepet «*Hollowing out the state*» for å beskrive konsekvenser governance kan bringe med seg. Han hevder at offentlig sektor har blitt både mindre og fragmentert. Med denne påstanden tar han for seg tre hovedutfordringer.

Den første er *fragmentering av offentlige tjenester*, som fører til redusert kontroll av implementering. I denne oppgavens sammenheng kan det forstås som at kommunens ulike integreringstjenester leveres av mange ulike organisasjoner og institusjoner.

Den andre er *vanskeligheten av å styre* et kompleks sett av organisasjoner. Desentralisert serviceleveranse har gått sammen med sentralisering av økonomisk kontroll. Slike «hands off kontroller» gir tilstrekkelig innflytelse fra sentralt hold til å styre nettverket.

Den tredje er at *ansvarlighet* er en utfordring med virkningen av *Hollowing out*. Det begrunnes med at institusjonell kompleksitet tilslører hvem som har ansvar for hva.

Ifølge Røiseland og Vabo (2016:21) er:

«[...] Samstyring definert som *den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*. Samstyring henspeiler dermed på at ulike aktører samarbeider, og at dette samarbeidet har relevans for offentlig styring.»

Et slikt samarbeid for samfunnsstyring finner gjerne sted gjennom strukturer der ulike aktører som er mer eller mindre likeverdige samhandler tilknyttet til en eller annen oppgave. Røiseland og Vabo (2016:22,23) omtaler tre aspekter ved samstyring. De er som følger:

1. Aktørene som er berørte i samstyringen er *gjensidig avhengige*. Det innebærer at aktørene prøver å oppnå noe som de kun kan få til i fellesskap. Det kan være for eksempel et problem alle parter ønsker å løse, eller at de forsøker å opprettholde en oppgave de er pålagt å ivareta. Dermed vil de ulike aktørene spleise sammen ressurser som blant annet penger, ekspertise, lokalkunnskap osv.
2. *Måten beslutninger fattes på*. Ettersom aktørene er avhengige av hverandre er det ganske så selvsagt at maktbruk gjennom direktiver og rene kommandoer ikke vil være det mest effektive. Konsekvenser av at noen bruker makt kan i verste fall være at en eller flere aktører med viktige ressurser trekker seg fra samarbeidet. Dermed følger dette at samstyringsbeslutninger må baseres på *diskurs* eller *forhandlinger*. Å fatte beslutninger i fellesskap har i tillegg store implikasjoner for måten det offentlige kan styre på. Da må det offentlige gjerne støtte seg på insentiver, myke styringsmidler og ledelse, fremfor lover og regler. Dette vil bli en tilnærmet indirekte styringsform som også må støtte opp under koordineringsprosessene mellom aktørene, men utfallet av prosessene kan ifølge Røiseland og Vabo (2016) i liten grad styres direkte.
3. *Et forsøk på å få til noe*. Det handler om at samstyringen er en *planlagt og målrettet* aktivitet, og ikke kun et fellesskap av aktører som finner sammen av tilfeldigheter. At det er målrettet innebærer at helt vanlige organisasjonsprosesser inkluderes. Det betyr at samstyringen skal inkludere fastsatt mål, valg av virkemidler, utforming av strategier og koordinering av ulike aktiviteter. Røiseland og Vabo (2016) påpeker at litteraturen om samstyring normalt knyttes til litteraturen om nettverk, men de hevder at på bakgrunn av at begreper som roller, lederskap og makt også har noe relevans i studiet av samstyring, vil derfor også klassisk organisasjonsteori være en nyttig innfallsvinkel.

Det er viktig å merke seg at til tross for at Røiseland og Vabos definisjon av samstyring vektlegger en *ikke-hierarkisk prosess*, omfatter samstyring til en stor grad både vertikale og

horisontale relasjoner. Det kommer godt til uttrykk gjennom det som kalles *multilevel-governance* (MLG). MLG oppfattes i denne terminologien som vertikal samstyring, og ettersom vertikale relasjoner gjerne relateres til et hierarki med over -og underordnede styringsnivåer, kan dette fort virke motsigende.

Jarle Trondal (2017) hevder at i nyere tid er gjennomstyringen av politisk orden best fanget opp av MLG-begrepet. Denne tilnærmingen ser den europeiske politiske ordenen som et polymorfisk system som innlemmer governance-nivåer til en kompleks kule bestående av separate, men mellomtilkoblede politiske institusjoner med ulike nivåer av autoritet.

En god måte å se MLG-tilnærmingen på er at det foreslår måter å konseptualisere institusjonelle konfigurasjoner, som maktfordeling og transformasjon av europeisk politikk. Tre teoretiske ideer om MLG er som følger:

Den første kalles *separasjonsmodellen*, som handler om at territoriale nivåer av staten (EU, stat, region og kommune) er uavhengige og ulike nivåer. Fokuset på nettverket ligger mellom nivåene og ikke innad. For eksempel hvis en region eller kommune reiser til Brussel, kan det være for å påvirke EU, eller søke relevant informasjon om regionen eller lokaldistriktet. Den andre kalles *nestetmodellen*. Her er fokuset forandret til grad av interaksjon mellom nivåene. Det tilsier at nivåene er mer avhengige av hverandre, men likevel er det fortsatt et hierarki. Utfordringen med dette er uavhengighet og suverenitet som rene nivåer. Den tredje kalles *fusion-modellen*, som ser på det hele som et sammenslått nivå av governance. Her ligger fokuset direkte på en «felles orden» istedenfor ulike nivåer. Det vil si at man ikke kan se forskjell på nivåenes innside og utside, i motsetning til den første modellen. Dette kan ses på som integrasjon på det høyeste, for eksempel ved at EUs medlemsstater ikke vil ha betydning, når EU er en felles «orden».

I realiteten inkluderer offentlig styring både en kombinasjon av de ulike modellene og utelukker noen (avhengig av ulike situasjoner). Da kan man se dette som en viss grad av sammenkobling mellom ulike styringsnivåer. Det vil være sammensatte systemer av flere aktører og en bred arena for autoritet. Samtidig blir sentrale myndigheter ansett som spredt og fragmentert. Det betyr at en viss grad av integrasjon mellom nivåer bringer med seg en

viss grad av fragmentering av hvert styringsnivå. For eksempel finnes det ikke tilfeller der det er både integrasjon på tvers av nivåer og samtidig integrering av territorielle stater samtidig.

I tillegg beskriver Trondal (2017) *Multi-level administration* (MLA) som en annen dimensjon ved governance-konseptet. Han mener tradisjonelle studier av en helhetlig politisk orden, ikke ha vektlagt den administrative dimensjonen med governance i den grad den burde vært vektlagt.

MLA-tilnærmingen sier ikke at MLG er feil, men heller at det ikke dekker det hele. MLA foreslår et konseptualisert rammeverk, som tar i betraktning den administrative siden som et supplement. I motsetning til MLG foreslår MLA at forskningsfokuset burde endres fra regioner mot det administrative på forskjellige nivåer i en regjering. Prinsipielt innebærer det å rette fokuset mot administrative sub-enheter som for eksempel innenriksbyråer, direktorater og etater på ulike hierarkiske nivåer, byråer av internasjonale organisasjoner og hvordan disse er i relasjon med hverandre. Med referanse til Hofmann & Turk (2006) har Trondal (2017:98) påpekt at den fler-nivålige naturen i MLA visualiseres som nestede nettverk-administrasjoner, der institusjoner på ulike nivåer er i relasjon med hverandre for å gjennomføre en oppgave.

Bouckart, Peters & Verhoest (2010) bruker begrepet *Whole of government* som en tilsvarende tilnærming til governance, og begrepet oppsto ifølge dem som en reaksjon på NPM. Prinsippene til NPM om organisasjoners enkeltformål hadde bragt for mye fragmentering, selvsentrerte autoriteter, mangel på samarbeid og mangel på koordinering i New Zealand, samt at dette hadde hemmet effektiviteten i offentlig sektor for New Zealand.

Som nevnt har begrepet governance mange tilnærminger, men det er stor enighet blant teoretikerne på feltet om grunnen til at slike organiserte nettverk oppstår. Det som ligger til grunn for fremveksten av governance er at samfunnet har vært i endring og vil fortsette med det. Det vil naturligvis også påvirke styring og ledelse og hva slags styringsverktøy som er relevante i enhver situasjon. I moderne tid viser det seg at samfunnsutfordringer har blitt såpass komplekse at den enkelte organisasjon ikke har kapasitet til å løse dem alene. Disse samfunnsutfordringene kalles gjerne for *wicked problems*, og kan ses på som et resultat av

endringene i samfunnet der både offentlig sektor, privat sektor, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet er påvirket av samfunnsendringene over tid.

4.2. Wicked problems

Brian W. Head & John Alford (2003:712) påpeker at:

«Not unexpectedly, some public officials find it challenging to handle the more difficult problems facing them. This is especially true of what have been called “wicked problems” — those that are complex, unpredictable, open ended, or intractable.»

Uttalelsen over viser tydelig til at wicked problems bringer med seg utfordringer som offentlige tjenestefolk støter på. For å være helt konkret er noen eksempler på slike «wicked problems» *å forebygge kriminalitet, å tilby best mulige helsetjenester, å motvirke klimaendringer, redusering av fattigdom og ikke minst inkludering av flyktninger.*

Ifølge Head & Alford (2003:712) er det ulike grader av kompleksitet, som kan forstås med referanse til flere dimensjoner. De hevder at selv om avgjørende «løsninger» er sjeldne, er det mulig å ramme opp delvis foreløpige handlingsmuligheter mot wicked problems.

Begrepet er generelt assosiert med *sosial pluralisme* som innebærer flere interesser og interessegruppers verdier, *institusjonell kompleksitet* som innebærer mellomorganisatoriske samarbeid og flernivå-governance, og *vitenskapelig usikkerhet* som innebærer fragmentering og gap i pålitelig kunnskap. Head & Alford (2003:716) argumenterer på sin side for at selv om alle «løsninger» for å håndtere wicked problems er nødvendigvis åpent for videre avhøring og tilpasning, så behøver ikke det å være en dårlig ting. Robuste fremgangsmåter for evaluering er ikke alltid godt egnet til å hjelpe offentlige tjenestemenn til å forstå påfølgende forsøk på å adressere pågående sosiale problemer som kriminalitet, fattigdom, overgrep, inkludering osv. I tillegg vil forskjellige verdiperspektiver på mange problemer utelukke dannelsen av enighet. Imidlertid argumenterer Head & Alford(2003:716) for at viktige lærings -og evalueringsprosesser kommer ut av den adaptive ledererfaringen ved å jobbe på flere nivåer med en rekke politiske instrumenter. Videre påpeker de at prosessen med demokratisk politisk debatt gir solid testgrunnlag for å sile de praktiske fordelene ved alternativer, og for å vurdere støtte til politiske valg.

Head & Alford (2003:716,717) referer til Heifetz (1994) sitt arbeid om lederskapsforslag til typologi om ulike problemsituasjoner konfrontert mot ledere. Den første innebærer at både definisjon på problemet og løsningen er tydelig for beslutningstakeren. Slike situasjoner vil kreve teknisk arbeid fra beslutningstakere og de som er underlagt deres beslutninger. Den andre typen situasjon innebærer at problemdefinisjonen er tydelig, men ikke beslutningen, typisk fordi det er vanskelig å identifisere relevante relasjoner til årsakseffekt. Derfor blir læring og diskusjon nødvendig av både offentlige ledere og interessegrupper som ledes. Den tredje typen av situasjoner innebærer at både problemdefinisjonen og løsning er utydelige, og mer omfattende læring og diskusjon er nødvendige for alle berørte. Head & Alford prøver å fremheve at ikke alle problemer er så enkelt som «tamme» eller «wicked» som det fremstilles i Heifetz 3 ulike type situasjoner, der den første er «tam» ,den andre er mer tilnærmet «wicked» og den siste helt wicked.

Head & Alford(2003:718) påpeker at; generelt er det slik at jo mer komplekst og avvikende en situasjon er, jo mer «wicked» vil problemet være, fordi kompleksitet og avvik skaper utydeligheter for beslutningstakere. Formen til en bestemt situasjon vil også være knyttet til en rekke faktorer, institusjonelle ordninger, gruppeadferd, ideologier, problemhistorikk, forskningsresultater, medieforstyrrelser osv. Derfor er det forskjellige typer av slike «onde problemer», og forskjellige typer av passende svar for dem. Hovedsakelig er det mer utfordrende å takle slike onde problemer enn å delta i en samstyringsprosess, for å løse dem.

De argumenterer altså for at begrepet «wicked problems» skal innebære en mer pragmatisk tilnærming, der type respons til wicked-problems-situasjoner er skreddersydd inn i type kompleksitet som problemet fremstilles som.

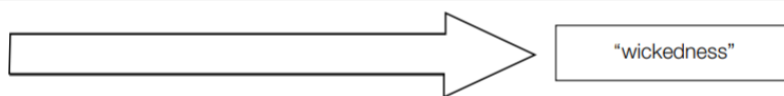
Målet med å arbeide med lignende problemer er sammenhengende handlinger, og ikke endelige løsninger. Utfordringen for offentlig sektors ansvarlige og analytikere kan innebære å etablere muliggjørende betingelser, der foreløpige løsninger diskuteres og avgjøres. Offentlige beslutningstakere kan av og til hevde å tilby løsninger på komplekse problemer ved å for eksempel omdefinere dem, men Head & Alford (2003) argumenterer for at noen tilnærminger sannsynligvis vil være bedre enn andre, og at noen kombinasjoner av

tilnærminger kan være effektive for å finne foreløpige løsninger på noen av de komplekse problemene.

Med referanse til Koppenjan & Klijn (2004) påpeker Brian W Head (2008:103) at *Kompleksitet, usikkerhet og avvik* er det som skal til for at et problem kan kalles for wicked. Men kriteriene ligger i at det innebærer ulike grader av kompleksitet og usikkerhet samtidig som omfanget av verdibasert avvik blant interessegrupper har betydning for om problemet kan omtales som wicked eller ikke. Head (2008:103) har vist en tabell som illustrerer nettopp det, og den ser ut som følger:

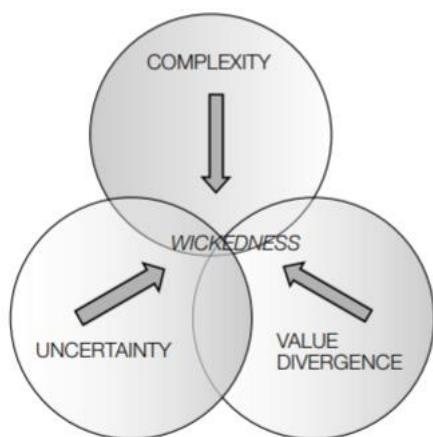
Table 1: Complexity, uncertainty and divergence

Complexity of elements, sub-systems and interdependencies	Low	Moderate	High
Uncertainty in relation to risks, consequences of action, and changing patterns	Low	Moderate	High
Divergence and fragmentation in viewpoints, values, strategic intentions	Low	Moderate	High



Tabell 1: kompleksitet, usikkerhet og avvik

Selv om kompleksitet er en tydelig egenskap med wicked problems, kan ikke det alene utløse et wicked problem. Det begrunner Head(2008) med at det er mange aspekter med kompleksitet som er ansvarliggjort med vitenskapelige analyser og teknisk/ingeniørbasert kontroll. Han påpeker videre at når seriøse uenigheter blant interessegrupper er kombinert med kompleksitet og usikkerhet, har vi krysset en dørterskel. Dermed vil slike sammenslåinger av relasjoner representere en forhøyet «wickedness». Under viser jeg til den samme figuren som Head (2008:104) bruker for å illustrere dette:



Figur 1: «wicked» som en sammenslåing av kompleksitet, usikkerhet og avvik.

Ifølge Head (2008:104) er det viktig å understreke at mønstrene kan variere veldig blant politiske utfordringer eller problemdomener. Mønstrene vil også endres over tid som følge av at gamle avtaler undergraves av situasjoner, for eksempel ved at nye utfordringer flyttes inn i den politiske oppmerksomhetssyklusen; eller ved at nye virkemiddelapparater brukes på et bredere spekter av områder.

Det fremmes også av Head (2008) at forskning på offentlig ledelse, som tar noen ledetråder fra offentlig styringspraksis har begynt å ta opp ikke bare de konseptuelle vanskene, men også de praktiske utfordringene med å håndtere «wicked problems» og komplekse usikkerheter. De siste tiårene er det tre relevante ledelsestrender som har tiltrukket forskernes oppmerksomhet.

Den første er NPM, den andre er crossagency koordinering og den tredje er mer inkluderende tilnærminger til interessegruppers engasjement. Den førstnevnte har søkt mer systematiske forbedringer i effektiviteten til offentlige etater og dermed i sin kapasitet til å forbedre tjenester. I tillegg har NPM tillatt noe nytenkning om tradisjonelle måter å definere program mål og instrumenter med potensielle gevinst i ressurs- og programeffektivitet.

Den andre omhandler at koordinering på tvers av sektorer fremstilles som høyere prioritert for offentlig sektor, da flere saker ser ut til å kreve en tilkoblet tilnærming på tvers av porteføljer innen hver jurisdikasjon og på tvers av regjeringsnivåer. Head (2008) hevder at koordinering mellom offentlige etater, som for eksempel på tvers av porteføljer for

utdanning, helse og samfunnsutvikling, er like viktig som koordinering mellom offentlig sektor -og næringslivsorganisasjoner.

Den tredje ledertrenden omhandler en rekke komplekse utfordringer, som har krevd nærmere konsultasjon og engasjement med ikke-offentlige interessegrupper- og nettverksmetoder som blir prøvd ut.

4.3. Koordinering av nettverk

Når det snakkes om koordineringsmekanismer for samfunnsstyring referer Røiseland og Vabo (2016:16) til Bouckaert et al. (2010) om at det er tre typer samfunnsstyring. Den første kalles det klassiske hierarkiet. Den andre er markedsmodellen. Den tredje er nettverksmodellen.

Det klassiske hierarkiets formål innebærer å bevisst designe arbeidsoppgavenes koordinering, og direkte kontrollere gjennom en Top-down systematikk. Det innebærer tydelige normer, regler, standarder, rutiner, overvåkning, inspeksjon og intervensjoner. Myndighetenes rolle karakteriseres som et overordnet Top-down-systematisk hierarki. Denne koordineringsmekanismen ble praktisert via et styringsregime som kalles for den offentlige administrasjonen. En slik form for samfunnsstyring vektlegger styring gjennom lovgivning og byråkratiets utforming av regler og retningslinjer. Her skiller det skarpt mellom politikk og administrasjon ved at politikere utformer politikken, mens byråkratene iverksetter den. Samtidig skiller det også skarpt mellom offentlig sektor, privat sektor og frivillig sektor.

Markedsmodellen kom som et brudd på det klassiske hierarkiet, ved at flere private aktører nå skulle få bidra til samfunnsstyringen. Private organisasjoner kunne nå levere tjenester på vegne av offentlig sektor og seg selv. Denne modellen er tilsvarende litteraturen om NPM. Denne tilnærmingens påstand bygges på at mer involvering fra privat sektor inn i det offentlige effektiviserer goder og tjenester. NPM oppfordrer også til mer desentralisering og spesialisering. Denne modellen tar utgangspunkt i å maksimere profitt, tilsvarende en økonomisk teori der aktører kalles «rasjonelle». Resultater innenfor denne formen for samfunnsstyring skapes som regel spontant basert på tilbud og etterspørsel. Myndighetenes rolle i dette handler om å skape og vokte over markedet, men aktørene er fremdeles

uavhengige. For å få til et velfungerende marked kreves det at aktørene forhandlet med hverandre, og får nødvendig informasjon.

Nettverksmodellen, samstyringsmodellen, governancemodellen eller «whole of government», som Bouckaert et al. (2010) kaller det, kan ha som formål å både bevisst designe og kontrollere arbeidsoppgavenes koordinering, men også spontant skape resultater basert på tilbud og etterspørsel. Aktørene i det mellomorganisatoriske nettverket har ifølge Røiseland og Vabo (2016) et horisontalt styringssystem, for å legge til grunn felles verdier, felles problemforståelse, gjensidighet, lojalitet, tillit og uformelle evalueringer.

Myndighetenes rolle i dette innebærer å legge til rette for nettverksorganiseringen, med både å styre, å lede, men også gjennom deltakelse. Bakgrunnen for denne nettverksmodellen for samfunnsstyring er basert på en oppfattelse av at produksjon av tjenester og iverksetting av offentlig politikk har blitt såpass komplekst og fragmentert, at det har oppstått et behov for interorganisatoriske samarbeid med andre organisasjoner fra både privat og frivillig sektor.

Bouckaert et al. (2010) beskriver koordinering av nettverk gjennom tre faser. Det innebærer for det første begrepet «*cooparation*», som handler om å skape relasjoner mellom organisasjoner, for å bli enige om felles fordeler. For det andre innebærer det begrepet «*coordination*», som handler om å etablere formelle strukturer og prosedyrer for å fremme bedre koordinering mellom organisasjonene og individene innad og på tvers av organisasjonene. Den tredje fasen innebærer begrepet «*collaboration*», som handler om selve virkningsprosessen av samarbeidet mellom de berørte organisasjonene.

Bouckaert et al. (2010) tar i boken *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* utgangspunkt i at oppfølgingen av NPM-doktrinene i OECD-land har hevet spesialiseringsnivået i offentlig sektor. Nettopp det skal ha ført til fragmentering av ledelse. Boken introduserer nyere koordineringsmekanismer basert på nettverkstype-mekanismer og markedstype-mekanismer istedenfor hierarkistype-mekanismer, for å kunne redusere fragmenteringen. Det gjøres ved å sammenligne den nye statsstrukturen og kombinere fordelene av spesialisering og autonomi med fordelene av koordinering.

Begrepet *Whole of government* blir som i mange andre organisatoriske nettverkslitteraturer brukt som en betegnelse på reaksjonen mot NPM. I boken påpekes det at NPM-prinsippene som hadde ført til selvcentrerte autoriteter og mangel på samarbeid og koordinering, hadde hemmet effektiviteten i New Zealands offentlige sektor.

For å tydeliggjøre dette tar Bouckaert et al. (2010) for seg to konsepter tilknyttet koordinering. Det første konseptet kaller de for «*Joined-up government*». Det defineres som en gjennomgang av Storbritannias styringsressurser for å oppnå horisontale og vertikale koordineringstanker og handlinger. Det omhandler koordinering av politikk og iverksettelse i en mellomorganisatorisk sammenheng, på tvers av departementer, byråer, etater, direktorater osv. Fordelen med det er ansett som at det kan kartlegge sosiale samfunnsproblemer som er wicked, slik som f. eksempel i samband med inkludering.

Det andre konseptet tilknyttet koordinering kalles for «*Holistic government*», som viser seg å være en enda mer ambisiøs oppgave. Mens «*joining up*» referer til kun sammenhengen mellom organisatoriske avtaler om programmer, politikk eller byråer, peker «*holistic government*» på etablering av tydelige og gjensidig forsterkende mål, i arbeidet med å nå resultater.

Alt i alt referer de to overnevnte konseptene til «*whole of government*». Dette er ikke nødvendigvis en rekke ideer og redskaper, men heller en tilnærming som definerer den problematiske fragmenteringen i offentlig sektor, med et ønske om å øke koordineringsnivået. Denne trenden anses derfor som en form for Post-NPM.

Videre i boken til Bouckaert et al. (2010) redegjøres det for noen koordineringsdimensjoner og dimensjoner av politikk og administrasjon.

Den første koordineringsdimensjonen kalles for «*negativ koordinering*», og innebærer kun avtalen mellom aktører. Relatert til samstyring kan denne dimensjonen betraktes som ikke noe annet en et minimums tilnærming til koordinering. Aktørene kan benytte taktikk, men de skal ikke skade hverandres program og operasjoner.

Den andre koordineringsdimensjonen kalles for «*positiv koordinering*», og er en mer krevende prosess å koordinere. Det innebærer at noen aktører må gi opp noen politiske mål,

og noen av metodene som målene kan oppnås på, til det formål å oppnå et høyere prioritert mål. Slike mål kan eventuelt være gitt av regjeringen.

Den tredje koordineringsdimensjonen kaller Bouckaert et al. (2010) for «*inside and outside*». Det vektlegger søkelyset på at offentlig sektors forskjellige organisasjoner og institusjoner samarbeider med hverandre for å gi et bedre tilbud om produkter og tjenester. Det tas også i betraktning at offentlig sektor kan samarbeide med private profittsøkende eller ikke profittsøkende aktører, men det er ikke fokuset i boken deres.

Den fjerde koordineringsdimensjonen kaller Bouckaert et al. (2010) for «*horisontal koordinering*». Det omhandler samhandling mellom aktører på det samme hierarkiske nivået.

Den siste koordineringsdimensjonen kalles for «*vertikal koordinering*», og det er det motsatte av horisontal koordinering. Her samhandler aktører fra forskjellige hierarkiske nivåer med hverandre. Begge er viktige og nødvendige for å produsere offentlige tjenester eller produkter på den mest effektive måten.

Den «*politiske og administrative dimensjonen*» er nært relatert til koordineringsdimensjonene. Den politiske og administrative dimensjonen omhandler de politiske aktørenes ansvar for måten de formulerer seg på og styrer programmer. Med det vektlegges altså ikke administratorer som jobber hverdagslig med implementeringsprosessen. Logikken med sikte på politisk ansvar og koordinering ligger i presset de kan gi organisasjoner for å gjennomføre politikken så effektivt som mulig.

Bouckaert et al. (2010), konkluderer med at koordinering har vært sentralt i offentlig sektor lenge, men søkelyset på det har økt siden 2000-tallet. Til tross for viktigheten av koordinering er det likevel utydelig hvordan koordinering og ledes utvikles innenfor ulike politiske systemer. Omfanget rundt koordinering er mye og konseptualiseres til en bredere tilnærming enn det mesteparten av litteraturen utdyper.

4.3.1. Brobyggerens rolle

For å få koordinert et nettverk av organisasjoner og institusjoner til å jobbe mot et felles mål, kreves det en innsats for å få sammenslått disse. Med det til grunn anses en *koordinator*

som en medarbeider, som løser oppgaver og skaper et organisatorisk nettverk på tvers av grenser. For eksempel en folkehelsekoordinator, eller i denne oppgavens relevans en flyktnings-koordinator.

Paul Williams (2012) beskriver denne medarbeideren som en «boundary spanner». Det kan kalles en «brobygger» på norsk. En slik rolle er forankret innenfor de teoretiske rammene for ledelse, koordinering og governance av multibyråder på tvers av sektorer og arenaer.

Paul Williams (2002) beskriver brobyggeren som en form for leder. Han skiller mellom moderne og postmoderne ledelse. Førstnevnte er tilnærmet hierarkiske prinsipper, der kostnader og ansvar tas i betraktning for å lede aktørene i en bestemt retning. Sistnevnte er tilnærmet nettverksprinsipper. Det innebærer å samstyre med bekymringer for kommende handlinger, samtidig som det er et økende behov for handling. Denne formen for ledelse tar ansvar for innkalling av interessegrupper og forenkler kollektive handlinger gjennom oppgave- og ansvarsfordeling. Williams (2002) hevder at det er denne formen for ledelse som er best rustet til å håndtere wicked problems.

Brobyggerens rolle i offentlig sektor med multiorganisatoriske omgivelser består av en rekke elementer, men her skal det tas utgangspunkt i fire elementer som Williams (2012) kaller for; *the reticulist*, *the interpreter*, *the coordinator* og *the entrepreneur*. Brobyggerrollen relateres altså til disse elementene ved at de besitter en nøkkelkompetanse relatert til elementene. Kompetansene er blant annet teknologiske og/ eller menneskelige ferdigheter, kunnskap om felt for profesjoner, eller at de har erfaringer med rollen fra tidligere.

Brobyggeren som reticulist (nettverker) er ifølge Williams (2012:39) definert som individer som er spesielt gode på å sammenslå interesser, profesjoner og organisasjoner. Det innebærer å forbinde nettverkene for å få til felles muligheter. Brobyggeren som en nettverker prøver å påvirke aktører på en symbolsk måte, med å strukturere og ramme situasjoner gjennom utveksling og forhandlinger. Denne brobyggerrollen kan også anses som en informasjonsformidler, som opptreer som en gjensidig betrodd person til å bygge broene for informasjonsformidlingen, en som reduserer kommunikasjonskostnader, bidrar til å etablere felles mål, og legger til rette for bedre koordinering.

Brobyggeren som interpreter (kommunikator) til forskjell fra nettverkeren, er ikke så avhengig av ferdigheter til å styre annerledes og kommunisere effektivt i samhandlende felt. Som Williams (2012) beskriver det, er altså ikke kommunikatoren så veldig opptatt av å opptre som en formidler eller portvakt. Kommunikatoren har mye av sitt søkelys på å investere tid til å gni en effektiv og fungerende relasjon mellom aktører, for å visualisere en felles oppfattelse av det som ønskes å oppnås i samarbeidet. Det er med tanke på at når brobyggeren for eksempel inviterer ulike aktører til et møte, samles folk fra diverse organisasjoner, profesjoner og sosiale bakgrunn for å forfølge en gjensidig fordelaktig agenda. Kommunikatorens kommunikasjon innebærer da å påvirke, skape relasjoner, koalisjoner og tillit på tvers av grenser.

Brobyggeren som coordinator beskrives som arbeidet brobyggeren gjør i forbindelse med koordinering og organisering av samhandlingsprosessen. Med tanke på rekkevidden av involverte aktører er det krevende i seg selv for brobyggeren å planlegge, koordinere, få tjenester levert og administrere multibyråder. En slik brobygger må for eksempel ta hensyn til å forsikre at alle aktørene skal behandles rettferdig og inkluderende. Det må da gjøres gjennom effektive ressurser for kommunikasjonen, deling av informasjon og prosessen for beslutningstaking. Brobyggeren som coordinator dreier seg mye om å være i stand til å oppbygge god arbeidsrelasjon mellom en rekke folk som representerer ulike organisasjoner, effektiv kommunikasjon og gode organisatoriske nettverksferdigheter. Vedkommende sitt arbeid inkluderer videre å overvåke, organisere prosessen, samle og styre menneskelig innsats mot et resultat.

Brobyggeren som entreprenør etterspør bruksområder for nye ideer, kreativitet og sidestilt tenkning. Samtidig avviser denne brobyggeren konvensjonell praksis. Vedkommende beskrives om en som legger mye vekt på viktigheten av å løse wicked problems med å være kreativ, optimistisk og tilrettelegging for innovasjon. Det innebærer at vedkommende er en «changemaker» og koalisjonsbygger.

Dette er ideelt sett beskrivelsen av elementer en brobygger som jobber med ulike oppdrag bør ha. Samtidig er det tre avgjørende ferdigheter en brobygger bør besitte uavhengig av hvilket element vedkommende relateres til. For det første bør brobyggeren ha *personlige egenskaper* som; evnen til aktiv lytting, være empatisk, må kunne håndtere konflikt,

forhandle og forenkle. For det andre er det nødvendig at brobyggeren skal kunne *lese og skape sosiale nettverk*. Det innebærer å kunne tenke over hvilke relasjoner som må styrkes for å nå ønskede resultater, og samtidig forsikre at nettverket etableres før det er behov for det. For det tredje bør brobyggerne ha egenskapene til å påvirke prosessen *uten autoritet*. Det gjøres ved å innhente riktig ekspertise, skape gode relasjoner og samtidig skape tillit mellom seg selv og aktørene og aktørene seg imellom. Begrepet tillit er veldig sentralt for en brobyggers arbeid.

4.4. Styring og ledelse i nettverk

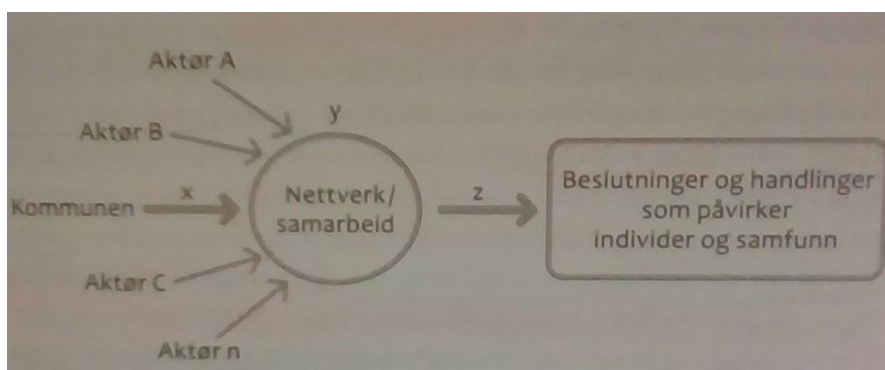
Hva som skiller styring fra ledelse kan fort virke ganske utydelig, men begrepene henger sammen. Det skal nå forsøkes å redegjøre for begrepenes sammenheng relatert til nettverksstyring.

Røiseland og Vabo (2016:74) beskriver styring som et typisk systematisk fenomen, som omhandler hvordan menneskelig atferd forsøkes å bli påvirket gjennom økonomiske og administrative rammeverk. Ledelse beskrives som et sosialt fenomen, der adferd påvirkes gjennom personorienterte aktiviteter, og med det står relasjoner mellom mennesker sentralt.

Når det snakkes om begrepet *styring*, kan det deles inn i to. Den ene delen er å fatte beslutninger. Den andre delen handler om gjennomføring av beslutningene i praksis. Dermed kan det sies at styring dreier seg om å påvirke og forandre samfunnet på en planmessig og bevisst måte. «Styring er en kjerneoppgave i all politisk virksom» (Røiseland & Vabo 2016:10). Med det sitatet er det selvsagt at kommuners integreringsarbeid også trenger å styres.

Når flere aktører styrer (gjennomfører) integreringsarbeidet i Kristiansand sammen, er vi inne på at integreringsarbeidet «samstyres». Under samstyringsprosesser gjennomføres koordinering gjennom samarbeid, og dermed blir en del av styringsmetodene i hierarkisk baserte organisasjoner irrelevante. Det er fordi at i slike samarbeid ønsker aktørene hovedsakelig å både gi og ta. Samtidig er det normalt at visse aktører i samarbeidet har mer makt eller innflytelse, men så lenge samarbeidet er frivillig, kan ikke noen aktører alene diktere eller autorativt koordinere andre aktører.

Når et samstyringsprosjekt skal gjennomføres av kommunen, som er tilfelle for introduksjonsordningen, foregår dette imidlertid indirekte. Røiseland & Vabo (2016:43) illustrerer en enkel figur, som også benyttes i denne oppgaven for å illustrere at ansvar og oppgaver innenfor mellomorganisatoriske samarbeid ivaretas i lag med deltakende aktører i nettverket. Figuren kalles i denne oppgaven figur 2, og den ser slik ut:



Figur 2: Relasjoner i forbindelse med styring ved samstyring

Ansvarlighet forutsetter at aktørene i nettverket har en viss oppfattelse av måten samstyring fungerer, samt at det kan vurderes ut ifra forventninger fra forskjellige interessenter. Det kan enten være interne som styrer eller andre samstyringsdeltakere, eller eksterne som finansierende organer, brukere av tjenesten eller berørte samfunnsinteresser.

Røiseland & Vabo (2016) tar for seg tre tilnærminger for styring av samstyring. Den første kaller de for «skreddersydd metastyring». Med skreddersydd menes det at det tas utgangspunkt i en avgrenset samstyring. Siden litteraturen har en viss uenighet om hva metastyring innebærer, skal det ikke gås dypere inn på det her. Røiseland & Vabo (2016) legger selv til grunn at det handler om å styre organisatorisk samarbeid, nettopp slik det er illustrert i figuren ovenfor.

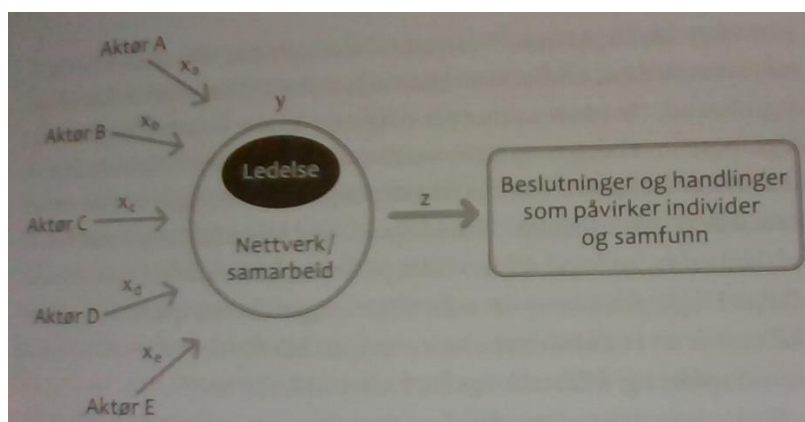
Den andre tilnærmingen kalles for «*New public management*» Det omfatter kort fortalt at styring av nettverk har en rekke likhetstrekk med NPM i måten å styre på. Røiseland & Vabo (2016:56) påpeker at i NPM er en av de grunnleggende argumentene at direkte politisk styring er ineffektivt, og at effektiviteten øker dersom det er mer av indirekte politisk styring. Det innebærer på samme måte som samstyring at det trenger styringsverktøy, som kan sikre effektiv styring og samtidig tillate at aktørene får nok rom til å fatte selvstendige beslutninger om visse aktiviteter.

Med dette utgangspunktet tas det *resultatstyring* og *strategisk styring* som to tilnærminger innen NPM. Førstnevntes hovedidé innebærer å utvikle egnede måter for produksjonsmåling for å kunne forbedre offentlig sektors tjenesteproduksjon. Det krever at resultatene knyttes til definerte overordnede mål, fastsatt av politiske myndigheter. Sistnevnte refererer til at autonomi overlates til det organiserte samarbeidet mellom aktørene. Med referanse til B. Guy Peters, peker Røiseland & Vabo (2016) på tre typer strategiske tilnærminger til samstyring; styring gjennom budsjett og personell, styring ved bruk av «myk regulering», og styring gjennom tillit og verdier. Myk regulering innebærer kort fortalt mangelen på formell autoritet og legitimitet, gjerne forhandlingsbasert.

Den tredje tilnærmingen kalles for «Det allmenne styringskonseptet». Det tar utgangspunkt i påstanden om at styring av organisatorisk nettverk i grunn ikke skiller seg fra annen type styring. Det dreier seg om at offentlig sektor har de samme styringsverktøyene å benytte i samstyring som annen type politiske utfordringer. Røiseland & Vabo (2016:59) argumenterer for at et allment styringskonsept også kan være formålstjenlig i en situasjon med samstyring.

Ledelse av samstyring kan omtales som et forsøk på å fatte felles beslutninger og påvirke adferd gjennom en rekke formaliserte styringsverktøy. Røiseland og Vabo (2016:74) holder fast ved at det er det relasjonelle som er hovedfokus i ledelse.

Røiseland & Vabo (2016:77) illustrerer en utviklet versjon av den forrige figuren for å illustrere hvilken plass ledelse har i samstyringen. I denne oppgaven kalles den for figur 3, og den ser slik ut:



Figur 3: Aspekter ved ledelse og styring ved samstyring

Figuren illustrerer at ved samstyringsprosesser er det uoversiktlig hvor stor grad aktørene har autoritet. Det er naturlig å tenke seg at jo mer det er å styre, jo mer forutsetter det også ledelse i et samarbeid. «Ved ledelse av samarbeid er det et fremtredende argument at jo mer omfattende og produksjonsorientert samstyringen er, jo høyere krav settes det til styring forstått som systembasert påvirkning (Røiseland & Vabo 2016: 75,76). Men det innebærer samtidig behov for å tolke rammebetingelsene og tilpasse samarbeidets aktiviteter gjennom ledelse.

Ledelse i et organisatorisk samarbeid innebærer altså hovedsakelig ingen sentral autoritet over andre aktører, fordi involverte aktører oftest er frivillig med i samarbeidet. Røiseland og Vabo (2016) beskriver også ledelse i nettverk som ikke styrt mot fastsatte mål, men heller som de som skaffe behøvelige ressurser gjennom å involvere relevante aktører, som kan bidra med noe. Samtidig er det ledelsens ansvar å håndtere komplekse utfordringer med samarbeidet, både strategisk og målbevisst. At det ikke er styrt mot bestemte mål er på grunn av at styringen av slike nettverk tilbyr muligheter for raske tilpasninger til endringer i omgivelsene eller forhold, og dermed fleksibilitet i mulighetene til innovasjon. Mens offentlige ledere ofte er i et nettverk med mange aktører igjennom møter, innebærer nettverksstyringen fleksible prosesser mot kollektiv effektivitet.

Ifølge Røiseland & Vabo (2016) trenger organisatorisk samarbeid ledelse av særlig tre grunner. 1. *Kommunikasjon*, for at deltakende aktører skal formidle sine interesser, og ta stilling til andres. Grunnen til at det trenger ledelse er for at ledere skal sikre informasjonsflyten. 2. *Felles mål*, innebærer at deltakerne bør ha et felles fastsatt mål for samarbeidet, eller så er det enkelt å ikke se noe poeng i å samarbeide. Det trenger ledelse, fordi ledelsen kan sammen bidra til å etablere felles mål for samarbeidet. 3. *Tillit mellom deltakerne*, innebærer at deltakerne bør stole på hverandre ettersom det finnes mindre grad av hierarkiske relasjoner. Det trenger ledelse for å skape og etablere sterke tillitsrelasjoner mellom aktørene i nettverket.

Ledelse kan altså overlappes styring. Mens styring kan beskrives som tilnærmet administrasjon, omhandler det også typiske virkemidler som blant annet mål -og resultatstyring, styring gjennom prosess og regelbasert styring. Ledelse på sin side omfatter desentralisering og direkte påvirkning gjennom dialog med andre ledere og ansatte. Lederne

i ledelsen bruker altså seg selv til å påvirke andre gjennom sosiale relasjoner, normer og verdier. Men ledelsen kan også påvirke andre ved å spesifisere arbeidsoppgaver, opprette regler for vedtak osv. Hovedsakelig må ledere også ha legitimt autoritet, for at medarbeidere skal akseptere å bli påvirket.

Styring og ledelse slått sammen i en nettverkssammenheng dreier seg altså om mange deltakende aktører i et samarbeid, som skal nå et felles mål, til så å samstyre prosessen for å nå målet. Hvem som leder et samarbeid, kan variere basert på omstendigheter. Det kan for eksempel være den mest sentrale partneren i samarbeidet, som for eksempel kommunen. Det kan være et utøvende ledelsesorgan, som for eksempel et styre, komite eller prosjektgruppe. Det kan også være en individuell leder, som for eksempel en koordinator eller en prosjektleder.

4.5. Styringsverktøy

I boken «*The Tools of Government*» av Lester M. Salamon (2002) gis det en presentasjon av de viktigste verktøyene for offentlig sektor egnet til å løse de omtalte «wicked problems» i USA, men også i resten av verden. Mer enn det omhandler boken en formulering av måten verktøyene har bidratt til å lage den nyere formen for offentlig problemløsning, som han kaller *new governance*. Som i annen litteratur om governance legges det trykk på den samarbeidende innsatsen for å ta vare på offentlighetens behov.

Styringsverktøy i den forstand kan være mange faktorer som strategi, arbeidskraft, fysiske møteplasser, tilskudd, entreprenørskap, kontrakter, forsikring, regulering (økonomisk og sosialt), pengechekker, korrigerende avgifter, insentiver, skatteutgifter osv. Alle slike styringsverktøy slått sammen har bidratt til å endre på offentlig forvaltning av offentlig tjenester til en komplisert nettverksform av nasjonal og kommunal regjering, inkludert frivillige, private og offentlige organisasjoner. Videre skal det redegjøres for hva noen av de viktigste styringsverktøyene i boken til Salamon (2002) innebærer.

Direkte regjering er kallenavnet på et styringsverktøy som også relateres til andre verktøy i den forstand at det har grunnleggende funksjoner som for eksempel dirigering, autonomi, tvangskraft og synlighet. Dette verktøyets funksjon innebærer at regjeringen er direkte leverandør for godet eller tjenesten av statlige arbeidsgivere.

Indirekte regjering som et styringsverktøy kan beskrives som det Salamon (2002) kaller hierarkiproblemet. Det innebærer at dagens offentlige styring ikke er en simpel prosess, men to i stedet. Den første er produksjon av offentlige goder og tjenester av det offentlige. Den andre er produksjon av goder og tjenester på vegne av det offentlige, men produsert av andre aktører som handler på vegne av seg selv gjennom offentlig sektors indirekte verktøy. Det inkluderer organisatoriske nettverk og offentlig styring, som handler om at nettverksbaserte tilnærminger egner seg bedre enn det tradisjonelle hierarkiet.

Verktøyet *Økonomisk regulering* omhandler en spesialisert byråkratisk prosess som kombinerer aspekter ved domstoler og lovgivere til å kontrollere priser, samt inntekter og utgifter fra en virksomhet. Det refererer hovedsakelig til regler som styrer private aktiviteter. For eksempel kravene til å foreslå eller iverksette offentlig tilskudd, for å fastsette gebyrene, som kommunen eller de som jobber i introduksjonsprogrammet har.

Sosial regulering er et verktøy som tvinger individer, bedrifter eller lavere offentlige etater til å utvikle offentlig velferd. Reguleringen består av lover som definerer tillatelige og ikke tillatelige aktiviteter fra både individer, bedrifter og offentlige organisasjoner, som følges opp med sanksjoner, belønninger eller begge deler. Dette styringsverktøyet er til for å begrense handlinger som er direkte truende for offentlig helse, sikkerhet eller velferd. Eksempler på dette kan være miljøforurensning, utrygt arbeidsmiljø eller ekstremt uheldige konsekvenser av en leveranse på et gode eller en tjeneste.

Entreprenørskap som et verktøy for offentlig styring handler om en forretningsavtale mellom en offentlig administrasjon og en privat enhet, der den private enheten lover å produsere et visst gode eller en viss tjeneste i bytte mot penger. Et av dette verktøyets funksjoner er at offentlig sektor ikke produserer tjenesten eller godet selv, men heller kjøper det av andre. Den andre funksjonen er at det skjer utenfor offentlig sektor, i motsetning til noen andre verktøy som for eksempel skatt.

Oppkjøpsavtale er et styringsverktøy som innebærer en avtale der en offentlig myndighet bruker en privat organisasjon til å levere tjenester til en kvalifisert gruppe av klienter, i bytte mot penger. Tjenester gjennom oppkjøpsavtale omhandler for eksempel familierådgivning, ansettelsesopplæring, rusmiddelrådgivning, bolighjelp og lignende. For å sette det inn i

denne oppgavens kontekst kan det også innebære å kvalifisere innvandrere og flyktninger til samfunns -og arbeidsliv. Forskjellen mellom dette og entreprenørskap er at offentlig sektors kjøp av entreprenører handler om å produsere tjenestene til en tredjepart.

Verktøyet *pengesjekker* er et tilskudd som gir begrenset kjøpekraft til å velge mellom begrensede goder og tjenester. Det vil si at verktøyet benyttes innen et avgrenset område for å løse et spesifikt problem.

De overnevnte styringsverktøyene for offentlig sektor er relevante i dag, fordi at de tidligere hierarkiske styringssystemene ikke lenger beskriver hvordan det faktisk fungerer i dag. Det er i realiteten en større grad av privatisering enn det var tidligere. Statlig monopol er altså utfordret med at andre aktører stadig involveres i politikkutforming, beslutninger og implementering. Med andre ord kan det sies at verktøyvalg som politiske valg innenfor new governancestyring, også involverer beslutninger om verdier. Det er fordi valg av verktøy også påvirker perspektiver på bestemte programmer som skal leveres, ofte innenfor et avgrenset område for løsning av et problem.

4.6. Kulturforståelse

Individens virkelighetsoppfattelser skapes i det samfunnet de befinner seg i, og individer formes fra de er små. Samtidig har individer og grupper forskjellige virkelighetsoppfattelser. Alle mennesker lærer ikke det samme, og får ikke samme virkelighetsoppfattelse. Det medbringer at folk kan ha forskjellige oppfattelser av måter å være på, som for eksempel høflighet. I dagens komplekse omgivelser og utfordringer lever vi i et samfunn med mange ulike virkelighetsoppfattelser samtidig og inngår i mange virkeligheter. Iben Jensen (2013) påpeker at grunnleggende respekt for medmennesker vil være å akseptere at vi kan ha ulike virkelighetsoppfattelser.

Forskjellige virkelighetsoppfattelser innad et samfunn, inkluderer at menneskene har forskjellige livsstiler. Et begrep som kan beskrive dette fenomenet er *kultur*. Jensen (2013) beskriver kultur som primært sett innenfor to teoretiske paradigmer. Den første er det *positivistiske paradigmet*, som handler om å se på kultur som en gjenstand, der det søkes å avdekke kulturens essens. Den andre er *det konstruktivistiske paradigmet*. Det handler om at det ikke tas stilling til et nøytralt eller objektivt virkelighet, som man bare kan beskrive. Dette

paradigmet hevder at virkeligheten er en konstruksjon, som betyr at den måten man ser på verden, avhenger av hva personer har lært er virkelig.

Begrepet kulturforståelse benyttes oftest i forbindelse med interkulturell kommunikasjon, og når mennesker fra ulike kulturer møtes. Med utgangspunkt i denne oppgavens tema er sistnevnte spesielt relevant når mennesker med ulike kulturelle bakgrunn møtes.

Jensen (2013:13) hevder at kulturforståelse krever interkulturell kompetanse, og det har man bruk for når en befinner seg i et flerkulturelt samfunn. Hun forklarer at hun forstår interkulturell kompetanse som: Respekt for andre menneskers virkelighetssyn, selv om det strider mot egne erfaringer og oppfattelse av virkeligheten. Kjennskap til og erfaring med interkulturell kommunikasjon. Mot til å stå ved egne kulturelle verdier. Faglig innsikt i samfunnsmessige forhold omkring diskriminering og medienes fremstilling av etniske grupper i samfunnet. Og faglig innsikt i begreper som kultur, etnisitet og kulturell identitet.

Listen kan prinsipielt formeres til det uendelige. Det er for eksempel også relevant med faglig innsikt i religion, historie og psykologi med tanke på møter mellom kulturer. Det er altså ikke snakk om en bestemt holdning til integrasjon eller nødhjelpsbestand for å ha interkulturell kompetanse, men heller å kunne argumentere faglig for sine synspunkter. For å ha en slik kompetanse krever det også å være åpen. Det går altså ikke å sette seg i andre individers verdensoppfattelse, hvis man ikke er åpen nok til å tenke abstrakt og lytte til hvordan andre individer tenker og begrunner sine handlinger.

Jensen (2013) forklarer tre ulike måter å arbeide med kultur på. Disse er; *Kultur som forskjellige, kultur som betydningssystemer og kultur som praksis*. Angående hva disse ulikhetene har å si i hverdagen, tar hun utgangspunkt i en pedagogs arbeid i en barnehage.

En pedagog som bruker *beskrivende kulturbegrep* (Kultur som forskjellige), handler om at pedagogen forsøker å finne fellestrekk ved folk som har samme kulturelle bakgrunn, utpeke forskjeller mellom barnefamiliens adferd og sin egen. Pedagogen forklarer hovedsakelig personers adferd basert på deres kulturer. For eksempel kan en tenke seg et kulturmøte mellom pedagogen og foreldrene til et barn med et annet etnisk bakgrunn. Da vil denne beskrivende måten å arbeide med kultur, innebære at pedagogen generaliserer fra tidligere erfaringer med andre foreldre fra samme etniske bakgrunn som foreldrene til denne ungen,

og samtidig prøve å finne forskjeller. Da kan det bli lett for pedagogen å anta at foreldre med samme etniske bakgrunn deler samme kulturelle verdier. På den måten kan pedagogen gå ut ifra at foreldrenes adferd ligger i deres kultur.

En pedagogs arbeid med *kultur som betydningssystemer* omhandler at pedagogen vil prøve å observere hvordan foreldrene fortolker og skaper mening med sin tilstedeværelse.

Istedenfor å generalisere vil pedagogen heller prøve å gi en tilfredsstillende beskrivelse av de ulike kulturmøtene i hverdagen. Imidlertid vil pedagogen være observant på andre forhold enn etnisk bakgrunn, som blant annet alder, utdanning, arbeid og boligforhold. Med det betyr kultur som betydningssystem at individer selv skaper mening i sin hverdag, og kultur ses på som systemer av betydning, men ikke at det nødvendigvis styrer alle i samme retning.

En pedagogs arbeid med *kultur som praksis* innebærer at pedagogen prøver å analysere hvilke muligheter foreldrene har for å fremme sine synspunkter. «Pædagogen vil kanskje se institusjonen som et felt med forskjellige verdier, logikker og normer (hvor tidlig bør man komme med sit barn? Hvordan bør man hente det? Hva er 'fornuftig tøy'? Hvor meget og hvor lenge bør man tale med pædagogene om barnet?)» (Jensen 2013: 50). Jensen (2013) beskriver kultur som praksis ved at det fokuserer på makt i relasjonen. Her må pedagogen også være oppmerksom på sitt ståsted i institusjonen, og være oppmerksom på hvordan det foregår en kulturell maktkamp i institusjonen.

Når Jensen (2013) beskriver en pedagogs arbeid fra et praksisteoretisk perspektiv, fremmes det at pedagogen vil fokusere på spesifikke praksiser der det samarbeides med foreldrene, som for eksempel en praksis om levering av barnet til barnehagen. Pedagogen vil da undersøke barnets tidligere praksis på området, og om alle kjenner til den praksisen i barnehagen. Samtidig vil pedagogen sammen med foreldrene forsøke å bygge opp en ny felles praksis.

Jensen (2013) har beskrevet det beskrivende og komplekse kulturbegreper, som benyttes i hverdagen. Pedagogens arbeid basert på *komplekse kulturbegreper*, handler om hvis pedagogen bruker en av to kulturforståelser, som faller under komplekse kulturbegrep (kultur som praksis og et praksisteoretisk perspektiv). Da vil pedagogen gjøre andre ting enn det som forklares for det beskrivende. De grunnleggende forskjellen på om man bruker

beskrivende eller komplekst kulturbegrep, om at i førstnevnte brukes hovedsakelig kunnskapen om kulturer til å forklare adferd. Sistnevnte benyttes i forbindelser der en forholder seg analyserende ved å undersøke hvordan forskjellige erfaringer kan ha betydning for pedagogens samarbeid med foreldrene.

De ulike kulturforståelsene benyttes alle sammen i både hverdagen og i forskningen. Ifølge Jensen (2013:51) er det første skrittet til å oppnå en faglig basert kulturforståelse, å kunne ta stilling til hvilket kulturbegrep som benyttes. For eksempel når en leser en avis, en undersøkelse om sosiale forhold, eller i læren om organisasjonsteori.

Kulturforståelse er relevant for introduksjonsprogrammet og eventuelt annet integreringsarbeid. Det begrunnes med at man ikke kan se bort ifra at i et introduksjonsprogram havner mange mennesker med ulike etniske bakgrunn, ulike livstiler og ulike virkelighetsoppfattelser i samme rom over en lengre periode. Folk med ulike kulturer blir altså plassert i samme rom for å integreres i det norske samfunns-, utdannings- og arbeidslivet. Sammenlignet med pedagogens arbeid, er ikke dette nødvendigvis kulturmøter med foreldre, men heller hverdagen til folk som jobber i introduksjonsprogrammet med ulike mennesker med ulike kulturelle bakgrunn. Det vil derfor senere i denne oppgaven forsøkes å kaste lys på hvilken av de tre metodene som benyttes for å arbeide med multikulturelle relasjoner i introduksjonsprogrammet, og eventuelt hvilken kulturforståelse de ansatte i programmet kan ha.

4.7. Tidligere forskning om introduksjonsordninger i storbyene

De som har det overordnede sektoransvaret for integrering og forvaltning av introduksjonsloven er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). IMDI er et direktorat underlagt BLD med ansvar for veiledning til kommunene i forbindelse med introduksjonsprogrammene. I tillegg har IMDI også i oppdrag å samordne og være en pådriver til at andre departementer og direktorater opprettholder integrering i sitt arbeid. Dessuten er det også IMDI som har ansvar for å tildele kommunene tilskudd til å gjøre integreringsarbeid.

Introduksjonsloven pålegger den enkelte kommune ansvaret om å tilrettelegge for introduksjonsprogrammets intensjoner og bestemmelser for målgruppen. Det omfatter å

kartlegge individenes kompetanse, arbeide med individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis, å administrere programmet og utbetaling av introduksjonsstønad. Virkemidler er styringsverktøy som benyttes i forvaltningen av integreringsarbeidet, noe kommunen har ansvar for å samordne.

I rapporten til Kristian Rose Tronstad (2015) «*Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner- Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?*» hevdes det at NAV i lokalområdet har ansvar for å gi generell informasjon om arbeidsmarkedet, og skal også bidra i kartleggingen av kompetansen til brukerne av programmet. Samtidig er det NAV sitt ansvar å veilede de enkelte flyktningene i forhold til arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter.

Noe av det mest sentrale i introduksjonsprogrammet er opplæring i norskspråket og samfunnskunnskap. Introduksjonsloven har pålagt kommunene å sørge for nødvendig opplæring. Det vanligste er at kommunens undervisning gjøres i regi av voksenopplæring. Men kommunene kan likevel sette gjennomførelsen av voksenopplæringen helt eller delvis til private eller frivillige aktører.

Ifølge Tronstad (2015) er kommunen, lokale NAV-kontor og voksenopplæringen de tre viktigste offentlige aktørene for gjennomførelsen av introduksjonsprogrammene. Det utarbeides da skriftlige avtaler mellom NAV og kommunen for å tydeliggjøre ansvarsfordelinger, og hvilket innsatser internt i kommunen som deltar i samarbeidet. Avtalens formål er å forsikre samarbeidsrutiner, informasjonsflyt og fordeling av ansvar.

4.7.1. Ulike organiseringsmodeller for introduksjonsprogrammene

Som det er gjort rede for tidligere, er kommunene ansvarlige for å gjennomføre introduksjonsordningene innenfor deres geografiske områder. Det medfører ulike måter å organisere dette på innad de forskjellige kommunene, men også ulike resultater.

Tronstad (2015:12) påpeker at storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammet ulikt. Men det viktigste er ikke *hvor* introduksjonsprogrammet organiseres, men heller *hvordan* det organiseres.

Ifølge Tronstad (2015) er introduksjonsprogrammet i Trondheim plassert utenfor NAV, som

har vist seg å være et mer tydeligere avklart, detaljert og velfungerende forhold mellom intro-enhet og NAV, enn det det har vært i Kristiansand, der intro-enhet ligger i NAV. Samtidig viser det seg at samarbeidet mellom intro-enhet og voksenopplæringen i Kristiansand synes å være enklere, til tross for at i Trondheim er det organisert innen samme kommunalavdeling, mens det i Kristiansand er i to forskjellige kommunalavdelinger.

Måten kommunene i Norge organiserer sine introduksjonsprogram er enten innenfor NAV eller utenfor.

Angående samhandling mellom voksenopplæring og introenhet påpeker Linn Synnøve Skutlaberg, Kari Anne K. Drangslund og Asle Høgestøl (2014:40) at kommunene har valgt ulike modeller å organisere oppgaver og ansvarsdeling på mellom enhetene.

Skutlaberg et al. (2014:45) har illustrert dette i en tabell, som de kaller kommunenes organiseringsmodell for introduksjonsprogrammet. I denne oppgaven kalles tabellen for tabell 2 og den ser slik ut:

	Oslo – Grünerløkka/ Rosenhof	Bergen/ Nygård	Trondheim/EVO	Stavanger/JLS	Kristiansand/ Kongsgård
Norsk og samfunnskunnskap	VO	VO	VO	VO	VO
Gi veiledning og oppfølging ¹¹	Intro-enhet	Intro-enhet	Intro-enhet	Intro-enhet	Intro-enhet
Koordinere timeplaner	Intro-enhet	Intro-enhet	Intro-enhet	VO	VO
Rekruttere språkpraksisplass	Intro-enhet	1 stilling ved intro-enhet/1,5 stilling ved VO	Lærere ved VO som underviser språkpraksisklasser	Introrådgiver ¹² ved VO	VO (2 stillinger ved NIA)
Oppfølging av språkpraksis	Intro-enhet/VO	Intro-enhet/VO	VO	VO	VO
Rekruttere/følge opp arbeidspraksisplass	Intro-enhet	Intro-enhet (ekstern)/VO	Intro-enhet	Intro-enhet/Introrådgiver ved VO	2 stillinger ved NIA-avdeling/+ 1 stilling ved intro-enheten
Lage tiltak utover praksis	Intro-enhet (ekstern)	Intro-enhet(ekstern)	Intro-enhet	Introrådgiver ved VO/Intro-enhet	VO (NIA)/Intro-enhet

Tabell 2: Organiseringsmodeller for storbyene om oppgave -og ansvarsdeling i introduksjonsprogrammet

Tabellen viser for det første at ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap ligger hos voksenopplæringen (VO). Deretter viser den at kommunenes intro-enheter er ansvarlige for å gi veiledning og oppfølging til deltakerne innenfor alle organiseringsmodellene. Etter det illustreres den første variasjonen mellom modellene om ansvarsfordelingen av å koordinere timeplaner. Man ser også i organiseringsmodellene at det forutsetter en høy grad av parallelle faglige samarbeid for å gjennomføre noen av oppgavene. De tydeligste

forskjellene i oppgavefordelingene mellom organiseringsmodellene ser man innenfor firkanten i tabellen som er markert med rød linje. Det omhandler koordinering av timeplaner, rekruttering og oppfølging av språkpraksis, rekruttering og oppfølging av arbeidspraksis, samt annet programinnhold.

Dessuten benyttes ordene veiledning og oppfølging som en fellesbetegnelse omhandlende rollen til programrådgivere i forbindelse med oppfølging og veiledning av programdeltakere. «Denne varierer noe fra kommune til kommune. ¹²Introrådgiver er en egen stillingskategori ved JLS. Denne må ikke forveksles med programrådgiverrollen i de andre kommunene. Denne stillingskategorien heter programveileder i Kristiansand» (Skutlaberg et al. 2014:45). NIA står for «norsk i arbeid», som er en del av introduksjonstilbudet i Kristiansand.

4.7.2. Resultater

Regjeringens mål er at minst 70 prosent av introduksjonsprogrammets deltakere skal være aktive i enten arbeids -eller utdanningsmarkedet året etter endt program. Ifølge Anette Walstad Enes (2017), ser både forskere og politikere på deltakelse i arbeidsmarkedet som den mest effektive måten for integrering. Det antas at deltakelse i arbeidsliv styrker sosial samhandling og bedrer språkferdigheter. Å være i arbeid er dessuten oppbyggende for selvfølelsen, og i tillegg gjør det hverdagen mer lik majoritetsbefolkningens hverdag. Det bidrar også til økonomisk selvstendighet.

Enes (2017) refererer til Blom & Enes (2015) om at en studie på sjansen for et «vellykket» utfall av introduksjonsordningen for årene 2007-2011, har vist at deltakernes individuelle egenskaper som kjønn, alder og landbakgrunn, er det som i størst grad har påvirket resultatene av ordningen. På gjennomsnittlig landsbasis har det særlig vært menn under 30 år som når målsettingen. I 2015 var det kun 49 prosent av kvinnelige deltakere som var i arbeid eller utdanning ett år etter endt program. I likhet med de mannlige deltakerne viser det seg også her at yngre kvinner gjør det bedre enn de eldre.

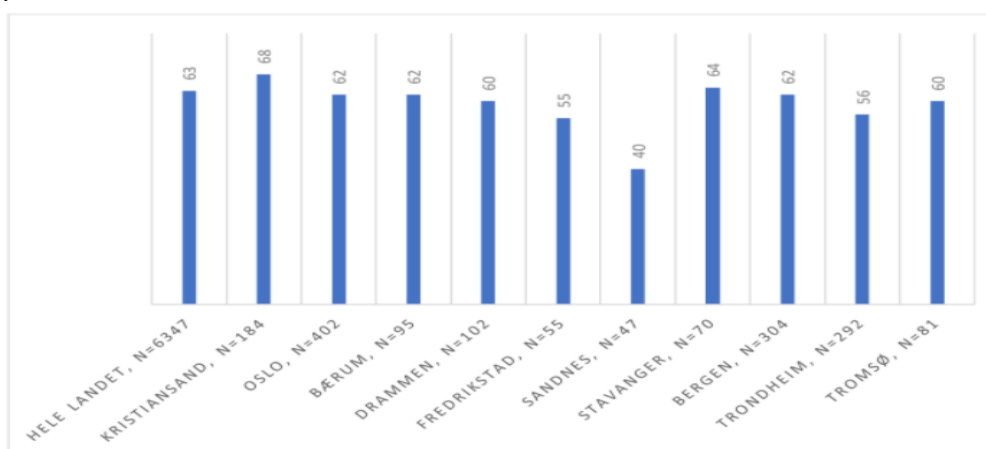
Ettersom utdanningsnivå, arbeidserfaring, språk, kulturell bakgrunn osv. er svært forskjellige mellom flyktninggruppene hjemland, kan det være meget utfordrende for de som skal jobbe med den individuelle planen til introduksjonsprogrammets deltakere. Enes (2017) påpeker at det er liten variasjon fra år til år angående landgrupper som i størst mulig grad

går over til arbeid eller utdanning. Et eksempel fra Tronstad (2015:41) er at programdeltakere fra Etiopia og Eritrea har tre ganger større sannsynlighet for å komme i arbeid og/ eller utdanning etter endt program, enn de som kommer fra Somalia, Irak eller Russland.

Noen av grunnene for ulike resultater basert på landbakgrunn kan være ulikheter i språkferdigheter, antall barn, ulike oppfatninger angående arbeidsdeling mellom kjønnene, ulike kodekser for rett livsførsel, ulike arbeidserfaringer og ulikheter i utdanning som ikke fanges opp av utdanningsstatistikken. Det viser seg også at arbeidsgivere har sine forestillinger om hvilket landgrupper som best tilpasser seg det norske samfunnet. Nettopp det kan påvirke tilbøyeligheten deres for å ansette folk fra forskjellige landbakgrunn.

Utdanningsbakgrunn har også noe å si for hvor lett integrerbar flyktingene er i det norske samfunnet (enten om de har tatt utdanning i Norge, eller fått godkjent utdanning fra hjemlandet). I tillegg gjør personer som har kommet til Norge som asylsøkere det bedre på arbeids- og utdanningsmarkedet enn overføringsflyktinger. En av grunnene til antas å være at asylsøkere får noe norskopplæring i mottakene før de blir bosatt i en kommune, mens overføringsflyktinger bosettes direkte i en kommune.

Resultatene varierer fra kommune til kommune. Graf 1 er klassifisert datamaterialet fra SSB. Den illustrerer prosentandel av programmets deltakere som var i arbeid eller utdanning året etter endt introduksjonsprogram i 2017, på landsbasis, i Kristiansand og i sammenlignbare byer.



Graf 1: Prosentandel deltakere som avsluttet introduksjonsprogram i 2017 og var i arbeid eller utdanning november 2018.

Grafen over viser at; av de programdeltakerne som fullførte introduksjonsprogrammet i 2017, var 68% av deltakerne fra Kristiansand kommune i jobb eller utdanning i november 2018. På landsbasis gjaldt dette 63% av deltakerne. Vi ser også at dette avslutningsåret for programmet har hatt bedre resultater i Kristiansand enn i de andre storbyene. Grafen illustrerer kun resultatoppnåelsen av deltakerne som avsluttet programmet i 2017. Prosentandel i jobb eller utdanning kan variere fra år til år.

5. METODE OG DATA

For å finne svar på problemstillingene mine har jeg valgt en case-tilnærming med ett case (integrering av flyktninger i Kristiansand kommune). Her har jeg hentet inn erfaringer/empiri fra nøkkelinformanter, dvs. kommunens interne aktører i integreringsarbeidet, kommunens eksterne samarbeidspartnere, men også erfaringer fra flyktninger som er berørt av tiltakene.

I tillegg har jeg gått gjennom aktuell tidligere forskning gjennom en såkalt scooping review. Hilary Arksey & Lisa O'Malley (2003:21) refererer til Mays, Roberts & Popay (2001:194) når de hevder at et scooping review kan på et generelt nivå beskrives som; et sikte på å raskt kartlegge nøkkelbegrepene som ligger til grunn for et forskningsområde, de viktigste kilder og tilgjengelige typer bevis.

Det kan inneholde varierte dybdegrader av mengde informasjon hentet fra studier og rapporter avdekket i forskjellige typer av scooping-studier. Formålet med selve gjennomgangen er avgjørende for hvor stor grad scooping-studiet vil gi en grundig dekning av tilgjengelig forskning. Arksey & O'Malley (2003:21) påpeker følgende fire vanlige årsaker å foreta et scooping-studie:

Den første er å undersøke omfang, rekkevidde og art av forskningsaktivitet. Denne typen av rask gjennomgang vil antakelig ikke beskrive noen forskningsresultater i detalj, men er likevel en nyttig måte å kartlegge studieretninger der det er vanskelig å visualisere materialområdet som kan være tilgjengelig.

Den andre er å bestemme verdien av å foreta en fullstendig systematisk gjennomgang av et litteraturfelt. I slike tilfeller gjelder det kartlegging av litteraturen som utføres for å

identifisere om en systematisk gjennomgang av litteraturen kan gjennomføres eller ikke. Det vil si om det finnes noe relevant forskning på feltet.

Den tredje er å oppsummere og formidle forskningsresultater. Denne typen scooping-studie kan beskrive nærmere funnene og forskningsområdet innen bestemte områder av studiet.

Den fjerde er å identifisere forskningsgap i eksisterende litteratur. Denne formen for scooping-studier tar prosessen av formidling et skritt videre ved å trekke konklusjoner fra eksisterende litteratur om forskningsaktivitetens samlede tilstand.

De fire typene gir to tydelige tankeganger om formålene med et scooping-studie. De to første gir oppfattelsen av at det omhandler en pågående prosess av litteratur og forskningsgjennomgang, med det ultimate målet om å nå en full systematisk gjennomgang. De to andre typene antyder at scooping-studie kan bli tenkt som en metode i sin egen rett, medførende til publisering og formidling av forskningsfunn i et bestemt undersøkelsesfelt. Det tydeliggjøres at målet med å identifisere hull i evidensbasen er viktig, og kan enten føre til en fullstendig systematisk gjennomgang, eller ikke.

Dette masterprosjektet er en kombinasjon av de tre første formålene. Basert på undersøkelser er det redegjort for omfanget, rekkevidden og arten rundt forskningsaktiviteten relatert til governance, og integreringsarbeid i Norge. Deretter er det foretatt en systematisk gjennomgang av litteraturfeltet. Gjennom den systematiske gjennomgangen er det formidlet tilgjengelige forskningsresultater.

Videre i dette kapitlet blir det redegjort for den metodiske tilnærmingen jeg har benyttet meg av i denne studien. Formålet med det er å gi en beskrivelse av alle valgene jeg har tatt i forskningsprosessen. Først vil jeg starte med å si noe om case som forskningsdesign -og strategi. Videre vil jeg forklare hvordan jeg har samlet inn datamaterialet, hvorfor jeg har benyttet akkurat disse metodene og hvordan jeg har brukt dataene. Til slutt i dette kapitlet vil jeg si litt om transkribering av datamaterialet, og diskutere studiens reliabilitet og validitet.

Jeg har valgt å benytte kvalitativ tilnærming fordi det er godt egnet for å oppnå en utdypende forståelse for fenomener som integreringsprosesser, samt samarbeid og relasjoner det innebærer mellom ulike aktører. For å oppnå en utdypende forståelse for

integreringsprosessene i Kristiansand kommune, har jeg hovedsakelig benyttet meg av samtaleintervju med nøkkelinformanter som en kvalitativ metode. Vi kommer senere tilbake til hvorfor jeg har valgt akkurat denne metoden og hvordan jeg har gått frem i forskningsprosessen.

5.1. Case-studie som forskningsdesign

Ifølge Oddbjørn Bukve (2016:80) er et forskningsdesign en plan eller struktur for hvordan noen kan utføre et prosjekt. En slik plan består av to sentrale deler. Den første delen handler om hva formålet med prosjektet er (kunnskap som vi ønsker å utvikle, og om hva). Ifølge Bukve (2016) kan slike formål være teoriprøvende, teoritolkende, intervensjonsorienterte eller teoriutviklende.

Med tanke på problemstillingens formulering, som handler om å forstå integrering av flyktninger i Kristiansand, vil dette masterprosjektet baseres på *forstående forskningsformål*. Det kan også kalles *teoretisk tolkende formål*. For å oppnå en dybdeforståelse av forskningsfenomenet velger jeg å benytte casesentrert fremgangsmåte som strategi.

Den andre delen handler ifølge Bukve (2016) om måten datamaterialet konstrueres for å gi svar på de spørsmålene som er stilt i prosjektet. Det innebærer variabelsentrerte og casesentrerte strategier som to ulike former for fremskaffelse av data. Denne oppgaven er casesentrert og denne studien baseres på at jeg i størst mulig utstrekning prøver å oppnå kontekstbaserte innsikter. Oppgaven er casesentrert i den forstand at det er de mange kontekstuelle forholdene («variablene») omkring integrering av flyktninger i en undersøkelsesenheter, dvs. i Kristiansand som studeres. Med andre ord, case-studier kjennetegnes gjerne med at undersøkelsesopplegget er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter eller caser.

Enheter som denne studien retter fokuset mot er altså representanter fra ulike organisasjoner, som i samspill arbeider for en effektiv integrering i Kristiansand kommune (casen).

Med referanse til Creswell (2013) hevder Thagaard at case-studier kan deles inn i tre kategorier. Den ene kalles for «kollektiv-case-studie». Denne masteroppgaven er en kollektiv

case-studie, fordi formålet er å studere ett fenomen (integreringsarbeid av flyktninger i Kristiansand), gjennom å utforske flere enheter (representanter fra ulike innsatser i integreringsarbeidet). Den andre kalles «instrumentell case-studie» og har som formål å studere et fenomen gjennom en enhet, der enheten representerer det empiriske grunnlaget for å utvikle en forståelse for fenomenet. «Utvalget av disse enhetene er rettet mot å gi en mer utdypende forståelse av fenomenet» (Thagaard 2013:56). «Indre case-studie» er den tredje av kategoriene, og har som formål med analysen å bidra til en forståelse av enhetens egenart. En slik studie kjennetegnes ved at enheten i seg selv representerer fokus for analysen. Det er tilfeller når enheten representerer en spesiell situasjon eller har særegne trekk.

Dersom hensikten med en case-studie er å sammenligne mellom flere caser, kan studien ha komparativt opplegg, men det er ikke tilfelle i denne oppgaven. Hvis denne oppgaven skulle hatt komparativt opplegg, kunne jeg for eksempel sammenlignet integreringsarbeidet i Kristiansand med en annen, eller flere andre kommuner.

I mye av metodelæren påpekes det at case-studier ikke er egnet til å generalisere, eller at det gir grunnlag for begrenset generalisering. Bent Flyvbjerg (2006) argumenterer imidlertid for at man kan generalisere på grunnlag av en enkel case. Flyvbjerg (2006) refererer til Anthony Giddens (1984) sin påstand om at småskala samfunnsundersøkelser av kvalitativ tilnærming ikke er som kvantitative undersøkelser.

Flyvbjerg (2006) påpeker at i samfunnsvitenskapen så vel som i en rekke andre vitenskaper, skal valg av metode avhenge av problemet som studeres og omstendighetene. Poenget til Flyvbjerg i forhold til generalisering er at formell generalisering ofte vektlegges for mye som hoveddelen i vitenskapelig forskning. Flyvbjerg (2006) påpeker at man ofte kan generalisere på grunnlag av en enkel case, fordi case-studier gir tilgang til kontekstbaserte kunnskap og innsikter som kan ha stor forskningsmessig betydning. Case-studien kan således være sentral i vitenskapelig kunnskapsproduksjon som supplement eller alternativ til andre metoder.

På denne bakgrunn vil jeg likevel fremme at denne oppgaven ikke har som formål å generalisere. Gjennom denne case-studien og de metodene jeg har valgt, dvs. gjennom

beskrivelse, tolkning og forklaring, kan jeg bidra til bedre innsikter og forståelser av fenomenet implementeringen av introduksjonsprogrammet i Kristiansand kommune.

«I teoretisk tolkende prosjekt er formålet å bruke teoriar og faglege omgrep som ramme for å analysere og gje meining til det eller dei fenomena som vi studerer» (Bukve 2016:88). Dermed inkluderer ikke denne delen av masterprosjektet å arbeide mot å utvikle teorier, men heller å benytte de teoriene som er best egnet til å tolke datamateriale og sette dem i sammenheng.

Ifølge Bukve (2016:88) kan man skille mellom to hovedstrategier for gjennomførelsen av tolkende prosjekter. Den første baserer seg på strukturerte rammer. Med utgangspunktet i forhåndsspesifiserte teorier handler det om å samle inn data og deretter analysere det. I dette prosjektets tilfelle dreier det seg da om teorier om governance, koordinering og kulturforståelse. Bukve (2016:88) kaller slike prosjekter for *teoriinformerte prosjekter*.

«Den andre strategien er i større grad empirinær, i den forstand at prosjektet byrjar med datainnsamlinga, og på grunnlag av det prøver forskaren å avgjere kva for omgrep og teoriar som gjev den beste forståinga og tolkinga av data» (Bukve 2016:88). Med tanke på at rammene for et slikt prosjekt er fleksible, har datamateriale ledet meg til en viss grad å tolke innsamlet data på en annerledes måte enn det jeg først forestilte meg. Dataen ble tolket med å benytte teorier og begreper som allerede er kjente. Bukve (2016:88) hevder at slike strategier for prosjekter kan kalles for *tolkende rekonstruksjon*.

Når det gjelder casesdesign og teoriutvikling påpeker Bukve (2016:130) at noen mener at utvikling av generelle teorier ikke er et samfunnsvitenskapelig mål. «Samfunnsvitenskap er først og fremst innretta mot å forstå det unike, det enkelte tilfelle» (Bukve 2016:130). Forstående casestudier omhandler istedenfor tolkningen av en case for å oppnå en dypere oppfatning av casen. Han vektlegger at det kan forstås som heller å rekonstruere tolkning av en studie istedenfor å bare tolke å forstå.

Samtidig kan det også fremmes nye og alternative tolkninger av fenomenet, gjennom tolkende prosjekt. Det kan for eksempel presenteres en synsvinkel fra noen berørte i integreringsprosessen, som ikke har fått uttrykt seg i spesiell høy grad. Kritiske tolkende prosjekter som dette har verdi i den forstand at det kan endre perspektivet på situasjonen

og måten integreringen av flyktningene er implementert. Noen mener jo at case-studier også burde bli brukt til systematisk teoriutvikling. Tradisjonelt har det blitt relatert til en induktiv forskningslogikk. Det innebærer her at datamaterialet skal tale for seg selv, uten forhåndsbestemte rammeverk til å begrense. Forskeren skal deretter ifølge Bukve(2016) trekke frem teoretiske begreper og påstander gjennom observasjon. Jeg har heller forsøkt å gjøre dette gjennom hva mine informanter (erstatningsobservatører) har fortalt meg om hva de har observert og erfart.

«Faktiske design bygger gjerne på ei blanding av formål» (Bukve 2016:86). Derfor har jeg også vært forberedt på å trekke inn hypoteseprøvende formål og intervensjonsorienterte formål inn i masterprosjektet etter hvert, hvis jeg skulle finne det relevant. Men det har ikke vært tilfelle i denne oppgaven.

5.2. Samtaleintervju som kvalitativ metode

Som tidligere nevnt handler denne oppgavens problemstillingen om å forstå integreringsarbeidet av flyktninger i Kristiansand kommune. Derfor tror jeg et *kvalitativt intervjustudium* virker passende at jeg har gjennomført gjennom dette masterprosjektet. Jeg valgte et strategisk utvalg med tanke på at intervjudeltakerne kvalifiserte seg som representative i forhold til problemstillingen og dets teoretiske perspektiver.

Jeg har i alt gjennomført 15 samtaleintervjuer med 14 informanter, der en av informantene ble intervjuet to ganger i forbindelse med to stillinger. Til sammen består informantene av tre grupper av informanter, henholdsvis det jeg kaller *iverksetter, koordinatore og brukere*. Utvalgene og informantenes tilknytning illustreres i tabell 3 nedenfor. Jeg har valgt følgende tre utvalg fordi jeg oppfatter disse tre dimensjonene som nødvendige å forstå, for å oppnå en helhetlig vurdering av kommunens introduksjonsprogram:

Informantgrupper:	Antall informanter	Informantenes tilknytning
Iverksettere av introduksjonsprogrammet, pluss en lokalpolitiker	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Totalt 7</u> - 4 kommunalt ansatte - 2 fra frivillig sektor - 1 lokalpolitiker 	<ul style="list-style-type: none"> - En tidligere enhetsleder for integrering - Nåværende enhetsleder for integrering - To nåværende programrådgivere - En frivillig fra Røde Kors - En frivillig fra Kirkens Bymisjon - Nåværende leder for Arbeid -og inkluderingsutvalget (lokalpolitiker)
Koordinatorer i forbindelse med introduksjonsprogrammet	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Totalt 2</u> - Begge kommunalt ansatte 	<ul style="list-style-type: none"> - En tidligere koordinator - En nåværende koordinator
Brukere av introduksjonsprogrammet	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Totalt 6</u> - Alle tidligere brukere 	<ul style="list-style-type: none"> - Fire av dem har fullført - To har avbrutt

Tabell 3: Intervjuutvalgene og informantenes tilknytning til introduksjonsprogrammet i Kristiansand. Intevjuguidene for utvalgene ligger som vedlegg til oppgaven.

Informantene blant utvalgene var *tilgjengelige* i den forstand at deltakerne ønsket å delta i undersøkelsen. «En vanlig måte for å velge ut deltakere som er tilgjengelige for forskeren, betegnes som *snøballmetoden*» (Thagaard 2013:61). Det gjorde jeg kort forklart med å først kontakte noen med relevante kvalifikasjoner for problemstillingen og prosjektets teoretiske perspektiver. Deretter spurte jeg disse om de kunne få meg i kontakt med andre som har tilsvarende egenskaper. Denne metoden tar med seg et etisk dilemma angående prinsippet om at alle deltakere i et forskningsprosjekt skal gi sitt informerte samtykke. Thagaard (2013:62) referer til Andrews & Vassenden med at;

«[...] problemet kan håndteres ved at de personer som blir foreslått som deltakere, gir sitt samtykke til at kontaktpersonen kan videreformidle deres navn til forskeren. Først etter at dette samtykket er innhentet, kan forskeren etablere kontakt.»

Ettersom jeg tilfeldigvis begynte som praktikant ved ordførerens kontor i Kristiansand tidlig i vårsemesteret, ble det veldig enkelt for meg å komme i kontakt med slike folk. Gjennom denne praktikantstillingen kom jeg tilfeldigvis i møte med mange personer som hadde en viss relasjon til introduksjonsprogrammet i Kristiansand, og flere var villige til å hjelpe meg med å komme i kontakt med aktuelle aktører for dette masterprosjektet.

For å oppnå breddeoppnåelse i utvalget definerte jeg bestemte *kategorier* som er representative for utvalget. Deretter valgte jeg ut deltakere innenfor hver av kategoriene. «Vi betegner denne utvalgsprosessen for *kvoteutvelging*, fordi vi definerer en bestemt kvote av deltakere vi skal kontakte innenfor hver av kategoriene» (Thagaard 2013:63).

Med tanke på problemstillingen min er det hensiktsmessig å fordele utvalget innenfor disse kategoriene; «beslutningstakere og iverksettere av introduksjonsprogrammet», «koordinatorene av introduksjonsprogrammet» og «berørte/brukere av introduksjonsprogrammet». Deretter valgte jeg ut en «kvote» av deltakere innenfor hver kategori. Dersom utvalget representerer deltakere med ulike roller relatert til introduksjonsprogrammet, kan jeg oppnå data om forskjellige perspektiver, oppfattelser og erfaringer. Men kategoribaserte utvalg er ikke basert på en utvalgseleksjon som forsikrer tilfeldig utvelgelse, og derfor kan jeg heller ikke konkludere om at variasjoner blant utvalget har generell gyldighet for alle personer som befinner seg innenfor kategoriene.

«*Intervju* er en særlig velegnet metode til å gi informasjon om hvordan personer som intervjues, opplever og forstår seg selv og sine omgivelser» (Thagaard 2013:58). Ifølge Thagaard er historier som presenteres i intervjuer en type sosiale handlinger med tanke på at folk deltar i interaksjon med forskeren når de ordlegger erfaringene sine. Derfor bør intervjudataen fortolkes i lys av både kulturelle og sosiale rammeverk, som de personene som studeres forholder seg til.

Å utforme et forskningsintervju krever kompetanser som er eksplisitte. Thagaard (2013:97) påpeker at:

«Vi må trene på hvordan vi presenterer gode spørsmål, hvilke prinsipper vi baserer oss på i oppbygging av intervjuet, hvordan vi skaper en god relasjon til dem vi skal intervjuer, og hvordan vi kan lytte oppmerksomt til det intervjupersonen forteller.»

«Et forskningsintervju kan utformes på ulike måter» (Thagaard 2013:97). Jeg benyttet meg av den mest brukte fremgangsmåten, som karakteriseres ved en *delvis strukturert tilnærming*. Denne formen for kvalitativ intervjuundersøkelse kan hovedsakelig ses på som en samtale mellom forsker og informant, der samtalen styres av de temaene forskeren ønsker informasjon om.

Som forsker i forbindelse med dette prosjektet måtte jeg derfor fastsette temaer jeg skulle spørre om på forhånd, men rekkefølgen bestemte jeg underveis. Ifølge Thagaard (2013) kan en forsker på denne måten følge intervjupersonens fortelling, men samtidig sørge for å diskutere de viktige temaene i forhold til problemstillingen gjennom intervjusamtalen. Flexibilitet er viktig her for å relatere spørsmålene til den enkelte informantens forutsetninger. Samtidig tok jeg i betraktning viktigheten av at jeg som intervjuer hele tiden måtte være åpen for at informantene spontant kunne bringe frem temaer.

Jeg hadde i tillegg spesielt fokus på å skape et tillitsforhold med intervjupersonene. Ifølge Thagaard (2013) kan tillitens grunnlag være å skape en vennlig atmosfære, og ikke konfrontere intervjupersonene med eventuelle motsetninger til det de har fortalt.

På grunn av at dette var min første intervjuundersøkelse noensinne, påpeker jeg at intervjuprosessen min hadde tendenser til *kumulativ intervjuing*. Tor Halfdan Aase & Erik Fossåskaret (2014:109) beskriver kumulativ intervjuing som følger:

«I den interaksjonistiske tradisjonen er idealet om den nøytrale og ignorante intervjueren ikke gangbar. Heller enn å late som hun ikke vet noe om temaet, kan intervjuer ta med seg det hun lærte om temaet i ett intervju inn i det neste. På den måten blir det fjortende intervjuet ganske annerledes enn det første, som ble gjennomført på ett tidspunkt da intervjuer ikke visse stort om temaet.»

Jeg kjente godt på beskrivelsen til Aase & Fossåskaret gjennom min egen prosess av å intervju disse ulike informantene.

Jeg tok samtidig i betraktning at utgangspunktet for et vellykket intervju innebærer at jeg måtte sette meg godt inn i intervjupersonens situasjon før selve intervjuet. For å stille informantene spørsmål som de oppfatter relevante, var det derfor nødvendig med forhåndsinformasjon om konteksten. Jeg visste derfor fra og med mitt første intervju til og med den siste hvem jeg skulle intervjuer, og hva intervjuene skulle handle om. «Denne bakgrunnskunnskapen gir et grunnlag for å utforme spørsmål om de temaene som skal tas opp i intervjuet» (Thagaard 2013:100).

For å oppmuntre informantene til å formulere fylldige svar, prøvde jeg å stille spørsmålene på en måte som virket inviterende for dem til å reflektere over temaene som de blir spurt

om. «Intervjuer inneholder hovedspørsmål, oppfølgingsspørsmål og prober (en norsk versjon av ordet «probes» på engelsk)» (Thagaard 2013:100).

Intervjuguidens grunnlag kan ses på som *hovedspørsmålene*. For å sikre kunnskaper om prosjektets sentrale temaer, introduserte jeg vært tema med et hovedspørsmål. «Hensikten med *oppfølgingsspørsmålene* er at vi skal få mer detaljert informasjon og mer nyanserte kommentarer til de temaer, begreper og begivenheter som intervjupersonene beskriver» (Thagaard 2013:101). *Prober* kan forstås som kommentarer, spørsmål eller kroppssignaler som bidrar til samtalens flyt. For eksempel tilbakemeldinger som «ja..», «hmm» eller et nikk fra intervjueren. Poenget med prober er at intervjueren signaliserer interesse for det informanten har fortalt, og vise til at intervjuer ønsker mer informasjon.

Referert til Järvinen og Mik-Meyer påpeker Aase & Fossåskaret (2014) at forskerens oppgave ikke er kun avdekking av diverse livssituasjoner, men å sette seg i å studere produksjon av mening og fortelling som oppstår ved selve intervjumøtet. Forskeren skal ifølge Aase & Fossåskaret jobbe for å få tak i respondentens erfaringer, ideer og holdninger. Følgelig skal det være greit å sammenligne med eller referere til egne erfaringer og standpunkter.

Sett fra et dialogisk perspektiv er det ikke problematisk med forskerens innblanding i meningsproduksjonen av et intervju, men er heller en del av analyse materialet. Et intervju produkt ses på som resultater av sosiale aktiviteter, der intervjueren og informanten former responsene sin via rollespill og inntryksstyring. «Dermed blir det misvisende å snakke om at forskeren samler inn objektive intervjudata som får status som fakta» (Aase & Fossåskaret 2014:115). Under innsamling av datamaterialet tok jeg altså i betraktning det som kalles *Hawthorne-effekten*. «Uttrykket Hawthorne- effekten blir nå brukt generelt om det forholdet at de som blir studert, endrer adferd som en effekt av å bli studert, observert eller intervjuet» (Aase & Fossåskaret (2014:115).

Sett fra et interaksjonistisk perspektiv vises det til generell skepsis mot intervju som vitenskapelig metode. Det er fordi at her innses det at intervjuenes fortelling i stor grad skapes i møtet mellom intervjueren og intervjupersonene. Aase & Fossåskaret (2014) påpeker at hvert enkelte intervju «hvordan» og «hva» ville vært forskjellig forrige uke eller bli ulik igjen på senere tidspunkt. «Den dialogiske drøftingen av intervjuet skal likevel ikke ha

som effekt at forskeren toner ned interessen for intervjumaterialets «hva» (Aase & Fossåskaret 2014:116). Forskeren burde skape større plass til en metaanalyse av intervjuets «hvordan», for å opprettholde intervjuets plass som en kilde til forskningens empiri.

Under intervjuene mine brukte jeg også lydopptak siden informantene ga tillatelse til det. Med opptak fikk jeg den fordel at alt som ble sagt ble bevart. Følgelig kunne jeg i ettertid konstruere meg om informantenes reaksjoner. På grunn av at det er umulig å notere meg alt, ville kun notater redusert datamaterialets mengde og fylldighet. Men med en avslappet holdning til notatskrivingen, kombinerte jeg likevel disse to «verktøyene» for datainnsamlingen ved noen av intervjuene. «Notatene fungerer som en sikkerhet i tilfelle opptakene ikke fungerer» (Thagaard 2013:112).

5.3. Transkribering

At jeg har transkribert betyr at jeg har omgjort opptak av intervjuene til tekst. Etter at jeg var ferdig med alle intervjuene begynte jeg å transkribere på grunnlag av notater og lydopptak. Det var en svært krevende prosess som tok mye tid. Samtidig er det også sånn jeg fikk en mer utdypende forståelse av dataene som kom frem i intervjuene, ved å høre på samtalene gjentatte ganger. Denne måten å tolke dataene på ga verdifulle fakta og uttalelser som jeg gjorde om til skriftlig form. Transkriberingsprosessen har også medført flere vurderinger som har effekt på studiens pålitelighet og gyldighet. Denne prosessen kan også ses på som begynnelsen av datamaterialets analyse.

5.4. Datamaterialets kvalitet

En positiv side ved case-studier er at det kan gi utdypende forståelse og innsikt om det temaet som forskes på. I tillegg vil en case også gi muligheter for å trekke inn uformell informasjon gjennom observasjon, som ellers ville vært vanskelig å måle opp. I denne studiens tilfelle har jeg innhentet informasjon fra erstatningsobservatører (informantene).

Enda en styrke med denne studien er at jeg har samlet inn data og analysert erfaringer fra både det lokalpolitiske perspektivet om introduksjonsprogrammet, fra iverksetterne av programmet, de som har i arbeid å koordinere ulike innsatser og flyktningene som brukere av programmet. Disse er utvalgt fordi at jeg oppfatter det slik at synspunkter fra alle disse

dimensjonene er nødvendige for å få et helhetlig innblikk i måten introduksjonsprogrammet gjennomføres i kommunen. Med det har jeg forsøkt å gjøre det Ringdal (2013:171) med referanse til Stake (1995) hevder; at en unik case-studie burde fange inn kompleksiteten av en case, som innebærer å fokusere på det spesielle istedenfor det generelle. Og målet for slike studier er å tolke og forstå casen, fremfor å bidra til generelle forklaringer.

En svakhet med denne studien er at jeg ikke fikk tid og muligheten til å intervju representanter fra alle relevante aktører i forbindelse med iverksettelsen av introduksjonsprogrammet i kommunen. Relevante aktører som jeg gjerne skulle ha intervjuet er representanter for UDI, BLD, IMDI, og eventuelt politikere på nasjonalt nivå.

Enda en svakhet er at denne studien ikke er komparativt opplagt. Det ville altså styrket kvaliteten på studien dersom jeg hadde sammenlignet utførelsen av introduksjonsprogrammet med en eller flere sammenlignbare kommuner i landet. Dermed ville det gitt et grunnlag for å vurdere hvilke faktorer som har fungert bra eller dårlig for integreringsprosessene i de forskjellige kommunene. En slik komparativ studie kunne også kanskje gitt svar på hvorfor og hvordan resultatene har blitt som de er i de ulike kommunene.

5.4.1. Validitet

Validitet tilknyttes forskningens gyldighet. Det innebærer gyldigheten av de tolkningene som undersøkelsen leder til. Det betyr at jeg som forsker må gå kritisk gjennom grunnlaget for å gjøre egne tolkninger. For eksempel at dersom jeg hadde hatt tilknytning til det miljøet som ble studert (enten som iverksetter, koordinator eller bruker av introduksjonsprogrammet), ville det hatt en betydning for tolkningene jeg kommer frem til i denne oppgaven. Siden jeg har studert dette integreringsfenomenet som en utenforstående vil det ha en annen betydning. Jeg hevder på denne bakgrunn at betydningen av tolkningene i denne undersøkelsen er nøytrale.

Begrepet validitet kan presiseres ved å stille spørsmålet om tolkningene som konkluderes med er gyldige, i forhold til virkeligheten som er studert.

Thagaard (2013:194) påpeker at:

«Validitet kan også knyttes til at tolkninger fra ulike studier kan bekrefte hverandre»

Forholder mellom studier som er utført i ulike settinger, kan vurderes med henblikk på de betingelsene som tolkningene baserer seg på.»

Med det overnevnte i betraktning styrker det validitetsnivået på denne oppgaven ved at jeg sammenligner min egen forskning med annen forskning om den norske introduksjonsordningen. Samtidig sammenlignes det også med forskning om governance, og hvordan disse overlapper hverandre.

Det skilles mellom *intern* -og *ekstern* validitet. Førstnevnte har tilknytning til hvordan årsakssammenhenger kan støttes innenfor en bestemt studie. Med det kan begrepet validitet brukes i overensstemmelse med en oppfatning av intern validitet med referanse til vurderinger av fortolkningene som omfatter denne spesifikke studien. Sistnevnte tilknyttes hvordan oppfattelsen som utvikles innenfor studiet, også kan være gyldig i andre sammenhenger. I samsvar med denne oppfattelsen brukes begrepet *overførbarhet* som en direkte tilknytning til måten det argumenteres for at fortolkninger som er utviklet innenfor oppgaven, også kan være gyldig i andre sammenhenger.

5.4.2. Reliabilitet

Like viktig som validitet er for studiens troverdighet, er også reliabiliteten. Når vi snakker om et studies reliabiliteten, så snakker vi om hvor pålitelig den er. Det kan ifølge Thagaard (2013) refereres til spørsmålet om en kritisk leser blir overbevist om at forskningen er utført på en tillitsvekkende måte. Thagaard (2013:194) påpeker at:

«Reliabiliteten kan knyttes til at forskeren gjør rede for hvordan data utvikles. Det innebærer blant annet at forskeren skiller mellom den typen informasjon hun eller han får under feltarbeid, og egne vurderinger av denne informasjonen.»

Reliabilitet knyttes også til om forskeren har gjort rede for relasjonen som er mellom deltakerne og forskeren, og hvilken betydning det kan ha for innhentet datamateriale. Som tidligere nevnt, har jeg ingen relasjon med informantene eller observasjonsenhetene i felten, annet enn at jeg har blitt en bekjent av dem, etter samtaleintervju. Dette mener jeg styrker

reliabiliteten i oppgaven med tanke på at jeg følgelig tolker datamaterialet forholdsvis nøytralt.

Jeg mener også selv at oppgaven har ganske høy reliabilitet på grunn av at metoden jeg brukte tilrettela å behandle datamaterialet på den mest mulige pålitelige måten. Fokuset mitt har hele tiden vært rettet mot å intervjuer folk med relevante tilknytninger til introduksjonsprogrammet i kommunen. Det har vært sentralt for forskningens *kontekst*.

5.5. Etiske hensyn

For å gjennomføre hvilken som helst vitenskapelig virksomhet, kreves det å opprettholde de etiske prinsipper som gjelder internt i forskningsmiljøet så vel som i relasjon eksternt.

For å opprettholde etiske prinsipper i forhold til samtaleintervjuene, har jeg lagt til grunn noen sentrale punkt hentet fra Thagaard (2013):

For det første er det viktig at jeg som forsker viser respekt for informantens grenser, så jeg ikke forleder informanten til å gi informasjon som kan angres på. For det andre at deltakelse i forskningsprosjektet ikke på noen måter fører til skade på informantene er et viktig prinsipp. I tillegg er det etisk uforsvarlig å påpeke motsetninger i informantens budskap som vedkommende ikke er klar over, fordi at det kan føre informanten inn i problemer etter intervjuet.

I intervjuene hadde jeg ingen hensikt om å søke informasjon om tredjeparter. Det er for eksempel informasjon fra introduksjonsprogrammets brukere om andre individer eller organisasjoner involvert i introduksjonsprogrammet. Fra en annen side kan det også være flyktningekoordinatorernes perspektiver på andre organisasjoner eller individer involvert i introduksjonsprogrammet. Eventuelt kan dette også gjelde organisasjonsansattes perspektiver på flyktningekoordinator(e) eller andre involverte. Slike spørsmål tok jeg ikke stilling til. Men med tanke på oppgavens relevans i forbindelse med organisatorisk samstyring, ble det stilt spørsmål om hvilke organisasjoner som samarbeider med informantenes organisasjoner om gjennomførelsen av kommunens introduksjonsprogram.

Det skal alltid foreligge *informert samtykke* på forhånd når det skal gjennomføres et intervju. I denne oppgaven har alle informantene som har deltatt i intervjuene blitt informert om oppgavens formål og om hovedtrekkene i oppgavens struktur og plan. Samtidig ble de

informert om at det var frivillig å delta og at de kunne trekke seg når som helst hvis de skulle ønske det. Jeg opplevde ikke at noen av informantene var skeptiske til lydopptak. Alle informantene ble også informert om hvordan de kan kontakte meg, masterveilederen eller Norsk senter for forskningsdata (NSD).

Prinsippet om *konfidensialitet* innebærer ifølge Thagaard (2013:28) at forskeren må anonymisere prosjektets deltakere når resultatene av undersøkelsen presenteres. Denne oppgaven omhandler ikke personopplysninger om noen av enhetene som studeres, men heller erfaringer rundt et konkret introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. I denne oppgaven er det ikke gitt noen av informantenes navn eller andre personopplysninger, men noen av de offentlige ansatte som jobber med iverksettelsen av introduksjonsprogrammet kan gjenkjennes på stillingstittel.

6. Analyse

En helhetlig vurdering av informantenes respons viste at det var noen ulike oppfattelser av integreringsarbeidene i Kristiansand. Men hovedsakelig var det flere felles oppfattelser av integreringsprosessen både iblant og imellom alle tre utvalgene. Disse oppfattelsene og beskrivelsene skal jeg komme nærmere inn på under dette kapitlet.

Som Kristen Ringdal (2013:242) hevder, er formålet med samtaleintervjuer/ dybdeintervjuer å hente informasjon, og ikke måle teoretiske variabler opp mot hverandre. Integrering av flyktninger er en arbeidsprosess, som jeg mener informantene har gitt meg en god beskrivelse av hvordan det gjennomføres i Kristiansand, herunder hva som er de sterke sidene ved det og hva som burde vært gjort annerledes.

For å opprettholde informantenes anonymitet er det forsøkt å ikke konkretisere hva hver enkelt deltaker har sagt, men heller analysere og tolke uttalelser som har kommet frem gjennom samtaleintervjuene. Men med tanke på at noen av informantene har hatt tilsvarende stillinger i ulike perioder og med endring i arbeidsmåte over disse periodene, ble det vanskelig å utelukke noen av informantenes uttalelser. Dermed er det noen uttalelser som ikke er helt anonymiserte. Disse kan bli gjenkjent kun med stillingstittel.

6.1. Analyse av intervju med programmets iverksettere

Det var tydelig at alle intervjuede som jobbet med introduksjonsprogrammet i kommunen hadde god oversikt over sitt arbeidsområde, men ikke alle hadde en like god oversikt på det helhetlige ved integreringsprosessen. Likevel hadde alle informantene innenfor dette utvalget jobbet med flyktninger i flere år med ulike stillinger og roller. Derfor viste det seg at informantene hadde noe kunnskap om iverksettelsen av integreringspolitikken i kommunen også utenfor deres egen stilling.

Ut ifra intervjusamtalen med noen enkelte informanter fant jeg raskt ut at disse hadde god peiling på hvordan integreringsprosesser har pågått i kommunen og hvordan det fremdeles pågår. Det la jeg merke til ved at de raskt begynte å gi meg en oversikt over deres arbeid med introduksjonsprogrammet, gi meg en oversikt over ulike arbeidsområder og nettverk i forbindelse med programmet, samt deres komfortable holdning i å formidle informasjon.

Når det drives med integreringsarbeid i kommunen finnes det først noe som heter integreringsmottak. Dette er for de som har søkt oppholdstillatelse, men ikke fått svar enda. Der får flyktningene undervisning fra dag en. Det viser seg å gjøre oppholdet mer meningsfullt for flyktningene. Det er UDI som bestemmer hvem som blir sendt dit. Der får de kurs i samfunnsliv, norsk og mer, for så å bli sendt til arbeidspraksis etter hvert. Opplegget startet i 2016. Enda en ting som skjer under integreringsmottaket er en god kartlegging av flyktningenes behov og kapasiteter til å kvalifiseres for samfunns- og arbeidsliv. Dette jobber ansatte fra både kommunen, NAV og karrieresenteret med. De kartlegger i samarbeid med flyktningene om hvor de eventuelt bør bosettes i Norge for å få riktig jobb eller riktig utdanning.

Kommunen har også en liten avdeling for de som har søkt oppholdstillatelse, men har behov for oppfølging hele døgnet, med plass til ca. 20 personer. Disse har store utfordringer som gjør at de ikke kan bo uten tilsyn. Det skyldes blant annet at de har vonde traumer fra sitt hjemland, at de er psykisk syke eller lignende grunner. De fleste av disse får opphold i Norge, så sender IMDI disse ut til kommunene gjennom et system som heter IMDI-nett. Noen av disse blir gjerne bosatt i Kristiansand, fordi dem allerede har slått røtter og begynt å

kvalifisere seg. I denne avdelingen sitter det også en egen gruppe som anbefaler IMDI hvilken kommune disse burde overføres til.

Det hender også at IMDI vil overføre flyktninger fra andre kommuner til Kristiansand, eventuelt fordi de har familie der. Alle slike anmodninger kommer til kommunen. Så beslutter enhetslederen sammen med andre ledere om de kan komme eller ikke. IMDI kan altså ikke sende flyktninger til Kristiansand uten at kommunen godkjenner det. Sånn sett kan vi allerede se et tett samarbeid med IMDI og kommunen om overføring av flyktninger imellom kommuner i landet. Dette gjelder for både nyankomne flyktninger uten oppholdstillatelse og de med oppholdstillatelse, men fortsatt brukere av introduksjonsprogrammet. For å sette det i et større perspektiv er dette et eksempel på en liten, men tydelig grad av governance mellom kommunen, andre kommuner og IMDI. Med IMDI som et mellomledd og overordnet direktorat, gjennomfører disse partene en prosess for bosetting av nyankomne flyktninger i kommunene. Informanten som har en rolle i dette interorganisatoriske samarbeidet, viser videre til en ansvarlig side av arbeidet sitt med å påpeke at; Når de sier ja til bosetting av flyktninger, tar dem først en runde med andre ledere for å finne ut av om det er noe spesielt med den familien de skal bosette. Det er av ulike relevante grunner som at kanskje har dem ulike helseutfordringer eller kanskje har de mange barn, og de må være sikre på at kommunen har kapasitet til å dekke de behov flyktningene har. Kommunen har noen ganger sagt nei, fordi kommunen ikke hadde bolig til dem. Det hevdes at det ikke skjer ofte, men det skjer. I 2020 bosetter Kristiansand kommune 80 flyktninger, inkludert barn. Antall som blir en del av introduksjonsprogrammet, er dermed lavere.

En uttalelse som kom fra en informant var:

«Avdelinga som styrer introduksjonsprogrammet (introduksjonsavdelingen), har også ansvar for å bosette.»

Vedkommende jobbet i lag med to andre ansatte som var dedikerte til å bosette flyktninger. Informanten fortalte videre at når de hadde takket ja til en familie, fikk familien et brev der dem ble ønsket velkommen til Kristiansand. Familien får også beskjed om at dem har to uker

på seg om de vil finne en annen plass å bo selv. Hvis dem ikke klarer å finne en plass å bo selv, finner kommunen en plass å bo for dem.

I tillegg finnes det en boligavdeling i Kristiansand, som også har en rolle i samarbeidet med å finne plasser å bo. Hvis det er kommunale boliger så er det dit det søkes til. Hvis en flyktning selv finner et privat sted å bo, så sjekker de også stedet ut, for å passe på at vedkommende ikke blir lurt.

Et forventet funn som dukket opp under analyseringen er at de frivillige organisasjonene har en betydelig avgjørende rolle for integreringsarbeidets kvalitet. Disse tilbyr ulike kurs og aktiviteter som offentlig sektor ikke tilbyr flyktningene. Frivillige organisasjoner har en viktig rolle for flyktningene å bli integrert, fordi slike organisasjoner er en del av samfunnet. De er altså ikke den norske staten, og derfor har slike organisasjoner muligheten til å introdusere flyktningene for alt det andre som Norge har å by på, enn bare det statlige. Det kom tydelig frem at de som jobber med introduksjonsprogrammet gjennom frivillighet er noen ildsjeler som faktisk interesserer seg for og bryr seg om integreringsfeltet.

Til tross for at denne oppgaven tar utgangspunkt i integrering som å komme i jobb eller utdanning, så viser denne studien at integrering er mer enn bare det. Å integrere seg i samfunnet handler også om å kvalifisere seg til å kunne engasjere seg i sosiale forhold, politikk, organiserte aktiviteter og tilpasse seg de kulturelle verdier og normer som flyktningene kommer inn i.

Programrådgivere er kommunalt ansatte og brukes som en vanlig benevnelse for folk som jobber med introduksjonsprogrammet. De er med på å treffe vedtak, og finne ut av hvem som skal få et introduksjonsprogram. Programmet består hovedsakelig av programrådgivere, men som nevnt er det også andre som jobber med programmet på ulike måter. Det er noen fra det politiske nivået, bosettere, ledere og koordinatore. Samtidig er det et hierarki innenfor kommunen og de fleste organisasjoner, der programrådgiverne også har sine overordnede ledere.

6.1.1. Kommunens nettverk i forbindelse med programmet

Til spørsmålene om hvor mange organisasjoner som samarbeider i kommunen om introduksjonsprogrammet, kom det frem gjennom intervju samtalene at det er uoversiktlig mange. En informant svarte:

«Veldig mange, og mange får tilskudd fra kommunen. Jeg vet også at det er flere bedrifter inn i bildet. Det er forskjellige praksisplasser, arbeidsplasser og opplæringsplasser.»

Informantene visste om ulike organisasjoner som samarbeidet med sin organisasjon, og derfor ble ulike organisasjoner fra ulike sektorer nevnt.

Disse er blant annet IMDI, UDI, NAV, ulike avdelinger innenfor NAV, politiet, Kongsgård skolesenter, Forum for integrering og dialog Agder (FIDA), Rotary, Somalisk mannsforening, Somalisk kvinneforening, Muslimsk union, Syrisk kvinneforening, Kvinnenettverket, bystyrepolitikerne med alle partiene under ett og fylkeskommunens politikere. I tillegg er det banker, barnehage, Choice-hotell, Batteriet, Redd Barna, Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), Røde Kors og Blå Kors. Det er bedrifter fra arbeidsmarkedet som av og til samarbeider med de frivillige organisasjonene for å få til spesifikke ting, som utplassering av flyktninger i praksis. Dyreparken samarbeider med Røde Kors, ved å tilby praksisplasser og gratis eller rabatterte billetter. Den lokale næringsforeningen er med i samarbeidet, som ha flere tusen bedrifter i medlemsmassen. Kommunene kan også samarbeide med hverandre om bosetting.

Alle disse har ikke direkte tilknytning til hverandre, men de er altså i et uoversiktlig mellomorganisatorisk nettverk hvor alle organisasjonene bidrar i ulik grad til samme sak, men på ulike måter og på ulike arenaer. For eksempel har ikke den enkelte bedrift noen direkte tilknytning til IMDI, men en tilknytning til kommunen eller NAV, som igjen har en direkte tilknytning til IMDI. Får å sette dette i perspektiv igjen, står vi her overfor et ekstremt eksempel på begrepet governance.

Med fokuset kun på introduksjonsprogrammet er oppgaven todelt. Det handler om å bosette flyktningene, samt kvalifisere dem hovedsakelig til arbeid eller utdanning. Men visse flyktninger kan ha personlige utfordringer, og da er det større sannsynlighet for at de trenger

noe mer i tillegg. Da har kommunen et team med ansvar for å følge opp flyktninger med særskilte behov. For å hjelpe disse flyktningene med dette, knyttes det til kommunale tjenester.

Til spørsmålet om hvilket innsyn informantene har i koordineringen av dette, svarte en informant at vedkommende hadde god innsikt. Det ble uttalt at det har vært informasjonsmøte med organisasjoner på tvers av sektorer for å snakke om hva som foregår innenfor flyktningefeltet. Det er etablert egne samhandlingsavtaler som innebærer innholdet i samarbeidet mellom organisasjonene. Det er blant annet lagt en kalender der det står hvilken organisasjon som gir hvilket tilbud hver eneste dag i en god tid fremover. Det er bra for både flyktningene og ansatte å få en oversikt over kommende integreringstjenester. Det synes at organisasjonene har koordinert dette ganske godt seg imellom.

Til samme spørsmål fremmet en av de frivillige informantene:

«Jeg var jevnlig med på møter med flere av de nevnte organisasjonene, for å snakke om hvordan vi ligger an med gjennomførelsen av programmet, og hvordan være med på å tilrettelegge. Vi får innsikt fra NAV, men også fra politikerne om hva direktoratene har besluttet, hvilket ansvar kommunen har, og hvilket ansvar de delegerer videre.»

Kommunen har også en egen tolketjeneste, fordi det har de fleste flyktningene behov for. Selv om flere av dem kan noe engelsk, hjelper tolken med å blant annet konkretisere hva visse ord og ordtak egentlig betyr. Kommunen har ca. 20 faste ansatte tolker og leier inn privatpraktiserende tolker ved behov. På oppfordring fra IMDI setter kommunen kvaliteten på tolk ganske høyt. Likevel viser det seg at det har vært noen uheldige hendelser med tolkene. Det gjelder spesielt for innleide tolker som ikke er kommunalt ansatte.

Å bruke tolk er veldig viktig, men kan samtidig være et stort dilemma. Tolkene kan ha forskjellige dialekter enn brukerne av introduksjonsprogrammet, forskjellig religion, forskjellig politisk tilhørighet og forskjellig innfallsvinkel til det norske samfunnet. En informant fortalte at slike grunner har til tider skapt mistillit til tolken fra flyktningens side. En annen historie som kom frem var at en tolk fremmet sin egen interesse gjennom sitt tolkearbeid, men ble avslørt da tolken ikke visste at min informant, som da var til stede, også kunne forstå språket de snakket.

Det som er veldig interessant, utfordrende og uforutsigbart for videre implementering av introduksjonsprogrammet er at Kristiansand nå er slått sammen med to andre kommuner. Disse kommunene har drevet dette på en annen måte og har hatt andre samarbeidspartnere. Selv om introduksjonsprogrammet varer i to år, har Kristiansand kommune hatt som vane å gi flyktingene tre år hvis det trengs. En informant påpekte at:

«I Søgne har det vært tilfeller hvor de følger flyktingene opp i hele fem år, mens i Kristiansand har flyktingene blitt fulgt opp kun under den tiden de er i introduksjonsprogrammet. Nå blir innsatser som har jobbet med introduksjonsprogrammet i Søgne og Songdalen også en del av integreringsnettverket i Kristiansand.»

Det er derfor behov for ny kartlegging og ny koordinering av nettverket.

Noen flyktinger er vanskeligere enn andre å få i arbeid eller utdanning. Det kan være grunner som at de er analfabeter. Disse tar det lenger tid å få i jobb eller et utdanningsløp. Når flyktingene ikke får kommet i jobb eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, har kommunen en egen avdeling gjennom NAV som heter NAV-outro. Flyktingene blir overført dit når det synes at dem ikke kommer i jobb eller utdanning cirka seks måneder før endt introduksjonsprogram. Dette er en oversiktlig ordning ved at NAV-outro får informasjon om disse flyktingene på forhånd, så de også kan forberede seg på dem.

6.1.2. Hensikten med arbeidet etter introduksjonsloven

Angående hensikten med arbeidet etter introduksjonsloven, gir de fleste informantene uttrykk om at det å gi dem grunnleggende kvalifisering til å komme i arbeid eller utdanning er det sentrale. Men det er ikke alt. Kommunens rolle i dette er stor og handler om å bosette flyktingene i en kommune de antagelig ikke har vært i før, hjelpe dem med å kjøpe inn møbler, gi dem grunnleggende kvalifikasjoner i norsk, arbeidsliv og samfunnskunnskap, hjelpe til med å gi dem helseundersøkelser, gi barnehageplasser og mer. En informant hevdet at kommunen ikke behøvde å være ekspert på flyktinger, men heller på hva som er tilgjengelig av arbeid og utdanning i Kristiansand. Kommunen skal kanalisere det flyktingene har med seg fra deres hjemland, bygge på det og få det godkjent i Norge. Å bidra til å gjøre flyktingene til gode samfunnsborgere gjennom introduksjonsprogrammet vektlegges også.

Sitat fra to informanter er som følger:

«I vår kommune er hensikten å klargjøre flyktingene til bosetting, også til arbeid eller utdanning. Det er målet. Kommunen bidrar hele tiden, fordi de bosettes i en kommune og ikke i staten. Kommunen tar dem imot, gir dem råd og veiledning. Hjelper dem til å kartlegge seg selv, hjelper dem med å få deres ønsker og viljer oppfylt, og hjelper dem med det som er mulig.»

«Kommunens rolle i programmet er stor og handler om at asylsøkeren eller flyktingen får en bosetting i en kommune som vedkommende ikke har vært i før og måtte hjelpe til med å kjøpe inn møbler. Gi dem grunnleggende ferdigheter i norsk. Hjelp folk til rette som å hjelpe til med helseundersøkelser, og barn og barnehageplass. Kommunen har et stort arbeid som innebærer mye.»

Det ble også uttalt at kommunens ansvar ligger i at de skal forsikre seg om at flyktingene tas imot på en respektfull og verdig måte, hjelpe med det de trenger hjelp til, og håndtere utfordringer de møter som nyankomne. Det innebærer å gi mye råd og veiledning.

Kommunen er også ansvarlig for selve gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. I utgangspunktet skal dette gjøres på en måte som er til hjelp for flyktingene, og at det skal være mulig å få det til. Det er en rekke tiltak som iverksettes underveis og hele tiden, men det er selve introduksjonsordningens forskrifter det hovedsakelig tas utgangspunkt i med dette arbeidet.

Kommunen har flere måter å påvirke dette på. En side av saken er den politiske og administrative styringen, mens en annen side er de i felten som jobber med introduksjonsprogrammet på forskjellige måter. Det innebærer alt fra undervisning til ledelse. En foreleser kan for eksempel ikke påvirke på noen annen måte enn å blant annet lære bort kunnskap, mens en politiker har en større grad av påvirkningskraft til å forme integreringspolitikken. Den administrative delen har den påvirkningskraft i å fremskaffe ressurser og kapasiteter for å gjennomføre integreringsarbeidet.

De frivillige organisasjonene synes å ha en litt annerledes holdning til hva hensikten er med arbeidet av introduksjonsloven. Representantene fra de to frivillige organisasjonene uttrykket begge at det å komme i arbeid og utdanning er i utgangspunktet veldig viktig for å klare seg selv økonomisk, men det er ikke bare det som bør vektlegges. De påpeker at det

også bør gis en introduksjon til hvordan starte et helt nytt liv i et nytt samfunn, og lære om alle normer og verdier som etnisk norske lærer under sin oppvekst.

To uttalelser fra en av de frivillige er som følger:

«Jeg tenker hensikten med programmet er å gi en introduksjon til det norske samfunn og kunne starte helt på nytt. Jeg synes også det burde inkludere alle de tingene vi som er oppvokst i Norge får gjennom vår oppdragelse.»

«Å være åpen, være tolerant, være nøytral har vist seg å være viktig i forhold til religion, politisk ståsted, kjønn og etnisitet. Fordi mange av de kjenner igjen røde kors og røde halvmåne fra hjemlandet sitt, hvor de har vært en organisasjon med trygghet og tillit.»

De frivillige organisasjonenes rolle i bidraget til introduksjonsprogrammet handler i første rekke om å tilrettelegge for at de frivillige tilbudene skal være enkelt for flyktningene å delta på. Samtidig også være en god integreringsinnsats på de områdene som de kommunale integreringstjenestene ikke dekker. Eksempler er sosiale aktiviteter, som Kongsgård skolesenter eller NAV ikke tilbyr. En side av programmet som de frivillige organisasjonene selv tilrettelegger for, er å lære bort kunnskap om frivillig arbeid og hvilke tradisjoner det er rundt det i Norge.

En av informantene fra frivillig sektor fremmet at deres ansvar er veldig etisk. Det handler om ansvaret om å sørge for at flyktningene opplever at de behandles og blir sett på som likeverdige mellom tre grupper; de under intro, de som har vært nye i Norge og de etnisk norske. Informanten fremmet også at hennes organisasjon tilrettelegger for at disse tre gruppene skal lære fra hverandre.

Flyktningene kommer til landet gjennom to kanaler. Den ene er overføringsflyktninger, som har flyktet fra en leir med hjelp av FNs høykommissær for flyktninger. Høykommissjonen har intervjuet disse med nordmenn til stede og godkjent at de får komme til Norge. Disse blir flyttet direkte til en kommune i Norge. Da kan det hende at informasjonen disse flyktningene får kan være begrenset, eller bare litt generell. Den andre kanalen er at flyktningene selv kommer seg til Norge og søker asyl. Da er det som nevnt at i Kristiansand blir det gjennomført integreringsarbeid allerede i mottaksfasen.

Når målgruppen endelig er bosatt i kommunen, blir informasjonsbehovet hovedsakelig kartlagt av programrådgiverne ganske tidlig. Det gjøres i samarbeid med brukerne av programmet. Kartleggingen innrettes gjerne ut fra hvor de kommer fra. En informant fremmet blant annet at flyktninger som har bodd på en flyktingleir i Uganda i 20 år, trenger mye mer og annen oppfølging enn de som kommer fra Damaskus i Syria. Det er både på grunn av måten samfunnet er organisert der de kommer ifra, men også på grunn av utdanning. Noen er analfabeter mens andre har doktorgrad. Kartleggingen foregår gjennom intervju og besvarelse av spørsmål. Det ses spesielt etter individenes behov, livsmål, faglige svakheter, styrker og eventuelt behov for mental hjelp.

Angående *ledelse i forhold til kartlegging og iverksetting* av introduksjonsprogrammet fremmet noen informanter at en viktig del av ledelsesrollen er å få koordinert arbeidet med introduksjonsprogrammets hensikt og de individuelle flyktingenes behov internt i kommunen. Det er viktig å få til en god kartlegging av behov. Siden det er mange aktører inn i dette, må disse imellom seg bli enige om arbeidsfordeling.

I den kontekst påpekte en informant at; hun får en veldig «Top-down» følelse. Informanten forklarte at det gjelder en top-down ledelse helt fra staten til etater på kommunalt nivå, helt ned til lærere og enda lenger ned til flyktingene igjen. Videre forklarte informanten at ledelse i den forstand er ikke nødvendigvis de lederne som møter flyktingene, men heller de som forteller hvordan kartleggingsarbeidet skal gjøres, selv om det er de som jobber på feltet som vet hva som trengs. Informanten påpekte videre at innenfor dette arbeidet behøves det en mer «Bottom-up» tilnærming, der man heller hører mer på målgruppen, som snakker med lærere, som snakker med koordinatorene, som igjen snakker med sine ledere, som igjen kan snakke til dem høyere opp i det byråkratiske systemet. På denne måten får man bedre innsikt i hva som trengs i introduksjonsprogrammet.

Informantens inntrykk var at under både kartleggingen og implementeringen blir det lagt for lite vekt på viktigheten av å ha egne grupper for flyktingene, der flyktingene kan påvirke og komme med sine tilbakemeldinger på introduksjonsprogrammet. Et eksempel på hvordan dette kan gjøres er å informere flyktingene om at nå skal programmet gjøres på en viss måte, slik at de får reflektert over hva som foregår og komme med tilbakemeldinger.

Samtidig vil dette bidra til at flyktningene vil føle seg inkludert ved at de kan komme med sine egne meninger og fortelle at opplegget ikke var så bra, hvis det er tilfelle.

Det viser seg altså at lederroller i den forbindelse handler om å få en jobb gjort gjennom andre, eller i samarbeid med andre aktører. Det innebærer for lederne å peke ut retning, være støttespiller, la ansatte prøve ut noen metoder selv, men samtidig gripe inn når det går «over grensen». Når noen av aktørene i forbindelse med introduksjonsprogrammet vil gjøre ting på sin egen måte, er lederne de som formelt kan gripe inn.

Angående koordineringen i forhold til kartlegging og iverksettelse av introduksjonsprogrammet, fremkommer det av flere informanter at det er en nødvendig jobb. Fordi de som koordinerer, skal se både flyktningenes individuelle behov og behov for tiltak allerede fra kartleggingsfasen. Koordinatorene skal ta kontakt med og sørge for at involverte aktører som kan støtte og bidra til både kartleggingen og iverksettelsen gjør sin del av oppgaven slik at programmet faktisk iverksettes.

Sammensatte eksempler fra informantene er at det er naturlig å anta at flyktningene ikke kan norsk og dermed har begrenset mulighet til å bidra i samfunnet, arbeidslivet eller det politiske systemet. Da er det viktig å få koordinert at målgruppen får best mulig språkopplæring tilpasset deres nivå, men samtidig får muligheten til å forfølge en karrierevei. I tillegg er det også viktig å få dokumentert kvalifisering fra hjemlandet godkjent i Norge. Koordinering er altså en viktig oppgave for å hjelpe flyktningene i arbeid, utdanning og samfunnsniv. Det er absolutt ikke enkelt å koordinere dette arbeidet.

Angående nettverksbygging i forhold til kartleggingen og iverksettelsen av introduksjonsprogrammet, referer flere informanter til at det har vært mye samspill mellom institusjoner og organisasjoner internt i kommunen, eksternt og spesielt opp mot IMDI, som det mest sentrale. En informant beskriver nettverket som et stort maskineri bestående av mange aktører som skal jobbe sammen. På den bakgrunn fremstilles det som enkelt for de ansatte fra de ulike organisasjonene som jobber med programmet å få en relasjon til hverandre.

Samtidig blir de ansatte kjent med andre ansatte på ulike hierarkiske nivåer, som igjen har sine nettverk på ulike nivåer. En informant fra frivilligheten fortalte at vedkommende har

flere bekjente fra kommunens toppledelse, og får derfor informasjon fortere enn mange andre. Det er et eksempel på at personlige relasjoner i et slikt samarbeid mellom aktørene er en fordel for en organisasjon når de skal iverksette programmet raskt og effektivt.

Vedkommende fortalte også at hun hadde et nettverk til voksenopplærings lærere og administrasjon gjennom jevnlig dialog. Lærerne bidro til å observere enkelte brukere av programmet med behov for visse frivillige organiserte prosjektarbeid, så kunne kontaktpersonen fra frivilligheten få vite det ganske raskt. Med administrasjonen hevdet informanten at hun fikk tillit, slik at hun kunne komme inn i klasserommene og avbryte undervisningen for å informere om aktiviteter, tiltak og prosjekter som elevene der kunne være med på. Enkelt oppsummert uttrykkes organisatorisk nettverk i forhold til introduksjonsprogrammet som et trygt samarbeid med gode relasjoner.

Sitat fra samme informant er:

«Jeg som for eksempel kjenner så mange i Kristiansandstoppledelse, og de som jobber med introduksjonsprogrammet gjør at jeg får informasjon fortere enn alle andre. Også har du nettverk i forhold til skolen ved at jeg har jevnlig dialog, og har skapt en trygg relasjon med de som jobber med administrasjonen i skolen, men også lærere. Lærere gjør at hvis det er enkelte som kunne trengt dette prosjektet, så får jeg vite det ganske kjøpt. Med administrasjonen får jeg tillit, så da får jeg komme innom skolene og avbryte undervisningen deres for å informere om aktiviteter, tiltak og prosjekter som elevene der kan være med på. Så nettverk for meg i forhold til intro er et trygt samarbeid med god relasjon.»

Samtidig ble det fremmet av flere informanter at mye av det kommunale nettverket i denne forbindelsen bygges opp av kommunalt ansatte i utgangspunktet. Disse informantene uttrykket at dette organisatoriske nettverket for å hjelpe målgruppen i arbeid, utdanning og samfunnsliv overskygger behovet for å hjelpe selve flyktingene å skape et eget sosialt nettverk. En informant påpekte at det er viktig fordi vi vet at i Kristiansand så er det slik at de med et stort eget nettverk har større sannsynlighet for å få jobb senere.

6.1.3. Faktorer å ta i betraktning for god integrering

Alle informantene under dette utvalget uttrykker at det er viktig å ta stilling til flyktingenes individuelle plan etter den nyere loven om integrering. Det handler om et individuelt løp for flyktingene basert på den kompetanse de har fra før. Det er for å finne ut av hva den

spesifikke person har behov for, for å komme i jobb eller utdanning. Denne delen er veldig sentral i introduksjonsprogrammet.

Å komme i arbeid eller utdanning er hovedfaktorene for å integreres, men det er ikke alt. Det er flere faktorer. Et formål med programmet er at brukerne skal kunne leve et selvstendig liv som borger i samfunnet etter endt program, men i en overgang trenger de noe hjelp og støtte for å klare det. Det ønskes at de nyankomne flyktingene skal etter hvert klare seg selv økonomisk. Å beherske språket til et visst nivå nevnes som en faktor for å få det til. Videre nevnes andre faktorer for integrering som å bidra i minst en organisert aktivitet i samfunnet. Enten om det er en forening, fritidsaktivitet eller politikk. Det ble også fremhevet at det å være sosial utenfor skolen og hjemmet, er en viktig faktor. Det betyr at flyktingene bør kunne bidra i sosiale samtaler for eksempel på bussen eller i butikken. Enda en faktor som ble nevnt er at flyktingene også skal tilpasse seg den norske kulturen, og samtidig tilpasse seg hverdagslige samfunnsnormer og adferd.

Sitater fra fire forskjellige iverksettere er som følger:

«Det vi er ute etter er at folk skal kunne fortsette å leve selvstendige liv som borgere i det norske samfunnet, så likeverdig som mulig som den posisjonen de hadde i hjemlandet, men i en overgang trenger de noe hjelp og støtte. Jeg tenker at du må beherske språket til et visst nivå er en faktor, det andre er at du bør ha sjansen til å forsørge deg selv og ha en frihet til å velge hvor du bor og være økonomisk selvstendig, uavhengig av offentlige stønader i den grad det er mulig. Så er det det med det sosiale livet og ha et nettverk.

«Den ene faktoren er at de blir kjent med andre mennesker som ikke er i samme situasjon som de. Altså både norske, men også de som har bodd her i mange år. Det gjør at de blir inkludert og integrert i samfunnet. For mye kjer over kaffekopp. Alt er ikke på skolen. Ja det er viktig at de lærer seg språket. Men er det så viktig at de lærer seg alle pronomen? Det andre er arbeidslivet. Arbeidslivet har en såpass sterk betydning uansett hvor i verden du drar.»

«Det er arbeidsmarkedet som spiller en viktig rolle, utdanningsinstitusjonene og tilpasse utdanningsmiljøet sammen med andre faktorer. Trivsel er viktig for å føle seg som en del av samfunnet.»

«For meg som er en kontaktperson for flyktingene handler det om å lære bort og veilede dem inn å inkluderes på en eller flere samfunnsaktiviteter og arbeid eller utdanning. Det må gjøres med tanke på den enkelte flyktingens preferanser og kvalifikasjoner. For at det skal lykkes er det også nødvendig fra flyktingens side å bidra med noe for å nå kvalifikasjonene.»

Arbeidsmarkedet omtales som en viktig rolle i å integrere flyktingene. Samme informant fortalte i tillegg at når det fattes vedtak om å bosette flyktingene er det ikke for at de skal få en sengeplass, men for at de skal utvikle livene deres til det bedre. Da må kommunen og eventuelt andre instanser undersøke hvilke arbeidsplasser som er tilgjengelige og passende. Fra kommunen og de kommunale institusjonenes side er de viktigste forutsetningene for at programmet kan bidra til økt integrering, at det tilpasses hvert enkelt individ. En informant forklarte i tillegg at hvis man plassere en analfabet i en klasse med mange utdannede, kan det ført bli demotiverende.

Antall flyktinger som deltar i programmet omtales også som en av mange faktorer for effektiv integrering. Et eksempel fra en informant som uttrykket dette, er følgende sitat:

«Det er mange faktorer. Den ene er hvor mange vi skal bosette i forhold til introprogrammet. Det er forskjell på å bosette 5 stykk eller 100 på et år. Så det er en av de viktigste faktorene i den dimensjoneringen der. Også er det selvfølgelig budsjett. Hva vi har av der har noe å si med de ulike tiltakene vi har å spille på, og hvor mange og hvor dyre tiltak vi kan ha som en del av introduksjonsprogrammet.»

Samme informant fortalte videre at dyktige ansatte som jobber med programmet er en faktor som bør tas i betraktning, som gode programrådgivere og gode bosettere.

Nettverksbygging mellom organisasjoner er høyst nødvendig for å få programmet til å fungere for den enkelte bruker. Organisasjonene behøver å samarbeide fra en tidlig fase for å finne ut av hvem som er gode på hva, hvem som skal gjøre hva, og hvem som har de ulike ressursene å bidra med. Gjentatte ganger kommer det frem gjennom samtaleintervjuene at Kristiansand kommune, mange av de kommunale institusjonene og de frivillige organisasjonene står overfor en økonomisk utfordring. Ressursfordeling og økonomi koordineres godt nok mellom organisasjonene og institusjonene for å få gjennomført programmet, men det er ikke tilstrekkelig til å iverksette alle nødvendige og ønskelige tiltak.

Undervisere og programrådgivere er de som hovedsakelig er i samspill med målgruppen. De fleste informantene forteller at hovedsakelig er det godt samarbeid i klassene mellom foredragsholdere og flyktingene. Hovedutfordringen oppstår når det er eksterne foredragsholdere, som følge av at de faste foredragsholderne skal ha fri eller er syke i tider

flyktingene har krav på introduksjonsprogrammet. I slike situasjoner kan det hende at det samles opp mot 100 brukere av programmet i en sal, som skal undervises av en ekstern foredragsholder. Informantene fremmet altså at det er mer effektivt med tilrettelagte klasserom med faste lærere, enn med eksterne foredragsholdere.

Angående spørsmålet om hvor stor grad målgruppen forstår budskapene som kommer gjennom introduksjonsprogrammets undervisninger, ble det fremmet at det varierer. Det kan skyldes mange faktorer. Flyktingenes varierende norsk -og engelskkunnskap ble omtalt som en av dem. Om kvaliteten på budskapsformidlingen er god eller dårlig ble nevnt som en annen faktor.

En informant påpekte at for noen av flyktingene er noen temaer mer forståelig enn andre. Informanten ga et eksempel på at hun skulle undervise i at identitet konstant forandres, i forbindelse med at i Norge anerkjennes mer enn to kjønn. Det var uforståelig for noen av flyktingene, fordi at i deres kultur og hjemland snakkes det aldri om andre kjønn enn han og hun.

Når det er snakk om å få flyktingene i jobb eller utdanning, fremmet alle informantene at de fleste forstår budskapet. Det har kommet informantene til syne ved at de fleste kjemper om en arbeids -eller utdanningsplass. En informant påpekte at det fins ingen som ikke vil ha et godt liv. Videre fortalte vedkommende at derfor er det viktig å tilrettelegge for å lære målgruppen om at, når de vil ha en god plass i samfunnet, må de strebe etter det. Men det krever samtidig at de som tar dem imot etter endt program, anerkjenner at de kan bli like gode på jobben som dem selv samtidig som flyktingene bør gjøre sitt beste, for å beholde plassen de har fått.

6.1.4. Kulturelle rammebetingelser tatt i betraktning for å gjennomføre programmet

Et eksempel som dukket opp gjentatte ganger gjennom intervjusamtalene, var at noen flyktinger ikke ønsket å ta motsatt kjønn i hånden. Jeg oppfattet det slik at alle informantene som nevnte dette, opplever dette som noe som må respekteres.

En informant fortalte blant annet:

«Nå har jeg møtt veldig mange som har jobbet innenfor flyktningssektoren i Norge, og det er veldig mange som er veldig sånn «Ja men, en mann må kunne hilse på en dame, det er et tegn på respekt i Norge». Ja det er et tegn på respekt å ta en i hånda, men jeg må jo også vise at jeg respekterer han. Jeg kan ikke bare kreve at han skal respektere meg og ta meg i hånda. Hvis han ikke synes at det er greit, så må jeg trekke unna. I Norge snakker man om «Personal space», og hvis ikke han er klar for å ta meg i hånda nå, så må jeg kanskje snakke med han og jobbe med han på andre måter for å fa han til å forstå hva det betyr for meg, og kanskje jeg kan lære noe av han om hva som er respekt for han.»

En annen informant fortalte at det også arbeides med noen flyktninger for å gi dem en forståelse for at de også må respektere norske kulturell atferd. For eksempel å respektere at det i Norge er vanlig å gå lettkledd, og at seksuelle fremstøt ikke er akseptabelt.

Flere av informantene påpeker at flyktingenes kulturelle rammebetingelser i arbeidet med programmet tas for lite i betraktning på forhånd. En informant mente at det ikke blir tatt i betraktning i det heletatt. Det påpekes at det kommer til syne særlig i klasserommene. Det kan dreie seg om at flyktingene har ulike minoriteter og religioner og ulike ståsteder i politiske konflikter. Når disse havner i samme klasserom eller skal bidra på samme aktivitet gjennom en frivillig organisasjon, kan det dukke opp konflikter. Informanten påpekte at sånne hensyn blir ikke tatt i betraktning på forhånd før det faktisk skjer. En annen informant var veldig tydelig på at når sånne konflikter oppstår tas det opp med de flyktingene det gjelder der og da, og vil deretter tilrettelegge for opplæring til flyktingene om hvordan forholde seg til slike forhold i Norge.

Sitater i forbindelse med ovennevnte avsnitt er blant annet:

«Vi tar ikke noe særlig i betraktning kulturene de har fra hjemlandene sine. Vi fokuserer heller på å tilpasse dem som individer i det norske samfunnet og den norske kulturen. Men det er jo også viktig for meg som en programrådgiver å respektere kulturen dem sin.»

Kun en av informantene nevnte noen kulturelle rammebetingelser som kartlegges tidlig i integreringsfasen i samarbeid med flerkulturelle organisasjoner. For eksempel er det noen syriske kvinner som ikke ønsker å være i gruppe med menn. For disse kvinnene vises det hensyn til i kommunen, men det er og en viktig del av introduksjonsprogrammet å undervise og lære slike flyktninger om at det å være i gruppe med motsatt kjønn og ta hverandre i

hånden er en del av å være i det norske arbeidslivet. Disse får kurs som skal i utgangspunktet forberede dem på sånt.

6.1.5. Temaer innenfor introduksjonsprogrammet

Av alle informantene var det faktisk ingen som hadde full oversikt over alle temaene. Det er fordi at når det tilpasses den enkelte flyktnings behov og ønsker, dukker det spontant opp temaer tilrettelagt for enkelte brukere av programmet. Noen av temaene er lovpålagte, mens andre er tilrettelagt fordi det vises at det behøves. Eksempler fra informantene om temaer som programmet har tilrettelagt for, er blant mye annet økonomi, negativ sosial kontroll, radikaliserings, norskkurs, engelsk, naturfag og arbeidsopplæring innenfor ulike felt.

Det kom frem gjennom intervju samtalen at noen av temaene tilbys av frivillige organisasjoner, mens på Kongsgård skolesenter finnes det i tillegg forskjellige arbeidsstasjoner for å gi opplæring i ulike yrker. Noen frivillige organisasjoner har blant annet tilbudt leksehjelp. Der kan flyktningene møte opp for å få hjelp med grunnskole -eller VGS-utdanning. Kongsgård skolesenter viser seg å være hovedarenaen for introduksjonsprogrammets temaundervisninger, men det er ikke den eneste arenaen. En informant nevnte at Choice-Hotel er med i kommunens samarbeid om introduksjonsprogrammet, der de har etablert klasserom som er satt opp som hotellrom. Der kan flyktningene få opplæring i hotellarbeid, dersom de ønsker å jobbe med det senere.

En informant fremmet at i tillegg til undervisning, kan flyktningene komme seg ut i bedrifter for å lære om det norske arbeidslivet. Dette opplegget er samtidig tilrettelagt for å hjelpe flyktningene med å komme inn på videregående skole etter hvert. Det er for eksempel tilsvarende helseklasse for de flyktningene som ønsker å komme inn på en slik videregående opplæring. I den forbindelse samarbeider kommunens avdeling for integrering tett med NAV, slik at flyktningene kan delta i temaene NAV tilbyr.

Informanten formidlet videre at i Kristiansand kommune deler ofte temaene opp etter hvilket nivå flyktningene behersker norskspråket. Da puttes flyktningene i en klasse med andre flyktninger, som er på omtrent samme nivå i norsk. Dette gjelder ikke bare for norskopplæring, men også for temaene relatert til arbeidsliv, utdanning og samfunnsliv.

Alle temaene skal i utgangspunktet bidra til å kvalifisere den enkelte flyktning til en utdanning eller et arbeid, som flyktningen selv ønsker å komme i gang med. På den måten kan man se grunnpilaren i hvordan temaene bidrar til å integrere.

En informant fortalte blant annet:

«Vi vet jo at det er vanlig for nordmenn å spørre ganske raskt «hva jobber du med? Hva driver du med?». Så hvis du ikke kan si at jeg studerer, går på skole, er i introduksjonsprogrammet, eller er i arbeid eller noe lignende, så blir det vanskelige samtaler. Slik er bare Norge. For å kunne ha en slik samtale, så er introduksjonsprogrammet starten.»

Når integrering i den forstand handler om å være inkludert i samfunnet, så ser man en tydelig sammenheng med det å være i arbeid eller utdanning og det sosiale samfunns livet.

Det ble også fremmet av en informant at det er behov for tett koordinering mellom kommunen, næringslivet og de frivillige organisasjonene. Fordi gjennom god koordinering kan programmets brukere oppnå å ende opp på riktig arbeidsplass, riktig utdanningssted, riktig nabolag, riktig oppfølging av psykiatri osv. Et godt koordineringsarbeid er derfor en viktig suksessfaktor.

Når forskjellige avdelinger i kommunen for integreringsfeltet samarbeider for eksempel med NAV, næringslivet og frivillige organisasjoner om ulike integreringstiltak, er det et behov for at samarbeidet koordineres på en god måte. Det gjøres ved at ledere og koordinatorene møtes jevnlig og snakker om tiltakene og andre utfordringer. Med tanke på at integreringsarbeidet for flyktningene er såpass stort og omfattende, har ikke introduksjonsprogrammet alene kapasitet til å gjennomføre alle tjenestene for å integrere. Alle innsatser må jobbe på en samkjørt måte gjennom et nettverk, med noen fora der dette blir koordinert. Et slikt forum er etablert i Kristiansand og det foregår jevnlig møter.

Temaene viser seg å ha en god effekt på nettverksbygging. En informant forteller at det er hensiktsmessig for en rekke opplæringer når man inviterer spesialister inn i introduksjonsprogrammet. Informanten ga eksempler som at; ved å invitere politiet og jurister inn i klasserommene, kan flyktningene lære seg å få en komfortabel holdning til betjener, lære om hva som er lov eller ikke lov og observere det norske politisystemet i forhold til sitt hjemland. Eller eventuelt kan skattekontoret kalles inn for å lære flyktningene

om viktigheten av økonomi i Norge, og hvorfor systemet fungerer som det gjør, og at de fleste i Norge er vanlige lønsmottakere. Det handler om å vise flyktningene hva som er å møte der ute i det norske arbeids -og samfunnsliv, gjennom et mellomorganisatorisk samarbeid.

En annen informant uttrykte at det er en stor fordel å ha gode relasjoner til andre ansatte som jobber med programmet fra andre innsatser, når dem ser at dem har brukere med spesifikke behov. Da kan disse ansatte ringe rundt og avtale med andre ansatte fra andre innsatser som kan ta imot disse flyktningene noen ganger i uken som en del av programmet.

6.2. Analyse av intervju med flyktningekoordinatorerne

Som tidligere nevnt har jeg funnet ut gjennom denne studien at i Kristiansand finnes det ikke noe som heter flyktningekoordinatorer. Likevel har jeg bestemt at i denne oppgaven skal begrepet brukes som en felles betegnelse for alle med koordinatorstillinger i forbindelse med introduksjonsprogrammet.

6.2.1. Hensikten med ansettelse av flyktningekoordinatorerne

Begge informantene påpekte at hensikten med å ansette flyktningekoordinatorer er å ha noen til å koble ulike innsatser, ressurser og kompetanser sammen for å få levert en god og helhetlig flyktningetjeneste. En flyktningekoordinator skal altså være et bindeledd mellom ulike organisasjoner på tvers av og innen samme sektor og ulike ledere på forskjellige hierarkiske nivåer.

Sitat fra en av koordinatorerne er blant annet:

«Jeg forstår rollen min, som en som samler ulike aktører til dialog for å fordele ansvarsene og oppgavene de ulike organisasjonene skal ha, hvem som gjør hva. Også forveksler vi informasjon på de møtene og hjelper gjerne hverandre for å effektivisere programmet best mulig.»

Samtidig ble det uttrykt at det også er veldig lett gjort for flyktningekoordinatorerne å komme i kontakt med individuelle flyktninger. Siden flyktningene kan ha psykiske eller fysiske helseutfordringer, familieproblemer, sosiale utfordringer osv. har

flyktningekoordinatorerene også en rolle som et mellomledd mellom flyktningen som trenger hjelp, og de innsatsene i kommunen som kan gi den hjelpen.

Det ble også fremmet at kommunalt ansatte flyktningekoordinatorer har som en del av jobben sin å koordinere bosettingsarbeidet i kommunen. Da har koordinatorene som oppgave å bidra til å få flyktningene inn i boligene.

Ettersom dagens flyktningekoordinatorer er et nyopprettet team, er det ganske utydelig hva slags rolle og funksjon de har, og koronapandemien har ikke gjort jobben lettere for dem. Informanten fortalte at det jobbes fortsatt med å bygge opp koordineringsarbeidet. Likevel hadde informanten en tydelig oppfattelse av at rollen til vedkommende handlet om å oppfordre til samhandling på tvers av kultur, oppvekst, og helse og mestring.

Sitat fra nåværende koordinater i forhold til ovennevnte avsnitt er:

«Jeg må jo svare som en som er på vei inn i denne stillingen. Det er jo en nyopprettet stilling, så det blir litt rart å fortelle deg hvordan dette fungerer, for vi holder jo på å bygge det opp. Men jeg tenker at det er helt nødvendig for å få en helhetlig tjeneste til flyktningene. Også skal jeg oppfordre til å samhandle på tvers av kultur, oppvekst, helse og mestring, som alle kommer i kontakt med flyktningene før eller siden.»

Informantene formidlet at måten flyktningekoordinatorer bidrar til økt integrering, er at de bidrar til å tilrettelegge for hver bosatt flyktning eller flyktningfamilie som ulike saker, basert på deres behov. Det innebærer å ha et kritisk blikk, og tydeliggjøre alle brukerne av programmet som ulike saker å jobbe med. En av informantene påpekte at det for eksempel er vanskelig for en nyankommen flyktning fra et land med en ikke så velfungerende velferd å forstå seg på tjenester de har rett til.

Det ovennevnte avsnittet kan tolkes som at flyktningekoordinatorenes bidrag til integreringsarbeidet er å være et mellomledd for flyktningetjenestene i kommunen, men også som et mellomledd for flyktningene og de ulike tjenestene som finnes i kommunen. Med dette arbeidet kan flyktningekoordinatorer bidra til å innlemme flyktningene inn i velferdssystemet.

Intervjuede flyktningekoordinatorer oppfattes som kvalifiserte til stillingen. Det begrunner jeg med at det ble opplyst at de begge hadde relevante utdannelser og erfaring i forbindelse

med slikt arbeid, samt flere års erfaring med flyktningarbeid. Jeg analyserte altså at begge informantene bærer på en teoretisk -og erfaringsbasert interkulturell kompetanse, i tillegg til andre kvalifikasjoner.

6.2.2. Kartlegging av koordineringen i henhold til målgruppens behov

En av koordinatorene fortalte at; høsten 2019 ble det gjort et forprosjekt. Der ble det jobbet med et prosjekt kalt Ærlig barne -og familieperspektivet. Det dreide seg om at i Norge er det høyt fokus på kvalifisering til arbeid og utdanning, og dette forprosjektet ville vektlegge at flyktningene er mer enn bare arbeidsstyrker. Ettersom flyktningene kan bære på en rekke utfordringer som kan prege hvor raskt eller effektivt de kan kvalifiseres, var det ønskelig for de som jobbet med prosjektet å sette lys på dette. Informanten fortalte at i dette forprosjektet undersøkte de hvordan Søgne, Songdalen og Kristiansand jobbet hver for seg ut ifra et barnefamilieperspektiv. Deretter undersøkte de om de kunne bruke elementer fra et prosjekt som finnes i Kristiansand, som heter Mønster og trygg oppvekst. Det setter søkelys på flyktninger som lever i familiefattigdom. Det var altså ønskelig å vektlegge at flyktningfamilier med lavinntekt kunne prege kvalifiseringsperioden, med for eksempel familiestress.

Informanten beskrev det ovennevnte som bakgrunnen for hvorfor kommunens introduksjonsavdeling har et koordineringsteam i dag, som jobber med alt utenforliggende. Men det ble også påpekt at det er programrådgiverne som hovedsakelig kartlegger flyktningenes behov.

En flyktningekoordinator fortalte at vedkommende var stadig i samarbeid med mange om kartleggingen av flyktningenes behov. Det ble gitt noen eksempler som IMDI, KIA, Kongsgård skolesenter, Karrieresenteret, Røde Kors og Blå Kors. De frivillige organisasjonene ble fremstilt som veldig gode samarbeidspartnere, for eksempel når det var kunnskap om at enkelte flyktninger hadde behov for sosiale aktiviteter. Dem har mange tilbud som kaffemøter, middag, turer i naturen, kino, teater osv.

Angående rammebetingelser tatt i betraktning for kartleggingen av målgruppens behov, referer begge informantene til at det hovedsakelig er basert på informasjon som har kommet frem i samarbeid med den enkelte flyktning.

Sitat fra en koordinator er blant annet:

«Vi tok hovedsakelig i betraktning det som vi kom frem til i samhandling med den enkelte flyktning. Det var individuelle behov vi tok som utgangspunkt. Og flyktningene er jo så forskjellige, så det var ikke noe spesifikt. Men vi så jo at gjentakende utgangspunkter å ta i betraktning var ofte folk med vonde traumer, analfabeter og kvinner med barn»

Rammebetingelsene går altså ut på enkeltes medbrakte kompetanse, og behov for videreutvikling av seg selv for å klare seg økonomisk og sosialt. Samtidig ble det også fremmet at flyktningekoordinatorenes arbeid er bundet fast til forskrifter og kommunale retningslinjer.

Angående hva integrerende faktorer oppfattes som av koordinatorene, fremmet de at integrering ikke er kun å komme i arbeid eller utdanning. Deres samlede respons var at det handler også om å kunne kommunisere med andre innbyggere på norsk, og bidra i en aktivitet eller interesse.

Til spørsmål om hvordan flyktningekoordinatorene i samarbeid med andre organisasjoner har kunnet bidra til økt integrering for målgruppen, uttalte en av flyktningekoordinatorene følgende:

«Vel, jeg kan si at noen av forutsetningene for at mitt arbeid som koordinator har sammen med andre organisasjoner vært til hjelp for flyktningene, ved at jeg har hatt oversikt over ulike tjenester, aktiviteter og tilbud, og deretter tilrettelagt for flyktningene hvordan de kan komme seg til riktig plass for å få den gode eller hjelpen de søker.»

6.2.3. Maktforhold i forbindelse med å være flyktningekoordinator

Gjennom samtaleintervjuene ble det fremmet at flyktningekoordinatorene ikke har noen formell makt i den forstand at de kan fatte beslutninger på vegne av andre aktører. Men det ble belyst at flyktningekoordinatorer kan ha en form for makt ved at de kan lede møter, finne møtearenaer og styre hvilken retning møtene skal ta.

En av koordinatorene uttalte blant annet følgende:

«Jeg hadde ingen formell makt i den forstand at jeg kunne fatte beslutninger for andre aktører, eller at jeg kunne bestemme over noe. Men jeg opplevde at jeg hadde en form for makt ved at jeg var den som ledet møter, fant møtearenaer og kunne styre hvilken retning møtene skulle ta vei.»

En flyktningekoordinator fortalte om da vedkommende jobbet som programrådgiver tidligere. Ved at vedkommende skrev vedtak og planer sammen med programdeltakere sto informanten i en maktposisjon fordi vedkommende kunne skrive vedtak. Likevel måtte vedtakene gå gjennom avdelingsleder og enhetsleder, før informanten kunne inngå avtaler med samarbeidspartnere.

I forhold til ledelse og styring av et organisatoriske nettverk forstår informantene rollene sine som en som samler ulike aktører til dialog for å fordele ansvarsene og oppgavene de ulike organisasjonene skal ha. Det krever en rekke undersøkelser om hvem som gjør hva, hvem som har mandat til hva, hvem som ikke skal gjøre hva, og hvilket hull som må dekkes for å gi et godt tilbud. På møtene veksles informasjon, og aktørene hjelper gjerne hverandre for å effektivisere programmet best mulig. Så blir informasjonen gitt til lederen for at det kan gjøres avgjørelser med et godt beslutningsgrunnlag. Rollen til kommunens flyktningekoordinatorer er altså ingen lederstilling, men koordinatoren kan likevel ha en ledende posisjon ved å samle aktører, å styre møter, være et mellomledd og få alt dette koordinert.

Ledelse gjennom andre ble beskrevet som byråkratiet i et «nøtteskall». Det vil uansett være en prosess før det kan fattes noe vedtak eller beslutninger. Ettersom nåværende koordineringsteam er nyopprettet, var det foreløpig uoversiktlig for flyktningekoordinatoren hvem alle lederne er. Informanten fremmet også at teamet ikke var helt samlet enda.

Sitat fra en informant til spørsmålet om hvordan flyktningekoordinatorer oppnår legitimitet er følgende:

«Jeg må jo oppfattes som seriøs for at andre ledere eller representanter skal gidde å samarbeide med meg som en mellomperson.»

Det gir inntrykk av at flyktningekoordinatorer oppnår legitimitet med å være tilgjengelige og vise at de kan felle sitt. Den andre informanten påpekte at det er behøvelig fra flyktningekoordinatorens side at de kan vise til både faglig og praktisk gjennomføring for å få legitimitet.

Begge informantene hevdet at tillit er helt sentralt for en koordinator, for å kunne gjennomføre jobben sin. Det var snakk om tillit fra både flyktingene, ledere, kollegaer og samarbeidspartnere. En informant fremmet at det vil for eksempel ikke være mye tillit til en flyktningekoordinator hvis koordinatoren ikke klarer å komme i tide, arrangere møter eller finne lokaler til møter. Det kreves altså fra koordinatorene å vise at de har kontroll.

6.2.4. Flyktningekoordinatorernes rolle i å bygge nettverk

Å bygge et nettverk med alle relevante aktører ble gjennom intervjuene fremstilt som den mest sentrale oppgaven. De skal bygge nettverket på vegne av sin leder og organisasjon med både andre individer og organisasjoner, for å sikre at alle gjør sin del av samarbeidet. Det ble nevnt at hvem man samarbeider med varierer, og noen er enklere enn andre å samarbeide med. En av informantene uttalte blant annet:

«Måten vi samarbeider på er personlig oppmøte, møter, telefon, mail, større møter med flere partnere samtidig, med eller uten avdelingsleder, møte med andre koordinatore. Møte på tvers av sektorer. Der jobber vi med helse og mestring, men også særlig mot oppvekst»

Frivillige organisasjoner ble fremstilt av en informant som uforutsigbare i samarbeidet. Det var med tanke på at det er ulik måte å samarbeide med frivilligheten, sammenlignet med offentlige institusjoner. Informanten fremmet at når flyktningekoordinatorer skal samarbeide med andre offentlig ansatte, så har de en stillingsinstruks og lønn. De fra frivillig sektor er frivillige i arbeidet, og har dermed andre grunnlag for å trekke seg fra sin oppgave. Eksempelvis er frivillige organisasjoner avhengige av å stadig rekruttere frivillige.

Til spørsmålet om det dukker opp konflikt/uenigheter mellom partene i samarbeidet, fremmet begge informantene at det kan dukke opp uenigheter mellom partene. Det ble fremstilt som oftest uenigheter om hvordan programmet bør gjennomføres, eller

interesseuenigheter. Uenigheter ble av en informant beskrevet som en god kilde til å utvikle tjenester, og komme videre. En av flyktningekoordinatorerne fortalte blant annet:

«Ja, det skjer jo uenigheter, om blant annet hvordan programmet skal gjennomføres. Det er som regel snakk om interesseuenigheter, men ikke så alvorlige at de ikke kan løses etter hvert.»

Begge koordinatorene påpekte at ansvaret om å løse konflikter eller uenighetene ligger på ledernivå. Flyktningekoordinatorerne ser altså ikke på seg selv som noen meglere mellom partenes uenigheter. Et direkte sitat fra en av koordinatorene i forhold til dette er:

«Det er på ledernivå å løse slike konflikter. Det er også et økonomisk spørsmål. Hvis jeg har en rolle og er selv uenig, så har jeg jo et ansvar for å fullføre diskusjonen, men ikke som en megler i den type uenighet vi snakker om nå.»

Angående hva som bør endres med programmet, fremmet en informant at tid mangler i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Altså at arbeidet med å kvalifisere flyktningene går for fort, og nå som budsjettet er lavere enn noen gang, går arbeidet enda fortere. Det gjør arbeidet vanskeligere for både de som jobber med programmet og for flyktningene å kvalifisere seg, hevdet informanten. En gjentakende påstand gjennom intervjuene er altså behov for mer penger til å forvalte integreringspolitikken.

En annen endring som ifølge en informant bør finne sted, er å øke formidlingen til flyktningene. Det er med tanke på at for flyktningene holder det ikke å lese på hjemmesiden til NAV om hvilke tjenester de har krav på. Det må altså legges mer vekt på å lære flyktningene om velferdssystemet.

En av informantene uttalte at det mest utfordrende med stillingen som flyktningekoordinator er rammebetingelser innen flyktningarbeid, som er politisk fundert. Eksempelvis er det mindre flyktninger nå enn i 2016. I kommunen har det blant annet medført at stillinger har forsvunnet, og arbeidet må stadig tilpasses endringer i forskrifter og kommunale retningslinjer. Derfor blir den største utfordringen å bygge tjenester over tid, fordi rammene for flyktningarbeidet ikke nødvendigvis er de samme over tid.

Basert på samlet data fra intervjuene med flyktningekoordinatorerne, kan fordelene med å ha flyktningekoordinatorer anses som at deres arbeid bidrar til å tydeliggjøre hvilken innsats som har ansvar for hvilken oppgave. Deretter skal det forsøkes å få til effektive tjenester på den grunnlag. Flyktningekoordinatorer fungerer altså som en kontaktperson. Andre får tilgang til den informasjonen som koordinatoren har, og det anses som en fordel.

En informant fremmet at en ulempe er at det er vanskelig å forutse hvordan denne koordinatoren vil jobbe. Om det forekommer dårlig kjemi med koordinatoren, så er sannsynligheten stor for samarbeidspartnere og flykninger å være støkk med denne koordinatoren i en lang tid fremover.

6.3. Analyse av intervju med brukere av programmet

Gjennom samtaleintervjuene med brukerne av programmet, observerte jeg gjentatte ganger at introduksjonsprogrammet var et følelsesmessig tema å snakke om for dem. Det er på bakgrunn av at mesteparten av responsen fra informantene ble uttrykket i korte setninger, og det ble tydeliggjort at denne fasen av livet deres har preget dem i ettertid.

Alle informantene uttrykte at de fikk informasjon om introduksjonsprogrammet fra kommunen eller NAV. Men måten de fikk informasjonen på varierte. To av informanter fremmet at de fikk informasjon om tilbudet med tolk til stede. Tre til av informantene fortalte at de fikk informasjonen gjennom brev. Det kom ikke frem om brevene var på norsk eller engelsk.

Til spørsmål relatert til informasjon om introduksjonsprogrammet ble blant annet følgende uttalt:

«Det er vanlig når man kommer til Norge at man får det tilbudet. Kommunen og NAV ga meg tilbudet, fordi kommunen og NAV samarbeider på sånne ting.»

«Jeg fikk et brev da jeg var i asylmottak. Noen ansatte på mottaket hjalp meg med å forstå brevet.»

En annen informant fortalte at etter at han kom til Norge, bodde han et sted i tre måneder før han begynte på skolen. Det ble ikke presisert hva slags sted han bodde på, eller hva slags

skole det var snakk om. Videre fortalte informanten at da han var på skolen kom det en ansatt fra NAV bort til han og fortalte at han skulle begynne på introduksjonsprogrammet.

Den ene informanten som ga et fyldigere svar enn de andre forklarte at han fikk informasjon om programmet etter at han ble bosatt i kommunen. Vedkommende var i asylmottak da det kom en ansatt fra IMDI med en tolk, og fortalte at Kristiansand kommune ville ha han. Så kom han til kommunen, og ble tatt imot av en programrådgiver. Deretter ble denne flyktingen tatt med til NAV. Etter det ble han vist hvor han skulle bo, og først da fikk han ordentlig informasjon fra programrådgiveren om introduksjonsprogrammet og økonomisk hjelp. Informanten fortalte at han ble blant annet fortalt at programmet varer i to år, med en programleder som skulle hjelpe til med hvordan han kunne få penger hver måned.

Basert på de ovennevnte avsnittene kan det sies at kommunen har informert flyktingene om introduksjonsprogrammet. Det virker som kommunen har informert og veiledet intervjuede flyktinger, slik kommunen er pålagt av forskriftene. Måten det er gjort på har variert, og i hvor stor grad veiledningen og informasjonen har vært god eller dårlig er uklart.

Angående spørsmål om hva integrering betyr for informantene, ble blant annet følgende uttalt:

«Det er å lære et samfunn og kultur. Og bli mer kjent med samfunnet og det stedet du bor. Det er viktig å integrere seg.»

«For meg betyr integrering å bli kjent med mange, med de som var i klassen min, bli kjent med skolen, og ha kontakt med de som er viktige for meg for å klare meg.»

For intervjuede brukere av programmet innebærer begrepet integrering nok så like oppfattelser. Basert på alle informantenes samlede respons ble det uttrykt at å integreres betyr å komme inn i et samfunn, delta i samfunnet, få de rettighetene du fortjener, å lære seg om det samfunnet og kulturen du bor i, og bli kjent med folk og institusjoner du relateres til (som skolen).

En informant skilte seg ut da vedkommende fremmet at det å bidra i samfunnet gjennom å jobbe eller å studere er det viktigste, fordi det holder ikke å bare lære seg språket og få økonomisk hjelp av staten, uten å selv gjøre noe for å bidra til samfunnets gang.

Informantene viser altså forståelse for viktigheten av å integreres, men med ulike utgangspunkter å ta i betraktning.

Av alle informantene under dette utvalget var det kun en som ikke var i jobb eller under et utdanningsløp. Av de fem andre informantene var en av dem student ved UiA, en var gründer av en restaurant, og resten hadde deltidsstillinger i forskjellige bedrifter.

Informanten som var student fremmet at han hadde kommet i et utdanningsløp ved hjelp av introduksjonsprogrammet. De andre mente at det var deres egen innsats som fikk dem i arbeid. De var enige i at programmet hadde bidratt til å kvalifisere dem til arbeidslivet, ved at de oppnådde norskkunnskaper, fikk kunnskaper om samfunnslivet og annen støtte rettet mot kvalifisering. Men programmet fungerte ikke som et bindeledd fra å være nyankommen til å komme i arbeid.

Alle informantene fremmet at det norske arbeidslivet har store krav, og at utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet ikke har hjulpet dem med å få arbeid i Norge. Det er til tross for at to av dem har fått dokumentene fra hjemlandet sitt godkjent i Norge. Sitater fra informantene i forbindelse med dette er:

«Du må lære mye. Hvis du har erfaring og utdanning, yrkesfag eller noe. Utdanning er viktig for å komme i jobb. Hvis du ikke har utdanning er det vanskelig å få jobb her i Norge.»

«Jeg måtte lære norsk først. Det var vanskelig i begynnelsen. Men etter at jeg fikk venner ble det lettere, men det som irriterer meg er at jeg må ha engelsk, og det kan jeg ikke. Uansett hvilket sted jeg søker jobb spør de om jeg kan engelsk eller ikke. Jeg kan det ikke, selv om jeg hadde det litt i mitt hjemland. Jeg føler at det er vanskelig, selv om jeg har lyst til å lære det. Samtidig tenker jeg at hele livet mitt skal være i Norge, hvorfor skal jeg kunne engelsk for å få jobb her? Det er litt rart synes jeg. Hvis jeg ikke har noen venner som jobber et sted og kan snakke med sjefen sin om meg, er det veldig vanskelig å få jobb her.»

«Det er ikke lett, fordi du må være en flink person for å komme i jobb, eller være flink på skolen. Det spiller en rolle om du er flink på skolen eller har vært i praksis her i Norge. Og hvis du har vært flink på skolen tror jeg at det gjør det lettere å komme i arbeid senere.»

Temaene som informantene hadde under introduksjonsprogrammet varierte. Felles temaer for informantene var norsk, matematikk og samfunnsfag. Andre temaer som ble nevnt var gym, naturfag, engelsk, snekring og geologi. Informantene som hadde snekring og gym uttrykte at dette var unødvendig. Informanten hevdet at han ble fortalt at opplæring i

snekring bidrar til norskopplæring. Deretter ble han plassert på et verksted to til fire timer i uken. Informanten hevdet at tiden som ble brukt på verkstedet ikke bidro til å øke ferdigheter i norsk. Dette tyder på dårlig kartlegging av flyktingens behov, eventuelt ved dårlig kommunikasjon mellom flyktingen og programrådgiveren.

Informantene ga inntrykk av at de hovedsakelig var fornøyde med de teoretiske temaene de hadde, med den begrunnelse at de hadde forståelse for at de var nødvendige for å fortsette med videre utdanningsløp. Angående temaer rettet mot å kvalifisere til arbeidsliv, ble det ikke nevnt noe annet enn eksempelet med flyktingen som ble plassert på et verksted for å snekre. Likevel uttrykte alle informantene bortsett fra en, at de hadde alle temaene de trengte. Den ene informanten som skilte seg ut, påpekte at følelsesmessige temaer burde vært inkludert. Vedkommende fremmet at følelser uttrykkes og håndteres forskjellig i Norge og det landet vedkommende kommer fra i Afrika. Informanten påpekte at det har med kultur å gjøre.

Angående spørsmålet om flyktingene har fått den nødvendig oppfølging under programmet, var det kun en som følte seg tilfredsstilt med det. Sitat fra en annen informant er som følger:

«De burde hjelpe mer, fordi vi er jo helt nye i samfunnet. Vi kunne ikke noe norsk, eller noe om systemet. Det var tider vi ikke skjønnte noe, men kontaktpersonen støttet oss ikke. Men de hjelper også. De er ikke alltid sånn.»

En annen informant fremmet at noen ganger fikk flyktinger inntrykk av at kontaktpersonen ikke «gadd» å hjelpe. Resten av informantene uttrykte også at oppfølgingen kunne vært bedre til tider. Den ene informant som ikke var i arbeid eller utdanning hevdet at lærere har ofte prøvd å hjelpe, men til ingen nytte for vedkommende.

Basert på dette datamaterialet, kan man forstå oppfølgingen av programmets brukere som varierende. Dvs. at brukere av programmet følges opp til ulik grad, og personlige egenskaper (for både brukere og kontaktpersoner) kan eventuelt være en faktor for hvor god oppfølging eller hjelp flyktingene får under sin tid i programmet.

Til spørsmål relatert til kulturen fra deres hjemland var det viktig for alle informantene å beholde, samtidig som det også var viktig for dem å integreres i den norske kulturen. En informant uttalte blant annet:

«I Norge betyr kulturen min ingen ting, men for meg betyr den mye. Man kan aldri glemme kulturen sin uansett om man vil eller prøver.»

Det ble også fremmet av flere informanter at kulturen fra deres hjemland er forskjellig fra den norske, og det ble derfor vanskelig på begynnelsen å forstå seg på den norske kulturen. Samtidig hadde informantene ulike oppfattelser av hvordan de kunne kombinere kulturene. Mens to av informantene snakket om å slå de beste sidene ved begge kulturene sammen, var det en informant som mente at det var utfordrende å kombinere dem basert på religiøse prinsipper. Flertallet av informantene fremmet at med tid lærer man seg å kombinere kulturene ettersom man blir kjent med folk, går på skolen eller jobber, og lærer hva som er lov og ikke lov.

Mot slutten av intervju samtalen fremmet alle informantene under dette utvalget at programmet bør anbefales til andre nyankomne flyktninger. Det var med ulike grunner som at; de fortjener det, det er viktig med tanke på å få økonomisk hjelp, få hjelp til å kvalifiseres til videre arbeids- og utdanningsliv, og for å lære mest mulig om det nye landet, språket, kulturen og samfunnet de har kommet til. Programmet ble fremstilt som en veldig god «quickstart» for dem. To av informantene avsluttet programmet uten å fullføre, og begge uttrykte at de angret på det i ettertid.

I forbindelse med kommunens integreringsarbeid i lys av litteraturen om governance, var det kun en av informantene som hadde en oppfattelse av begrepet organisatorisk samstyring. Vedkommende var betydelig eldre enn de andre informantene, og var den eneste med universitetsutdannelse fra sitt hjemland. For resten av informantene var begrepet fjernt. Noe av informantene som var under 26 år, visste heller ikke hva begrepet organisasjon betydde. Da jeg forklarte litt av betydningen rundt det, falt det noen relevante ideer inn på noen av dem, mens for noen andre var det fremdeles fjernt. En av informantene som ble forklart omfanget rundt organisatorisk samstyring kom plutselig på at fotballag hadde avtaler med kommunen. Sitat fra informanten er:

«Hvis en flyktning for eksempel var flink til å spille fotball, kunne personen få tilbud om å spille på et lag.»

Slik gikk det opp for informanten at fotballag og kommunen samarbeider.

7. Diskusjon

Basert på analyseringen av datamaterialet forekommer beskrivelser og perspektiver på introduksjonsordningen i Kristiansand kommune, og utfordringer med det. Kommunen og institusjoner innad kommunen er avhengige av frivillige -og private organisasjoners bidrag for å kunne gi en best mulig og helhetlig integreringstjeneste. Det innebærer at koordinatorene og ledere kartlegger relevante aktører. Deretter innkaller de aktører, virksomheter og andre interesserte og koordinerer dem for å snakke om en felles målforståelse, til så å samstyre et program mot den felles målforståelsen. Samtidig tilrettelegges det for rolle -og ansvarsfordeling mellom innsatsene. Til slutt er det brukere av integreringstilbudene og sivilsamfunnet som blir påvirket av samstyringen.

Gjennom et scoping-studie har jeg undersøkt omfanget rundt og ulike grader av rekkevidden ved governance-litteraturen, koordinering av nettverk, styring og ledelse av nettverk, verktøy for å styre governance, kulturforståelse og tilgjengelig forskning om introduksjonsordninger i storbyene. Med det til grunn har jeg foretatt en systematisk gjennomgang av disse litteraturfeltene og satt det i sammenheng med iverksettelsen og koordineringen av introduksjonsordningen i Kristiansand. Gjennom den systematiske gjennomgangen av litteratur -og forskningsfeltene er det formidlet generelle funn i forbindelse med det som er studert.

Via en casesentrert strategi har denne studien belyst hvordan introduksjonsprogrammet i Kristiansand kommune iverksettes og koordineres i lys av litteraturen om governance. Gjennom oppgavens formål som forstående forskningsformål (teoretisk tolkende formål) har jeg beskrevet hvordan introduksjonsordningen gjennomføres i Kristiansand kommune. Denne studien har ikke utvikle noen teoretiske begreper, men heller brukt eksisterende teorier for å sette det i kontekst med casen. Samtidig har denne masteroppgaven belyst 14 personers perspektiver på gjennomførelsen av kommunens introduksjonsprogram, gjennom 15 samtaleintervjuer.

Følgelig skal jeg drøfte denne studiens sentrale erfaringer opp mot gjeldende teori.

7.1. Samstyring som en implementeringsmetode

Empirien gjennom samtaleintervjuene har belyst hvordan kommunens introduksjonsprogram består av et stort nettverk av aktører. Det kommer til syne med informantenes respons om at organisasjoner og institusjoner har hatt møter med hverandre for å forveksle informasjon, ressurser og kompetanse. Møtene har ikke nødvendigvis vært med alle aktørene samtidig, men ulike aktører har kunnet kontakte hverandre for å fordele oppgaver. Samtidig har lover og forskrifter pålagt kommunen å tilrettelegge for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.

Med kommunen som ansvarlig for implementeringen av introduksjonsprogrammet, har det vist seg at det er et pågående program som fungerer. Representanter fra ulike organisasjoner har i forbindelse med introduksjonsprogrammet blitt kjent med hverandre og deretter skapt et stort og uoversiktlig nettverk. Dermed kan det sies at offentlig sektor har tilrettelagt for at programmet skal gjennomføres i form av et mellomorganisatorisk nettverk på tvers av sektorer, fordi integreringsarbeid er såpass komplekst og krever alt for mange behov, til at kommunen skal kunne gjennomføre programmet på egenhånd.

Slik Rhodes (1996) beskriver konsekvensene av mellomorganisatoriske nettverk om at det har ført til «hollowing out the state», kom ikke frem i denne studien så brutalt som han selv beskrev. Denne studien fremmer at offentlig sektor har gitt fra mye av programmets implementering til frivillige organisasjoner, men hovedansvaret for implementeringen har fortsatt kommunen. Private bedrifters bidrag har vært mindre til syne i introduksjonsprogrammet, men det er også bidrag derifra. Videre er det også overordnede direktoratet (IMDI) og departementer som også har sin rolle i å sørge for at underordnede organisasjoner får retningslinjer og tilskudd for å iverksette arbeidet.

Denne studien samsvarer med Rhodes (1996) sin teori om at offentlig tjenester er fragmentert i den forstand at det er uoversiktlig kontroll over implementeringen, til fordel for å levere integreringstjenestene gjennom et nettverk på tvers av sektorer. Studien samsvarer også med hans teori om at desentralisert tjenesteleveranse slås sammen med økonomisk kontroll, noe som gir kommunen tilstrekkelig innflytelse på å styre nettverket.

Men denne institusjonelle kompleksiteten har ikke skygget over oversikten over hvem som har ansvar for hva, til en så stor grad som Rhodes (1996) hevder. Det begrunnes med at informantene som arbeider med eller koordinerer programmet ga inntrykk av at de alle har oversikt over sine egne ansvarsområder. Med tillit til at andre aktører gjør sin del av arbeidsfordelingene har det ikke dukket opp utfordringer relatert til det.

Med det overnevnte i betraktning kan det sies at; ja, offentlig sektor har gitt fra mye av integreringsarbeidet til organisasjoner fra de andre sektorene, til fordel for å maksimere effekten av integreringstjenestene. Det har ført til redusert kontroll av ansvarsfordelingen i nettverket, men ikke til den grad at det er kaotisk. Men offentlig sektor synes altså ikke å være minsket på det grunnlaget, som Rhodes (1996) hevder. Integreringsarbeidet er såpass komplekst at det har behov for samhandling, og nettverket kan heller ses på som en «vinn-vinn» situasjon for alle involverte aktører.

Det kommer frem i denne studien at Røiseland og Vabo (2016) sine tre aspekter ved samstyring samsvarer med denne studiens empiri. For det første, ved at aktørene er avhengige av hverandre i den forstand at de kan kun ivareta et effektivt integreringsprogram i fellesskap. For det andre, ved at samstyringsbeslutningene hovedsakelig er basert på diskurs og forhandlinger. Det gjelder spesielt for aktørene fra privat eller frivillig sektor, fordi dem i utgangspunktet ikke er pålagt å bidra til integreringsarbeidet. For det tredje, at dette er et forsøk på å få til noe. Det betyr at introduksjonsprogrammet er en planlagt og målrettet aktivitet, der aktører bidrar på ulike måter til ulik grad, men for samme sak.

Sett på introduksjonsprogrammets nettverksstyring kun innad kommunen fremkommer det at programmet er en *ikke-hierarkisk prosess*, med tanke på at direkte makt over andre involverte organisasjoner oppfattes som ikke rasjonelt for å oppnå et effektivt samarbeid. Når synet beveger seg mot involverte aktører utenfor det kommunale nivået, så ser vi at IMDI dukker opp med en rolle på et høyere hierarkisk nivå. Det har likhetstrekk med den MLG-tilnærmingen som Trondal (2017) kaller for *nestetmodellen*. Dette viser at det nasjonale nivået og det kommunale nivået er avhengige av hverandre for å få vellykkede introduksjonsprogram, og IMDI brukes som et mellomledd mellom de to nivåene, men det er fortsatt et hierarki.

Aspekter ved MLA-tilnærmingen kom også til syne med denne studien. Det innebærer for eksempel at BLD som et regjeringsdepartement har det overordnede administrative ansvaret for å sørge for at introduksjonsprogrammene gjennomføres i kommunene. Deretter er det IMDI på direktoratsnivået, som blant annet administrer økonomiske tilskudd til kommunene. Det viser seg at den administrative dimensjonen ved introduksjonsprogrammet, også har en avgjørende rolle for å effektivt samstyre programmet.

7.1.1. Aktørenes kjennskap til organisatorisk samstyring

For at mange sentrale aktører skal sammen kunne styre et mellomorganisatorisk nettverk, er det nødvendig at aktørene vet hva det innebærer. I tillegg stiller denne implementeringsmetoden spørsmålet om hvilke forventninger kommunen, kommunale institusjoner og organisasjoner fra de andre sektorene har til denne måten å levere integreringstjenestene på. I denne studien ble det relevant å legge vekt på hva aktørene legger i organisatorisk samstyring og hvordan det koordineres og ledes.

Det viste seg at alle informantene fra utvalg 1 og utvalg 2 hadde en god oppfattelse av at det ikke er mulig for en organisasjon å levere alle integreringstilbudene alene. Eksempelvis fremkom det gjennom intervju med iverksettere og koordinatorene blant annet følgende sitater:

«Det er viktig å bygge nettverk sånn at alle kan gjøre sin del av oppdraget. Altså at det offentlige tjenesteapparatet kan gjøre sin del mest mulig effektivt og profesjonelt, og for akkurat denne målgruppen.»

«Introprogrammet går altså ikke uten et nettverk, både innad og utenfor kommunen. Vi samarbeider jo mye med næringslivet, for å få folk ut i arbeidspraksis, når det er hensiktsmessig.»

7.1.2. utfordringer med programmet som et wicked problem

I denne studien presenteres iverksettelsen av nasjonal integreringspolitikk som en «wicked problem». Studien har blant annet belyst at en rekke integreringstiltak tilbys av ulike organisasjoner og institusjoner innad Kristiansand kommune. Det er fordi en organisasjon alene ikke har kapasitet til å tilby alle behøvelige integreringstjenester. Det er mange

ressurser som behøves, som for eksempel informasjon, tid, bemanning, kompetanse, penger osv. For å få til slike samarbeid har kommunen tilrettelagt for koordineringsarbeid i forbindelse med å tilby integreringstjenester, basert på nasjonale lover og forskrifter.

Som det er belyst i denne studien, er det behov for et mellomorganisatorisk nettverk av innsatser for å løse dette «wicked» problemet. Med det til grunn er et sitat fra en informant som følger:

«Det er viktig å bygge nettverk sånn at alle kan gjøre sin del av oppdraget. Altså at det offentlige tjenesteapparatet kan gjøre sin del mest mulig effektivt og profesjonelt, og for akkurat denne målgruppen.»

Introduksjonsprogrammet kan dermed anses som et program gjennomført av mange aktører, for å realisere løsningen av et wicked problem (iverksettelse av norsk integreringspolitikk i Kristiansand kommune). Denne oppgaven viser å være som Head (2008) med referanse til Koppenjan & Klijn (2004) påpeker; komplekst, usikkert og med avvik. Derfor kan det kalles for et wicked problem.

Introduksjonsprogrammet er komplekst i seg selv med tanke på at prosessen har behov for mange elementer og ressurser som; strategi, ulike kompetanser, ulike styringsverktøy, det koster mye, det skal tilrettelegges for hvert enkelte individs behov, og det består av en lang liste med undervisninger og aktiviteter. Det krever en oversikt over deltakere og deres fysiske og psykiske situasjon, det krever omsorg, det krever tolk og gode lærere. I tillegg kreves den yrkesopplæringen flyktningen selv ønsker, og mer.

Usikkerheten kommer inn i bildet ved at hvert tiltak som iverksettes i forbindelse med integreringsarbeidet ikke har noen garanti for gode resultater. Tillit til at aktører i nettverket gjør sin del av oppgavefordelingen er sentralt, men det er fremdeles en risiko for at aktører tøyser grenser, ikke gjør oppgavene sine, eller at resultater av tiltak ikke ender som forventet. Dessuten har nasjonale retningslinjer for kommunal iverksettelse av programmene endret seg flere ganger siden introduksjonsloven trådte i kraft, og vil antakelig endre seg flere ganger i fremtiden. Slike endringer i rammebetingelsene for integreringsarbeidene skaper endringer i arbeidsmønstrene, som igjen medfører usikkerhet.

I tillegg har flyktningekoordinatorerne fremmet at det dukker opp interesseuenigheter mellom deltakende aktører. Det ble også fremmet at uenighetene ikke nødvendigvis er til hinder, ettersom det også kan ses på som en kilde til å utvikle tjenestene. Men det vises likevel til at slike sammenslåinger av relasjoner representerer en høyere grad av «wickedness».

Avsnittet ovenfor kan anses som avvik i forbindelse med programmet. Det er ulike perspektiver om hvordan programmet bør gjennomføres, ulike strategiske intensjoner og ulike verdier. Nå har Kristiansand kommune imidlertid en egen formell strategi for flyktning- og integreringsfeltet, som er redegjort tidligere i denne oppgaven. Dermed vil nye strategiske intensjoner som dukker opp, være et forsøk på å endre den.

7.2. Koordineringen av introduksjonsprogrammet

Programmets samstyringsmodell har hatt som formål å bevisst designe og kontrollere arbeidsoppgavenes koordinering, men også spontant skape resultater basert på individers behov og tilgjengelige tjenester. Til forskjell fra Bouckaert et al. (2010) sin definisjon av nettverkstypemekanismene for koordinering, innebærer ikke introduksjonsprogrammet å skape resultater basert på tilbud og etterspørsel. Det kan forklares med at programmet ikke har som formål å produsere markedsbaserte produkter eller tjenester. Formålet er heller politisk motivert, som å produsere kvalifikasjoner til flyktninger til arbeid -og utdanningsliv, slik at flyktningene i ettertid kan være til fordel for samfunnet, og klare seg selv økonomisk.

Sitat fra en iverksetter av programmet er som følger:

«En viktig del av ledelsen er å få koordinert dette arbeidet internt i kommunen, og det er en viktig del å få det til. Det er mange aktører som er inne [...] For min del er det viktig å koordinere med andre ledere i kommunen, så at vi vet hvem som har ansvar for hva.»

Bouckaert et al. (2010) sin beskrivelse av koordinering gjennom tre faser, samsvarer med koordineringen av introduksjonsprogrammet i Kristiansand. Det var for det første «cooperation», som handler om at en representant fra kommunen (enten en leder eller koordinator), skaper relasjoner med andre organisasjoner eller institusjoner, for å bli enige om felles fordeler ved å integrere nyankomne flyktninger i kommunen. Deretter

«coordination», hvor det blir tilpasset formelle prosedyrer som tilrettelegging og redegjørelse av oppgave -og ansvarsfordelinger. Det er for å bedre koordineringen mellom organisasjonene og individene innad -og på tvers av organisasjonene. Til slutt er det «collaboration», som handler om at programmets hjul ruller ved at alle involverte aktører til sammen utgjør en effektiv «motor».

Kommunen har i lag med andre offentlige institusjoner etablert tydelige mål med integreringsarbeidet, basert på retningslinjer vedtatt av politikere på nasjonalt nivå. Resultater er et sentralt begrep i forbindelse med målet om å få minst 70 prosent av programmets deltakere i arbeid -eller utdanning etter endt program.

Med de ovennevnte avsnittene i betraktning, kommer det til synet at kommunens koordinering av introduksjonsprogrammet samsvarer med Bouckaert et al. (2010) sin beskrivelse av de to konseptene tilknyttet koordinering («Joined-up government» og «Holistic government»).

I denne studien er det redegjort for hvordan forskjellige organisasjoner og institusjoner innen offentlig sektor samarbeider med hverandre, og andre organisasjoner fra privat -og frivillig sektor for å gi en best mulig integreringstjeneste til målgruppen.

Denne studien har i tillegg presisert at politiske -og administrative organisasjoner, og organisasjoner fra de andre sektorene er i et nettverk med både andre organisasjoner på det samme hierarkiske nivået, og med organisasjoner på forskjellige hierarkiske nivåer. På bakgrunn av det kan man se at programmets koordineringsarbeid samsvarer med koordineringsdimensjonene Bouckaert et al. (2010) kaller for «Inside and outside», «horisontal koordinering» og «vertikal koordinering».

7.2.1. Brobyggerens rolle og funksjon

Til spørsmål om hensikten med flyktningekoordinatorer og deres rolle og funksjon, kom følgende sitater frem:

«Hensikten med det er jo å ansette noen som kan koble ulike instanser sammen for å få levert en god og helhetlig flyktningetjeneste. En koordinator skal være et mellomledd både for ulike organisasjoner fra de forskjellige sektorene, ulike ledere på forskjellige nivåer, men jeg var også i kontakt med individuelle flyktninger.»

«Min stilling betyr at jeg skal koordinere og være et mellomledd mellom de tjenestene i kommunen som flyktningene trenger, men tar litt ekstra tid å etablere, på grunn av språkvansker og digitale utfordringer.»

Samtidig har denne studien vist at både ledere og koordinatorene kan ha slike brobyggerroller. Sitat fra en enhetsleder er som følger:

«En viktig del av ledelsen er å få koordinert dette arbeidet internt i kommunen, og det er en viktig del å få det til. Det er mange aktører som er inne [...]. For min del er det viktig å koordinere med andre ledere i kommunen, så at vi vet hvem som har ansvar for hva.»

Derfor kan kommunens ledere av programmet anses som ansvarlige for at relevante aktører koordineres. Flyktningekoordinatorer på sin side kan anses som sentrale individer med en grenseoverskridende rolle i midten av samskapingsprosessene.

Uavhengig av om brobyggeren er en kommunalt ansatt koordinator, koordinator fra andre relevante aktører, kommunens enhetsleder eller en annen form for leder, fremmer denne studien at introduksjonsprogrammet koordineres i samsvar med Williams (2002) sin beskrivelse av «postmoderne ledelse».

På bakgrunn av at Kristiansand kommune har gjennomført introduksjonsordningen med relativt gode resultater, kan man anta at brobyggerne har vært spesielt flinke til å sammenslå interesser, ressurser og profesjoner. Flyktningekoordinatorer har fremmet at de har en rolle som «mellompersoner» mellom organisasjonene og flyktningene, for å sikre informasjonsflyt, redusere kommunikasjonskostnader og tilrettelegge for bedre koordinering. For å redusere utfordringer med disse nevnte oppgavene kreves det at brobyggeren er en betrodd person blant de deltakende aktørene i samarbeidet. Dette er sammenlignbart med Williams (2012) sin beskrivelse av brobyggeren som en «reticulist» (nettverker).

Brobyggerrollene relatert til kommunens introduksjonsordning har også likhetstrekk med Williams (2012) sin beskrivelse av brobyggeren som en «interpreter» (kommunikator). Det handler om at brobyggere investerer i tid for å gni gode relasjoner mellom deltakende aktører for å forfølge en gjensidig fordelaktig agenda. Min studie viser at det kort fortalt

handler om en felles oppfattelse av at, jo flere flyktninger som kommer i sosiale aktiviteter og arbeid eller utdanning, jo mer lønnsomt er det for flyktningene, samfunnet og offentlig sektor.

Det har forekommet i analysedelen at brobyggere i forbindelse med introduksjonsprogrammet har som en del av arbeidet sitt å være i regelmessig kontakt med andre aktører for å kartlegge flyktningenes behov. Dette er sammenlignbart med Williams (2012) sin beskrivelse av brobyggeren som en «koordinator». Det er med tanke på at kommunens flyktningekoordinatorer også har som en del av rollen sin å være i stand til å oppbygge gode relasjoner mellom en rekke representanter fra ulike organisasjoner, organisere prosessen, behandle aktørene rettferdig, overvåke og styre menneskelig innsats mot et resultat.

Ledere og koordinatore fra kommunens offentlige sektor har gjerne en stillingsinstruks, og har arbeidet med programmet basert på forskrifter og en kommunal plan og strategi for flyktningefeltet. Av den grunn gir denne studien lite inntrykk av brobyggere med innovative roller.

Williams (2012) sin teori påpeker at de ulike rollene og funksjonene en brobygger bør ha, avhenger av hvilket oppdrag som skal løses. Disse kan også kombineres. Han fremmer at det samtidig er tre avgjørende egenskaper en brobygger bør ha, uavhengig av hvilket element brobyggeren relateres til.

Den første var evnen til å være en aktiv lytter, empatisk, forhandle, forenkle og håndtere konflikt. De fire førstnevnte samsvarer med flyktningekoordinatorenes rolle i sitt arbeid, men å løse konflikter eller uenigheter fremmet koordinatorene å være lederens rolle. Det viser til et skille mellom en brobygger som en flyktningekoordinator, og en brobygger som en leder i forbindelse med kommunens introduksjonsprogram.

Den andre egenskapen er det å kunne lese og skape nettverk, gjennom å se hvilke relasjoner som trenger å styrkes for å nå ønskede resultater. Statistikk for brukere som avsluttet programmet i 2017, har vist at kommunen ikke klarte å nå målet om å få minst 70 prosent av brukerne i arbeid eller utdanning året etter endt program. Men tallene viser at antall deltakere som var i jobb eller utdanning året etter endt program i 2017, var relativt nærme

målet, med 68%. Det kan derfor antas at koordineringen av nettverket har bidratt til å samstyre programmet mot dette resultatet.

Den tredje egenskapen Williams (2012) hevder brobyggere bør ha, er det å kunne påvirke samhandlingsprosessen uten autoritet. Et funn gjennom intervjuene er at flyktningekoordinatorerne ikke har makten til å fatte beslutninger på vegne av andre. Ledelse i forbindelse med brobyggernes rolle for introduksjonsordningen innebærer å ha informasjon om individuelle flyktnings behov, kartlegge relevante aktører som kan bidra til dette og samle aktørene til dialog for å fordele oppgaver og ansvar. Det har krevd at brobyggerne har måttet undersøke hvem som gjør -og ikke gjør hva, hvem som har mandat til hva, og hvilket hull som må dekkes for å forbedre tjenestene. Dette er sammenlignbart med Williams (2012) sin beskrivelse av den tredje egenskapen brobyggere bør ha.

Introduksjonsordningen i Kristiansand omhandler ikke kun kvalifisering til arbeid og/eller utdanning basert på individuelle behov. Det handler også om å integrere flyktingene i det sosiale lokalsamfunnet, og kunne kvalifisere dem til å bidra i interesser som sport, politikk og foreninger. Ordningen innebærer i tillegg koordinering av ulike kommunale tjenester for å hjelpe flyktinger med fysiske og psykiske lidelser, og med å tilpasse dem samfunnets kulturelle normer og verdier. Det krever å innblande ulike profesjoner for å gi ulike helsetjenester, kulturell opplæring, språkopplæring, opplæring i samfunnskunnskap, yrkesrettet opplæring og en rekke andre kurser og praksiser. For at dette har kunnet iverksettes, har koordineringsarbeidet vært avgjørende.

Alt dette innebærer en del av brobyggerens rolle og funksjon, men det er ikke det hele. Brobyggerne har hele tiden måttet, og må fortsatt tilpasse seg etter endringer i omgivelsene og i sin egen organisasjon. Nå som Kristiansand kommune er sammenslått med Søgne og Songdalen, blir det andre omgivelser og rutiner som må tilpasses en helhetlig ordning i den nye kommunen. Nye aktører innblandes, og det har behov for omkoordinering. I tillegg har koronapandemien påvirket kapasitet til effektiv kommunikasjon, noe som hemmer brobyggernes effektivitet i sitt arbeid.

Hvordan kommunens nye koordineringsteam vil videre kunne kartlegge, tilrettelegge og tilpasse omkoordinering basert på kommunens nye politiske ledelse, nå med Søgne og

Songdalen inkludert og med koronapandemien i spissen, kan ikke denne studien spå. Men det er ingen tvil om at det vil bli utfordrende, og nye rutiner må følges. Antakelig er det beste å stole på at brobyggerne kan sine felt, og håpe på gode resultater.

7.3. Styring og ledelse av introduksjonsprogrammet

Denne studien har forklart hvordan introduksjonsprogrammet i Kristiansand kommune iverksettes gjennom organisatorisk samstyring, med kommunens introduksjonsavdeling som den mest sentrale aktøren.

Når kommunen skal både styre og lede programmet, gjøres det gjennom andre. Samtidig som kommunen har overordnede institusjoner som kan fatte beslutninger på vegne av dem, fremstilles mesteparten av de involverte aktørene innenfor kommunen som likestilte med tanke på ledelse av programmet. Samstyringen er hovedsakelig forankret i oppgave -og ansvarsfordeling. Det skal videre forsøkes å tydeliggjøre detaljer med styring og ledelse av programmet i Kristiansand kommune.

I forbindelse med det ovennevnte ble følgende uttalt av intervjuede ledere og iverksettere:

«Ledelse gjennom andre er jo byråkratiet i et nøtteskall. Du kan ikke unngå det. Jeg hadde jo min leder, som igjen hadde sin leder, osv. Det skal altså være en prosess før det kan fattes vedtak eller beslutninger.»

«Programmet forutsetter helt klar at det trenger mange parter som samarbeider. Det er en forutsetning i oppbyggingen av det, for å lykkes med det.»

«For å få et bredt, men samtidig detaljert program til å fungere så er man avhengige av samarbeid med alle de organisasjonene som har noe å bidra med. Det går jo ut på arbeidsfordeling og ansvarsfordeling både innad en enkel organisasjon, så vel som mellom organisasjoner».

Kommunens introduksjonsavdeling er de som har det overordnede ansvaret for å styre programmet internt. Ettersom denne avdelingen ikke har kapasitet til å tilby alle nødvendige tjenester, involveres mange andre aktører for å bidra med å dekke de manglende behovene. Dermed har det blitt sånn at programmet *samstyres*, og en del av styring -og koordineringsmetoder i hierarkisk baserte organisasjoner har blitt irrelevante. Derfor samsvarer samstyring av programmet med den tilnærmingen Røiseland & Vabo (2016) kaller «skreddersydd metastyring». Det er med tanke på at aktørene slår seg sammen til et

nettverk, der de sammen fatter beslutninger og iverksetter tiltak som påvirker spesielt brukerne av programmet, men også arbeidsmarkedet og lokalsamfunnet. Samtidig ivaretas aktørens oppgaver og ansvar hovedsakelig gjennom et eksternt finansieringsorgan (IMDI), men også gjennom et internt styre.

Med referanse til Røiseland & Vabo (2016) sin beskrivelse av den andre tilnærmingen om at nettverksstyring har likhetstrekk med NPM, fremmer denne studien at kommunens introduksjonsprogram har en rekke likhetstrekk med NPM. Men det er ikke basert på markedsprinsipper. Det er basert på resultatstyring i den forstand at det jobbes mot å utvikle egnede måter å måle produksjonen av integreringstjenestene, for at kommunen skal kunne forbedre tjenestene. Dette kan måles for eksempel ved å finne statistikk på hvor mange som kommer i arbeid eller utdanning etter fullført introduksjonsprogram. Resultatene knyttes til overordnede politiske mål. I tillegg er enda et likhetstrekk mellom introduksjonsprogrammet og NPM at strategisk styring benyttes. Det er på bakgrunn av at budsjett har en avgjørende rolle i hvor mange tjenester aktørene kan tilby, og at autonomi er overlatt til det organiserte samarbeidet mellom organisasjonene, og styring gjennom tillit til at andre aktører gjør sin del av avtalene.

En informant fremmet blant annet at ledere peker ut retning, og er støttespillere, men lar ansatte prøve ut noen metoder selv. Samtidig griper de inn hvis grenser tøyres. På bakgrunn av det kan det sies at ledelse av introduksjonsprogrammet samsvarer med Røiseland & Vabo (2016) sin hevdelse om at ledelse handler om å påvirke gjennom personlige relasjoner.

Som det er illustrert i figur 3, er det uoversiktlig hvor stor grad ledelsen har autoritet over andre aktører i et nettverket. Denne studien fremmer at det samme gjelder for ledelsen av kommunens introduksjonsprogram.

Innad offentlig sektor fremkommer det en tydeligere grad av autoritet visse institusjoner har ovenfor andre, som for eksempel at BLD har en overordnet posisjon i forhold til kommunen, med IMID som et mellomledd. Angående offentlige organisasjoner innenfor kommunen, er det vanskeligere å se hvor stor grad visse aktører har autoritet overfor andre aktører. Det er på bakgrunn av at informantene har belyst at aktørene blir enige om oppgave -og

ansvarsfordeling. Dermed utfører aktørene arbeidet på sin egen måte, men med fastsatte retningslinjer til grunn.

Til tross for denne uoversiktligheten kan det basert på denne studien likevel bekreftes at ledelse i introduksjonsprogrammet behøves. Det er fordi ledelse av programmet trengs, særlig for å skape *kommunikasjon, felles mål og tillit mellom aktørene*. Dette samsvarer på det høyeste med Røiseland og Vabo (2016) sine påstander om grunner til at ledelse trengs i organisatoriske samarbeid.

Ettersom kommunen er lovpålagt å gjennomføre introduksjonsprogrammet, er det kommunen som er ansvarlig for gjennomførelsen. Det medfører at kommunen er den mest sentrale organisasjonen i nettverket. Hvordan programmet ledes kan variere basert på situasjon og omstendigheter, men av den grunn fremmes kommunens introduksjonsavdeling som den mest ledende aktøren i nettverket.

7.3.1. Koordinering VS. ledelse av programmet

Angående koordineringen av introduksjonsprogrammet, var det enhetslederne og koordinatorene som hadde innsyn i dette. Med tanke på at begge enhetslederne har hatt stillingene under forskjellige perioder, hadde dem også ulike innsyn i det. Det samme gjaldt for koordinatorene. Det er fordi at programmets innhold har endret seg over tid, som følge av nyere stortingsvedtak med endrede retningslinjer for hvordan programmet skal gjennomføres. Det har altså forekommet endringer i lover og forskrifter over tid. Dermed har programmet blitt koordinert ulikt over tid, basert på gjeldende behov og fastsatte retningslinjer.

Tidligere enhetsleder uttalte blant annet dette:

«Når det gjelder koordineringen må du spørre de som jobber med dette i dag, men det er alltid en utfordring å få forskjellige organisasjoner med forskjellige mandat og målsetting, til å gjøre ting koordinert og i samme takt.»

Koordineringsarbeidet innebærer altså å tilrettelegge for samhandlingen basert på den tid, situasjon og behov som finner sted til enhver tid. Derfor innebærer koordineringsarbeidene

ulike oppgaver over tid, og de som har hatt samme stilling over ulike perioder får dermed ulikt innsyn i koordineringsarbeidet.

I denne studien har det kommet frem at en viktig rolle med ledelsens arbeid i forbindelse med kommunens introduksjonsprogram, er å få koordinert arbeidet med programmets hensikt om flyktningenes individuelle behov. Denne formen for koordinering innebærer hovedsakelig kartlegging av hvilken flyktning som har behov for hva, og hvilken involvert organisasjon som kan tilby hva. Det krever møter mellom organisasjonene for å bli enige om arbeidsfordeling. Samtidig handler det også om andre ting, som å planlegge ferier for ansatte, og eventuelt tilrettelegging for vikarer.

Mens William (2002) beskriver en koordinator som en form for leder, har denne studien heller beskrevet at ledere kan anses som en form for koordinatorene, og koordinatorene kan anses som ansatte med en viss grad av en «ledende rolle». Det er med tanke på at denne studien har fremmet at visse lederstillinger i kommunens introduksjonsprogram har også et ansvar om å tilrettelegge for koordinering, i tillegg til å også ha mandat til å fatte vedtak sammen med andre ledere og programrådgivere. Koordinatorene på sin side har ikke mandat til å fatte vedtak, men har en avgjørende rolle i å iverksette koordineringen, og samtidig «lede» møter mellom aktørene, og forenkle kollektive handlinger.

7.4. Virkemidler til å styre introduksjonsprogrammet

Alle benyttede eller ikke benyttede verktøy har ikke kommet frem i denne studien. Ingen informanter har konkretisert hvilket styringsverktøy som benyttes, men basert på en helhetlig vurdering av denne oppgavens analysekapittel, skal jeg likevel forsøke å drøfte noen styringsverktøy som er benyttet i arbeide med kommunens introduksjonsprogram.

Det blir i denne studien redegjort for måten integreringstjenestene i introduksjonsprogrammet produseres. Det produseres av både offentligheten, og aktører fra andre sektorer (på vegne av offentligheten og seg selv). Dette gjøres gjennom mellomorganisatoriske samarbeid. Med det til grunn kan det sies at denne metoden er forenelig med styringsverktøyet *indirekte regjering*, beskrevet av Salamon (2002).

Styringsverktøyet kalt for *økonomisk regulering*, er også benyttet i introduksjonsprogrammet. Det er med tanke på fastsatte lover og prosedyrer som skal

følges i henhold til programmets økonomiske rammeverk i forhold til tilskudd til kommunen, og hvordan kommunen fordeler tilskuddene videre til andre organisasjoner. Lovene er hovedsakelig skapt av nasjonale politikere og departementer.

Verktøyet *sosial regulering* benyttes i introduksjonsprogrammet med tanke på at deltakende organisasjoner eller individer ikke skal kunne handle etter egne interesser. Reguleringen definerer tillatelige og ikke tillatelige handlinger. Denne studien har fremmet at individer fra tolketjenestene i kommunen har hatt noen uheldige situasjoner i forbindelse med dette. Slike uheldige aktiviteter kan også dukke opp i andre organisasjoner, og av den grunn bør kommunens introduksjonsavdeling være forberedt på lignende hendelser i fremtiden.

Et eksempel på *entreprenørskap* som et verktøy i kommunens introduksjonsprogram er Choice-hotell som tilbyr brukere av programmet opplæring i hotellarbeid. Det kommer ikke frem om Choice-hotell får betalt i bytte mot tjenesten eller ikke, men det er å anta at de gjør det.

Økonomiske tilskudd til nettverkets organisasjoner kommer fra kommunen, og kommunen får sitt tilskudd fra IMDI. Denne studien har fremmet at kommunens økonomi er ganske stram, per dags dato. Dermed har nettverkets organisasjoner begrenset kapasitet til å produsere alle behøvelige eller ønskelige integreringstjenester. Av den grunn samsvarer kommunens tilskudd med styringsverktøyet Salamon (2002) beskriver som *pengesjekker*.

Mange av de nyankomne flyktingene har en rekke behov. For eksempel behov for helsemessig oppfølging, opplæring i kulturelle -og samfunnsmessige normer osv. Slike tjenestetilbud innebærer at kommunen gir tilbudene gjennom kjøp av kvalifiserte organisasjoner. For eksempel krever det egnede psykologer for å følge opp de flyktingene med alvorlige krigstraumer. Med det til grunn, kommer det til synet at denne måten å levere tjenester på i introduksjonsprogrammet samsvarer med det styringsverktøyet Salamon (2002) kaller for *oppkjøpsavtale*.

Ellers er en rekke andre virkemidler også benyttet for å styre introduksjonsprogrammet i Kristiansand. Disse er blant annet egne avtaler og kontrakter mellom programmets ulike instanser, økonomiske tilskudd til de nyankomne flyktingene for å motivere dem til

deltakelse, og en kommuneplan -og strategi å ta i betraktning under arbeidet med programmet.

7.5. Politikk og administrasjon

I forbindelse med introduksjonsprogrammet relatert til politikk og administrasjon ble følgende sitater uttalt av informantene:

«En side av saken er jo den politiske og administrative styringen, også har du oss i felten som jobber med introprogrammet på forskjellige måter»

«Det er administrasjonens oppgave å gjennomføre de politiske vedtakene om at flest mulig skal i arbeid, og bli selvforsørgere.»

Politikk og administrasjon henger tett sammen i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Som det er beskrevet nærmere under kapittel 3 i denne oppgaven er det vedtatt i stortinget hva introduksjonsordningen skal innebære og hvordan det skal gjennomføres. Det er nasjonale politikere som har bestemt at det skal være en introduksjonslov, hva det skal innebære, og retningslinjer for hvordan kommunene skal gjennomføre det. Videre er det regjeringsdepartementer i samarbeid med direktorater som administrerer forskriftene videre til kommunale politikere. Deretter er det kommunale politikere som igjen har i oppgave å vedta planer, en strategi og retningslinjer for hva administreringen av kommunens introduksjonsprogram skal innebære. I den nye kommunen i Kristiansand er det, det nye arbeids -og inkluderingsutvalget som har fått det politiske ansvaret om å få flest mulig flyktninger i arbeid eller utdanning. Det fremmes gjennom intervju samtale med utvalgets leder at utvalget arbeider på grunnlag av nasjonale lover og retningslinjer.

Sitat fra utvalgsleder er som følger:

«De tilbakemeldingene jeg får som utvalgsleder er at ledelsen er innad forstått at både team og programrådgivere i hele tjenesten er innad forstått med de politiske bestillingene. Vi ønsker at ingen skal falle utenfor, og den beste måten å redusere utenforskap på, eller å få alle inn i «innbyggingskretsen, er å ha en administrasjon og fagmiljø som er rustet.»

Utvalget representerer den politiske ledelsen på inkluderingsfeltet relatert til arbeid og utdanning, men har ansvar for å innlemme alle samfunnets grupper i arbeids -og

utdanningsliv. Altså ikke bare flyktninger. I tillegg til å ha intervjuet utvalgsleder var jeg selv til stede på de to første utvalgsmøtene. Dermed har jeg fått innsyn i starten av dette utvalgets politikkutforming.

Før koronapandemien slo til, var dette nye utvalget fremdeles under kartleggingsfasen av inkluderings situasjonen i kommunen. Utvalgsmedlemmene var under en fase der de hentet informasjon fra ulike forskere og representanter fra organisasjoner med tilknytning til integreringsarbeid i forbindelse med inkludering i arbeids- og utdanningsliv. Hvordan deres arbeid fortsatte under og etter pandemien har ikke denne studien noe informasjon om.

Arbeids- og inkluderingsutvalget har mandat til å fatte beslutninger om hvilket tiltak som skal iverksettes i kommunen, i forbindelse med å inkludere i arbeidslivet og utdanningslivet. Deretter har dette utvalget også ansvar for å tilrettelegge for koordineringen, gjennomførelsen og oppfølging av dette. En utfordring er at utvalget har ekstremt lavt budsjett. Dermed blir det utilstrekkelig å tildele ressurser til organisasjoner, dersom det blir eventuelle behov for å bestemme noen integreringstiltak.

Introduksjonsordningen i kommunen er samtidig aktuell innenfor andre hovedutvalg, som blant annet helseutvalget, oppvekstutvalget og kulturutvalget. Hvilket utvalg som diskuterer de ulike aspektene med introduksjonsprogrammet, avhenger av definerte avgrensinger for utvalgenes politikkområde. Utvalgene formulerer og vedtar politikk basert på kommunens strategiplan, som er vedtatt av bystyret. Bystyrets vedtak i forbindelse med strategien er igjen basert på nasjonale føringer.

Som det er tidligere redegjort under teorikapittelet, er kommunens introduksjonsenhet organisert innenfor NAV. Dermed kan NAV-Kristiansand betraktes med en ledende rolle i administreringen av programmet. NAV og introduksjonsavdelingen har følgelig ansvar for å få programmet koordinert og gjennomført i samarbeid med en rekke andre offentlige enheter og subenheter. Dette samsvarer med Trondal (2017) sin beskrivelse av MLA. Det er med tanke på at vi ser at offentlige institusjoner har en relasjon til hverandre for å få iverksatt en effektiv introduksjonsordning.

MLG er en aktuell tilnærming til introduksjonsprogrammet med tanke på beskrivelsen av det Trondal (2017) beskriver som *nestetmodellen*. Det er på bakgrunn av at nasjonalt nivå og

kommunalt nivå (politisk og administrativt) er avhengige av hverandre for å få til en implementering av programmet. Likevel er det fremdeles et hierarki. Dersom overnasjonale eller mellomnasjonale organisasjoner som EU (via EØS-avtalen) eller FN har en rolle i politikktutforming av Norges introduksjonsordninger, er ikke det belyst i denne studien.

Bouckaert et al. (2010) sin beskrivelse av den *politiske og administrative dimensjonen* ved governance, er også høyst relevant i forbindelse med implementeringen av introduksjonsprogrammet i kommunen. Det omhandler politikeres ansvarlighet for formuleringer av programmets forskrifter, retningslinjer og andre vedtak for implementering. Det medfører samtidig et politisk ansvar for tilrettelegging av programmets koordinering. Denne politiske ansvarligheten er med tanke på å gi aktuelle organisasjoner og institusjoner et press for å iverksette politikken så effektivt som mulig.

7.6. Interkulturelle forhold i introduksjonsprogrammet

Til spørsmål relatert til kultur, ble følgende uttalt av en iverksetter og en bruker av programmet:

«De har så forskjellige kulturer, så det blir vanskelig å tenke på alt, men vi har noe i forhold til kvinnesyn, som vi må tenke på. Vi prøver å ha tiltak som passer for alle, også legger vi til hvis det er noe som må tilpasses, men jeg opplever at det er så mye å ta hensyn til. Visse ting som flyktningene er vandt med fra hjemlandet må de informeres om at slik fungerer det ikke i Norge, mens andre ting fra deres hjemland fungerer fint her.»

«Kulturen min er forskjellig fra den norske. Da jeg var ny i Norge var det vanskelig å passe inn i den norske kulturen med det jeg var vant til, men med tid lærer man forskjellene og hvordan tilpasse seg.»

Ettersom arbeidet med introduksjonsprogrammet innebærer å kommunisere med mennesker med opphav fra en rekke ulike kulturer, kan en også tenke seg at brukerne av programmet har behov for ansatte med interkulturell kompetanse. Eller at de i det minste har denne kompetansen til en viss grad.

Denne studien har ikke funnet ut av om kommunen krever eller prioriterer interkulturell kompetanse fra de ansatte. Likevel kom det frem gjennom samtaleintervjuene at alle informantene har jobbet med flyktninger i flere år, og dermed er det å anta at de har

oppnådd noe kulturforståelse basert på erfaringer. Koordinatorene var de eneste som belyste sine utdanningsgrunnlag. Uten å gå inn på hva deres utdanninger innebærer, kom det frem at deres utdanninger var relevante i forhold til både koordineringsarbeid og arbeid med multikulturelle forhold. Det er i tillegg til at begge koordinatorene også hadde arbeidserfaringer med å koordinere, samt erfaring med flyktingarbeid fra før de ble ansatt i stillingene de omtales om i denne studien.

Basert på intervjuede iverksettere av programmet har det vist seg at alle informantene mener at kulturelle adferd fra flyktingene, som for eksempel å ikke ta motsatt kjønn i hånden, er noe som må respekteres. Å ikke ta motsatt kjønn i hånden er en adferd som visse flyktinger oppfatter som den riktige måten å opptre på basert på deres livssyn. Dette livssynet er igjen noe de er opplært til å ha fra det miljøet i det samfunnet de kommer ifra. Samtidig innebærer introduksjonsprogrammet å lære disse flyktingene å tilpasse sine livssyn inn i det norske samfunnet.

På bakgrunn av det, kan det sies at alle intervjuede iverksettere besitter minst en viss grad av kulturforståelse, med referanse til Jensen (2013:13) sin beskrivelse av interkulturell kompetanse. De informantene som uttrykket sine meninger i forbindelse med å møte nye flyktinger, ga inntrykk av at de var åpne og villige til å lytte til deres verdisyn og livssyn og oppfattelse av virkelighet. Samtidig skulle iverksetterne fra de ulike innsatsene sørge for at flyktingene også lærer noe tilbake om norske kulturer, livssyn, samfunn, språk, velferdssystem, arbeidsmarkedet, utdanningsliv, tradisjoner, lover, verdier, normer osv. Fordi nå som flyktingene først er i Norge, er det til syvende og sist de norske omgivelsene som vil ha mest betydning for hele det norske samfunnet, inkludert alle ankomne flyktinger og innvandrere.

Gjennom intervjuer med alle iverksetterne av programmet ble det uttrykt at det var stor forståelse for at flyktingene varierer og kan ha ulike verdier og livssyn, selv om de kommer fra samme land eller har samme livssyn. Det kom også frem at de aller fleste flyktinger tilpasser seg det norske samfunnet, og skaper en god balanse mellom den norske kulturen, og kulturen fra deres eget hjemland.

Ettersom individer kan være så ulike har denne studien fremmet at flyktningene har integrert seg i arbeidslivet og utdanningslivet ulikt. For eksempel ved at yngre har større tendenser til å komme i arbeid eller utdanning etter endt program, enn eldre. Det er uavhengig av hvilken kulturell bakgrunn flyktningene har. Kjønn har også hatt noe å si. Samtidig kan man se visse fellestrekk ved flyktningene basert på deres etniske bakgrunn, som for eksempel at visse etnisiteter integreres bedre enn andre. Basert på denne informasjonen fremmet av noen iverksettere av kommunens introduksjonsprogram, kommer det frem at måten de ansatte har jobbet med kultur på er sammenlignbart med det Jensen (2013) beskriver som *kultur som betydningssystemer og kultur som forskjellige*.

Intervjusamtalene fremmet ikke om noen iverksettere av programmet erfarte at noen flyktninger kan føle at sin kultur ikke er forenelig med den norske. Denne måten å jobbe med kultur på ville vært sammenlignbart med det Jensen (2013) kaller for *kultur som praksis*. Med det i tankene kan det igjen nevnes at gjennom intervjusamtalene mine med programmets brukere, var det en informant som beskrev den norske kulturen som utfordrende å sammenslå med sin egen.

Denne studiens observasjoner gir inntrykk av at folk som jobber interkulturelt med introduksjonsprogrammet, som for eksempel programrådgivere og frivilligheten, benytter ulike kulturforståelser i sitt arbeid. Det samsvarer med Jensen (2013) sin hevdelse om at ulike kulturforståelser benyttes hverdagslig.

Samtidig har forskning på introduksjonsordningene også vist at flyktninger med visse etnisiteter integreres i yrkes- og utdanningsliv bedre enn andre. Som Enes (2017) påpekte har statistikken vist at visse etnisiteter har større sannsynlighet for å integreres enn andre. I første omgang kan en lett tenke seg at basert på statistikken er det tilstrekkelig å jobbe med kultur som forskjellige. Men årsaker til ulike resultater basert på landbakgrunn er ikke nødvendigvis kun kulturelle. Det kan også være årsaker som at arbeidsgivere har sine oppfatninger av hvilken landbakgrunn som integrerer seg bedre enn andre, eller ulike utdanninger som ikke fanges opp av utdanningsstatistikken.

7.7. Kommunens introduksjonsordning

Sitater fra en intervjuet enhetsleder er som følger:

«Avdelinga som styrer med introduksjonsprogrammet (introduksjonsavdelingen), har også ansvar for bosette.»

«Hvis jeg tenker på det jeg har ansvar for, så handler det om at jeg har ansvar for å lage en samhandlingsavtale om introprogrammet i kommunen. De sentrale aktørene per nå er oppvekst. De fyller mange av tiltakene vi har i voksenopplæringa som undervisning og praksis. Også NAV og oss i kommunen. Likevel er det litt sånn uklart hva jeg har ansvar for, derfor lager vi en sånn avtale. Med oppvekst mener jeg alt av skole og voksenopplæring og sånt. Det jeg ikke syns er bra nok er ansvaret for det som ikke har med kvalifisering og bosetting å gjøre, men å håndtere de sine utfordringer med å greie å være med på et sånt program. Akkurat der syns ikke jeg er godt nok definert, og det prøver vi å gjøre noe med nå. At vi tar inn også de som har ansvar for sånne ting i kommunen inn i en samhandlingsavtale.»

Denne studien har vist at de viktigste aktørene for å gjennomføre programmet i kommunen anses å være kommunen, lokale NAV-kontoret og voksenopplæringen. I Kristiansand er kommunens introduksjonsenhet organisert innenfor NAV som en introduksjonsavdeling. Samtidig er kommunens voksenopplæring (Kongsgård skolesenter) en annen kommunalavdeling som samarbeider tett med introduksjonsenheten.

Når nyankomne flyktninger bosettes er introduksjonsavdelingen tidlig ute med å få kartlagt deres omstendigheter, kompetanse og behov. I utgangspunktet gjøres det så tidlig som mulig av programrådgivere i samarbeid med flyktningene.

For noen flyktninger starter kartleggingsfasen allerede i integreringsmottaket. Der for dem tidlig opplæring i norskspråk og samfunnskunnskap. Disse er fremdeles i asylmottak. Dem har altså ikke fått oppholdstillatelse, og er dermed heller ikke bosatt. Dermed er ikke disse flyktningene en del av introduksjonsprogrammet enda. Men det kan ikke ses bort ifra at ideen om å kartlegge flyktninger og starte kvalifiserende tiltak i en så tidlig fase, kan forenkle tilrettelegging av flyktningenes behov når de eventuelt blir bosatt.

Samtidig har kommunen en egen avdeling med døgnbemanning for flyktninger med store utfordringer. Det kan være grunner som at dem bærer på psykiske lidelser eller har alvorlige krigstraumer. Disse er heller ikke bosatt i kommunene enda, men kommunen har laget en

ordning for å gi en tilpasset omsorgstjeneste til disse flyktningene, før de eventuelt får oppholdstillatelse og blir bosatt.

For bosatte flyktninger har voksenopplæringen hovedansvaret for å gi opplæring i norskspråk og samfunnskunnskap, samt andre teoretiske opplæringer. NAV har hovedansvaret for veiledning og oppfølging av yrkes -og utdanningsrettede muligheter. Men deler av integrerings -og kvalifiseringsoppgavene delegeres til hverandre, andre offentlige institusjoner, frivilligheten og private organisasjoner. Denne studien har fremmet at frivilligheten har spesielt bidratt med å øke kvaliteten på integreringsarbeidet, fordi de introduserer flyktningene for sider av det norske samfunnet som ikke har med det statlige å gjøre. Noen private bedrifter har på sin side bidratt til å kvalifisere flyktningene til yrkeslivet ved å tilby praksisplasser. Kommunen er ansvarlig for å tilrettelegge for at aktuelle aktører, virkemidler og ressurser koordineres, slik at programmet kan gjennomføres.

I tillegg styrer introduksjonsavdelingen med bosetting av flyktningene. Det innebærer å informere flyktningene om at de er ønsket i kommunen og informere dem om boligplass. Deretter hjelper ansatte fra introduksjonsavdelingen med papirarbeid, og hjelp til å få nødvendige kommunale tjenester. Som regel har flyktningene behov for tolk når de får den hjelpen, og derfor har introduksjonsavdelingen en egen kommunal tolketjeneste.

Når programdeltakerne synes å ikke komme i jobb eller et utdanningsløp cirka seks måneder før avsluttet program, overføres disse til NAV-outro. Der skal i utgangspunktet de ansatte være forberedt på disse flyktningenes kvalifiseringsståsted på forhånd, slik at de kan jobbe med å kvalifisere dem ytterligere.

Et bemerkelsesverdig funn med denne studien er at; til tross for at Kristiansand har høye tall for programdeltakere i arbeid eller utdanningsløp etter avsluttet program sammenlignet med andre storbyer, var det ingen av informantene som mente at de har kommet i arbeid gjennom programmets ordning. De hevdet at programmet har bidratt til å kvalifisere dem til å klare seg i Norge, men jobben har de fått selv med å strebe etter det. Etersom relativt få brukere av programmet er intervjuet, er det ikke tilstrekkelig å hevde at flyktninger ikke får jobb gjennom introduksjonsprogrammet. Men samtidig var det aldri en hensikt med

programmet. Hensikten er begrenset innenfor rammene av å *kvalifisere* til arbeids – eller utdanningsliv, og ikke det å tilby arbeidsplass eller utdanningsplass.

Til spørsmål om programmet bør anbefales til andre nyankomne flyktninger og hva som kunne blitt gjort annerledes, svarte en bruker av programmet følgende:

«Ja, fordi det er viktig. Fordi hvis du er ny i Norge, og du ikke har penger, du ikke har jobb, hva skal du gjøre? Du har ikke penger, du kan ikke norsk. Du må jo få hjelp.»

«Jeg mener at når de trekker penger fra deg for å ha fravær ikke er bra. De ber deg få deg jobb uten bra veiledning. Og det er mange sånne ting som ikke er logisk for oss flyktninger, men de tror at vi kan få det til med å bare prøve.»

Ifølge alle intervjuede brukere av programmet, har kommunens introduksjonsordning likevel vært vellykket i å kvalifisere dem til både yrkesliv, eventuelle utdanninger, samt innlemming av det sosiale og det kulturelle. Det er på bakgrunn av at de har alle lært godt nokk norsk til å kommunisere, lese og skrive. Samtidig har de lært å skille mellom kulturen, verdiene og normene fra sitt hjemland og kulturen, verdiene og normene i det norske samfunnet.

8. Oppsummering og konklusjon

Gjennom en beskrivende kvalitativ casestudie har jeg med denne oppgaven hatt som mål å svare på følgende problemstillinger:

- *Hvordan vedtas, iverksettes og gjennomføres integreringsprosesser av flyktninger i Kristiansand kommune og har kommunen lyktes med dette?*
- *Hvilken rolle og funksjon har flyktnings-koordinatorene i dette arbeidet?*

I denne oppgaven har jeg først belyst hensikten med kommunal implementering av nasjonal integreringspolitikk, nasjonale retningslinjer til kommunen for gjennomføring av programmet, programmets mål, hva programmet skal inneholde og hvem som har rett og plikt til programmet. Dette arbeidet med kommunal implementering av nasjonal integreringspolitikk er nedskrevet i Rundskriv G-01 av Jusits -og beredskapsdepartementet (2016). Deretter har jeg redegjort for hva kommunens strategi innebærer for å få flyktningene integrert i lokalsamfunnet arbeidsliv og utdanningsliv.

Videre har jeg tatt i betraktning litteraturen om governance og kulturforståelse og tidligere forskning på introduksjonsordningene i norske storbyer, for å kaste teoretiske lys på arbeidet med introduksjonsordningen i Kristiansand kommune.

På bakgrunn av den empiriske gjennomgangen og analysen i denne masteroppgaven kan det trekkes følgende hovedkonklusjoner:

- I arbeidet med kommunens introduksjonsprogram henger politikk og administrasjon tett sammen. Introduksjonsloven trådte i kraft i 2003, men har blitt endret en rekke ganger etter det. Stortingsrepresentanter er de med mandat til å enten gi sin tilslutning til stortingsmeldinger om forslag til endringer i introduksjonsloven, eller ikke. Slike vedtak besluttet fra nasjonale politikere innebærer gjerne retningslinjer til kommunene om hvordan de skal iverksette sine introduksjonsprogram. Rammebetingelsene for kommunal gjennomføring av programmene kan endres over tid som følge av endringer i introduksjonsloven.
- Som følge av vedtatt nasjonal politikk er det Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet, med IMDI som en underordnet direktorat, som har ansvaret for å administrerer forskriftene til kommunale politikere. IMDI har også som en del av sin oppgave å gi tilskudd til kommunene.
- Deretter er det kommunale politikere som igjen vedtar en kommuneplan og kommunestrategi med retningslinjer for hva administreringen av kommunens introduksjonsprogram skal innebære. I Kristiansand med en ny politisk ledelse er det, det nye arbeids -og inkluderingsutvalget som har fått det politiske ansvaret om å få flest mulig flyktninger i tillegg til andre samfunnsgrupper i arbeid og/eller utdanning. Dette utvalget arbeider på grunnlag av nasjonale lover og retningslinjer.
- Arbeid -og inkluderingsutvalget har mandat til å fatte beslutninger om hvilket tiltak som skal iverksettes i kommunen for å få flest mulig flyktninger i arbeid og/eller utdanning. Men kommunens introduksjonsprogram er også aktuell innenfor andre utvalg som helse, - oppvekst -og kulturutvalget. Definerte avgrensninger for utvalgenes politikkområde avgjør hvilket utvalg som diskuterer hva i forbindelse med kommunens introduksjonsprogram. Utvalgene har mandat til å vedta politikk basert

på kommunens strategiplan for flyktningefeltet. Strategiplanen er vedtatt av bystyret basert på nasjonale føringer.

- For å iverksette introduksjonsprogrammet i Kristiansand, har kommunen en introduksjonsenhet (introduksjonsavdeling), som er organisert innenfor NAV. Denne kommunale avdelingen i NAV har ansvar for både bosetting av flyktninger, og få programmet koordinert og gjennomført i samarbeid med mange andre aktører, som også bidrar i programmet. Kommunen, lokale NAV-kontor og Kongsgård skolesenter anses som de viktigste offentlige aktørene, men mange andre organisasjoner som blant annet Karrieresenteret, lokale næringsforeningen og organisasjoner fra frivilligheten har en like viktig rolle i programmets gjennomførelse for å sikre kvalitet.
- Organisatorisk samstyring brukes som en metode for å iverksette programmet, fordi verken kommunen eller noen andre organisasjoner har ressursene eller kapasiteten til å iverksette et effektivt program på egenhånd. Derfor møtes ledere eller representanter fra ulike institusjoner og organisasjoner for å veksle informasjon, ressurser og kompetanse, og fordele oppgaver og ansvar. Det har ført til et stort nettverk av organisasjoner på tvers av sektorer, der alle bidrar med det de er gode på for å integrere målgruppen til arbeid, - utdanning -og samfunnsliv. Nettverket er bygd opp med tillit til at aktørene gjør sin del av oppgave -og ansvarsdelingene, og at de arbeider med politiske retningslinjer til grunn.
- Kommunen er lovpålagt å iverksette programmet, og kommunen bruker nettverket av organisasjoner for å samstyre integreringsarbeidet med introduksjonsavdelingen som den mest sentrale og ledende aktøren. Det er likevel uoversiktlig hvor stor grad en aktør i kommunen (inkludert introduksjonsavdelingen) kan ha makt ovenfor andre aktører i nettverket. De horisontale relasjonene mellom organisasjonene i nettverket relateres til at aktørene gjennom forhandlinger blir enige om hvem som skal tilby hvilke bosettingstjenester, integreringstjenester og eventuelle helsetjenester. De vertikale relasjonene knyttes til offentlige institusjoner som for eksempel makten BLD har til å fatte beslutninger på vegne av kommunene, men også makten de politiske nivåene har ovenfor sine administrasjoner.
- Når aktørene fra nettverket fordeler innsatser og virkemidler for bedre integrering er det hovedsakelig lederne fra de involverte organisasjonene som fatter vedtak i

felleskap. Arbeidet med introduksjonsordningen skal basere seg på individuelle flyktningers behov og ønsker, som programrådgivere kartlegger i samarbeid med flyktingene. Derfor er bidrag fra programrådgivere også med på å påvirke hva beslutninger skal innebære.

- Samtidig er programrådgivere med på å fatte vedtak om hvem som skal få et introduksjonsprogram, og skrive vedtak om behov, ønsker og planer for individuelle programdeltakere, sammen med deltakerne. Ettersom det er et hierarki i kommunen som de fleste organisasjoner har programrådgiverne sine overordnede ledere. Derfor skal vedtakene i utgangspunktet gå gjennom avdelingsleder og enhetsleder, før introduksjonsavdelingen eventuelt inngår avtaler med samarbeidspartnere.
- Til tross for at denne oppgaven legger vekten på det mellomorganisatoriske perspektivet på iverksettelsen av programmet, er det arbeidet med flyktingene på individnivå som har mest betydning for programmets kvalitet. Det er med tanke på at det er lærere, foredragsholdere, programrådgivere, kontaktpersoner, bedrifter som tar imot praksiser og frivilligheten som arbeider med flyktingene på felten. Deres kompetanser og innsats er derfor det mest avgjørende for kvaliteten på programmet.
- Om kommunen har lyktes med integreringsarbeidet kan relateres til spørsmålet om kommunen har klart å nå regjeringens mål om å få minst 70 prosent av programmets brukere i arbeid eller utdanning, året etter endt program. Jeg har kun fått tilgang til klassifisert data fra SSB angående resultatene på hvor mange prosent av kommunens programbrukere som var i arbeid eller utdanning året etter endt program i 2017, sammenlignet med andre storbyer den samme perioden. Med 68 prosent av brukerne som var i jobb eller et utdanningsløp året etter endt program i Kristiansand 2017, er dette relativt vellykket i forhold til sammenlignbare kommuners resultater for samme periode.
- Uten tall på hvor mange prosent av brukerne som kommer i arbeid eller utdanning året etter endt program flere år på rad, er det vanskelig å konkludere med nøyaktigheten av hvor vellykket kommunen har vært med introduksjonsordningen i det lange løpet.
- Samtidig har denne studien fremmet at kommunen tilbyr sine integreringstjenester basert på kartlagt informasjon om flyktingenes kompetanse, behov og ønsker for

videre karriere i Norge. Det innebærer tjenester på tvers av helse,- omsorg,- kultur - og oppvekstsektorene. Institusjonene innenfor offentlig sektor synes å bestå av en oversiktlig struktur, med tydelige oppgave -og ansvarsfordelinger. Implementeringen blir uoversiktlig når det kommer til syne en rekke av aktører som bidrar i nettverket fra privat -og frivillig sektor.

- Likevel kan det konkluderes med at introduksjonsordningen i Kristiansand kommune har vært vellykket i den forstand at programbrukerne får den opplæringen de trenger for å lære seg norsk og få innsyn i norske arbeids,- utdannings -og samfunnsliv. Samtidig får brukerne opplæring i både arbeidsliv og teoretiske emner basert på den kompetansen individene har fra før. Utover det har kommunen tilrettelagt for at programmet skal tilby andre tjenester og opplæringer, som behov for hjelp med helseutfordringer, bolig, sosiale forhold, lover, normer, kunnskap om den norske kulturen og holdninger.
- Alle intervjuede brukere påpekte at programmet har bidratt til å kvalifisere dem til å delta i både arbeidslivet, utdanningslivet og samfunnslivet, samt at de anbefaler programmet til andre nyankomne flyktninger. Alle programmets deltakere har hatt sine kontaktpersoner, som har veiledet og gitt oppfølging til brukerne under deres tid i introduksjonsprogrammet, men det ble likevel fremmet at veiledningen og oppfølgingen kunne vært bedre til tider.
- For å få koordinert så mange innsatser med ulike kompetanser fra forskjellige sektorer slik at kommunens flyktningetjenester kan maksimeres, er flyktningekoordinatorene de mest sentrale individene for gjennomførelsen av dette arbeidet. I Kristiansand finnes det ingen stillinger som heter flyktningekoordinator, men i denne oppgaven brukes begrepet som en felles betegnelse for folk med koordinatorstillinger i forbindelse med introduksjonsprogrammet.
- Intervjuede flyktningekoordinatorer er kommunalt ansatte, med den oppgaven å koble ulike instanser sammen for at kommunen skal kunne levere en god og helhetlig flyktningetjeneste. En flyktning-koordinator skal være en mellomperson både for ulike organisasjoner fra de forskjellige sektorene, ulike ledere på samme og forskjellige hierarkiske nivåer, og for flyktningene og de ulike flyktningetjenestene i kommunen.

- For at denne ansatte skal anerkjennes som en mellomperson av ledere og andre aktører i nettverket, krever det at flyktningekoordinatoren fremstilles som seriøs, får arrangert møter, får skaffet lokale, har en oversikt over flyktningsfeltet, skaper gode relasjoner, samt har kontroll på nettverksbyggingen. For at det skal arrangeres møter om en potensiell samarbeidsavtale, legges det stor tillitt til koordinatorene for å blant annet tilrettelegge for forum, innkalle relevante aktører, lede og styre møtene, behandle aktørene rettferdig osv.
- Samtidig kan ledere også ha tilsvarende koordinatorroller i arbeidet med introduksjonsordningen. Slike koordinatorroller og deres funksjon er i denne oppgaven beskrevet tilsvarende Williams (2012) sin tilnærming av brobyggere eller boundary-spanners på engelsk. Og flyktningekoordinatorer har ingen lederstillinger, men ledere kan derimot anses som en form for koordinatorene, ettersom de ofte også bidrar i koordineringsarbeidet.
- Hovedutfordringen Kristiansand kommune nå står ovenfor i forbindelse med både iverksettelsen og koordineringen av introduksjonsprogrammet, er at kommunen må omkoordinere implementeringen tilpasset Søgne -og Songdalens tidligere implementering av dette. Andre samarbeidspartnere vil bli inkludert i nettverket, og eventuelle nye programrutiner må følges.

9. Anbefalinger videre, hva jeg har lært

Denne studien har gitt meg bedre innsikt i hvordan kommunen kan iverksette og gjennomføre nasjonal politikk med organisatorisk samstyring på tvers av sektorer, som en metode. Det oppfatter jeg som nyttig læring og sentralt for å forstå og delta i fremtidige samstyringsarbeid, og for å kunne lære av de utfordringene som påpekes i denne studien. Det har gitt meg et større innsyn i ledelsesutfordringer som dukker opp gjennom ledelse i nettverk, og et større innsyn i utfordringene med å koordinere slike samstyringsprosesser. Slik som tydelig mandat, informasjonsflyt, ressursfordeling, virkemidler å styre med og involvering av relevante kompetanser, samt tydelige oppgave -og ansvarsfordelinger. Dette fremstilles som sentrale elementer, og vil derfor være avgjørende for ledere og koordinatorene i ulike samstyringsprosjekter. Jeg ønsker også å fremme viktigheten av kartlegging og evaluering. Det er for at hvis det skal tilbys gode tjenester til borgere av et samfunn, så er det nødvendig å vite hvor utfordringene ligger og hvilken kompetanse og ressurser som kreves, for å løse utfordringen. Evaluering er viktig for å kunne lære og utvikle oss i takt med fremtidige behov. For å legge til anbefalinger for videre forskning, så vil organisasjoner i endring og endringsledelse være interessant. Når samstyringsmetoder benyttes eller når flere organisasjoner sammenslås (som er tilfelle i kommunesammenslåing), vil kompetanse i de nevnte forskningsområdene stå sentralt for å kunne lykkes i endringene som finner sted.

Gjennom studien har jeg ikke minst fått en god innsikt i arbeidet med flyktnings -og integreringsfeltet i Kristiansand kommune (både fra den politiske og den administrative siden). Studien har gitt meg et innblikk i arbeidet med introduksjonsprogrammet fra hovedsakelig kommunalt nivå, men også nasjonalt. Jeg har også fått innblikk i alternative måter å organisere og arbeide med integreringen. Jeg har samtidig fått innsikt i de utfordringer som iverksettere av introduksjonsprogrammet, samt koordinatorene kan møte på i sitt arbeid, men også innsikt i de utfordringer som brukere av programmet kan møte på under sin tid i programmet. Fagkunnskapen om kulturforståelse og kulturelle forskjeller har gitt meg en dypere innsikt i hvordan en kan forstå et flerkulturelt samfunn, og hvordan kommunisere med folk fra ulike kulturer. På bakgrunn av dette mener jeg at jeg har økt

kompetansen min betraktelig for å kunne arbeide med integrasjon av flyktninger ikke bare i Kristiansand, men også i resten av Norge.

10. Studiens begrensninger

Hovedfokus i studien er organisasjoner i nettverk, styring og ledelse av organisasjoner i nettverk, koordinering av slike nettverk og kommunal iverksettelse av nasjonal integreringspolitikk. Det er flere aspekter i studien som bør med fordel forskes videre på. Eksempler på dette er blant annet organisasjonsendring, endringsledelse og fasiliterende ledelse. Det mest relevante for studien ble derimot å drøfte organisasjoners metode å samarbeide på og koordinering av slike organisatoriske samarbeid.

To omfattende begreper i studien er integrering og kulturforståelse. Med disse begrepene involvert i studien har jeg forsøkt å begrense meg til de områdene som er mest relevante for studiens tema og formål. Begge begrepene kunne vært utdypet i større grad, i tillegg til andre begreper som for eksempel frivillighet, kultur og livssyn. Men på grunn av studiens omfang måtte jeg begrense meg til de teamene som kunne kaste det beste lyset på de forskningsspørsmålene jeg har ønsket å besvare.

11. Litteraturliste

Skriftlige kilder

- Aase, T. H. & Fossåskaret, E. (2014). *SKAPTE VIRKELIGHETER OM PRODUKSJON OG TOLKNING AV KVALITATIVE DATA* (2.utgave). Oslo: Universitetsforlaget
- Bjørklund, E.L. (2015). *Ingen fare for kjø i kommunal øyeblikkelig hjelp: En komparativ studie av etableringen av «kommunal øyeblikkelig hjelp» i de tre største byene på Sørlandet*. (Masteroppgave). Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Bouckaert, G., Peters, Peters, b.G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shiftin Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, kapittel 1-3.
- Bukve, O. (2016). *Forstå-Forklare-Forandre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Sage Publications, Volume 12 Number 2, 2006*: 219-245.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. ROWMAN & LITTLEFIELD PUBLISHER, INC. Lanham * Boulder*New Yourk * Toronto * Oxford,
- Jensen, I. (2013). *Grundbog i kulturforståelse* (2.utg). Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Moen, H. (2019). *Case studie av et samskaping-prosjekt mellom Skien kommune og et privat drevet nærmiljøsentor, med mål om å bedre sosial integrasjon hos innvandrerkvinner med små barn*. (Masteroppgave). Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode* (3.utg). Bergen: Fagbokforl
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk* (2.utgave). Bergen: FAGBOKFORLAGET.
- Salamon, L.M. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. (1.edition). Oxford University Press.
- Thagaard, T. (2015): *Systematikk og innlevelse, EN INNØRING I KVALITATIV METODE* (4.utgave). Bergen: Fagbokforlaget
- Trondal, J. (2017). *THE RISE OF COMMON POLITICAL ORDER Institutions, Public Administration and Transnational Space*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

- Williams, P. (2002). THE COMPETENT BOUNDARY SPANNER. *Public Administration*, Vol 80 No. 1, 2002: 103-124.
- Williams, P. (2012). *COLLABORATION IN PUBLIC POLICY PRACTICE: Perspectives on boundary spanners*. Bristol: Bristol University Press.

Elektroniske kilder

- Albinus, L (2007). HVAD ER KULTURFORSTÅELSE? Videnskabsteoretiske overvejelser omkring studiet af fremmede kulturer. *Religionsvidenskabeligt Tidsskrift*, RvT 50 (2007), 59-70. Hentet fra: <https://tidsskrift.dk/rvt/article/view/1706/1536>
- Blom, S., & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie* (Rapporter 2015/36). Hentet fra: <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/introduksjonsordningen-en-resultatstudie>
- De nasjonale FORSKNINGSETISKE KOMITEENE (2018, 4. desember). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Hentet fra: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/b.-hensyn-til-personer-5---18/>
- Enes, A.W. (2017) *DELTAKERE I INTRODUKSJONSORDNINGEN Veien til en vellykket integrering?*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>
- Enes, A.W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011* (Rapporter 2016/24). Hentet fra: <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/tidligere-deltakere-i-introduksjonsprogrammet-2007-2011>
- Head, B. W. & Aford, J. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society 2015*, Vol.47(6) 711-739. hentet fra: [file:///C:/Users/komar/Downloads/Head%20&%20Alford%20\(2013\)%20Wicked%20Problems.pdf](file:///C:/Users/komar/Downloads/Head%20&%20Alford%20(2013)%20Wicked%20Problems.pdf)
- Head, B.W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public policy*, Vol. 3, No. 2 2008: 101-118. Hentet fra: https://www.researchgate.net/profile/Brian_Head/publication/43502862_Wicked_Problems_in_Public_Policy/links/53fe59330cf283c3583bd3ce.pdf
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2015, 7. desember). Ord og begreper. Hentet fra: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (Rundskriv G-01/2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020) *Rundskriv G01/2020: Regelverk om tilskudd til tiltak for å nå personer uten lovlig opphold i Norge med informasjon om*

assistert retur. (Rundskriv G-01/2020). Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-g-012020-regelverk-om-tilskudd-til-tiltak-for-a-na-personer-uten-lovlig-opphold-i-norge-med-informasjon-om-assistert-retur/id2685542/>

- Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007): *Med rett og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.* Fafo-rapport 2007:34. Hentet fra http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20034.pdf
- Rådmannen/ Kristiansand kommune. (2018). *Strategi for flyktning- og integreringsfeltet 2018 – 2022.* Hentet fra: <https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/innhold/politikk-og-organisasjon/planer-rapporter-og-meldinger/planer/strategi-for-flyktning--og-integreringsfeltet-2018----2022.pdf>
- Skutlaberg, L.S., Drangslund, K.A.K. & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogram i storbyene* (ideas2evidence-rapport 09:2014). Hentet fra: <http://i2e.ryssevik-research.no/sites/default/files/Evaluering%20av%20introduksjonsprogrammene%20i%20storbyene.pdf>
- Trondstad, R. T. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner: Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR rapport 2015:2). Hentet fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/2015-2.pdf>
- Karlsen, K. E. (2018, 8. januar). Vellykket flyktningeintegrering. «Flyktninger får ikke arbeid i svenske kommuner. Årsaken er ikke at de ikke har kvalifisering, det er noe galt med arbeidsmarkedet, diskriminering». [TV-Agder]. Hentet fra: <https://www.tvagder.no/vellykket-flyktningeintegrering>

Vedlegg 1

Vil du delta i forskningsprosjektet

«En iverksettelsesstudie av norsk integreringspolitikk»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er undersøke hvordan politiske ideer og vedtak settes om til samfunnsendringer gjennom samstyring med utgangspunkt i integrering av innvandrere. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette er en masteroppgave i statsvitenskap og ledelse der oppgaven er todelt. På den ene side ønsker jeg å få et innblikk i hvordan norsk politikk har besluttet vedtak om at det skal implementeres et introduksjonsprogram for integrering av nyere innvandrere i norske kommuner.

Samtidig ønsker jeg å få innblikk i hvordan flere organisasjoner styrer denne prosessen i samspill, hva flyktningsskordinatorens rolle og funksjon er i dette, og hvordan andre organisasjonsansatte jobber med denne prosessen.

På den andre siden så håper jeg å få et innblikk i personlige tanker og erfaringer under og etter deltakelse av introduksjonsprogrammets brukere, og hvordan oppfølging fra ansatte og frivillige fra introduksjonsprogrammet har bidratt til å lettgjøre og effektivisere denne prosessen.

På bakgrunn av dette så har jeg valgt å formulere følgende problemstilling:

For det første vil jeg i denne studien undersøke hvordan nasjonal policy for integrering av innvandrere iverksettes i norske kommuner.

For det andre skal jeg undersøke nærmere hva slags rolle og funksjon flyktningsskordinatorer kan ha i arbeidet med integrasjon av innvandrere. For å fordype problemstillingene deler jeg det inn i følgende konkrete spørsmål:

- *Hvordan vedtas og gjennomføres integreringsprosesser for innvandrere?*
- *Hvilken rolle og funksjon har flyktningsskordinatorene?*
- *Hvilken styringsverktøy benyttes?*
- *Har det vært effektivt?*

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitet i Agder

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

I forbindelse med denne masteroppgaven så har jeg valgt 3 ulike utvalg. Utvalg 1 består av mennesker som har vedtatt iverksettelsen av introduksjonsprogrammet. Utvalg 2 består av ansatte ved organisasjoner som jobber med introduksjonsprogrammet i praksis. Utvalg 3 består av mennesker som er brukere eller har vært brukere av introduksjonsprogrammet. Jeg ønsker din deltakelse på bakgrunn av at du oppfyller en av de overnevnte kriteriene. Jeg har søkt NSD om tillatelse til å gjennomføre disse intervjuene.

Hva innebærer det for deg å delta?

Metoden for mitt prosjekt er kvalitativ, og data-innsamlingen vil være via intervju. Intervjuene vil vare i ca. 1 time og blir tatt opp på lydbånd. Hvis du velger å delta, så innebærer det et semistrukturert intervju, det vil si at spørsmålene er formulert på forhånd for hvert utvalg. Fokuset er på erfaringer knyttet opp mot besluttet vedtak om introduksjonsprogrammet og hvordan det koordineres og gjennomføres i praksis. I tillegg ønsker jeg undersøke hvordan ideelle organisasjoner samarbeider for gjennomførelsen av introduksjonsprogrammet.

Deltakere som intervjues vil bli anonymisert og alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Lydbånd slettes når materialet er transkribert og transkripsjonene slettes etter eksaminasjon som også er datoen for prosjektslutt (juni 2020).

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. De som vil ha tilgang til de opplysningene som kommer frem fra intervjuet er meg som student og min veileder. Datamaterialet vil bli holdt på forskningsserver på min personlige PC. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Videre så vil de også bli innelåst og kryptert.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg
- å få rettet personopplysningene som er registrert om deg
- få slettet personopplysninger om deg
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og sende klage til personombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Universitet i Agder (UiA) har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Dag Olaf Torjesen, førsteamanuensis ved instituttet for statsvitenskap og ledelse på Universitetet i Agder, dag.o.torjesen@uia.no , telefon: 90129948
- Vårt personvernombud: Ina Danielsen ved Universitetet i Agder, ina.danielsen@uia.no , telefon: 45254401

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «En iverksettelsesstudie av norsk integreringspolitikk» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i strukturert intervju
- at det blir tatt lydopptak under intervjuet
- at mine personopplysninger behandles av meg og min veileder på UiA
- at informasjonen vil bli brukt i masteroppgaven, og at alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert.
- at mine personopplysninger lagres frem til prosjektslutt, for analyse frem til Juni 2020

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. Juni 2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2

Intervjuguide.

Kommunen/ledere av kurset/ andre offentlige og private organisasjoner (folk som jobber med introduksjonsprogrammet i praksis).

- 1. Hva er hensikten med arbeidet av introduksjonsloven, som dere i denne organisasjonen arbeider med?**
 - Som utøvere/ledere/ iverksettere av tiltaket, hva vil du si er din organisasjons viktigste bidrag inn i tiltaket?
 - Hvilken påvirkningskraft har din organisasjon på tiltaket?
 - Hvordan oppfatter du din organisasjons rolle defineres, relatert til formål og ansvar for utøvelse av introduksjonsprogrammet?
 - Hvilket ansvar tillegger din organisasjon sin rolle i tiltaket?
- 2. Hvordan er det kartlagt målgruppens informasjonsbehov på forhånd?**
 - Hva sier begrepet *ledelse* deg i forholdt til kartleggingen og iverksetting av introduksjonsprogrammet?
 - Hva sier begrepet *koordinering* deg i forhold til kartlegging og iverksetting av introduksjonsprogrammet?
 - Hva sier begrepet *nettverksbygging* deg i forhold til kartleggingen og iverksetting av introduksjonsprogrammet?
- 3. Hva er tankene rundt hvilken faktorene å ta i betraktning for integrering av målgruppen? (hvilken faktorer tas som utgangspunkt for integrering av innvandrere?)**
 - Hva er de viktigste forutsetningene for at programmet kan føre til økt integrering for målgruppen?
 - Hvilket faktorer tenker du er de viktigste for at din organisasjon sammen med andre private, offentlige og/eller frivillige organisasjoner kan godtgjøre økt integrering hos innvandrere i denne kommunen?
- 4. Hvilken kulturelle rammebetingelser er tatt i betraktning for gjennomførelsen av introduksjonsprogrammet?**
 - Hvordan møter dere som arbeider med introduksjonsprogrammet kulturforskjeller blant målgruppen?
 - Hva slags betydning tror du kulturforskjeller kan ha for integrering av innvandrere som går igjennom introduksjonsprogrammet?
 - Hva slags betydning tror du kulturforskjeller blant programmets brukere kan ha for nettverksbygging relatert til å implementering av programmet?
 - Eventuelt, på hvilken måte har kulturforskjellene betydning for nettverksbygging i denne kommunen?
- 5. Av alle temaene kurset tilbyr, hvorfor nettopp disse?**
 - Hvordan er tankene bak at temaene fører til økt integrering?

- hvordan er tankene bak at temaene kan bidra til å motivere innvandrerne til å komme i arbeid eller utdanning?
- Hvordan er tankene om at temaene programmet tilbyr kan bidra til behov for koordinering?
- Hvordan kan temaene føre til nettverksbygging relatert til implementeringen av programmet i denne kommunen?

6. Hvor mange andre offentlige, private og/eller frivillige organisasjoner samarbeider med din organisasjon om gjennomførelsen av dette programmet?

- Hvilken organisasjoner vet du om som jobber med dette arbeidet i samspill med din organisasjon?
- Hvilket organisasjoner er dette?
- Hvilket innsyn har du i hvordan samspillet mellom disse organisasjonene koordineres?

7. På hvilken måte tenker du at dette introduksjonsprogrammet øker til nettverksbygging mellom din organisasjon, andre organisasjoner og eventuelt brukerne av programmet?

- Hvordan oppfatter du at samspillet mellom innvandrerne som målgruppe og foredragsholdere har vært? (enten om vedkommende har deltatt passivt eller aktivt).
- Hvordan oppfatter du at målgruppen forstår budskapene?

Har bruken av tolk hatt noe påvirkning i formidlingen av budskapet?

Vedlegg 3

1. Hva tenker du er hensikten med å ansette en flyktningskoordinator i denne kommunen?

- Hvordan oppfatter du din rolle og funksjon som flyktningskoordinator?
- Hvordan fikk du stillingen som flyktningskoordinator?
- Vil du si noe om din bakgrunn (utdannelse/erfaringer) relatert til koordinering?

2. Hvordan er koordineringen kartlagt på forhånd med tanke på målgruppens behov (altså flyktningene som skal integreres)?

- Har du i samarbeid med noen andre organisasjoners ledere/representanter arbeidet med kartleggingen av dette?
- Hvilket rammebetingelser er tatt i betraktning for kartleggingen av målgruppens behov i forhold til integrering?
- Hva er de integrerende faktorene?
- Hva er de viktigste forutsetningene for at ditt arbeid som koordinator kan føre til økt integrering for målgruppen?
- Hvilket faktorer tenker du er de viktigste for at du som koordinator sammen med andre private, offentlige og/eller frivillige organisasjoner kan godtgjøre integrering hos innvandrere i denne kommunen?

3. Opplever du at du har noe formell makt eller autoritet over andre aktører, som også deltar i implementeringen av introduksjonsprogrammet i denne kommunen?

- Hvordan forstår du din rolle som flyktningskoordinator i forhold ledelse eller styring av organisatoriske nettverk?
- Hvordan oppnår du legitimitet av andre deltakende organisasjoner og ledere gjennom ditt arbeid som flyktningskoordinator?
- Hvordan utøver du ditt arbeid som koordinator gjennom fasiliterende ledelse (prosessledelse/ ledelse gjennom andre)?
- Som en leder, styrer eller utøver av tiltaket for integrering av innvandrere i denne kommunen, hva tenker du er ditt viktigste bidrag inn i tiltaket?
- Hva tenker du om begrepet *tillit* i forhold til din stilling?

4. Hvordan oppfatter du din rolle i å bygge nettverk, relatert til gjennomførelsen av introduksjonsprogrammet i denne kommunen?

- Hvilket samarbeidspartnere er foreløpig etablert i denne kommunen eller eventuelt også med andre kommuner, for å gjennomføre denne integreringsprosessen for de nyankommende innvandrerne?
- Hvor ofte samarbeider du som koordinator med de ulike samarbeidspartnerne?
- På hvilken måte samarbeider du med de ulike samarbeidspartnerne?
- Hvor tett samarbeider du med de ulike samarbeidspartnerne?
- Hvordan tenker du at de ulike samarbeidspartnerne oppfatter deg som flyktningskoordinator?

- Hva oppfatter du som det mest utfordrende med din stilling som flyktningskoordinator i et slikt nettverk?

5. Har du opplevd tilfeller der det oppstår konflikt/uenigheter mellom noen av partene som deltar i arbeidet med integreringen av innvandrerne?

- Hvis ja, hvor ofte har du opplevd at det er tilfelle?
- Hvem sitt ansvar er det å løse slike konflikter?
- (Hvis det er vedkommende sitt ansvar), hvordan løser du slike konflikter?
- Hva tenker du om fordeler og ulemper med å ha en flyktnings koordinator

6. Hvordan opplever du at din innsats gjennom koordineringen har bidratt til økt integrering hos målgruppen?

- På hvilken måte tenker du at denne koordineringen kan ha bidratt til at målgruppen har blitt informert med det budskapet som er ment å gi for å integrere dem gjennom introduksjonsprogrammet?
- Er det noe du mener kunne blitt gjort annerledes?

Vedlegg 4

Intervjuguide.

Brukere.

1. **Hvordan fikk du informasjon om tilbudet introduksjonsprogrammet?**
2. **Hvilken oppfattelse har du av begrepet organisatorisk samstyring?**
 - La du merke til at flere enn en organisasjon bidro i arbeidet med programmet?
3. **Hvilket av de 12 temaene som introduksjonskurset tar opp er mest interessant for deg?**
 - Er det noen temaer du mener burde vært inkludert i kurset? (eventuelt hva?)
 - Er det noen av temaene du mener ikke burde vært inkludert i kurset? (eventuelt hvilken?)
4. **Hva betyr integrering for deg?**
5. **Hva betyr kulturen du har fra ditt hjemmeland for deg her i Norge?**
 - Hvordan oppfatter du det å kombinere kulturen fra ditt hjemmeland med å integrere seg i det norske samfunnet?
6. **Har du ved hjelp av introduksjonsprogrammet kommet i jobb eller utdanning?**
 - Har du ellers kommet i jobb eller utdanning i Norge?
 - Hvordan oppfatter du mulighetene for å komme i jobb eller utdanning for deg i Norge?
 - Har du utdanning/arbeidserfaring fra før du kom til Norge?
 - Hvilken utdanning/arbeidserfaring?
 - Har det hjulpet deg i Norge?
7. **Oppfatter du det slik at du fikk den oppfølgingen som var nødvendig av introduksjonsprogrammets ansatte eller noen andre, for å lettgjøre denne prosessen for deg under kurset?**
8. **Synes du at introduksjonsprogrammet bør anbefales til andre nyankomne innvandrere?**
 - Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Hva mener du kunne blitt gjort annerledes?