



UNIVERSITETET I AGDER

Frivillighet- og integreringspolitikk.

En studie av forholdet mellom offentlig- og frivilligsektor i arbeid med flyktninger i tre norske kommuner

IFRAH SHEIKMOHAMED

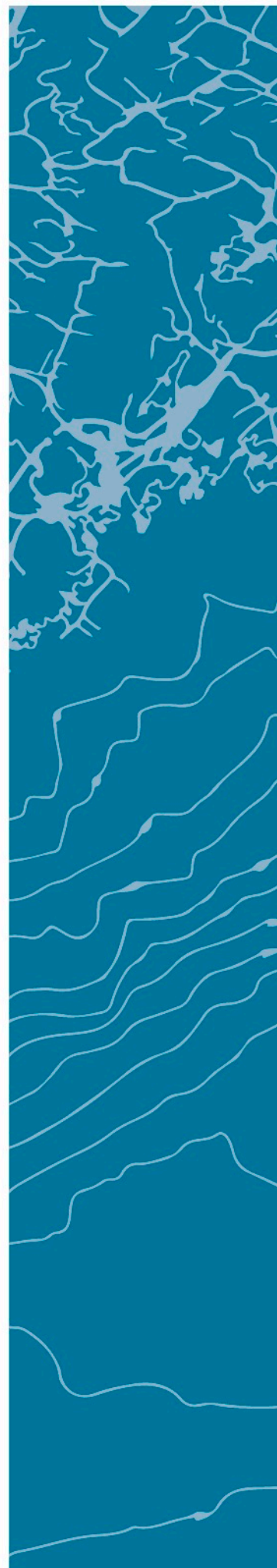
VEILEDER

Zuzana Murdoch

Universitetet i Agder, [2018]

Fakultet for [Samfunnsvitenskap]

Institutt for [Statsvitenskap og ledelsesfag]



Sammendrag

Den siste tiden har det i økende grad vært fokus på forholdet mellom offentlig- og frivilligsektor. Både offentlige myndigheter og innen offentlig ledelsesforskning har forholdet mellom sektorene vært på agendaen. Den store ankomsten av flyktninger til Norge etter 2015 har også aktualisert frivillighetens rolle i arbeid med integrering og inkludering, og Regjeringen uttrykker et sterkt ønske om bedre samhandling mellom offentlig- og tredjesektor i det kommunale flyktningarbeidet for å sikre en langsiktig inkludering og integrering. Det er imidlertid lite kunnskap om hvilke mål, utfall og under hvilke forhold samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor forekommer. Denne oppgaven forsøker å ta et første skritt mot å lukke dette hullet i vår kunnskap, og tar sikte på å besvare følgende problemstilling: *”Hva kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger?”* Og *”påvirker andelen flyktninger kommunen velger å bosette forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger?”*

Opgaven er en casestudie av tre norske kommuner. Studien er basert på et kvalitativt forskningsopplegg med intervju av ti informanter i offentlig- og frivilligsektor. Uttalelser fra informantene er brukt for å beskrive hva som kjennetegner forholdet mellom sektorene i arbeid med flyktninger.

Studien tar utgangspunkt i teoretiske tilnærminger som gjør det mulig å kategorisere forholdet mellom offentlig- og frivillig sektor i ulike ”typer”, og anvender teorier som beskriver bakenforliggende årsaker til tverrsektorielt samarbeid for å analysere hvordan andelen flyktninger kommunene velger å bosette kan sies å påvirke dette forholdet. Funn fra studien indikerer at forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kjennetegnes av en tettere relasjon i kommuner som bosetter flere flyktninger, sammenlignet med kommuner som bosetter færre. Funnene i studiet indikerer også en rekke ulike bakenforliggende mekanismer som kan være av betydning for forholdet som utvikles mellom offentlig- og frivilligsektor i arbeid med flyktninger. En satsning på sivilsamfunn og frivillighet i det kommunale flyktningarbeidet og arenaer for samhandling mellom sektorene kan tenkes å være av betydning for forholdet som utvikles. Disse funnene bidrar til å utvikle bedre kunnskap om under hvilke forhold visse former av tverrsektorielt samarbeid kan oppstå.

Forord

Tiden som student nærmer seg slutten. Arbeidet med masteroppgaven har både vært spennende og lærerikt, men til tider krevende. Jeg har tilegnet meg kunnskap og innsikt i et faglig tema som interesserer meg.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Zuzana Murdoch som har gitt meg verdifulle råd og tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Jeg vil også takke biveileder Benny Geys for god hjelp på veien!

Videre vil jeg takke alle informantene som deltok i studien for at de tok seg tid til å snakke med meg!

Avslutningsvis vil jeg rette en stor takk til mine foreldre og søsken. Tusen takk for at dere alltid har vært min største heiagjeng. Spesielt vil jeg takke min søster Idman for korrekturlesing og gode råd! Jeg vil også takke mine nærmeste venner for støtte og engasjement, det har betydd mye.

Ifrah Sheikmohamed

Kristiansand, Juni 2018

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	S. 1
2. Frivillighet- integreringspolitikk og arbeid med flyktninger.....	S. 4
2.1 Integreringspolitikk.....	S. 4
2.2 Frivillighetspolitikk.....	S. 5
2.3 Arbeid med flyktninger i offentligsektors rolle.....	S. 7
2.4 Arbeid med flyktninger i tredjesektors rolle.....	S. 8
3. Analytisk rammeverk.....	S.11
3.1 Tredjesektor.....	S. 11
3.1.1 Tredjesektor, en definisjon.....	S. 12
3.1.2 Tredjesektors rolle.....	S. 14
3.2 Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor	S. 15
3.2.1 4C-modellen.....	S.16
3.2.2 Teoretiske antakelser om forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger.....	S.19
4. Metode og casevalg.....	S. 21
4.1 Forskningsdesign.....	S. 21
4.2 Caseseleksjon.....	S. 22
4.3 Innsamling av data.....	S. 25
4.3.1 Utvalg av informanter.....	S. 25
4.3.2 Kvalitative intervjuer.....	S. 27
4.3.3 Operasjonalisering og måling.....	S. 27
4.4 Datakvalitet.....	S. 28
4.4.1 Validitet	S. 28
4.4.2 Reliabilitet	S. 29
5. Analyse.....	S. 31
5.1 Tredjesektor i Norge	S. 31
5.1.1 Tredjesektors rolle i arbeid med flyktninger.....	S. 32
5.1.2 De frivillige organisasjonene i studiet.....	S. 35
5.2 Arendal kommune.....	S. 36
5.2.1 Arbeid med flyktninger.....	S. 36
5.2.2 Mål i arbeid med flyktninger	S. 39
5.2.3 Involvering og interaksjon mellom de ulike aktørene.....	S. 41

5.3 Skien kommune.....	S. 45
5.3.1 Arbeid med flyktninger.....	S. 45
5.3.2 Mål i arbeid med flyktninger.....	S. 47
5.3.3 Involvering og interaksjon mellom de ulike aktørene.....	S. 49
5.4 Larvik kommune	S. 52
5.4.1 Arbeid med flyktninger.....	S. 52
5.4.2 Mål i arbeid med flyktninger.....	S. 54
5.4.3 Involvering og interaksjon mellom de ulike aktørene.....	S. 56
5.5 Sammenligning av funn.....	S. 59
5.5.1 Antall bosatte flyktninger og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor	S. 60
5.5.2 Andre mulige forklaringer.....	S. 64
6. Oppsummering og konklusjon.....	S. 66
6.1 Oppsummering og konklusjon.....	S. 66
6.2 Bidrag, begrensninger og forslag til veien videre.....	S. 68
7. Referanseliste.....	S. 70
8. Vedlegg	S. 76

1. Innledning

Tall fra UNCHR viser at det på verdensbasis er 65.6 millioner mennesker på flukt (UNCHR, 2018), og i følge den Europeiske kommisjonen fant 1 million flyktninger veien til Europa i 2015 (European Commission, 2016). Situasjonen i Norge slo også alle rekorder. I løpet av 2015 kom det 31 145 asylsøkere til Norge (Aasen, Haug & Lynnebakke, 2017). Å håndtere den massive flyktningstrømmen i Europa etter 2015 representerer en av de mest sentrale fremtidige utfordringene for både samfunn, sikkerhet, stabilitet og velferd (Simsa, 2017; Hagelund & Loga, 2009). Det er viktig at integrering- og inkluderingsarbeidet for nyankomne flyktninger prioriteres høyt i årene som kommer (Aasen et al., 2017). I en melding til Stortinget uttrykker Regjeringen et behov for å føre en rask og effektiv integreringspolitikk da det er avgjørende for den norske velferdsmodellen (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016). Målet er at flyktninger raskest mulig skal komme inn i en ny hverdag med arbeid, skole og deltakelse i samfunnet.

Regjeringen har ved flere anledninger, gjennom både stortingsmeldinger og offentlige utredninger, påpekt de langsiktige konsekvensene av høy innvandring (NOU 2017:2), og erkjenner at integreringsarbeid ikke har noen raske løsninger. Regjeringen understreker også at en innsats fra *alle parter* er nødvendig dersom flyktninger skal lykkes. Bosetting av et større antall flyktninger legger et signifikant press på offentlige ressurser, og den norske regjeringen uttrykker et ønske om økt bruk av frivillighet i integreringsarbeidet (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016). Den store økningen i antall flyktninger som har kommet til Norge har aktualisert frivillighetens rolle i integreringsarbeidet. Samtidig er det lite kunnskap om hva en slik rolle kan innebære, samt hvilke mål, utfall og under hvilke forhold samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor forekommer (Vooberg, bekkers & Tummers, 2015). ”Det finnes store forventninger i potensialet i frivillig sektor, men begrenset kunnskap om omfanget og virkningene av det arbeidet som allerede gjøres i sektoren” (Hagelund & Loga, 2009 s. 77).

I denne sammenhengen er det interessant å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i norske kommuner, og hvordan dette forholdet (muligens) endrer seg når kommuner mottar flere flyktninger (som i krise-situasjoner). Formålet med denne oppgaven er derfor todelt. Studiet er hovedsakelig eksplorerende med en hensikt om å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med

flyktninger. Siden kontekst kan være av betydning for dette forholdet (Bode & Brandsen, 2014) har jeg valgt å analysere tre kommuner som caser på bakgrunn av størrelse, politikk og andelen flyktninger som er bosatt¹. Slik kontekstspesifikk forskning kan være av stor betydning for økt kunnskap på feltet. Videre er oppgaven også delvis forklarende, da studiet tar sikte på å undersøke hvorvidt antall flyktninger de ulike kommunene velger å bosette kan sies å påvirke forholdet mellom offentlig- og tredjesektor. Dette fokuset er valgt fordi det kan tenkes at uforutsette utfordringer, slik som flyktningkrisen og den store økningen i antallet flyktninger den medførte, resulterer i at ulike aktører velger å samarbeide for bedre og møte disse utfordringene (Selsky & Parker, 2005). Ved å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom sektorene på kommunalt nivå er det mulighet til å få en bedre kunnskap om under hvilke forhold samarbeid kan oppstå, og hvilke faktorer som viser seg å være av betydning.

Problemstillingen i denne masteroppgaven blir dermed:

Hva kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger?

Påvirker andelen flyktninger kommunen velger å bosette forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger?

For å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom sektorene tas det utgangspunkt i en modell som sammenligner de ulike aktørenes strategisk institusjonelle interesser knyttet til *mål* og *midler* (aktiviteter og strategier) (Najam, 2000). Ved å sammenligne offentlig- og tredjesektor aktørenes *mål* på en side og *midler* på en annen side tenkes det at fire ulike former for relasjoner kan oppstå. Dersom aktørene søker samme mål med samme midler kan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor beskrives som *cooperational*. Viser det seg at aktørene har samsvarende midler men søker forskjellige mål kan forholdet beskrives som *co-optative*. Er det slik at de søker like mål men benytter ulike midler kan forholdet beskrives som *complementary*. Et fjerde alternativ er dersom de ulike aktørene søker ulike mål med ulike midler. Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan da beskrives som *confrontational*.

¹Kommunenes *størrelse* er av betydning for tredjesektors størrelse, *politikk* er i fokus da ulike partier har ulik frivillighet-, og integreringspolitikk og *andelen flyktninger* er nødvendig for å undersøke om en variasjon påvirker forholdet som utvikles mellom sektorene i de ulike kommunene (Mer detaljer i kapittel 4.2 om caseseleksjon).

Oppgavens videre struktur er som følge. I neste kapittel gis det innblikk i norsk frivillighet- og integreringspolitikk, og det gjøres rede for offentlig- og tredjesektors rolle i arbeid med flyktninger. I kapittel tre presenteres studiets analytiske rammeverk. Her gjøres det grundig rede for hvilken forståelse av tredjesektor som ligger til grunn for undersøkelsen, og rammeverket jeg skal bruke i analysen for å kategorisere forholdet mellom sektorene. I kapittel fire vil jeg gjennomgå metode og forskningsdesign. Her vil fremgangsmåten ved valg av case og innsamling av empiri nøye beskrives. I kapittel fem vil funn fra datainnsamling presenteres og analyseres i lys av teorien oppgaven har tatt utgangspunkt i. I kapittel seks vil oppgavens funn, bidrag og begrensning presenteres. Avslutningsvis vil jeg forsøke å gi noen innspill til veien videre.

2. Frivillighet-, integreringspolitikk og arbeid med flyktninger i Norge

2.1 Integreringspolitikk

Integrering av flyktninger har i flere år stått høyt på den politiske agendaen i Norge (NOU 2011:14). Regjeringen har et mål om å gjøre Norge til det mest inkluderende samfunnet i verden og integrering anses som avgjørende for å nå dette målet. I 1974 kunne man for første gang se konturene av en norsk integreringspolitikk. Da kom den første stortingsmeldingen om innvandringspolitikk (NOU 2011:14). Her var fokuset på innvandrernes rett til forskjellighet og til å videreføre egen kultur. Ved spørsmål knyttet til innvandringspolitikk og innvandrernes forhold til det norske samfunn svarte Regjeringen følgende:

Etter Regjeringens oppfatning bør det ikke stilles opp noe slikt mål i den ene eller andre retning for norsk innvandringspolitikk. Det riktige må være at innvandrerne i størst mulig utstrekning får høve til å gjøre hvilket forhold de ønsker å ha til det norske samfunn, og forholdene må legges til rette for at de får en slik valgmulighet (Kommunal- og Arbeidsdepartementet, 1974, s. 8).

De kommende tiårene dreide formuleringene i integreringspolitikken seg i større grad om hvordan innvandrere har både de samme rettigheter og plikter som den innfødte befolkningen. I en stortingsmelding om innvandring og det flerkulturelle Norge presiseres det at:

- Alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser
- Deltakelse på like vilkår forutsetter at alle tar ansvar og gjør sine plikter i forhold til samfunnet (Kommunal- og Arbeidsdepartementet, 1997, s. 8)

Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse og det er avgjørende for samfunnet at innvandrere raskt kommer i arbeid og ikke blir avhengig av ytelser. (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016). Utviklingen i den norske integreringspolitikken viser hvordan dette er kommet mer i fokus de senere årene. Det norske velferdssamfunnet står overfor omstillinger, økt forsørgerbyrde og mer usikker avkastning av oljefondet. Dette vil kreve økonomiske og velferdspolitiske omprioriteringer og en høy innvandring av personer med begrensede muligheter til selvforsørgelse vil forsterke presset på offentlige finanser (NOU 2017:2). Dagens integreringspolitikk ønsker å legge til rette for at alle som får opphold i landet raskt kan bidra ved å komme ut i arbeid for å sørge for landets bærekraftige utvikling (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016). Samtidig understrekes det at dersom en ikke

lykkes bedre med integreringen av innvandrere vil det være en risiko for økende økonomisk ulikhet. Sammen med kulturelle forskjeller kan dette svekke grunnlaget for samhørighet, tillit og den norske samfunnsmodellens legitimitet (NOU 2017:2).

Det kan skilles mellom ulike dimensjoner av integrasjon, der *økonomisk integrasjon* kan måles ved å se på arbeidslivdeltakelse, *politisk integrasjon* kan måles ved å undersøke valgdeltakelse og *sosial integrasjon* kan måles ved å se på nettverk og organisasjonsdeltakelse (Hagelund & Loga, 2009). I forsøk på å gi et bilde av hvordan det går med integreringen i Norge benytter Inkluderingsutvalget deltakelse i arbeid, utdanning og samfunn, samt språk, felles verdier og gjensidig tilpasning som indikatorer for å vurdere hvordan det går med integreringen (NOU 2011:14). I en rapport utarbeidet av Norsk Institutt for By- og Regionforskning på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet benyttes arbeidsmarkedet spesielt som en indikator på integrasjon, da arbeidsmarkedet er en sentral arena for den enkeltes mulighet til deltakelse, selvrealisering og forsørgelse, samtidig som det bidrar til den kollektive velferden (Tronstad, 2016). Det kan dermed sies at det vies spesiell oppmerksomhet til *økonomisk integrasjon* i norsk integreringspolitikk.

2.2 Frivillighetspolitikk

Regjeringen anser nært samspill med frivillige organisasjoner som nødvendig for å støtte opp under utviklingen av et levende samfunn. I denne sammenheng har fokuset i økende grad blitt rettet mot å skape gode relasjoner mellom offentlig- og frivilligsektor (Kulturdepartementet, 2007). Historisk sett har det eksistert sterke bånd mellom stat og frivillige organisasjoner i Norge (Selle & Strømsnes, 2012). Staten har gitt økonomisk støtte til og innlemmet frivillige organisasjoner i offentlig politikk siden tidlig 1800-tallet. Likevel fikk ikke offentligsektor øynene ordentlig opp for frivilligsektor før på 1970- og 1980-tallet og vi kunne først da se at ulike organisasjoner fikk viktige roller og ble gjort til del av den offentlige politikken (Selle & Strømsnes, 2012).

I en Frivillighetserklæring skaper Regjeringen et fundament som bygger opp under samspillet som foregår mellom offentlig- og frivillig sektor på de ulike samfunnsområdene. Med frivillighetserklæringen anerkjennes frivillighetens selvstendige rolle, samtidig som behovet for ulike typer frivillighet i samspillet med offentlig sektor fremheves (Kulturdepartementet, 2015).

Frivillighetserklæringen legger rammene for dialog og samspill med frivillig sektor, i håp om å bidra til en helhetlig frivillighetspolitikk. Erklæringen er ikke et sett med regler, men beskriver regjeringens intensjoner for samspill og samarbeid (Kulturdepartementet, 2015). Regjeringen anerkjenner frivillighetens verdi, både for den som er frivillig, den som mottar resultatet av frivillig arbeid og for samfunnet som en helhet. Regjeringen ønsker derfor å støtte opp under frivillighetens egenart og drivkraft ved å tilrettelegge for en vekst nedenfra (ibid).

Et av målene for regjeringens frivillighetspolitikk er at alle som bor i Norge skal ha like muligheter for deltakelse på ulike samfunnsarenaer (Kulturdepartementet, 2007). Et fokus på frivillige organisasjoner og deres rolle i arbeidet med inkludering anses som nødvendig for å sikre et inkluderende samfunn for alle. Barne- og likestillingsministeren, kulturministeren, kommunal- og moderniseringsministeren og justis- og beredskapsministeren sendte høsten 2015 et brev til alle norske kommuner der de oppfordret kommunene til et styrket samarbeid med lokale frivillige organisasjoner for bedre å kunne lykkes med og ta imot nyankomne flyktninger og tilrettelegge for deres deltakelse i samfunnet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

I et samarbeid mellom Frivillighet Norge og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon ble en *plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor* utviklet (KS, 2015). Denne plattformen er også et uttrykk for ønske om en bedre samhandling mellom sektorene, samtidig som plattformen fastsetter prinsipper og handlinger for å styrke relasjonen mellom offentlig og frivilligsektor i Norge (ibid). Disse prinsippene innebærer blant annet at samarbeid og samhandling mellom offentlig- og frivilligsektor skal baseres på likeverdige partnerskap og gjensidig respekt. Videre fremheves det i denne plattformen for samspill at kommuner bør ha en arena for dialog med frivilligsektor der alle frivillige organisasjoner deltar, og det bør utarbeides samarbeid og partnerskap mellom kommuner og frivillige organisasjoner der dette er naturlig.

Regjeringen er klar i sin frivillighetspolitikk og frivilligsektor anses som en viktig aktør i arbeidet med inkludering av flyktninger. Et aktivt og levende lokalsamfunn krever en aktiv og levende frivilligsektor (KS, 2015). Likevel er ikke de statlige føringene fastsatte regler, noe som tillater betydelig spillerom i hvordan de ulike føringene implementeres på lokalt nivå, som igjen kan medføre at frivillighetspolitikken utspiller seg annerledes i ulike kommuner. I

dette studiet vil jeg se disse statlige føringene i en lokal kontekst ved å undersøke hva som faktisk kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i tre norske kommuner.

2.3 Arbeid med flyktninger, offentligsektors rolle

Stortinget fastsetter rammene for både flyktning-, innvandring- og integreringspolitikken i Norge (Utlendingsdirektoratet, 2017). Dernest ligger ansvaret for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken hos Justis- og beredskapsdepartementet (Utlendingsdirektoratet, 2017). Etter flere år med arbeid, utredninger og drøftinger knyttet til hvordan arbeidet med å integrere og inkludere innvandrere i Norge kunne skje på en mer målrettet og koordinert måte, besluttet regjeringen å etablere et eget direktorat for integrering og mangfold. Ved å dele Utlendingsdirektoratet i to ble Integrering- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) etablert 01.01. 2006 (Korsvold, 2014). Tanken her var at en ny organisasjonsstruktur bedre ville kunne legge til rette for kompetanseutvikling, og arbeidet med integrering av flyktninger vil derfor kunne gis en høyere prioritet samtidig som en vil få tydelige målsetninger for arbeidet på feltet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005).

IMDi er gjennomføringsorganet for norsk integreringspolitikk. Det er et forvaltningsorgan og kompetansesenter som har i oppgave å styrke kommunene, sektormyndighetene og andre samarbeidspartneres kompetanse når det kommer til integrering og mangfold (IMDi, 2017a). IMDi's hovedoppgave er å følge opp introduksjonsloven (IMDi, 2017a). Formålet med denne loven er både å styrke de nyankomne innvandrernes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsniv, samtidig som deres økonomiske selvstendighet ivaretas (Introduksjonsloven, 2003, § 1). Hvert år anmoder IMDi ulike kommuner om å motta et visst antall flyktninger. Dette antallet er basert på det fremtidige bosettingsbehovet og er fastsatt av et nasjonalt utvalg for mottak og bosetting (IMDi, 2016a). Dette bosettingsbehovet fastsettes på bakgrunn av tre hovedelementer. For det første vil en beregning av antall flyktninger med innvilget opphold som vil være boende i asylmottak ved inngangen til det kommende året tas i betraktning. For det andre vil en beregning av antall flyktninger som vil komme til Norge og få opphold det kommende året tas i betraktning. Til slutt vil også Stortingets avgjørelse om hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta i mot være av betydning. Det nasjonale utvalget vedtar deretter hvordan dette antallet skal fordeles regionalt og IMDi sender en anmodning til den enkelte kommune (IMDi, 2016a).

Arbeidet med å bosette og integrere flyktninger er en kommunal oppgave, og kommunen kan derfor anses som IMDIs viktigste samarbeidspartner. På bakgrunn av IMDIs anmodning fattet kommunen vedtak om å bosette et bestemt antall flyktninger (IMDI, 2016a). Det er frivillig for norske kommuner å bosette flyktninger, og kommunen avgjør selv antall personer de er villige til å bosette. Kommunen kan derfor velge å bosette det antallet IMDi ber om, færre, flere eller ingen. Norske kommuner bosatte 37 711 flyktninger i perioden 2015 til og med 2017. Fra perioden 2012 til og med 2014 var antallet 20 052 (IMDi, 2018). Det er dermed tydelig at flyktningekrisen har medført en stor økning for antallet bosatte flyktninger i norske kommuner. En slik drastisk økning av antallet bosatte flyktninger over en så kort periode påvirker det kommunale flyktningarbeidet, ettersom enhver kommune som tar i mot flyktninger er ansvarlige for at flyktningene får det tilbudet de har krav på etter introduksjonsloven (IMDI, 2017b).

I følge introduksjonsloven har alle kommuner gjennom en flyktningstjeneste og voksenopplæring det forpliktende ansvaret for introduksjonsprogrammet (IMDi, 2016b). Introduksjonsprogrammet er et flerårig løp som tar sikte på å gi flyktninger grunnleggende kvalifisering, der målet er at de skal lære seg norsk og komme raskt ut i arbeid eller utdanning (IMDi, 2016b). Enhver flyktning har derfor en programrådgiver som er ansvarlig for å følge opp deltakeren under introduksjonsprogrammet, og deretter i overgang til ordinært arbeid eller utdanning (IMDI, 2016b). Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en sentral del av introduksjonsprogrammet og det er vanligvis voksenopplæringen som har ansvar for denne opplæringen (IMDi, 2016b).

Fylkesmennene er ansvarlige for å føre tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven, samtidig som kommunene selv har plikt til internkontroll av ordningene i introduksjonsloven (IMDI, 2017c). Fylkesmannens tilsyn gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og det nasjonale introduksjonsregisteret. Målet er dermed å sørge for at alle kommuner som tar imot flyktninger oppfyller lovens minstekrav når det gjelder disse ordningene (IMDi, 2017c).

2.4 Arbeid med flyktninger, tredjesektors rolle

Et forhold som verken er lovpålagt eller har klare føringer, men som likevel fremheves av Integrering- og mangfoldsdirektoratet som et viktig moment i arbeidet med flyktninger er muligheten for samarbeid med frivillige organisasjoner. Det er her fokus på ulike tiltak som

kan bidra til å integrere flyktninger enda bedre inn i lokalsamfunnene som flyktningguider, språkopplæring og ulike fritidsaktiviteter (IMDi, 2016c). Tredjesektors rolle i arbeid med flyktninger kan hovedsakelig anses som todelt. For det første vil et integrasjons- eller sosialiseringsspektiv vektlegge tredjesektors integrative funksjon (Hagelund & Loga, 2009). For det andre har tredjesektor også en mobiliserende funksjon som sørger for å sikre nyankomne flyktninger basale nødvendigheter når myndighetene ikke strekker til (Aasen et al., 2017). Dette vil forklare nærmere i det følgende.

Forskning viser hvordan tredjesektoraktører i større grad får betydning ved krisesituasjoner (Simsa, 2017). Ved en eksplorativ studie i Østerrike siktet Simsa (2017) på å undersøke det sivile engasjementet under flyktningkrisen i 2015, samt identifisere læringsmuligheter for å hankses med fremtidige utfordringer knyttet til migrasjon og integrasjon. Studien fant at sivilsamfunnet gjorde viktige bidrag til å takle flyktningkrisen. Det var en økning i sivilsamfunnsengasjement, inkludert de tradisjonelle sivilsamfunnsaktørene, men også selvorganisert aktivitet av frivillige som sørget for at tusenvis av flyktninger fikk krisehjelp. Det var skapt en velkomstkultur som fikk oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt (Simsa, 2017). Uten dette sivile engasjementet ville Østerrike, likt mange andre europeiske land, måtte hankses med en humanitær katastrofe. I Tyskland spilte også sivilsamfunnet en særdeles viktig rolle i å reagere på krisen. Selv med blandede holdninger i befolkningen reagerte ulike samfunnsgrupper med rop om mer medfølelse (Holmes & Castañeda 2016).

Tredjesektor har spilt en avgjørende rolle også i norsk kontekst. Både den omfattende mediedekningen av krigen i Syria, og forholdene for båtflyktningene bidro til en massiv mobilisering i sivilsamfunnet. I respons på den store flyktningstrømmen startet dermed en omfattende mobilisering av frivillige for å sikre omsorg og ivaretagelse av flyktningene (Aasen et al., 2017). Frivillighetens ressurser består for det første av den frivillige som gir av sin tid. For det andre består det av økonomiske og materielle ressurser, og frivilligheten har hatt en stor rolle i innsamling av midler for å løse oppgaver i forbindelse med flyktningkrisen (Aasen et al., 2017). I kjølvannet av krisen opprettet Røde Kors blant annet akuttmottak i Pilestredet som gjorde at 3300 mennesker fikk en seng å sove i, samtidig som det ble nedlagt 7000 timer med frivillig arbeid (ibid). Videre måtte også alle nye flyktninger registrere seg noe som gjorde Politiets utlendingsenhet på Tøyen til en flaskehals. Her trengte flyktningene humanitær bistand i form av mat, drikke og hygieneartikler. Dette var det også frivillige organisasjoner som bistod med.

Frivillighetens ressurser kan ikke begrenses til kun materielle bidrag (Aasen et al., 2017). Sosial inkludering er et tema som går mye igjen i forskning om helse og trivsel. ”Sosial inkludering er en av de viktigste faktorene for å oppleve livskvalitet. Frivillighet og kulturelle måter å delta på kan ha stor betydning for dette” (Loga, 2013. S.43). I denne sammenheng legges det stor vekt på nærmiljøets betydning og hvordan møteplasser bidrar til å forebygge ensomhet blant mennesker. (Loga, 2013). Med dette sagt, ettersom frivillig sektor er en viktig møteplass, er det vesentlig at alle i samfunnet får mulighet til å ta del i denne arenaen (ibid). Frivillighetens bidrag til inkludering og integrering er uvurderlig da sivilsamfunnsaktører skaper komplementære tiltak for sosial og kulturell integrasjon (Simsa, 2017; Loga, 2013; Aasen et al., 2017). Det blir derfor viktig å sikre at flyktninger og etniske minoriteter får delta i denne delen av samfunnslivet (Loga, 2013). Frivillige organisasjoner styrker nettverk på tvers av grupper ved å bygge broer mellom ulike deler av befolkningen (Aasen et al., 2017). Dette er særdeles viktig i en tid med økende kulturell og religiøs mangfold.

En stor utfordring for moderne og mangfoldige samfunn er å legge forholdene til rette slik at et nytt, bredere og mer inkluderende samfunn kan vokse frem (Hagelund & Loga, 2009). IMDi understreker nettopp dette og vektlegger hvordan den frivillige innsatsen og engasjementet for flyktninger utgjør et viktig supplement til myndighetenes arbeid (IMDi, 2016d). Det er altså ikke til å legge skjul på at tredjesektor kan ha en betydningsfull rolle i arbeid med flyktninger, og sivilsamfunnet oppfordres til å engasjere seg. Samtidig oppfordres også myndighetene til i større grad å benytte seg av tilbudet i frivillig sektor.

3. Analytisk rammeverk

Dette kapittelet gjør rede for de teoretiske perspektivene jeg har valgt å ta utgangspunkt i for og beskrive hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor. Det finnes ulike teorier og modeller som beskriver dette forholdet, og jeg har valgt å studere tredjesektor med utgangspunkt i Salomon & Sokolowskis forståelse av sektoren (Salamon & Sokolowski, 2016). Deres teori gir en detaljert operasjonell avklaring for hvilke aktører som er en del av sektoren (som er viktig for valg av organisasjoner i min studie), og kan enkelt kombineres med Kramer's (1981) teorier om tredjesektors rolle i samfunnet. Sammen gir teoriene mulighet til å belyse kjennetegn ved tredjesektor i norsk kontekst.

Videre anvender jeg Najams 4C-modell for å beskrive hvordan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan utvikle seg (Najam, 2000). Denne teorien tar for seg hvilke ulike "typer" av relasjoner som kan oppstå mellom offentlig- og tredjesektor. I sammenheng med Najams 4C-modell anvender jeg teorier om tverrsektorielt samarbeid for å forklare hvilke "type relasjon" mellom offentlig- og tredjesektor som forekommer i de ulike kommunene. Teoriene om tverrsektorielt samarbeid er nyttige i denne forstand da de særlig fokuserer på hvordan sosiale utfordringer, nødvendighet for å nå mål, mobilisering av ressurser eller institusjonelt press gjør at aktører velger å samarbeide på tvers av ulike sektorer (Selsky & Parker, 2005; Gajda, 2004; Bryson, Crosby & Stone, 2006). Til slutt i kapittelet vil jeg bruke en kombinasjon av de overnevnte teoriene for å generere noen teoretiske antagelser om hvordan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger kan påvirkes av antall flyktninger en kommune velger å bosette.

3.1 Tredjesektor

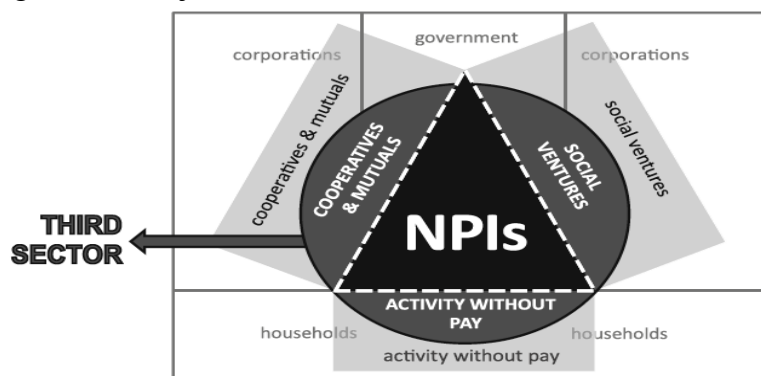
Historisk sett har det vært en mangel på oppmerksomhet rettet mot tredjesektor (Salamon & Anheier, 1992). Mangelen kan delvis skyldes svakheter og begrensninger ved konseptene benyttet for å definere og beskrive tredjesektor, da en strukturert og operasjonell avklaring som gir rom for reliable og komparative studier har vært fraværende (Salamon & Sokolowski, 2016; Salamon & Anheier, 1998; Seibel, 1990; Najam, 2000; Osborne, 1998). Siden 1990 tallet derimot har det vært en betydelig økning i interessen for sosiale institusjoner som operer på utsiden av det vi kjenner som marked og stat. Under betegnelser som "ideell", "frivillig", "sivilsamfunn", "tredje", eller "uavhengig sektor" finner vi en rekke ulike institusjoner med

lignende karakteristiske trekk (Salamon & Anheier, 1998; Salamon, Anheier, List, Toepler & Sokolowski 1999).

3.1.1 Tredjesektor, en definisjon

I et forsøk på å skape et bilde av tredjesektor benytter Salamon & Sokolowski (2016) en figur (se figur 3.1) for visuelt å illustrere de ulike enhetene som til sammen skaper tredjesektor. Trekanten i midten representerer de *ideelle organisasjonene* (nonprofit institutions) som anses å være kjernen av tredjesektor. Denne kjernen består av frivillige, selvstyrte, ikke-fortjenestesøkende og ideelle organisasjoner som vi kan kjenne igjen som Røde Kors, Redd Barna og Frivillig Sentralen. Disse organisasjonene er en del av dette studiet, noe som beskrives nærmere i den empiriske analysen. De stiplede linjene separerer denne kjernen fra *bedrifter og finansielle organisasjoner, sosiale virksomheter, og ulike aktiviteter uten lønn*². Det er for å vise hvordan noen bedrifter og finansielle organisasjoner, sosiale virksomheter og aktiviteter uten lønn overlapper betydelig med andre institusjonelle sektorer som offentligsektor, privatsektor og aktiviteter i hjemmet. Av den grunn vil de ikke være passende å inkludere innenfor kjernen av konseptet tredjesektor. Samtidig er linjen stiplet for å vise at disse ideelle organisasjonene som betraktes som kjernen ikke regnes som å utgjøre hele konseptet (Salamon & Sokolowski, 2016).

Figur 3.1: Tredjesektor



(Kilde: Salamon & Sokolowski, 2016. S. 1531)

² Under kategorien *bedrifter og finansielle organisasjoner* finner vi ulike organisasjoner som er vanskelig å skille fra det private markedet da de ikke er totalt begrenset fra å distribuere profit, men som likevel i likhet med de ideelle organisasjonene også jobber for offentlige formål. På samme måte er også *sosiale virksomheter* en type bedrift som blander sosiale formål med markedsmetoder. Disse organisasjonene skaper også utfordringer når det kommer til definisjonen av tredjesektor ettersom de faktisk søker markedsavkastning og samtidig er organisert under de samme lovene som fortjenestesøkende bedrifter. I noen land, som Storbritannia, er det etablert egne juridiske kategorier for slike organisasjoner for å anerkjenne hvordan disse organisasjonene blander sosiale og kommersielle mål og aktiviteter (Salamon & Sokolowski, 2016).

Dette konseptuelle kartet gjør det klart at tredjesektor er et ganske bredt begrep, men forsøker å skille mellom de ulike enhetene i stedet for å slå det sammen til en udifferensiert masse. Videre illustrerer også denne figuren utfordringene knyttet til operasjonalisering ettersom noen bedrifter, sosiale virksomheter eller individuelle aktiviteter kan anses som en del av tredjesektor dersom de i tilstrekkelig grad symboliserer forestillingene som ligger til grunn for tredjesektor. I det følgende vil fokuset derfor være på å definere hva som kjennetegner de enhetene og aktivitetene som anses som en del av sektoren.

For å skape en operasjonell oppfatning av tredjesektor med nok bredde, men samtidig konsistent med den filosofiske oppfatningen av sektoren, benytter Salamon & Sokolowski (2016) en todelt definisjon med fokus på både *institusjonelle komponenter* og *uformelle og individuelle komponenter*. Denne todelte definisjonen av tredjesektor vil være utgangspunkt for det videre arbeidet i oppgaven. For å bli ansett som en del av tredjesektor innebærer de *institusjonelle komponentene* at enheter må være

- Organisasjoner, enten formell eller uformell
- Private
- Selvstyrt
- Ikke- obligatorisk og
- Totalt eller signifikant begrenset fra å distribuere overskudd til investorer, medlemmer eller andre interessenter (Salamon & Sokolowski, 2016 S. 1534).

De *institusjonelle komponentene* kan beskrives nærmere:

For å anses som en *organisasjon* må en enhet være offisielt registrert. Videre er det viktig at det involverer grupper av mennesker som samhandler i henhold til visse prosedyrer og som jobber mot et eller flere felles formål. For å anses som *privat* må en enhet være atskilt fra staten og heller ikke være kontrollert av staten. Dette betyr at organisasjonen verken er en statlig enhet eller har mulighet til å utøve statlig autoritet. I grenseland finnes organisasjoner som skapes av politiske prosesser, men som opererer selvstendig. *Selvstyrt* innebærer at enheten har kontroll over egne aktiviteter, samtidig som den ikke er under kontroll av andre enheter. Ettersom få organisasjoner er fullstendig uavhengig, vil betydelig kontroll over egne aktiviteter, egne interne styringsprosedyrer og en meningsfull grad av autonomi være nok for og anses som selvstyrt. *Ikke-obligatorisk* vil innebære at deltakelse i organisasjonen er et resultat av fri vilje. *Totalt eller signifikant begrenset fra å distribuere overskudd* innebærer at

organisasjonen på bakgrunn av formelt eller lovlig bindende begrensninger forbyr eller signifikant begrenser muligheten for overskudd det kan generere (Salamon & Sokolowski, 2016). En viktig bemerkelse her er bruken av betegnelser som ”betydelig kontroll”, ”meningsfull autonomi” og en ”signifikant begrensning” da det skaper en vaghet som kan gi betydelig spillerom i tolkningsmulighetene, noe som igjen kan påvirke definisjonens styrke.

De uformelle og individuelle komponentene ansett som en del av Salamon & Sokolowskis (2016) konseptualisering er aktiviteter som er til fordel for andre, ikke bare hovedsakelig personen som utfører dem. Videre kan de ikke være tilfeldig, men heller utført i en meningsfull tidsperiode. Det er også her viktig at aktivitetene er basert på frivillighet.

3.1.2 Tredjesektors rolle

Antakelser og teorier om tredjesektors potensielle rolle har vært mangfoldig (Pestoff & Brandsen, 2010; Osborne, 1998; Bode & Brandsen, 2014; Kääriäinen & Lehtonen, 2006; Van Oorschot & Arts, 2005; Kramer, 1981). En forståelse av tredjesektors rolle er viktig for å kunne beskrive relasjonen mellom offentlig- og tredjesektor. En *liberalistisk tolkning* antar at desto mer omfattende og utviklet en velferdsstat er, desto mindre rolle og betydning vil tredjesektor ha. En *sosial demokratisk tolkning* derimot foreslår at en omfattende og velutviklet velferdsstat ikke vil ha en negativ effekt på tredjesektors rolle. I lys av dette perspektivet anses den sosiale sikkerheten som kommer med en velutviklet velferdsstat som en indikasjon på solidaritet som er positivt for tredjesektor (Kääriäinen & Lehtonen, 2006; Van Oorschot & Arts, 2005).

I følge Kramer (1981) kan tredjesektor generelt forventes å ha fire forskjellige roller. Den første er innovasjon. Det har lenge vært antatt at en av de primære rollene til frivillige organisasjoner er å være en *pioner* i å utvikle tjenester som på et senere tidspunkt kan adopteres av statlige organer (Pestoff & Brandsen, 2010). Historisk sett er dette tilfellet, da mye av det som anses som offentlig ansvar i dag tidligere har vært overlatt til ulike frivillige organisasjoner. Senere funn derimot foreslår et behov for en re-konseptualisering av denne funksjonen grunnet mangel på støttende bevis (Osborne, 1998). Innovasjoner i tredjesektor kan ifølge Kramer (1981) få én eller flere av fire følger: 1) spredning av idé til offentlige eller andre frivillige organisasjoner, 2) overføring eller overtakelse av en offentlig institusjon, 3) den frivillige organisasjon fortsetter med tjenesten, med eller uten offentlig støtte, eller 4)

opphør av nye tjenester eller programmer fordi den innledende finansiering har utløpt, og verken punkt 2 eller 3 har skjedd.

En andre rolle tredjesektor kan forventes å ha er en *verdi vokter* som både beskytter og promoterer frivillighet. I litteraturen om frivillighet er det et fokus på hvorvidt sektoren bidrar til et demokratisk samfunn (Kramer, 1981; Bode & Brandsen, 2014). Statsledere, byråkrater, bedrifter, foreninger, profesjonelle og akademikere påpeker hvordan sektoren vokter, beskytter og promoterer ulike verdier som deltakelse, sosial integrering, demokratisk og kollektiv handling og selvhjelp (Kramer, 1981).

I tillegg til tredjesektors rolle som pioner og ”vokter” kan tredjesektor fungere som *talsmann* for bedring av offentlige tjenester. Med dette menes at tredjesektor virker som en progressiv kraft for en opplyst og human sosialpolitikk. I pluralistiske demokratiske samfunn der staten ikke forventes å være sin egen kritiker, eller eneste kilde til endring, kan tredjesektor forventes å ha en viktig rolle i å overvåke og påvirke offentlig sektor. Dette kan være ved å påvirke lover og regler, forbedre offentlige tjenester og skaffe midler til frivillige organisasjoner (Kramer, 1981).

En fjerde rolle tredjesektor kan ha er ifølge Kramer (1981) som *tjeneste leverandør*. Tredjesektor kan anses som å strekke, forbedre, komplementere eller substituere for offentlig innsats (Kramer, 1981; Voorber, Bekkers & Tummers, 2015; Klausen & Selle, 1996). Ved å analysere tredjesektor som tjenesteleverandør kommer Kramer (1981) frem til tre ulike former der tredjesektor er tjenesteleverandør. 1) Tredjesektor er den eneste, eller hoved yter av en tjeneste fordi det er få offentlige tilbydere. 2) Tredjesektor komplementerer offentlig sektor med ulike tjenester, eller 3) Tredjesektor utfyller det offentlige systemet med liknende tjenester som kan anses som et alternativt valg, eller erstatning for en offentlig tjeneste.

3.2 Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor

Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor har over lengre tid vært på agendaen for offentlig ledelsesforskning (Bode & Brandsen, 2014). *Tverrsektorielt samarbeid* kan forstås som partnerskap som involverer det offentlige, bedrifter, ideelle og veldedige organisasjoner, lokalsamfunn og/eller offentligheten som en helhet. Videre kan det defineres som deling av informasjon, ressurser, aktiviteter og evner på tvers av disse sektorene for å oppnå resultater

som ellers ville vært vanskelig (Bryson et al., 2006). Tverrsektorielt samarbeid har fanget oppmerksomheten til både politiske beslutningstakere, offentlig administratorer og akademiske forskere på jakt etter organisatoriske konsepter og mekanismer som holder løfte om å (a) mobilisere ressurser utover de tilgjengelig for offentlig sektor alene, og (b) tilby løsninger til komplekse problemer (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011). Det at en løsning på dagens samfunnsproblemer krever en kombinert innsats av offentlig, privat og tredjesektor kan anses som en selvinnslysende sannhet. Likevel er det pågående spørsmål knyttet til hvordan et samarbeid bør organiseres, administreres og vurderes (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011).

3.2.1 4C-modellen

I litteraturen er det gjort forsøk på å organisere offentlig- og tredjesektor relasjoner i ulike kategorier og typologier (Coston, 1998; Young, 2000; Najam, 2000). Basert på caselitteratur fra hele verden, og tidligere teoretiske forsøk på å organisere og klassifisere, foreslår Najam (2000) et rammeverk for å forklare de forskjellige formene for relasjoner mellom offentlig- og tredjesektor som kan forekomme. 4C-modellen bygger på refleksjoner knyttet til organisasjonens mål og midler, der tanken er at hver aktør søker bestemte mål samtidig som de også har en preferanse knyttet til bestemte midler for å oppnå dette målet. Som modellens navn antyder, vurderer Najam fire mulige typer av relasjoner som kan forekomme, avhengig av i hvilken grad mål og midler er samsvarende på tvers av sektorene (se figur 3.2).

Cooperation innebærer at aktørene søker samme mål med samme midler, altså på samme måte, gjennom lignende aktiviteter eller strategier. Ved et slikt tilfelle vil offentlige og tredjesektor aktører ikke bare dele mål, men det vil også være enighet knyttet til hvordan en kan oppnå disse målene. *Co-optation* vil innebære at aktører har like midler eller strategier men søker ulike mål. Slike situasjoner basert på like strategier men avvikende mål er ofte forbigående. *Complementarity* vil innebære dersom aktørene søker de samme målene med ulike midler. Fokuset er her på tjenester, og komplementaritet ses som en situasjon der offentlig- og tredjesektor utfyller hverandre i jakten på det samme målet. *Confrontation* vil innebære at ulike aktører søker ulike mål med ulike midler. Tanken her er at dersom ulike aktører har ulike mål og midler, så er det sannsynlig at de vil føle seg truet av hverandres intensjoner og handlinger, og det vil da være en sannsynlighet for en konfronterende oppførsel (Najam, 2000). En femte mulighet er selvfølgelig *none-engagement*, noe som innebærer at det ikke er noen relasjon mellom to aktører på et bestemt felt. Dette er også en

mulighet da det er fullt mulig at offentlig- og tredjesektoraktører av ulike grunner ikke engasjerer hverandre. Ettersom dette innebærer at det ikke er noe forhold mellom aktørene, er dette utenfor modellens omfang (Najam, 2000).

Figur 3.2: Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor

		Goals (Ends)	
		Similar	Dissimilar
Preferred Strategies (Means)	Similar	Cooperation	Co-optation
	Dissimilar	Complementarity	Confrontation

(Kilde: Najam, 2000. S. 383)

Ved ikke å fokusere på teorier knyttet interaksjonsstiler men heller det Najam (2000) beskriver som strategiske institusjonelle interesser knyttet til mål og midler, skiller denne modellen seg fra tidligere forsøk på å kategorisere forholdet mellom sektorene. Ved hjelp av de to karakteristikkene ("mål" og "midler") gjør denne 4-C modellen det mulig å operasjonalisere forholdet mellom offentlig- og tredjesektor. Modellen er av den grunn sentral for det videre arbeidet i oppgaven (se kap. 4.3.3).

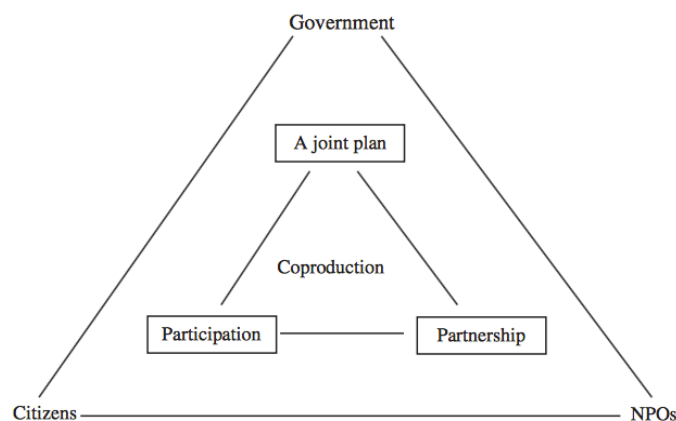
Hvilken av Najams fire C'er (eller *non-engagement*) som mest sannsynlig vil oppstå i en gitt sammenheng påvirkes av ulike forhold (Bryson et al., 2006). Organisasjoner i ulike sektorer står ofte overfor press og forventninger som oppfordrer dem til å finne løsninger på utsiden av egne grenser (Selsky & Parker, 2005). Ulike aktører kommer derfor sammen for å adressere utfordringer i samfunnet (Gajda, 2004). Litteratur om tverrsektorielt samarbeid påpeker noen bakenforliggende årsaker til at de ulike aktørene velger å samarbeide (Gajda, 2004; Selsky & Parker, 2005; Bryson et al., 2006). Selsky & Parker (2005) beskriver *sosiale utfordringer* som en av årsakene til samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor. Uforutsette utfordringer (som en flyktningkrise) vil resultere i at ulike aktører da velger å samarbeide for bedre å kunne hanskene med utfordringene.

En annen bakenforliggende årsak til tversektorielt samarbeid betegnes som *nødvendighet*. Offentlige- og tredjesektor aktører kommer derfor sammen for å *mobilisere ressurser* og/eller *nå mål* de ellers ikke hadde klart å oppnå (Gajda, 2004).

En tredje faktor som kan sies å påvirke dannelsen av tversektorielt samarbeid beskrives som *institusjonelt press*. Det *institusjonelle presset* innebærer de lovpålagte, regulerende eller normative føringene som ligger til grunn på et bestemt felt (Bryson et al., 2006).

Det er naturligvis ikke bare viktig å karakterisere *når* tverrsektorielt samarbeid oppstår (eller ikke), men også *under hvilke forhold* dette samarbeidet er mer sannsynlig å kunne lykkes. Tu (2016) viser at tre forhold er av spesiell betydning for vellykket samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor (som betegnes som ”samproduksjon” eller ”co-production”). *En felles plan* er av betydning for å tilrettelegge og samtidig påse at alle deltakere og aktører går i samme retning. *Deltakelse* av både offentlige ansatte, individer og lokalsamfunnet. Til slutt viser undersøkelsen at etablering av *partnerskap* vil være en kritisk suksessfaktor for samproduksjonen.

Figur 3.3: Samproduksjon



(Kilde: Tu, 2016. s.1073)

Funnene i studiet viser at samproduksjon er en suksessfull tilnærming til offentlig- og frivilligsektors arbeid med flyktninger (Tu, 2016). Samproduksjon med borgere og lokalsamfunn kan være positivt både på individuelt nivå og for lokalsamfunn som en helhet. Likevel er evidens fra en enkelt casestudie kanskje ikke overførbart til andre settinger. Flere

studier trengs for å avklare hva som fungerer og i hvilken grad. I mellomtiden kan studier som dette bidra til den pågående forbedringen av offentlige tjenester (ibid).

Alt i alt bør en analyse av samarbeid på tvers av sektorer være både selvkritisk og åpen for uvelkomne resultater, da de antatte fordelene ved et offentlig-tredjesektor samarbeid ennå ikke har blitt systematisk evaluert og derfor forblir ubevist. Dette betyr ikke at disse fordelene ikke eksisterer, men det bør ikke gå ut i fra at de gjør det uten videre forskning (Bode & Brandsen, 2014).

3.2.2 Teoretiske antakelser om forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger

Flyktningkrisen har skapt et press på alle offentlige instanser som driver flyktningarbeid i Norge. Spesielt på kommunene som er ansvarlig for å ta i mot, bosette og kvalifisere flyktninger. Den langsiktige integreringen og inkluderingen av den store tilstrømmingen med flyktninger til Norge er påpekt av offentligsektor som en stor utfordring for samfunnet som en helhet (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016). Som diskutert tidligere skaper slike utfordringer i samfunnet skaper et press som gjør det mer sannsynlig at aktører velger å jobbe sammen på tvers av sektorer (Selsky & Parker, 2005). Flyktningkrisen har dannet uforutsette utfordringer for alle kommunene som ble bedt om å ta imot et økt antall flyktninger. Med dette sagt kan det forventes at de kommunene som har bosatt en høyere andel flyktninger i større grad enn de kommunene som har bosatt et færre antall av flyktninger, vil merke en utfordring i arbeidet med integrering og inkludering. I tråd med Selsky & Parkes (2005) teori kan dette gjøre at offentligsektor velger å samarbeide på tvers av sektorer.

Tverrsektorielle samarbeid kan oppstå fordi ulike aktører ser det som en nødvendighet for å mobilisere ressurser, eller for å nå bestemte mål (Gajda, 2004). Med bakgrunn i dette kan det forventes at de kommunene som bosetter flere flyktninger i økende grad ser en nødvendighet for å samarbeide med tredjesektor, enten det er for å mobilisere ressurser (frivillig arbeidskraft), eller for å nå bestemte mål (sosial inkludering/integrering).

Et institusjonelt press i form av lovpålagte, regulerende eller normative føringer kan også resultere i tverrsektorielle samarbeid (Bryson et al., 2006). Frivillighet- og integreringspolitikk danner føringer som kan påvirke kommunal sektor. Både i Kulturdepartementets Frivillighetserklæring og Plattformen for samspill og samarbeid mellom

frivillig- og kommunalsektor legges det føringer for samspill og dialog mellom offentlig- og tredjesektor. Disse føringene er ikke lovpålagt og kan derfor utspille seg på ulike måter i lokal kontekst. Det kan antas at slike føringer kan skape et institusjonelt press og føre til et tversektorielt samarbeid i de kommunene som bosetter en høyere andel flyktninger sammenlignet med de som bosetter færre.

Med utgangspunkt i Najams 4C-modell kan det dermed forventes at forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan karakteriseres som *cooperation* dersom kommuner bosetter et høyt antall flyktninger. Ettersom disse kommunene kan føle et institusjonelt press, merke sosiale utfordringer, og/eller se samarbeid som en nødvendighet for å mobilisere ressurser, eller for å nå mål i arbeidet med flyktninger. Det kan tenkes at kommuner som bosetter en mindre andel flyktninger også vil merke et institusjonelt press, da nasjonale føringer også gjelder for disse kommunene. Fraværet av klart definerte regler når det kommer til offentlig/tredjesektor interaksjoner (se kap. 2.2), og en lavere oppfatning av sosiale utfordringer kan medføre at det institusjonelle presset i prinsippet fører til hvilke som helst av de gjenværende C'ene i Najams modell. Hvilke av disse relasjonene som oppstår i virkeligheten er trolig best betraktet som et empirisk spørsmål.

4. Metode

En bevisst refleksjon rundt metodebruk og undersøkelsesopplegg er avgjørende i alle vitenskapelige arbeid (Hellevik, 2009). I det følgende vil jeg av den grunn gjennomgå valg av forskningsdesign, caseseleksjon, datainnsamling, utvalg av respondenter og datakvalitet.

4.1 Forskningsdesign

I samfunnsvitenskapen vil den beste måten å utføre og designe forskning først og fremst avhenge av hensikt (Aberbach & Rockman, 2002). Det primære spørsmålet en må stille seg er derfor hva en ønsker å lære. Dersom man ønsker å finne ut av hva en gruppe mennesker tenker, gjør, eller planlegger å gjøre er en kvalitativ tilnærming ideell (Aberbach & Rockman, 2002). Ettersom jeg ønsker å få bedre kunnskap om forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger fremstår et kvalitativt forskningsdesign som det mest hensiktsmessige valget, da en kvalitativ tilnærming går dypere inn konteksten og dermed gir en annen innsikt enn hva en kan oppnå med større overordnede undersøkelser.

Casestudie er valgt som metode da denne fremgangsmåten gir mulighet for å forstå samspillet mellom ulike aktører i en bestemt kontekst (Baxter & Jack, 2008). Valg av dette forskningsdesignet gir meg mulighet til å undersøke hvordan ansatte i offentlig- og frivillig sektor opplever og reflekterer over forholdet seg i mellom, når det kommer til arbeid med flyktninger. Ved valg av kvalitativ casestudie som metode må en vurdere hvilken ”type” casestudie som skal gjennomføres. Yin (2014) kategoriserer casestudier som forklarende, utforskende eller beskrivende, samtidig som han skiller mellom single-, og multiple-casestudier. Dette studiet vil hovedsakelig være en komparativ casestudie med formål om å undersøke et fenomen det ikke finnes mye kunnskap om på forhånd. Valg av flere caser vil gi mulighet til å analysere både innen og på tvers av ulike settinger (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016). I dette studiet vil det gi mulighet til å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i tre kommuner, og samtidig undersøke om det er noen likheter og ulikheter mellom de tre casene (se kap. 4.2 for caseseleksjonskriterier). Videre vil også muligheten for å gjøre en god studie øke dersom en benytter et flercase design, spesielt da konklusjoner og argumenter på bakgrunn av et flercase-studie vil være mer kraftfulle enn de som oppstår som et resultat av single casestudier (Yin, 2014). Valg av tre caser tilfører mer tyngde til mine analytiske konklusjoner.

I tillegg vil studiet også ha et mer forklarende element, da jeg ønsker å undersøke hvorvidt en variasjon i antall flyktninger påvirker kommunens samhandling med frivilligheten.

Fremgangsmåten i dette studiet er basert på valg av caser som er svært lik hverandre langs flere dimensjoner (politikk, størrelse), men samtidig ulike på det som står sentralt i forskningsinteresse (antall bosatte flyktninger). Studiet kan av den grunn karakteriseres som å følge et design Seawright & Gerring (2008) beskriver som *mest mulig like caser design*.

Gjennom et slikt design av studien vil jeg få en mulighet til å styrke antakelsen om sammenheng mellom antall bosatte flyktninger og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor, uten at verken politikk eller kommunestørrelse kan være mulige forklaringer da disse faktorene holdes konstant. Studiet vil selvfølgelig ikke kunne utelukke andre mulige forklaringer.

4.2 Caseseleksjon

For å tilegne seg mest mulig kunnskap om fenomenet av interesse krever det en bevisst refleksjon knyttet til valg av case (Seawright & Gerring, 2008). I dette studiet har jeg tatt utgangspunkt i tre seleksjonskriterier, der to kriterier holdes konstante på tvers av casene og et av kriteriene varierer. Offentligsektors størrelse påvirker tredjesektors størrelse, i den sammenheng er *befolkningsstørrelse* valgt som et konstant kriterium da det er en indikator på offentligsektors størrelse (Lecy & Van Slyke 2012; Kim & Kim, 2016). Videre er også *Politikk* valgt som et konstant kriterium da ulike partier har en ulik frivillighet- og integreringspolitikk (Arbeiderpartiet, 2018c; Fremskrittspartiet, 2017), og partipolitiske holdninger kan være av betydning for det kommunale flyktningarbeidet (Steen, 2009). Det tredje kriteriet er *antall bosatte flyktninger*, som er sentralt for å undersøke hvorvidt antall bosatte flyktninger påvirker forholdet mellom sektorene i de utvalgte kommunene (mitt andre forskningsspørsmål).

Arendal kommune er valgt ut som case da kommunen i et år med rekordhøy bosetting av flyktninger har kombinert både struktur og systematisk arbeid med innovasjon og nyskaping på en måte som få andre kommuner kan vise til, der frivillighetens og sivilsamfunnets plass i integrering og inkluderingsarbeidet står sentralt (Fylkesmannen, 2017). Arendal som case representerer en sterk tilsynelatende sammenheng mellom bosetting av flyktninger og offentligsektors forhold til frivilligheten, noe som reiser spørsmål om hvorvidt dette gjenspeiler et mer generelt mønster. Dette krever empirisk testing ved å velge andre caser som

er lik Arendal på flere måter, men som er distinkte når det kommer til antall bosatte flyktninger. For å undersøke innflytelsen på en riktig måte må det kontrolleres for andre forhold som potensielt kan ha en innvirkning på kommunens samhandling med frivilligheten. Skien og Larvik kommune er valgt som case nummer to og tre, da de er lik Arendal når det kommer til befolkningsstørrelse og partipolitisk sammensetning, men med en variasjon i antall bosatte flyktninger. Jeg kan derfor forsikre meg om at eventuelle funn verken påvirkes av kommunestørrelse eller partipolitisk sammensetning.

Befolkningsstørrelsen er relativt lik i de tre utvalgte kommunene. Tall fra SSB viser at Skien kommune har 54 506 innbyggere (SSB,2017a), mens Larvik kommune har 44 220 innbyggere (SSB, 2017b), sammenlignet med Arendal som har 44 637 (SSB, 2017c). Dette er interessant ettersom størrelsen på tredjesektor varierer, og en faktor som viser seg å være av betydning for tredjesektors størrelse er offentligsektors størrelse (Lu & Xu, 2018). Det er en positiv sammenheng mellom størrelsen på de ulike sektorene, noe som samsvarer med teorier om gjensidig avhengighet som tilsier at størrelse og utvikling av tredjesektororganisasjoner påvirkes av offentligsektor (Lecy & Van Slyke 2012; Kim & Kim 2016). Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i de ulike casene vil derfor ikke påvirkes av at noen av casene representerer mindre kommuner der tredjesektor også vil være mindre.

Politisk sett er det også en likhet mellom de tre casene. Tall fra valgdirktoratet oppsummert i tabellene nedenfor gir en oversikt over partienes godkjente stemmer ved kommunevalget i 2015 (Valgdirktoratet, 2018). Her kan vi se at Arbeiderpartiet har hatt høyest oppslutning i alle kommunene ved valget. Alle ordførerne i de tre kommunene representeres av politikere fra Arbeiderpartiet (Arbeiderpartiet, 2018a). Dette er vesentlig da ulike partier har ulik flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikk. FrP har i mange år markert seg som sterkt kritiske i innvandringspolitikken (Steen, 2009), der de appellerer til fremmedfrykt i sin antiinnvandringsargumentasjon (Fangen & Vaage, 2015). Partiet understreker hvordan ”den enkelte innvandrers selv er ansvarlig for å integrere seg i det norske samfunnet” (Fremskrittspartiet, 2017). Innvandring- og integreringspolitikken til arbeiderpartiet har en ulik fremtoning (Arbeiderpartiet, 2018b). Her vektlegges det at ”Norge skal være et åpent og inkluderende samfunn” (ibid). Et av hovedfokusområdene innen arbeiderpartiets integreringspolitikk er frivillig integreringsarbeid (Arbeiderpartiet, 2018a), og partiet fører en politikk som tar sikte på å sikre frivilligheten en betydelig plass i samfunnet (Arbeiderpartiet, 2018c).

Partipolitiske holdninger kan ha en sterk betydning i forhold knyttet til flyktning og integrering i kommunal sektor (Steen, 2009). En tanke er derfor at kommuner med politisk likhet til Arendal, en sterk representasjon av partier på venstresiden, i tråd med partipolitikken vil ha en mer solidarisk holdning til flyktninger, ha et positivt syn på og samtidig jobbe for en økt grad av sivilsamfunnsengasjement i integreringsarbeidet. Ved å holde kommunal politikk konstant kan ikke en variasjon i kommunenes samhandling med frivilligheten forklares av partipolitikk. Dette gjør det mulig å skille politisk innflytelse fra effekten av antall flyktninger de ulike kommunene velger å ta i mot.

Tabell 4.1: Stemmer (prosent), kommunevalg 2015

<i>Kommune</i>	<i>År</i>									
<i>Parti</i>		AP	H	FRP	KRF	V	SP	SV	RØDT	MDG
Arendal	2015	37,8	18,4	15,0	7,9	5,5	3,2	3,8	0,9	3,6
Skien	2015	34,9	15,3	11,5	7,5	3,5	3,0	4,0	1,6	3,5
Larvik	2015	37,4	21,6	18,0	6,8	3,6	4,2	2,7	1,5	4,2

(Kilde: Valgdirektoratet, 2018)

Antall flyktninger de ulike kommunene har valgt å ta i mot er en faktor som ikke holdes konstant. Tall fra Integrering- og mangfoldsdirektoratet i tabell 4.2 viser en variasjon i antall flyktninger som blir bosatt i hver av kommunene. Her kan vi se at Arendal kommune har bosatt en høyere andel flyktninger de siste årene enn de resterende kommunene. Skien kommune har hatt en relativt stor økning i antall bosatte flyktninger fra 2015-16. Videre er det også klart at Larvik kommune de siste årene har bosatt en vesentlig andel færre flyktninger enn både Skien og Arendal kommune. Valg av Arendal, Skien og Larvik kommune representerer derfor en variasjon i antall bosatte flyktninger, der Larvik de siste årene har bosatt færrest og Arendal har bosatt flest samtidig som de utvalgte kommunene er like når det kommer til størrelse og politikk. Dette gjør det mulig å undersøke hvorvidt antall flyktninger som bosettes i de ulike kommunene kan være med på å forklare en eventuell variasjon i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor.

Tabell 4.2: Antall bosatte flyktninger i 2017

<i>Kommune</i>	<i>Antall bosatte flyktninger i 2015</i>	<i>Antall bosatte flyktninger i 2016</i>	<i>Antall bosatte flyktninger i 2017</i>	<i>Sum 2015-17</i>
Arendal	131	135	111	377
Skien	78	130	115	323
Larvik	88	102	61	251

(Kilde: Integrering- og mangfoldsdirektoratet, 2018)

4.3 Innsamling av data

Analyseenhetene i denne oppgaven er offentlig- og tredjesektor aktører som jobber med flyktninger. Det er gjennomført 10 intervjuer i tre ulike kommuner der 6 av intervjuene var med offentligsektoraktører og 4 med tredjesektoraktører.

4.3.1 Utvalg av informanter

I et casestudie velges respondenter på bakgrunn av hva de kanskje vet som vil være til hjelp for forsker for å fylle inn ulike tomrom (Aberbach & Rockman, 2002; Johannessen et al., 2016). Dette betyr at forskeren først og fremst må bestemme seg for hvilken målgruppe som må delta for å få samlet inn nødvendig data, og deretter velge ut personer fra denne målgruppen som deltakere i undersøkelsen (Johannessen et al., 2016). I denne studien har målgruppen vært individer som i tilknytning til enten offentlig- eller tredjesektor jobber med flyktninger. Ettersom formålet med studiet er å kunne si noe om forholdet mellom sektorene, representerer respondentene i utvalget derfor begge sektorene.

For å få tilgang på informanter utarbeidet jeg en kort prosjektbeskrivelse (se vedlegg 1) som presenterer både forskningsprosjektet, temaet og gir et innblikk i hvilke spørsmål som vil være relevante under intervjuet. Videre var det også i et informasjonsskriv (se vedlegg 2) klargjort både hvordan informasjonen tilegnet i intervjuene skulle brukes og hvorvidt informasjon ville tilknyttes enkeltindivider. Prosjektbeskrivelsen og informasjonsskrivet ble da sendt på mail til ulike potensielle respondenter etter at jeg hadde tatt kontakt og vurdert hvorvidt de var passende informanter til studiet.

Informantene i utvalget som skal representere offentlig sektor er strategisk utvalgt basert på deres kunnskap. På kommunalt nivå har ansatte i voksenopplæringen og programrådgivere/flyktningkonsulenter store deler av det offentlige ansvaret for arbeid med flyktninger. Ettersom kommunene også har andre stillinger knyttet til arbeid med flyktninger er ikke respondentene i studiet begrenset til programrådgivere eller voksenopplæringen, da dette åpner opp for å skape et riktig bilde av forholdet mellom sektorene i de ulike kommunene (Law et al., 1998). I denne studien består respondentene i offentlig sektor av en ansatt i voksenopplæringen, to programrådgivere/flyktning-koordinatorer i NAV, en kulturformidler for integrering, en migrasjonsveileder, og en koordinator for inkludering.

Når det kommer til frivillig sektor kan det ikke trekkes en like klar ansvarslinje. Utvalget av respondenter er basert på den kunnskapen som allerede eksisterer om forholdet mellom offentlig- og frivillig sektor. Både ved kontakt med offentligsektor i hver av kommunene og i kommunale rapporter som *Larvik kommunes Temaplan for integrering* (Larvik kommune, 2017), *Arendal kommunes Flyktningplan* (Arendal Kommune, 2018), og *Skiens Kommunedelplan for integrering* (Skien kommune, 2017), kom det frem hvilke tredjesektoraktører som kunne være av interesse. I denne studien består derfor respondentene i tredjesektor av to ansatte i Røde Kors, en ansatt i Redd Barna og en ansatt i Frivillig Sentralen.

Det er vanskelig og på forhånd bestemme hva som skal anses som et tilstrekkelig antall intervjuer. Det vanligste kriteriet er at utvalget må være stort nok til å belyse den problemstillingen en ønsker å besvare (Johannessen et al., 2016). Det er da snakk om å ha et utvalg som er stort nok til at det ikke lenger har noen hensikt å intervju flere informanter, da det sannsynligvis ikke vil gi mer informasjon. I undersøkelsen svarte informanter i offentlig sektor det samme på flere av intervjuene i de ulike casene. Etter å ha intervjuet to informanter i hver case så jeg det derfor ikke nødvendig å intervju flere. Ettersom studiet er avhengig av informanter i tredjesektor som spesifikt jobber med nyankomne flyktninger, skapte det begrensinger for antall informanter i denne sektoren sammenlignet med offentlig sektor. I de ulike organisasjonene var det bare en ansatt som jobbet med, hadde spesifikt kunnskap om og ansvar for aktiviteter direkte rettet mot nyankomne flyktninger. I studiet har jeg derfor intervjuet det som kan anses som nøkkelinformanter i tredjesektor med hensyn til problemstillingen (Law et al., 1998).

4.3.2 Kvalitative intervjuer

kvalitative intervju er en velegnet metode for å tilegne informasjon om hvordan informantene som intervjues opplever og forstår et fenomen. Et intervju kan utformes på varierende måte, hvor et ytterpunkt er å følge en strukturert mal hvor respondentene stilles de samme spørsmålene, til en mer åpen og fleksibel struktur (Thagaard, 2013). I denne oppgaven er det benyttet en semi-strukturert tilnærming og målet med denne typen intervjuer er å kunne ha en relativt fri samtale rundt de spesifikke temaene jeg på forhånd hadde bestemt. Dette gir informantene mulighet til å bringe inn nye innspill og temaer, samtidig som det gir intervjuet visse føringer. Alle intervjuene ble tatt opp på lydopptak etter godkjenning fra informantene. Alle lydopptakene ble transkribert i sin helhet fortløpende etter intervjuene. Sitater tatt ut for å illustrere informantenes oppfatning av temaet er derfor presise.

4.3.3 Operasjonalisering og måling

Det er viktig å gjøre teoretiske fenomener operative (Johannessen et al., 2016). Komplekse fenomener er vanskelig å undersøke i sin fulle bredde og dybde, og de forenkles ved at en finner frem til indikatorer som kan tenkes å være typiske for det fenomenet som undersøkes (Johannessen et al., 2016; Adcock & Collier, 2001). Grunnlaget for operasjonalisering av forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i dette studiet er 4C-modellens distinkte kategorier (se kap. 3.2.1). Modellen tar utgangspunkt i (u)likhet mellom *mål* og *midler/strategier* på tvers av aktørene. *Målene* kan beskrives som hvilke resultater de ulike aktørene ønsker å oppnå (for eksempel nettverk, sosial inkludering, språk, kvalifisering og selvhjelpenhet). Med *midler/strategier* menes hvilke aktiviteter som foregår og hvilke arbeidsmetoder som benyttes for å nå de ulike målene (for eksempel opplæring i norsk og samfunnskunnskap, språktrening og ulike nettverksskapende og sosialt integrerende aktiviteter).

De fire sentrale formene for relasjon som kan forekomme mellom offentlig- og tredjesektor (cooperation, complementarity, cooptation og confrontation) er dermed basert på likhet og ulikhet mellom hvilke mål og midler de ulike aktørene foretrekker (Najam, 2000). For å betegne forholdet mellom sektorene som *Cooperation* er det essensielt at det er en konvergens når det kommer til mål aktørene oppsøker, og samtidig midlene som benyttes for å nå dem. Indikatorer på et slikt forhold er dermed en aksept av institusjonell pluralisme, felles mål, delte normer, en åpen kommunikasjon og samtidig en samordning av aktiviteter. For å betegne forholdet mellom sektorene som *Complementarity* innebærer dette at aktørene i stor

grad søker de samme målene, men foretrekker ulike arbeidsmetoder. Indikatorer på et slikt forhold er dermed felles mål, men samtidig lite kommunikasjon og en liten grad av samordning når det gjelder aktiviteter ettersom aktørene foretrekker ulike arbeidsmetoder. Dersom et forhold skal betegnes som *Co-optation* innebærer dette at offentlig- og tredjesektor organisasjoner har et samsvar når det gjelder midler og strategier, men foretrekker ulike mål. Indikatorer på dette er dermed en likhet i aktiviteter og arbeidsmetoder, en viss grad av kommunikasjon, men et ustabil forhold mellom sektorene. Til slutt vil et *Confrontational* forhold mellom aktørene innebære at både mål og midler er motstridende. Indikatorer på et slikt forhold blir dermed liten grad av kommunikasjon og samordning mellom aktørene.

4.4 Datakvalitet

Datakvalitet handler om hvor godt egnet den dataen som samles inn er til å belyse problemstillingen en ønsker å besvare. I samfunnsvitenskapelig forskning benyttes reliabilitet og validitet som kriterier for å vurdere denne kvaliteten (Johannessen, et al., 2016).

4.4.1 Validitet

Validitet handler om dataens gyldighet. I kvalitativ forskning dreier det seg om hvorvidt fremgangsmåte og funn reflekterer formålet med studiet og representerer virkeligheten (Johannessen, et al., 2016). Ofte skilles det mellom intern validitet (troverdighet) og ekstern validitet (overførbarhet). Intern validitet handler om den innsamlede dataen er riktig og hvorvidt operasjonaliseringen i tilstrekkelig grad reflekterer det konseptet forskeren forsøker å undersøke (Adcock & Collier, 2001). I dette studiet er denne troverdigheten testet ved en kritisk gjennomgang av resultatene på egenhånd med utgangspunkt i Adcock & Colliers rammeverk for måling av gyldighet. Under analysen av den innsamlede dataen har jeg derfor bevisst gått frem og tilbake mellom konsept, teori og data for å vurdere hvorvidt de systematiserte konseptene (Najams 4 C-modell og Salomon & Sokolowskis konseptualisering av tredjesektor) kan benyttes for å gi mening og forståelse til fenomenet studiet tar sikte på å undersøke (forholdet mellom offentlig- og tredjesektor). Jeg har tatt i betraktning hvorvidt indikatorene og operasjonaliseringen benyttet er egnet for å beskrive forholdet mellom offentlig- og tredjesektor. I lys av egne funn og vurderinger anses både operasjonaliseringen og de valgte indikatorene som tilstrekkelig for å reflektere forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger.

For å styrke den interne validiteten er det flere forhold forsker kan ta hensyn til. For det første er det vesentlig å sjekke hvorvidt en har de rette kildene, og om kildene gir riktig informasjon. Ved de tilfeller en har mulighet til å sjekke informasjon på tvers av informanter og ulike situasjoner gir det dataen en samler inn økt troverdighet (Van Maanen, 1979). Jeg stilte offentligsektor informantene spørsmål om mål og midler i frivillig sektor, og motsatt. På denne måten fikk jeg mulighet til å kryss-validere den innhentede informasjonen noe som øker dataens interne validitet (Murdoch & Geys, 2014).

I dette studiet har jeg også inkludert tre ulike case. Jeg har derfor hatt mulighet til å sjekke informasjonen både på tvers av ulike caser, og på tvers av ulike informanter fra ulike sektorer. Dette gir stor mulighet til å påse at kildene gir riktig informasjon (Berry, 2002).

Når det kommer til ekstern validitet handler det om hvorvidt resultater fra studiet kan overføres til andre liknende fenomener (Johannessen et al., 2016). Representative kvantitative undersøkelser gjør det mulig å generalisere funn fra studiets utvalg til en populasjon. I kvalitative studier handler det oftest om overføring av kunnskap fremfor en statistisk generalisering (Johannessen et al., 2016), da det gir en mulighet til empirisk å belyse teoretiske konsepter (Yin, 2014). Yin mener at en teoretisk generalisering kan enten 1) bekrefte, forkaste, fremme eller modifisere teoretiske konsepter, eller 2) bidra til at nye konsepter blir til. Målet med dette studiet er ikke å produsere nye eller forkaste gamle konsepter, men heller å bekrefte og fremme den teorien som allerede finnes om forholdet mellom offentlig- tredjesektor. Studiet bidrar til å fremme Najams 4C-modell og det gir kunnskap om forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger i norske kommuner. Denne kunnskapen kan brukes til å finne frem til hypoteser om årsakssammenhenger som kan være utgangspunkt for videre undersøkelser (se mer detaljer i kapittel 6.5)

4.4.2 Reliabilitet

Det er viktig å ta stilling til dataens pålitelighet. Innen forskning betegnes dette som reliabilitet, og det handler om i hvilken grad man kan stole på den dataen som er samlet inn (Johannessen et al., 2016). Det finnes ulike måter å teste reliabiliteten, blant annet ved å gjøre den samme undersøkelsen på nytt, (*test-retest-reliabilitet*), eller ved at andre forskere undersøker det samme fenomenet, (*interreliabilitet*) (ibid). Dersom resultatene blir det samme, er det et tegn på høy reliabilitet. Innen kvalitativ forskning er dette et vanskelig krav å møte (Bryman, 2016). Det kan også argumenteres for at slike krav om reliabilitet er lite

hensiktsmessig innen kvalitativ forskning da det ikke benyttes strukturerte datainnsamlingsteknikker, men heller samtalen som styrer innsamlingen (Johannessen et al., 2016). I tillegg påpekes det hvordan observasjoner innen kvalitativ forskning er kontekstavhengige, noe som vil gjøre det umulig for en forsker å duplisere en annen forskers kvalitative arbeid. Det er umulig å ”fryse” en sosial setting, eller forholdene knyttet til et studie for å gjøre det repliserbart i den forstand begrepet vanligvis benyttes.

Likevel kan forskeren styrke påliteligheten ved å ta visse forhold i betraktning og en åpen og detaljert fremstilling av forskningsprosessen legger forholdene til rette for dette. Ved vurdering av pålitelighet i kvalitativ forskning benytter Bryman (2016) seg av begrepet *pålitelighet (dependability)*, noe som i hovedsak innebærer at forskeren inntar en revisjonistisk tilnærming. Dette betyr at en tar vare på lydfiler, transkriberinger og notater fra alle fasene i forskningsprosessen slik at de er tilgjengelige og kan ettergås. I dette studiet er lydfiler fra alle 10 intervjuer og transkriberinger som analysen har tatt utgangspunkt i ivaretatt i sin helhet. I tillegg benytter Bryman (2016) seg av begrepet *bekreftbarhet (confirmability)* som innebærer å tydeliggjøre at personlige meninger og verdier ikke har styrt forskningen eller funnene som følger av den. Ved å gi en detaljert beskrivelse av forskningsopplegg har jeg forsøkt å styrke dette studiets reliabilitet. I analysedelen har jeg forsøkt å gjøre klart hva som er funn direkte fra dataen, og hva som er mine egne tolkninger.

Kapittel 5: Analyse

I dette kapittelet vil resultater fra intervjuene med informantene presenteres samtidig som det tolkes opp mot teorien gjennomgått i kapittel 4. Analysen har til hensikt å besvare oppgavens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål. En gjentakelse av problemstilling og forskningsspørsmål er derfor hensiktsmessig:

”Hva kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger?” og

”Påvirker andelen flyktninger kommunen bosetter forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med flyktninger?”

I kapittelet vil jeg først drøfte tredjesektors rolle i Norge, spesielt med tanke på Norge som en velferdsstat. Dette er av betydning for den videre analysen da det gir generell bakgrunnsinformasjon som er vesentlig for videre å kunne tolke relasjonen mellom sektorene. Deretter presenteres de tre ulike casene hver for seg for å analysere hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i de ulike kommunene (mitt første forskningsspørsmål). Avslutningsvis vil jeg diskutere likheter og ulikheter mellom de tre casene. Fokuset vil være på hvorvidt det er et annerledes forhold mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger i de kommunene som bosetter flere flyktninger, sammenlignet med de som bosetter færre (mitt andre forskningsspørsmål).

5.1 Tredjesektor i Norge

Alle de 10 informantene i undersøkelsen fikk spørsmål knyttet til hva som kjennetegner tredjesektor i Norge når det kommer til arbeid med flyktninger. Spesielt fikk informantene som representerer tredjesektor spørsmål knyttet til organisasjon og flyktnings situasjon i kommunen. Disse spørsmålene dekket ulike aspekter som gjør det mulig å si noe om tredjesektors funksjon, spesielt i møte med velferdsstaten. Dette er viktig for å karakterisere offentlig- og tredjesektor relative posisjon i arbeid med flyktninger, da dette gir et grunnlag for videre å kunne tolke det forholdet som utvikles.

5.1.1 Tredjesektors rolle i arbeid med flyktninger

Arbeid med flyktninger i Norge, nå det gjelder bosetting og kvalifisering, er et lovpålagt offentlig ansvar (Se kapittel 2). Offentligsektor kan derfor trygt betegnes som hovedtyer av alle tjenester knyttet til arbeid med flyktninger. De følgende sitatene illustrerer hvordan informantene i både offentlig- og tredjesektor er klar over offentligsektors ansvar i arbeidet med flyktninger.

”Det er jo mye krav fra regjering og sånne ting, og ting endres i forhold til utlendingsloven (...) som gjør at vi må oppdatere oss, informere de vi jobber med, sånn at de på en måte også får med seg regler, krav, plikter, rettigheter”.

(Informant, offentligsektor Skien)

”Jeg leverer programmet opp i mot intensjonen i introduksjonsloven”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

På den andre siden uttrykker informantene i tredjesektor hvordan det offentlige ansvaret ikke må legges over på frivilligheten:

”Det er litt viktig at vi ikke går for langt inn i det, for det er ikke det som er vår oppgave, vi skal være en støtte for flyktningene i en etableringsfase, men vi kan ikke påta oss, eller frivillige kan ikke påta seg å skaffe de jobb, eller hjelpe de med familiegjenforening, bli med til UDI eller alt det skal være ikke sant. Det skulle må vi ha”.

(Informant, tredjesektor Larvik)

”Det er viktig at vi skåner våre frivillige litt, for at de skal ikke påta seg det offentliges ansvar”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

Tredjesektor utfyller ikke offentligsektor med liknende tjenester som kan anses som alternative valg eller erstatning for offentlig tjenester, da tredjesektor ikke har et like omfattende tjenestetilbud som offentligsektor. I følge informantene i både offentlig og tredjesektor så utvikles det ulike tjenester i tredjesektor når det gjelder arbeid med flyktninger. Uansett om det går under betegnelser som ”kultur-venn”, ”flyktningguide”, ”innflytterguide”

eller ”en god nabo”, eller om det kalles språkkafe, internasjonalkafe eller demokratikafe, så utvikles det en del tjenester. Tredjesektor kan derfor anses som en *pioner i å utvikle tjenester* (Kramer, 1981).

”Jeg kjente jo til flyktningguide, fordi Røde Kors har drevet det her før, og jeg har selv vært guide for mange år siden (...) Så da spurte vi Røde Kors om de hadde tenkt til å fortsette å ha flyktningguide (...) De syntes at det var veldig okei at vi gjorde det ut fra frivilligsentralen og da var det jeg som tok på meg koordinering av dette arbeidet”.

(Informant, tredjesektor Larvik)

Sitatet ovenfor illustrerer hvordan ulike aktører i tredjesektor kan utvikle en tjeneste, og hvordan den tjenesten deretter sprer seg videre til andre organisasjoner i frivillig sektor. I følge informantene var Røde Kors først ute med tjenesten ”flyktning guide” i alle tre kommunene, men dette har deretter spredd seg til andre tredjesektor-organisasjoner som Frivilligsentralen og Redd Barna. De ulike organisasjonene har kanskje gjort en egen vri på tjenestene, men konseptet som ligger til grunn er det samme. Dette samsvarer med det Kramer (1981) beskriver som en av mulige følger ved utvikling av tjenester i tredjesektor, nettopp at tjenestene spres videre til andre organisasjoner.

Også i tråd med Kramer (1981) promoterer arbeidet med flyktninger i tredjesektor frivillighet. Uansett om det er norsktrening, leksehjelp og språkkafe eller kvinnegrupper, manngrupper og fjellturer (beskrives nærmere i kap. 6.2, 6.3 og 6.4), skapes det arenaer der flyktninger og nordmenn kan møtes. Ulike verdier som deltakelse og sosial integrering promoterer, og sektoren kan anses å ha en verdivoktende funksjon som beskytter og promoterer frivillighet (Kramer, 1981). Alle informantene i tredjesektor uttrykker hvordan de har fokus på å skape møteplasser der det ikke ender opp med at flyktninger kun omgås hverandre, men har fokus på å skape en balanse. Slik som en informant i tredjesektor fint beskriver det:

”Vi har fokus på sosial integrering, det er det dette går ut på (...)Selv om vi på en måte kan skape møteplasser mange steder, så kanskje det heller blir et sted til der flyktninger møtes og ikke akkurat kommer så nært innpå oss nordmenn. Jeg ser jo det med innflytterguide nå, at hvis en skal evaluere litt, så er det veldig mange som er blitt

godt kjent med hverandre og har kontakt. Det handler om å komme innenfor hjemmene til hverandre, være med i hverdagen til hverandre”.

(Informant, tredjesektor Larvik)

Informantene beskriver gjennomgående hvor stor rolle det norske sivilsamfunnet har spilt i arbeidet med flyktninger, noe som står i motsetning til en liberalistisk tolkning av relasjonen mellom sivilsamfunn og velferdsstat. Det er ikke mulig å trekke klare slutninger basert på dataen i denne undersøkelsen, men funnene i studiet samsvarer likevel med en sosialdemokratisk tolkning av forholdet mellom sektorene. Med andre ord er dette studiet med på å styrke antakelsene om at en velutviklet velferdsstat er positivt for sivilt engasjement (Kääriäinen & Lehtonen, 2006; Van Oorschot & Arts, 2005; Kumlin & Rothstein, 2005). Alle informantene beskriver hvordan engasjementet rundt arbeidet med flyktninger aldri har vært så høyt i Norge. Samtlige av informantene hadde jobbet i stillingene sine i mangfoldige år og hadde aldri sett et så stort engasjement som det flyktningkrisen i 2015 skapte. Slik som en informant i offentligsektor beskrev det, så hadde de selvfølgelig alltid hatt fokus på arbeidet med flyktninger, men i de senere årene, og etter flyktningkrisen, har dette fokuset spredd seg og fått en annen oppmerksomhet i kommunen som helhet. Informanten beskriver hvordan det har stått på den politiske agendaen, spredd seg til ulike enheter og avdelinger, hatt et enormt fokus i media som igjen har skapt et stort engasjement i det norske folket. En informant i offentligsektor beskriver det på følgende måte:

”Det er en urolig verden, det skjer mye og det har aldri vært så mange mennesker på flukt, snart 70 millioner. En kan tenke litt sånn at dette er vanskelig og meningsløst, men det skjer veldig mye bra og. Det har aldri vært så stort engasjement i arbeidet med flyktninger som det er nå, og jeg opplever at det er så mange som er positive”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

Dette engasjementet merkes selvfølgelig også i tredjesektor. Informantene beskriver hvordan medmenneskelighet og stor innsats karakteriserer det norske folket i arbeidet etter flyktningkrisen. Slik som en informant beskriver:

”Når jeg gikk ut og sa at jeg hadde kurs for nye frivillige så var det stappfullt her, det var en veldig stor interesse og det var veldig moro”.

(Informant, tredjesektor Larvik)

5.1.2 De frivillige organisasjonene i studien

Tredjesektororganisasjonene som er med i denne undersøkelsen er Røde kors, Redd Barna, og Frivilligsentralen. Før jeg begynner analysen av mine forskningsspørsmål vil jeg herunder diskutere kort hvorfor og hvordan disse organisasjonene følger definisjonen og konseptualiseringen av den tredjesektor gjort rede for i kapittel 3.1.1.

Både Røde Kors, Redd Barna, og Frivilligsentralen er formelle medlemsstyrte organisasjoner med styringsorganer på ulike nivå bestående av representanter fra hele landets lokal- og distriktsforeninger. Hovedstyret i Redd Barna, Landsstyret i Røde Kors og Landsstyret i Norges Frivilligsentraler er øverste myndighet og representerer organisasjonene overfor offentlige myndigheter i Norge. I alle organisasjonenes øverste styringsorganer får representanter fra hele landet anledning til å diskutere og fremme egne synpunkter i organisasjonens arbeid. Norges Frivilligsentraler har ingen instruksjonsmyndighet når det gjelder driften av den enkelte medlemsentral. Dette gjør at de ulike sentralene både kan være kommunale med kommunalt ansatte, eller være organisert i ulike stiftelser og foreninger. Ofte er det slik at kommunen får statlig støtte til å yte driftsmidler i form av lønn til en som kan lede og til leie av lokaler. Slik som en informant i studiet beskriver:

”Frivilligsentralen er ikke kommunal, men de har en kommunalt ansatt”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

I praksis betyr dette at det er en daglig leder som gjennom ulike driftsmidler fra offentligsektor får lønn. Utover dette er det i følge informanten ingen faste ansatte, og frivilligsentralen i dette studiet består av flere organisasjoner som sammen sitter i et styre. På den måten skapes et nettverk for alle de frivillige organisasjonene i kommunen. I følge teorien om tredjesektor som et konsept som dette studiet tar utgangspunkt i, så er organisasjoner som får betydelig økonomisk støtte fra offentligsektor også å regne som del av tredjesektor konseptet. Alle organisasjonene er dermed, i tråd med konseptualiseringen, både atskilt fra staten og samtidig medlemskapsbaserte, demokratisk byggede og selvstyrte organisasjoner. De har altså en organisatorisk autonomi konsistent med den filosofiske oppfatningen av tredjesektor (Klausen & Selle, 1996).

På spørsmål under intervjuet vedrørende arbeidet i organisasjonen beskriver informantene i tredjesektor hvilken betydning arbeidet og engasjementet fra de frivillige medlemmene har i

de ulike organisasjonene. Aktivitetene er stort sett frivillig drevet og lite basert på lønnet arbeid. I Røde Kors var informantene faste ansatte med lønnet arbeid. I Frivilligsentralen var også arbeidet til informanten lønnet, selv om de ikke hadde faste ansatte, men opererte med ulike prosjektmidler og fond. Hos Redd Barna derimot er ikke noe av arbeidet på lokalt nivå lønnet. Likevel er skillet mellom lønnet og ulønnet arbeid ganske svakt og informantene har fokus på at arbeidet i størst mulig grad skal være frivilligdrevet. Alle informantene beskrev hvordan arbeidet deres ikke hadde vært mulig uten det frivillige engasjementet fra sivilsamfunnet. I samsvar med teorien er de altså organisasjoner med en sterk frivillighetstradisjon.

5.2 Arendal

Formålet med dette avsnittet er å danne et overblikk over hvordan arbeidet med flyktninger i Arendal kommune ser ut for å undersøke hva som kjennetegner dette forholdet med utgangspunkt i Najams 4 C-modell. Jeg vil derfor gjøre rede for hvordan arbeidet er organisert, hvilke rutiner og prosesser som eksisterer og hvilke mål som er i fokus. I det siste underkapittelet vil jeg spesielt vie oppmerksomhet til hvilken grad av interaksjon det er mellom de ulike aktørene i denne kommunen.

5.2.1 Arbeid med flyktninger

Under flyktningkrisen i 2015 ble mange ulike stillinger opprettet i norske kommuner for å forberede offentligsektor på den ventede asylstrømmen. En av disse nyopprettede stillingene fikk betegnelsen flyktning koordinator. Denne stillingen ble, ettersom asylstrømmen stoppet litt opp, endret til koordinator for inkludering da arbeidsfeltet ble viere enn kun arbeid direkte rettet mot flyktninger. Som koordinator for inkludering forklarer informanten at jobben handler om å ha et overordnet ansvar for å fange opp der det fungerer dårlig i flyktningarbeidet i kommunen, og bidra til at noe blir gjort med det. Informanten forklarer hvordan flyktningarbeidet i kommunen er fordelt under flere sektorer og tre forskjellige kommunalsjefer. Sentralt i arbeidet som koordinator for inkludering beskriver dermed informanten:

”For det første, det og faktisk få på plass gode samarbeidsrelasjoner mellom du ulike aktørene, det gjør at vi hver tirsdag morgen har et møte mellom NAV, eller flyktningstjenesten, voksenopplæringen og enheten for de som bosetter enslige mindreårige”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

Videre beskriver den samme informanten:

”Vi løfter opp, altså hvem gjør hva, sånn at vi hele tiden er i dialog med alle de ulike enhetene”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

Når flyktninger kommer til Norge er de innom flere ulike offentlige instanser. Blant annet flyktningtjenesten og voksenopplæringen. Disse enhetene er organisert i ulike etater. I Arendal kommune viser det seg å være tette bånd mellom disse ulike enhetene. Slik som en annen informant i samme case beskriver:

” Vi har et godt samarbeid med de ansatte på NAV og det er ingen selvfølge, det har jeg skjönt er litt av hvert av dårlig samarbeid rundt omkring i landet”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

Flyktningarbeidet i offentligsektor i Arendal kommune kan dermed kjennetegnes av korte avstander mellom de ulike offentlige enhetene. Dette er et resultat av at ledelsen i kommunen på et overordnet nivå har hatt fokus på samspill mellom de ulike enhetene, noe som gjenspeiler seg i hvordan de ulike enhetene forholder seg til hverandre.

Den tette relasjonen mellom ulike enheter skaper rom for et samarbeid som setter sitt preg på flyktningarbeidet i kommunen. I Arendal Voksenopplæring (AVO) er det i tillegg til den lovpålagte undervisningen i norsk og samfunnsfag vært en tradisjon for prosjektarbeid. Dette har resultert i en kultur for nytenking og innovative løsninger. I AVO er det innført det man kaller *samfunnspraksis*. Dette er i tillegg til den ordinære språkpraksisen i offentlig eller privat sektor. I et samarbeid med flyktningtjenesten er det skapt en løsning som gjør at deltakelse i sivilsamfunnet, på samme måte som ordinært arbeid, kan telle som timer i introduksjonsprogrammet. Deltakelse i sivilsamfunnet blir dermed ikke i tillegg til øvrige kvalifiseringstilbud, men utgjør en integrert del av tilbudet. For å få dette til å fungere i praksis har det krevd en intern kultur som tillater det.

”Det som vi har fått til på vår skole der er at, altså jeg kan hente ut deltakere fra klasserom som er med på ting uten at lærere reagerer på det. Det er ingen lærere som

sier ”nei de har kapittel tre i læreboken og skal snakke om høytid så det er veldig viktig at de er der”. Det er anerkjent å være ute i andre aktiviteter, det er anerkjent i kollegiet. Det kan være en gang fordi de skal på Røde Kors. Så vi har fått en kultur for at det ikke er stramme rammer og det er nytt. 7 år tilbake hadde det ikke vært sånn”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

”Jeg er lærer. Jeg begynte her som lærer, men jeg er opptatt av det store bildet sånn at jeg er her fordi jeg er opptatt av det store bildet”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

Med dette mener informanten, i samsvar med formålet i introduksjonsprogrammet, at det i tillegg til utdanning og kvalifisering for et ordinært arbeidsliv også er et stort fokus på samfunnsdeltakelse. Samfunnspraksis er med andre ord en forankret del av flyktningarbeidet i Arendal kommune. Dette gjenspeiles blant annet i noe Arendal kommune har kalt ”Innbyggerreisen for flyktninger de første 5 år etter bosetting i Arendal Kommune” (Arendal kommune, 2018). Dette er et forsøk på å kartlegge hvilke ulike instanser som er viktig for en flyktning når vedkommende bosettes i kommunen. Her kan man se at frivillighet har fått en integrert del. Både NAV og AVO har gjennom den sosialfaglige oppfølgingen et ansvar for å opprette kontakt med frivillig sektor.

I Arendal kommune er det selvsagt også aktører i tredjesektor som jobber tett med flyktninger. Det er en rekke ulike aktiviteter i frivilligsektor som er spesielt rettet mot flyktninger som *flyktningguide*, *leksehjelp*, *kvinnegrupper*, *norsktrening*, *svømmetrening* og *ungdomsgrupper*. Under flyktningkrisen så ble det iverksatt mange hastetiltak, som aktiviteter direkte i mottak, og innsamling av klær og andre nødvendigheter.

Den aktiviteten som har fått mest fokus, da den skiller seg fra de mer tradisjonelle gruppebaserte aktivitetene som organisasjonen vanligvis driver med, er aktiviteten *flyktningguide*. Her kobles en flyktning sammen med en nordmann og det lages en avtale på et år. Denne avtalen skaper litt rammer, ettersom det er det de i organisasjonen erfarer er litt lurt. Da gis deltakerne en koblingshjelp samtidig som det er litt rammer på det. Informanten beskriver i følgende sitat hva denne tjenesten handler om:

”Vi er ikke sånn kjempeflinke, uansett om vi er oppvokst her eller ikke til å gå å banke på døren hos naboen. Så her tror jeg vi bidrar litte grann til å gi flyktingene litt sånn hjelp til å bli kjent med nordmenn. Og da syntes de det er lettere å komme i gang og ta den neste kontakten. (...) Det og se de, ikke bare lage aktiviteter, men at de liksom skal bli sett og hørt, føle at de er viktige og at vi ønsker de velkommen”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

Det gjøres klart for de frivillige at de ikke skal påta seg det offentliges ansvar når det kommer til støtte og veiledning, både om det gjelder utdanning eller andre offentlige forhold.

Aktivitetene det legges opp til skal være av en sosial, hyggelig og inkluderende karakter. Informanten beskriver likevel at dersom en flyktingguide er fortrolig med det, så må de gjerne ta del i slike ting også, men det er ikke det aktiviteten er lagt opp til.

5.2.2 Mål i arbeid med flyktinger

I offentligsektor er det fokus på ulike mål i arbeidet med flyktinger. Det er fokus på tradisjonelle offentligsektor mål. En informant beskriver hvordan kommunen i fem år får integreringstilskudd for flyktingene som bosettes. Målet er derfor slik som informanten beskriver:

”At flest mulig når denne femårsperioden er over skal være selvhjulpne, det er jo målet”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

Det er selvsagt et fokus på den opplæringen i både norsk og samfunnsfag som må til for å få til dette. I kommunen er likevel ikke selvhjulpnehet det eneste målet som vektlegges av offentlige aktører, ettersom det her er et fokus på mobilisering i frivilligheten, mobilisering i sivilsamfunnet og samtidig koblinger og brobyggere mellom offentlig- og frivillig sektor. Det er med andre ord fokus på en mobilisering ut av klasserom og offentlige kontorer.

”Det vi skulle gjøre var å rekruttere nyankomne flyktinger til deltakelse i frivillig arbeid. Så skulle vi forebygge skepsis og fremmedfrykt i lokalsamfunnet”.

(Informant, offentligsektor)

I Arendal kommune er det fokus på å sørge for at flyktningene danner nettverk og deltar i samfunnet. Mangel på møteplasser utgjør en barriere for sosial inkludering av flyktninger i det norske samfunnet, og det jobbes aktivt for å skape koblinger mellom flyktninger og lokalbefolkningen.

I tredjesektor kan målene i stor grad sies å omhandle mange av de samme målene som vi ser det er fokus på i offentligsektor. Slik som en informant beskriver:

”Norsken er selvfølgelig et mål, men jeg vil også si at det å bli kjent med norske, en eller flere, men i hvert fall en. (...) Mange syntes det er vanskelig å bli kjent med nordmenn, så dette bidrar i hvert fall til å få litt nettverk, å komme litt i gang”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

Språk er selvfølgelig et mål, men aktivitetene i organisasjonen fokuserer på å skape møteplasser nettopp for å skape nettverk. Hovedmålet i organisasjonen er å hjelpe de som trenger hjelp. Samtidig er fokuset på at flyktninger skal bli kjent med noen, da nettverk anses som viktig for integrering.

Da informanten i tredjesektor ble spurt om hvilke mål de tenkte var i fokus i offentligsektor gir følgende sitat en god beskrivelse:

”Den nettverksbiten er noe de har fokus på, som jeg syntes er veldig viktig (...) Det å treffe andre mennesker, å lære, det er en veldig viktig vei inn til samfunnet. Det å bli kjent, det å vite hvor ting er og hva slags mat man kan spise i Norge er selvfølgelig viktig, men det å få den menneskelige kontakten, og det føler jeg også offentligsektor har fokus på. De ønsker veldig det at flyktningene skal ha god kontakt med flere. Det menneskelige, det humane i det, som vi er opptatt av at alle sammen, og det syntes jeg er bra”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

Dette indikerer at offentlige og tredjesektor aktører i arbeidet med flyktninger i kommunen har en ”vi” holdning, ved å si det er noe ”vi er opptatt av, alle sammen”. I samsvar med teorien, viser dette hvordan aktørene godtar det Najam (2000) beskriver som institusjonell

pluralisme. Med andre ord så er det i de ulike sektorene en aksept for at det er ulike institusjoner som sammen eksisterer i arbeidet med flyktninger.

Under er en oversikt over ulike mål aktørene i offentlig- og tredjesektor har nevnt under intervjuene i Arendal kommune. Her ser vi en stor grad av overlapp mellom målene som nevnes i de ulike sektorene. I Najams 4C-modell er det ikke slik at målene i de ulike sektorene skal være identiske for at forholdet mellom aktørene skal kunne karakteriseres som *cooperation*. Tvert i mot. I tråd med teorien handler det om at det skal være en viss grad av samsvar mellom målene.

Tabell 5.1: Mål i Arendal kommune

<i>Mål</i>	<i>Offentligsektor</i>	<i>Tredjesektor</i>
Selvhjulpenhet	X	
Språk	X	X
Sosial inkludering	X	X
Nettverk	X	X

5.2.3 Involvering og interaksjon mellom de ulike aktørene

I Arendal kommune er det i følge informantene i begge sektorene etablert et forhold som karakteriseres som et godt samarbeid mellom de ulike aktørene i arbeidet med flyktninger. I offentligsektor er det tatt initiativ til og organisert møter mellom flyktningstjenesten, voksenopplæringen og de delene av frivilligheten som er interessert i å jobbe med denne gruppen. Offentligsektor har i følge flere informanter invitert inn organisasjoner av interesse for å se på hvordan de helt konkret kan jobbe sammen. Sett fra tredjesektors side er det en svært positiv holdning til et samarbeid mellom offentlig- og frivillig sektor.

”Jeg har et veldig godt samarbeid med Arendal voksenopplæring, det er veldig viktig å få frem. Uten det samarbeidet så hadde dette vært veldig mye mer krevende. Så det er kjempeviktig”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

Informanten i tredjesektor beskriver hvordan kommunen er vennlig innstilt, heier på frivilligheten og er positive til arbeidet de gjør. Dette er i lys av teori et tegn på hvordan

aktørene godtar en pluralisme i arbeidet med flyktninger. Offentligsektor støtter og anerkjenner arbeidet med flyktninger som foregår i tredjesektor, og motsatt.

”Folk møter Folk” er navnet på et kommunalt utviklingsprosjekt i Arendal kommune, som er finansiert av IMDi Sør. Dette prosjektets mål var å utvikle en metodikk for samarbeid mellom voksenopplæringen og sivilsamfunnet. Respondenten opplyser hvordan dette prosjektet i hovedsak har bestått av en forankring av satsningen på samarbeid med sivilsamfunn i voksenopplæringen, en fasilitatorrolle, nettverksbyggende arrangementer og åpen skole med frivillige aktiviteter på kveldstid. Denne fasilitatorstillingen har utviklet seg til å bli en fast stilling ved voksenopplæringen som samfunnskontakt med den hensikt å skape et aktivt bindeledd mellom offentlig- og frivilligsektor. En bestemt person som frivilligheten kan forholde seg til. Dette har i følge alle informantene i casen hatt en stor innvirkning på forholdet mellom offentlig- og frivillig sektor i kommunen.

”Før når frivilligheten kontaktet voksenopplæringen så gikk det liksom bare inn i et hull også hørte de ingenting, fordi ingen hadde ansvar for det, ingen hadde tid til det”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

”Hvis ikke hun, eller en annen person, hadde hatt mulighet til det og få lov til å bruke av sin tid til å bidra til den frivilligheten så hadde det vært vanskelig”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

Informanten i offentligsektor beskriver hvordan de gjennom denne fasilitatorstillingen har bygget en grunnmur som har ført til det som betegnes som et ”etablert samarbeid”. Nettopp fordi de ulike aktørene skjønner hvor, hvordan, og hvem de skal kontakte. Forholdet mellom sektorene karakteriseres av uformelle relasjoner og kommunikasjon i det daglige, noe som i følge teorien er viktig for å opprettholde samproduksjonsaktiviteter (Tu, 2016). Betydningen denne relasjonen har for tredjesektor kommer tydelig frem i følgende sitat:

”Det er en trygghet for meg å ha den relasjonen til det offentlige, at jeg kan ringe å spørre ”hva tror du?” ”Passer disse sammen”, eller ”kan du sjekke hvordan det går?”. Det blir jo en ekstra kvalitetssikring, det er en veldig trygghet i det, og det er viktig for oss”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

Denne fasilitatorstillingen har resultert i at det er blitt utviklet et internt kommunikasjonssystem. Hver uke kommer det en aktivitetskalender på baksiden av ukeplanen hos voksenopplæringen. De ulike aktørene har en jevnlig kontakt med voksenopplæringen og videreformidler de ulike aktivitetene og arrangementene som skjer fra tid til annen, slik at dette kommer med og gis ut til elevene. I lys av teorien er dette et eksempel på en åpen kommunikasjon mellom aktørene i jakten på felles mål, da både offentligsektor og tredjesektor er opptatt av at flyktingene skal delta på ulike aktiviteter for å fremme sosial inkludering og skape nettverk (Najam, 2000).

Hos Arendal Voksenopplæring er det også åpen skole med frivillige aktiviteter på kveldstid. Informanten beskriver hvordan dette er et opplegg som ble drevet i gang av voksenopplæringen, men som nå helt og holdent drives av Refugees Welcome.

”Det kom i gang som et samarbeid, så har man sett mer og mer at dette her trenger jo ikke skolen å være involvert i lenger, nå er det oppe og går”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

Informanten beskriver hvordan de hadde vært opptatt av at de skulle holde skolen åpen på kveldstid for å få inn frivillige, slik at de kunne ha aktiviteter som leksehjelp, bruk av data, få hjelp med CV og søknader. Informanten forklarer hvordan dette er et eksempel på *”å frigi offentlige lokaler til frivilligheten”* når de ikke brukes, da de får låne lokalene gratis, samtidig som det offentlige da får igjen at de stiller frivillig. Det er i følge informanten utrolig viktig at kommunen tilrettelegger for frivilligheten. Dette er i tråd med teorien et eksempel på en koordinering av aktiviteter mellom de ulike aktørene (Najam, 2000; Tu, 2016).

En informant beskriver hvordan den mest profilerte delen av prosjektet Folk møter Folk er de nettverksbyggende arrangementene mellom voksenopplæringens deltakere, og forskjellige kjente personer fra Arendal kommune som målrettet ble invitert til å delta. Disse dialogmøtene har dermed medført at flyktingene i etterkant har fått kontakter som er i toppstillinger både i kommunen, ulike bedrifter og organisasjoner. Dette nettverket har flyktinger senere benyttet for blant annet praksisplasser. En strategisk satsning på samarbeidet mellom offentlig- og frivillig sektor i Arendal kommune finnes også i prosjektet

Med hjerte for Arendal (MHFA), en modell for samarbeid mellom sektorene. MHFA er et nettverk av organisasjoner som danner et knutepunkt for et mangfold av tredjesektoraktører og offentligsektor i Arendal kommune. I et felles samarbeidsråd er både kommunalsjef, kommuneadministrasjon og flere ulike deler av frivilligheten representert. Dette har skapt møteplasser mellom de ulike aktørene der de jevnlig kommuniserer og utveksler kunnskap, aktiviteter og erfaringer på tvers av de ulike organisasjonene. Informantene opplyser hvordan MHFA skaper møteplasser mellom kommunen og frivilligheten slik at man kan se hva andre gjør og hvordan man kan utfylle hverandre, i stedet for å konkurrere om de samme menneskene man gjør noe for.

”Med hjertet for Arendal er en veldig viktig sånn koblings- koordinatør funksjon. Det startet som et prosjekt og har nå utviklet seg til en fast stilling som er dyktig på å koble frivillige organisasjoner, finne ut, og lage prosjekter etterpå”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

” I Arendal har det gjennom Med Hjerte for Arendal blitt en god ånd for samskaping”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

I lys av teorien er dette eksempler på hvordan offentlig- og tredjesektor både har felles mål, en åpen kommunikasjon, samt en koordinering av tjenester som fører til en samskaping mellom sektorene (Najam, 2000). Videre er det også, i samsvar med det Tu (2016) beskriver som kritiske faktorer for samskaping, dannet en arena der offentlige og tredjesektor aktører deltar i et partnerskap og ulike aktører kobles i konkrete prosjekter med en felles plan. Offentligsektor tar ikke en overordnet og delegerende sjefsrolle, men de ulike aktørene blir partnere i et fellesskap.

På spørsmål under intervjuet om hvorvidt informantene anser forholdet mellom offentlig- og tredjesektor som ideelt svarer informantene i begge sektorene ja. Fra offentligsektors side beskrives det hvordan forholdet har utviklet seg til et etablert samarbeid. Det er blitt bygd en grunnmur som kan bygges videre på, men samarbeidet er der og det er slik det bør være. Fra tredjesektors side så beskrives det også hvordan dette samarbeidet har fungert veldig godt, spesielt hvordan offentlig- og frivillig sektor kan dele på oppfølgingen av flyktninger.

I tredjesektor er det likevel et ønske om mer økonomisk støtte til organisasjonen. Spesielt da noen tjenester rettet mot flyktninger ifølge informanten er såpass frivilligdrevet og egentlig noe krevende, så da hadde det vært fint med enda mer støtte.

”Noen foreninger får økonomisk støtte også. Og det kunne vært ønskelig i og med at dette er som sagt krevende og nå bruker jo vi ansattressurser, i form av meg, og det kan vi ikke gjøre i ubegrenset tid”.

(Informant, tredjesektor Arendal)

På bakgrunn av funnene presentert i dette kapittelet vil jeg kategorisere forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i Arendal kommune som det Najam (2000) beskriver som *cooperation*. Forholdet mellom aktørene preges av en aksept for institusjonell pluralisme i flyktningarbeidet og målene det er fokus på i offentlig- og tredjesektor samsvarer i høy grad. Det er også en stor grad av kommunikasjon og samordning av aktiviteter da aktørene jobber sammen på flere arenaer. I tillegg er det skapt en arena der offentlige- og tredjesektor aktører danner et partnerskap med felles mål. Gjennom prosjekter som Folk møter Folk, tjenester som flyktningguide, de ulike aktivitetene som foregår på Arendal voksenopplæring og MHFA samarbeider offentlig og frivillig sektor i kommunen for økt kvalifisering og sosial inkludering av flyktningene i kommunen.

5.3 Skien

I det følgende analysekapittelet vil jeg danne et overblikk over flyktningarbeidet i Skien kommune for å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor med utgangspunkt i Najams 4 C-modell. Jeg vil derfor gjøre rede for hvordan arbeidet er organisert, hvilke rutiner og prosesser som eksisterer og hvilke mål det er fokus på i offentlig- og frivillig sektor. I det siste kapittelet vil jeg fokusere på interaksjonen mellom de ulike aktørene i kommunen.

5.3.1 Arbeid med flyktninger

Informantene i offentligsektor beskriver hvordan arbeidet med flyktninger fikk en annen oppmerksomhet i Skien kommune etter flyktningkrisen i 2015. Økt fokus på flyktningarbeidet resulterte i at det ble ansatt flere folk i flyktningavdelingen, og i andre kommunale etater som skulle jobbe spesifikt opp mot flyktninger. En av de nye stillingene går under betegnelsen

kulturformidler for integrering. Dette arbeidet går ut på å få nyankomne flyktninger inkludert i ulike aktiviteter.

”Det var ikke en sånn link tidligere, liksom det bindeleddet mellom flyktninger og få de inkludert. Så jeg jobber på en måte med det da, hjelpe nyankomne flyktninger inn i ulike aktiviteter”.

(Informant, offentligsektor Skien)

I praksis går dette arbeidet ut på å være et bindeledd mellom flyktningene som kommer til Skien kommune og alle de ulike aktiviteter og arrangementer som finner sted på ulike kultur- og fritidsarenaer i kommunen. Kulturformidleren jobber dermed aktivt med å informere flyktningene om dette, blant annet ved å være tilstede på voksenopplæringen faste dager i uken. Dette arbeidet er også kjent i andre offentlige etater som jobber med flyktninger, slik at de har innarbeidet rutiner der de pleier å ta med nyankomne flyktninger til kulturformidleren.

”Vi har et system der barne- og familieveilederne alltid tar med nybosatte flyktninger opp til kulturformidleren for å få informasjon. Så det fungerer ganske bra”.

(Informant, offentligsektor Skien)

Det er med andre ord en kobling mellom flyktningavdelingen og kulturformidleren, samtidig som det er koblinger mellom kulturformidleren og voksenopplæringen. En tett relasjon mellom både de ulike offentlige etatene og tredjesektor preger flyktningarbeidet i Skien kommune. Her er det etablert et opplegg informantkaller KIA-arbeid (Kristent Interkulturelt Arbeid). Dette går ut på at deltakere i introduksjonsprogrammet som sliter med å sitte på skolebenken hver dag grunnet helse, traumer, eller andre årsaker, gjennom et samarbeid med KIA kan gjøre *tilrettelagt arbeid*. På denne måten utfører flyktningene ulike praktiske oppgaver samtidig som de lærer norsk. De får ikke fravær dersom de gjør tilrettelagt arbeid i stedet for å sitte på skolen. Denne deltakelsen i sivilsamfunnet teller dermed som timer i introduksjonsprogrammet på akkurat samme måte som timer i arbeid eller på skolebenken. Her kan det trekkes likheter til det som tidligere ble beskrevet som *Samfunnspraksis* i Arendal kommune.

I tredjesektor i Skien kommune er det mye forskjellig som foregår i arbeidet med flyktninger. Det er både *flyktningguide, kulturvenn, kvinnegrupper, mannsgrupper, jentegrupper,*

leksehjelp og norsktrening. I de ulike gruppene arrangeres det ulike temakvelder der det er fokus på å diskutere samfunnsrelaterte temaer for å lære mer om det norske samfunnet. Når det kommer til leksehjelp og norsktrening er det fokus på at flyktningene skal få utvikle språket sitt. I jentegruppen er det spesielt fokus på å skape en møteplass for unge flyktningjenter som må gå på grunnskole for voksne da de er for gamle til å gå på ungdomsskolen, og norske jenter på samme alder. Det handler om å skape et større sosialt nettverk. En aktivitet som tidligere har vært typisk norsk, men som også flyktninger kan ta del i etter hvert som de behersker språket er *flerkulturell besøksvenn*. Dette går ut på at flyktningene selv jobber som frivillige ved å besøke mennesker noen timer ukentlig.

5.3.2 Mål i arbeid med flyktninger

I offentligsektor i Skien kommune kommer tradisjonelle mål i arbeidet med flyktninger klart frem i følgende sitat:

”Hovedmålet er ut i arbeid, utdanning og integrering, men altså det med å komme ut i arbeid og utdanning det er jo egentlig den beste formen for integrering. Det å delta i, ja, nå holdt jeg på å si aktiviteter, frivillig arbeid”.

(Informant, offentligsektor skien)

Det kommer frem at målet er å få flyktninger ut i arbeid eller utdanning, noe informanten anser som integrering. Det handler om opplæring i språk og samfunnsfaglige forhold som i tilstrekkelig grad forbereder flyktningene enten på arbeid eller utdanning. Videre trekker informanten tråder til å delta på et større plan, nettopp i aktiviteter og frivillig arbeid også er en del av integreringen.

Enda et mål som beskrives av en annen informant i offentligsektor er inkludering.

”Alle som kommer må jo på en måte bli inkludert ordentlig inn i samfunnet og det er viktig både for arbeid og for et fellesskap for å bli en del av samfunnet rett og slett”.

(Informant, offentligsektor Skien)

I følge informanten handler det om at flyktninger er en del av introduksjonsprogrammet som for de fleste varer i ca. 2 år når de kommer til Norge. I løpet av denne perioden er det en mulighet til å fange de opp slik at de blir inkludert i ulike fellesskap. Dersom flyktningene

ikke fanges opp i løpet av de årene de har bånd til voksenopplæring og flyktingetaten vil det i senere tid være veldig vanskelig å få kontakt, ettersom de da vil bli behandlet som en hvilken som helst annen borger. Målet er dermed at de skal inkluderes mens de har en tilhørighet til introkurs og flyktingavdelingen. Tett relatert til denne inkluderingen nevner informanten også nettverk som et mål i offentligsektor. Det beskrives hvordan mange er ensomme og ikke har noen å være med når de kommer hjem fra introduksjonsprogram og voksenopplæring. Det å skape et nettverk tidlig gir flyktingene bedre livskvalitet.

I tredjesektor i Skien kommune beskrives også en rekke ulike mål i arbeidet med flyktinger. Mange av aktivitetene i tredjesektor i Skien har som hovedmål å praktisere og lære norsk. Det handler i følge informanten om å bli integrert og lære om det norske samfunnet. Språk blir dermed en viktig faktor i jakt på det målet. Hovedmålet i tredjesektor er å skape et større sosialt nettverk for de nyankomne flyktingene. Ved å bidra til økt samvær mellom etnisk norske og flyktinger, gjennom å skape møteplasser for de som ønsker økt sosial kontakt og sosialt nettverk. Det er fokus på å skape et felleskap, slik at flyktingene får noen gode felles opplevelser, både sammen med nordmenn og andre flyktinger, slik at de kan ha med seg disse gode opplevelsene å bygge videre på.

”Få den følelsen av tilhørighet, få et sosialt nettverk. Vi kan ikke redde hele verden, men det er her vi kan gjøre noe, vi kan gjøre en forskjell i det”.

(Informant, tredjesektor Skien)

Tabellen nedenfor gir en oversikt over de ulike målene nevnt av informantene i offentlig- og tredjesektor i Skien kommune. Her kommer det frem at det er en rekke mål de ulike aktørene har til felles. Det tradisjonelle offentlige ansvaret med å kvalifisere flyktingene til arbeid og utdanning samt selvhjulpenhet er bare nevnt som mål hos informanter fra offentligsektor. En kan derfor her se et skille mellom offentligsektor- og tredjesektor ansvar. Videre er det en rekke mål aktørene har til felles, noe som er et av kriteriene som må til for å beskrive et forhold som preget av *cooperation* (Najam, 2000). Dersom denne tabellen sammenlignes med tabell 5.1 kan vi se likheter. Det er fokus på de samme målene i arbeidet med flyktinger i Skien og Arendal kommune.

Tabell 5.2: Mål i Skien kommune

<i>Mål</i>	<i>Offentligsektor</i>	<i>Tredjesektor</i>
Selvhjulpenhet	X	
Språk	X	X
Sosial inkludering	X	X
Nettverk	X	X

5.3.3 Involvering og interaksjon mellom de ulike aktørene

I Skien kommune er det etablert kontakt mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger. Denne kontakten kan i følge informantene betegnes som et godt samarbeid. I Skien kommune har offentligsektor tatt initiativ til et samarbeid med tredjesektor.

Informantene i begge sektorene beskriver hvordan offentligsektor har kalt inn et mangfold av tredjesektor aktører som jobber med flyktninger til et møte:

”For å høre liksom hvor vi kunne starte, om vi kunne få til en sånn felles innsats”.

(Informant, offentligsektor Skien)

”Det er liksom noen sånne grep man må ta, rett og slett samarbeide både på tvers av etater og frivillighet og alle gode krefter må sammen prøve å løse”.

(Informant, offentligsektor Skien)

”Jeg kjenner det som frivillig at det er en trygghet å være koblet mot kommunen, at vi har en slags, vi blir sterke sammen. For det er en veldig sånn god, kjenner jeg selv, trygghet i det”.

(Informant, tredjesektor Skien)

En institusjonell pluralisme er i tråd med teorien akseptert av aktørene i begge sektorene (Najam, 2000). I Skien kommune er det i arbeidet med flyktninger etablert samarbeidsavtaler mellom offentligsektor og Røde Kors, KIA, Redd Barna og Turistforeningen. Dette beskrives nærmere i det følgende.

I kommunen er det gjennom et samarbeid med offentligsektor, Turistforeningen og Grenland friluftsråd gjort en koordinering av aktiviteter som har resultert i prosjekter som ”Natt i Naturen” der 21 nyankomne flyktninger var på fjelltur på Svanstul.

”Det er viktig å få til den der, få med nyankomne flyktninger inn på disse arenaene, fordi de er veldig populære for nordmenn. Og det ble jo masse bålsanger, syriske sanger og arabisk kaffe. Da så du, ja da så du når folk møtes og prates kanskje på en arena de ikke er vant med å møtes”.

(Informant offentligsektor, Skien)

Her ser vi hvordan de ulike aktørene sammen skaper noe nytt. Natt i Naturen var så vellykket at informanten beskriver hvordan miljødirektoratet har spurt om de kan bruke bilder til promotering, da de også ønsker at mennesker med minoritetsbakgrunn skal være aktive på miljø og friluftslivrelaterte arenaer. Et annet eksempel på samskapning mellom offentlig- og tredjesektor i Skien kommune er konseptet Kulturvenn. Dette er et prosjekt Skien kommune tok initiativ til i 2016 for å styrke inkludering av nylig bosatte flyktninger. Kommunen inngikk dermed et samarbeid med Redd Barna for å legge til rette for best mulig rekruttering, opplæring, og oppfølging av de involverte kulturvennene. I 2017 gikk prosjektet over fra å være et prosjekt i kommunen, til å inngå i ordinær drift. Aktørene i både offentlig- og frivillig sektor understreker hvordan dette prosjektet er samskapt mellom aktørene.

” Vi startet hele det samarbeidet her fra scratch sammen med frivilligheten, da Redd Barna. Så det er på en måte utarbeidet sammen med de på en måte. (...) vi er utgjørende deler både Redd Barna og kommunen og det er faktisk blitt et prosjekt som Redd Barna sentralt bruker som et sånt pilotprosjekt som blir prøvd ut i andre kommuner også”.

(Informant, offentligsektor Skien)

Det er i lys av teori fokus på partnerskap mellom de ulike aktørene, de har også samarbeidsavtaler som fastsetter mål og felles plan samtidig som borgere rekrutteres og inkluderes i arbeidet (Tu, 2016).

I kommunen finnes et ”flerkulturelt utvalg”. Dette utvalget består av politikere, kommunalt ansatte som jobber med mangfold og integrering, representanter fra flyktningavdelingen og

varaordføreren som leder. Utvalget jobber tett på flyktninger og internasjonale organisasjoner og arrangerer noe informanten betegner som ”møter med mening”. Møter med mening er åpne informasjonsmøter der offentlig sektor og frivillig sektor kommer sammen for å gi informasjon om samfunnstilbud. Her er det tolker tilstede som er gratis, og flyktninger kan komme og få informasjon om tilbudene i kommunen. Det er også nylig blitt etablert et ”forum for inkludering” der informanten er blitt invitert inn, som spesifikt i følge informanten er:

”Et rom hvor kommunale aktører og frivillige aktører jobber sammen om inkluderingsarbeidet i Skien”.

(Informant, offentlig sektor Skien)

Flerkulturelt utvalg og Forum for inkludering er tydelige eksempler på hvordan offentlig sektor ser tredjesektor som en viktig aktør i arbeid med flyktninger, og hvordan det derfor jobbes med å skape arenaer der disse sektorene kan møtes spesifikt i arbeid med flyktninger. I lys av teori er dette gode eksempler på både *samproduksjon* og *cooperation* (Tu, 2016; Najam, 2000).

Det er altså etablert et samarbeid mellom offentlig- og frivillig sektor i Skien kommune og de ulike aktørene syntes dette samarbeidet fungerer bra.

“Samarbeidet med Skien kommune og oss har vært helt perfekt. Det har vært så gøy og inspirerende å jobbe sammen med dem. De har aldri sagt nei til en eneste ting. Og så engasjerte de er, de har lyst til å gjøre noe og vi har hentet fra hverandre denne gode følelsen”.

(Informant tredjesektor, Skien)

Det er spesielt interessant hvordan dette samarbeidet er lettere enn oppover i egen organisasjon.

“Samarbeidet med skien kommune har vært ti ganger enklere enn med organisasjonen vår sentralt”.

(Informant tredjesektor, Skien)

Dette viser hvordan informanten syntes det er lettere å samarbeide på tvers av sektorer, enn oppover i egen organisasjon, noe som sterkt indikerer en tett relasjon mellom sektorene i kommunen. Et positivt syn på samarbeid mellom sektorene er også å finne i offentligsektor.

”Det fungerer ganske greit slik som det er nå, så jeg føler jo egentlig at vi har et ganske godt samarbeid. (...) jeg kan liksom ikke se for meg noen annen, eller noe annet som hadde vært bedre”.

(Informant, offentligsektor Skien)

”Nei jeg syntes egentlig sånn som det er i kulturvenn, hvor vi har et tett samarbeid med Redd Barna hele tiden, hvor det da er så engasjerte frivillige som er med i Redd Barna har vært veldig givende. Jeg har liksom det jeg kan tenke meg, den perfekte samarbeidsmetoden”.

(Informant, offentligsektor Skien)

Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i Skien kommune kjennetegnes av åpen kommunikasjon og en koordinering av aktiviteter i jakten på felles mål, noe som i følge teorien er indikatorer på det forholdet Najam (2000) beskriver som *cooperation*. Det er høy grad av samsvar mellom de mål informantene i de ulike sektorene nevner, samtidig som det er etablert partnerskap, felles plan og en arena for samhandling, kritisk for samproduksjon (Tu, 2016).

5.4 Larvik

I dette kapittelet vil jeg gå igjennom flyktningsarbeidet i Larvik kommune for å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor med utgangspunkt i Najams 4-C modell. Her vil jeg derfor presentere hvordan arbeidet er organisert, hvilke rutiner og prosesser som eksisterer og hvilke mål det er fokus på i offentlig- og frivilligsektor. I det siste underkapittelet vil jeg fokusere på interaksjonen mellom de ulike aktørene i kommunen.

5.4.1 Arbeid med flyktninger

I arbeid med flyktninger i Larvik kommune er det også etter flyktningkrisen blitt et økt fokus på flyktningsarbeid som har resultert i nye stillinger som *migrasjonsrådgiver*. Denne stillingen er politisk bestemt og opprettet av kommunestyret i Larvik. Rådmannens innstilling var å legge ned stillingen, men politikerne i kommunen gikk i mot og ønsket å fortsette. Tjenesten

ble dermed videreført, men omorganisert under Larvik Læringscenter. Arbeidet som migrasjonsrådgiver innebærer å være en veiviser for flyktninger og innvandrerbefolkningen som har spørsmål som de ikke vet hvor de kan få svar på. Det tenkte målet er dermed å gjøre tjenesten overflødig. At den informasjonen som flyktningene får sprer seg, slik at det ikke lenger er behov for en slik veiviser rolle.

Det er tydelig at det er store avstander mellom de ulike offentlige etatene som driver med flyktningarbeid i Larvik kommune. Det er klart at flere informanter i offentligsektor skulle ønske det var bedre rutiner for samhandling seg imellom, ettersom en rekke ulike etater arbeider med flyktninger.

”Larvik kommune er en liten by, men det er stor avstand i offentligsektor. Kommunale etater har, det har vært stor avstand. Vi har ikke visst om hverandre, hva en gjør, og vi har konkurrert litt med hverandre i stedet for at det har blitt samarbeid ut av det”.
(Informant, offentligsektor Larvik)

”Det skal lite til for å gjøre ting bedre. Og der har nok både, ja, jeg tror de som jobber med integrering og innvandring har en vei å gå når det kommer til å samarbeide”.
(Informant, offentligsektor Larvik)

”De etatene nå som begynner å se at det har kommet mange, vi ble litt tatt på sengen, vi må finne metoder for å jobbe bedre med det (...) nå er det færre ankomster og nå har de tid til å jobbe mer kvalitetsmessig. (...) Drive med litt sånn kartleggingsarbeid, da på kommunalt nivå”.
(Informant, offentligsektor Larvik)

I tredjesektor er det en rekke ulike aktiviteter som foregår i arbeid med flyktninger. Informanten nevner hvordan de har tjenesten *innflytterguide*, *leksehjelp*, *språktrening*, *språkpraksisplasser* og *arbeidspraksisplasser* i en bruktbuikk. Ved å tilby språkpraksisplasser og arbeidsplasser i en bruktbuikk gis flyktningene også i tredjesektor god mulighet for å praktisere og lære norsk, samtidig som de også får litt arbeidserfaring. Videre forklarer informanten hvordan *innflytterguide* ikke handler om å ha en rådgiverrolle, men handler om å være et medmenneske. I aktiviteten *innflytterguide* jobbes det med å skape en-

til-en koblinger mellom flyktninger og nordmenn der det er lettere å bli ordentlig kjent med hverandre. Nettopp fordi ulike grupper og arrangementer rettet mot flyktninger ofte forblir et sted der bare flyktninger møtes, fremfor et sted der flyktninger får mulighet til å bli godt kjent med nordmenn. Denne aktiviteten innebærer at både flyktninger og nordmenn kartlegges, slik at mennesker med felles interesser kobles sammen. Informanten nevner også en *ungdomsgruppe* der unge elever på Larvik Læringssenter får mulighet til å treffe ungdommer som har fokus på migrasjon og globalisering på Stavern Folkehøgskole. Dette handler også om å organisere aktiviteter der flyktninger får mulighet til å treffe nordmenn.

5.4.2 Mål i arbeid med flyktninger

I Larvik kommune er det fokus på ulike mål i offentlig- og frivilligsektor i arbeidet med flyktninger. Et skille mellom aktørene kommer dermed tydeligere frem i Larvik kommune sammenlignet med Skien og Arendal.

”Målet med intro, målet for avdelingen, er å få folk ut i arbeid eller utdanning. Det er målet. Det er det vi blir målt på”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

”Avdelingen jobber etter intensjonen i introduksjonsloven som er å gi folk språkundervisning og gi samfunnsfaglig undervisning. Det er de målene avdelingen jobber for”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

En informant uttaler et ønske om å bli målt på andre forhold enn hvorvidt flyktninger er i jobb eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. På denne måten hadde det vært større rom for å drive med arbeid rettet mot frivillig sektor, ettersom mangel på måling av dette arbeidet resulterer både i at det får lite fokus, samtidig som det er vanskelig for informantene å se effektene av de tiltakene de gjør på dette området. Det uttrykkes dermed et ønske om en metodikk for å måle dette, slik at arbeid rettet mot at flyktninger skal bli aktive i organisasjoner også kan bli et anerkjent mål i flyktningarbeidet.

”Jeg har tenkt på det å få tak i masterstudenter som kanskje kunne sett litt på effekten av det arbeidet her også da, om vi lykkes med å koble folk opp mot frivillighet og

fritid, og få folk til å bli aktive. For jeg tror nok at vi gjør veldig mye som vi ikke klarer å evaluere”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

Dette viser hvordan målstyring kan ha uintenderte effekter på andre forhold, da målstyring gjør at offentlig ansatte retter sin oppmerksomhet mot de forhold som blir direkte målt og i mindre grad fokuserer på andre forhold som kan være av betydning (Holmstrom & Milgrom, 1991; Reback, 2008).

I tredjesektor er det fokus på andre mål enn det er i offentligsektor. En informant i tredjesektor gjør dette helt klart.

“Kommunen, de har som mål å kvalifisere til jobb og utdanning. Mens vi har fokus på sosial integrering. Det er det dette går ut på og det er mange ting innenfor det. Men det er veldig målrettet egentlig, som jeg mener selv i hvert fall og virkelig ser gjennom de fem årene, fordi målene er både språk og det å bli kjent i samfunnet. Kjent med det norske samfunnet og lokalsamfunnet (...) Det handler om å komme innenfor hjemmene til hverandre, være med i hverdagen til hverandre”.

(Informant, tredjesektor Larvik)

Det er en gjennomgående enighet blant informantene i offentligsektor at målene er kvalifisering, gjennom språk, arbeid og utdanning, mens det er et fokus på sosial integrering i tredjesektor. Ingen av informantene i noen av sektorene snakker om mål de har til felles og nevner klart ulike mål når de snakker om hverandre. Tabellen nedenfor illustrerer dette. Her ser vi at informantene i liten grad nevnte det samme når de ble spurt hvilke mål de hadde fokus på i arbeid med flyktninger. Sammenlignet med Skien og Arendal kommune kan vi se et skille da offentlig- og tredjesektor i de kommunene har en større overlapp når det gjelder hvilke mål det er fokus på i arbeidet med flyktninger.

Tabell 5.3: Mål i Larvik kommune

<i>Mål</i>	<i>Offentligsektor</i>	<i>Tredjesektor</i>
Selvhjulpenhet	X	
Språk	X	X
Sosial inkludering		X
Nettverk		X

5.4.3 Involvering og interaksjon mellom de ulike aktørene

I Larvik kommune er det etablert kontakt mellom offentlig- og tredjesektor, og sektorene har blant annet en samarbeidsavtale rundt aktiviteten innflyttervenn. Dette innebærer at tredjesektor får tilskudd fra NAV. Dette integreringstilskuddet ytes da til tredjesektor for å holde i og koordinere tjenesten innflytterguide.

Fra offentligsektors side så uttrykker flere informanter at de har et samarbeid med tredjesektor på følgende måte:

”Jeg har samarbeid med tredjesektor, de driver mange forskjellige tilbud (...). Det er leksehjelp som er kjempe populært, og det eneste jeg gjør med det er at jeg egentlig videreformidler at det eksisterer”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

”Vi har gode bånd til alle idrettsklubbene her, i tillegg bruker vi røde kors. De er fast inne og forteller om noe som de har som heter Topptur. (...) Alle de som blir bosatt i kommunen, de har jeg med rundt, en vandring i byen for å vise frem konkretene i byen. Da er vi innom biblioteket, så alle får lånekort. Så har jeg liksom ikke noe sånn liste på det, men vi jobber på den måten opp mot all frivillighet i byen”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

I de to sitatene ovenfor forklarer informantene at deres forhold til tredjesektor innebærer å videreformidle informasjon om leksehjelp og lignende til flyktningene. Videre forklarer informantene at de har fokus på å banke på dørene til ulike lag og foreninger, spesielt innen idrett og aktivitet, og deretter få disse aktørene til å komme og presentere seg for flyktningene.

Offentligsektor får dermed en formidlende funksjon, sektoren blir en instans som videreformidler noen av de ulike aktivitetene som skjer i tredjesektor til flyktingene i kommunen. I hvilken grad det kan kalles et samarbeid kan diskuteres.

I følge informantene i offentligsektor virker tredjesektor uoversiktlig samtidig som det er veldig mye likt som skjer i sektoren uten at det er noen koordinering av dette. Her nevnes blant annet at det er veldig mange ulike aktører som driver språkkafe, uten at det er noen form for samarbeid.

”Det som jeg tenker at vi skulle, altså det er vanskelig å sette det i system da, den frivillige innsatsen som gjøres”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

”Frivilligheten og innbyggerne leverer inn mot flyktingene i beste mening, men om du er gift så er det dumt om både du og mannen din smører matpakke til ungene, selv om det blir gjort i beste mening. Sånn har det vært. Jeg syntes det har vært mye av akkurat det siden 2015, at folk gjør ting i beste mening, men det står en del igjen på samarbeidet”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

Det forholdet til tredjesektor som beskrives av informantene i offentligsektor gjenspeiles i det informanten i tredjesektor forklarer:

”Det var nærmere kontakt før. Så hvis du spurte offentligsektor den gang hva vi drev med og hva jeg drev med så visste de det. De visste hvem som var deltakere og involvert, nå vet de lite om det. De støtter prosjektet, det er der midlene kommer fra, men det er de som på en måte er minst involverte”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

Informanten i tredjesektor opplever offentligsektor som tungvinn, byråkratisk og vanskelig å nå frem til. Det uttrykkes et ønske om at det arbeidet som gjøres i frivilligsektor settes mer pris på i det offentlige rom. Det er tydelig at verken aktørene i offentlig eller tredjesektor har god kjennskap til hverandre. Det jeg dermed ser er at offentligsektor selv tar ansvar for å prøve å vise flyktingene ulike organisasjoner og aktiviteter de kan ta del i. Samtidig forsøker

tredjesektor å gjøre seg synlig for flyktingene, blant annet ved å besøke voksenopplæringen og fortelle om tilbudene. En av informantene i offentligsektor beskriver forholdet til tredjesektor som ildsjel-basert. Videre forklares det at dersom disse ildsjelene dør ut, så vil frivilligheten bli borte og at det er vanskelig å forankre det. Til tross for mangel på system og samarbeid mellom sektorene så anerkjennes en relasjonsbygging til tredjesektor som et viktig forhold i offentligsektor.

”Den der relasjonsbyggingen, den er viktigere enn å bare få en brosjyre, eller informasjon. Så enda mer tilrettelegging også for familiene, å støtte familiene in i aktiviteter. Det syntes jeg hadde vært veldig bra. Mulighetene for det, det ligger der, men man må liksom tenke litt granne utenfor boksen”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

Begge informantene i offentligsektor ser verdien av et samarbeid med tredjesektor. Samtidig gis det uttrykk for at:

”Det ideelle er vel egentlig at vi holder frivilligheten litt unna”.

(Informant, offentligsektor Larvik)

Dette følger informanten opp med å forklare hvordan offentligsektor i første omgang bør sette seg ned å kartlegge hva som skjer i offentligsektor, før de deretter samlet kan nærme seg tredjesektor. Det handler om å skape en bedre kommunikasjon internt, før frivilligheten kontaktes for å unngå at ting ikke går på kryss og tvers og om hverandre. Deretter gir de uttrykk for et ønske om at flyktingene skal være aktive i organisasjoner, da dette anses som viktig i en integreringsprosess. Det vektlegges også hvilken nettverksbyggende effekt tredjesektor kan ha for flyktinger. Dette kommer klart frem i følgende sitat:

”Jeg tenker spesielt i NAV rollen, hvis det er noen som har utfordringer med å få, altså tanken bak introduksjonsprogrammer er jo å få folk ut i arbeid og utdanning. Hvis det er en mor i en familie som kanskje verger seg for å skulle jobbe, (...) og da kunne jobbe for at hun, altså skal få et nettverk hun også utenfor husets fire vegger. Så da kunne det hjulpet litt å kunne prate med frivilligheten, men dette er helt løse tanker”.

(Informant, offentligsektor, Larvik)

Informanten i tredjesektor understreker hvordan det er viktig med kort vei mellom det offentlige og det frivillige da dette vil tjene alle som jobber med den samme saken. Det er med andre ord viktig å skape et godt klima og kjennskap mellom de som jobber med flyktninger på forskjellige plan. Mens offentligsektor, i hvert fall i første omgang, vil holde tredjesektor på en armlengdes avstand uttrykker tredjesektor på den andre siden et ønske om nærhet.

Slik det fremgår av de tre kapitlene ovenfor handler arbeidet med flyktninger i Larvik kommune om å lære det norske språk, og om å lære om det norske samfunnet i både offentlig og tredjesektor. Arbeid og aktiviteter er i stor grad overlappende, da både offentlig og tredjesektor har fokus på språktrening og arbeidspraksis. Målene i fokus på tredjesektors side er knyttet til sosial inkludering og å få et nettverk. På offentligsektors side handler det om kvalifisering til arbeid og utdanning. I lys av teorien kan det dermed tenktes at dette forholdet mellom sektorene samsvarer med det forholdet betegnet som *co-optative*, ettersom det er et samsvar mellom aktivitetene som foregår i de ulike sektorene, men det er fokus på ulike mål (Najam, 2000). Teorien om et *co-optative* forhold tilsier at en av aktørene, ofte tredjesektor, vil kunne påvirke den andre sektoren til å fremme egne interesser. I Larvik virker det som om tredjesektor aktørene har mulighet til å påvirke offentligsektor til å reflektere deres interesser. Informantene i offentligsektor gir sterkt uttrykk for at de ser verdien i arbeidet som skjer i tredjesektor, samtidig som det også er et ønske om å få på plass et system der de også kan jobbe for å nå lignende mål som det er fokus på i tredjesektor.

5.5 Sammenligning av funn

Formålet med dette studiet har vært å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med flyktninger i tre utvalgte kommuner. I tillegg har det vært fokus på å undersøke hvorvidt antall flyktninger en kommune velger å bosette har en betydning for hvordan dette forholdet utvikler seg. I de følgende to underkapitlene vil jeg diskutere om antall flyktninger de tre kommunene velger å ta i mot har en betydning for forholdet mellom sektorene eller om det er noen andre faktorer som kan tenkes å påvirke forholdet.

5.5.1 Antall bosatte flyktninger og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor

De faktorene jeg tok hensyn til ved casevalg og funnene i analysen ovenfor fremstilles i tabellen nedenfor.

Tabell 5.4: Sammenligning av de ulike casene

<i>Case</i>	<i>Mål/midler i de ulike sektorene</i>	<i>Forhold mellom sektorene</i>	<i>Antall bosatte flyktninger (2015-2017)</i>	<i>Populasjon</i>	<i>Politikk/ Ordfører</i>
Arendal	Lik	Cooperation	377	44 673	AP
Skien	Lik	Cooperation	323	54 506	AP
Larvik	Ulik	Co-optative	251	44 220	AP

Slik som det går frem av tabell 5.4 er det en forskjell i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i de kommunene som bosetter flest flyktninger sammenlignet med den kommunen som bosetter færrest. Arendal og Skien kommune bosetter flere flyktninger enn Larvik og forholdet mellom offentlig og tredjesektor i disse kommunene kan karakteriseres som det Najam (2000) betegner som *cooperational*, da det er stort samsvar mellom både mål og midler, åpen kommunikasjon og en koordinering av aktiviteter og samproduksjon mellom offentlig- og tredjesektor. På den andre siden kan forholdet mellom sektorene i Larvik heller beskrives som *co-optative* da det er en viss grad av samsvar mellom aktivitetene som skjer i de ulike sektorene, men liten grad av samsvar mellom mål samtidig som det er mindre grad av kommunikasjon og samproduksjon. Slik som det også går frem av tabellen er kommunene av relativt lik størrelse, Skien har flest innbyggere, mens Larvik og Arendal har et nærmest identisk antall innbyggere. Dette betyr at en forskjell i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger ikke kan skyldes kommunens størrelse. I tillegg har også alle de tre kommunene en politikkhistorisk likhet samtidig som alle ordførerne representeres av Arbeiderpartiet. Dette betyr at politikk heller ikke kan være årsak til at forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i Larvik skiller seg fra de andre kommunene i undersøkelsen.

Kan det av den grunn tenkes at det er en kausal sammenheng mellom antall bosatte flyktninger og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor? Muligens. I denne undersøkelsen har jeg benyttet komparativcasestudie som fremgangsmåte. Dette gir studiet økt grad av forklaringskraft (Johannessen, et al., 2016; Yin, 2014; Seawright & Gerring, 2008). Likevel

må man være varsom med å trekke kausale slutninger når der bare er tre caser i en undersøkelse. Det er mulig at det er en ”reverse causal” sammenheng mellom antall bosatte flyktninger og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor: for eksempel, et bedre samarbeid mellom offentlig og tredjesektor skaper mulighet for at flere flyktninger kan bli bosatt i en kommune. Videre forskning med større antall caser og alternative teknikker er nødvendig for å bekrefte eller avkrefte dette.

Det som er mulig derimot er en teoretisk generalisering. Studiet belyser Najams 4C-modell empirisk og er med på å bekrefte at 4C-modellen kan benyttes for å beskrive forholdet mellom offentlig- og tredjesektor også når det kommer til arbeid med flyktninger (Yin, 2014). Dersom kommuner med et *cooperative* forhold mellom offentlig- og tredjesektor (Arendal, Skien) tilsynelatende tar inn flere flyktninger enn kommuner med et *co-optative* forhold (Larvik) reiser det spørsmål knyttet til hvorvidt dette er den beste samarbeidsformen? Dette er et interessant spørsmål for fremtidig forskning, da det er viktig for å vurdere hvorvidt offentligsektor i Skien og Arendals satsning på frivilligsektor er en løsning på integrering- og inkluderingsutfordringer. Fremtidig forskning bør dermed også se på målbare resultater i form av kvalifisering, selvhjulpenhet og sosial inkludering. Slike resultater vil først være synlige på sikt, og kunne ikke inkluderes i min oppgave.

Mine sentrale funn kan også ses i lys av teorier om årsakene bak tverrsektorielt arbeid (Gajda, 2004; Selsky & Parker, 2005; Bryson et al., 2006). De kommunene som har bosatt flere flyktninger (Arendal, Skien) har i større grad enn kommunen som har bosatt færre (Larvik) sett en nødvendighet for samarbeid med tredjesektor, både for å mobilisere ressurser:

”Skolen står jo tom på kveldene, også var vi opptatte av om vi kunne holde skolen åpen, så vi kunne få inn frivillige, slik at vi kunne ha leksehjelp, bruk av data, hjelpe til med CV og litt forskjellig”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

Og får å nå mål knyttet til integrering og inkludering:

”Det blir ikke mye integrering hvis vi bare skal være inne i klasserommet”.

(Informant, offentligsektor Arendal)

”Vi er avhengig av at det er frivillige aktører der da, der er de som gjør jobben”.

(Informant, offentligsektor Skien)

Offentligsektor aktørene i både Skien og Arendal ser tredjesektor som en nødvendighet både for å nå mål knyttet til inkludering og for å mobilisere ressurser (Gajda, 2004). Larvik derimot velger å holde tredjesektor på avstand. Dette kan tolkes som at offentligsektor ikke ser nødvendigheten av et samarbeid på samme måte som Skien og Arendal. En årsak til dette kan være at kommunen ikke har tatt i mot like mange flyktninger. Flere informanter forklarer hvordan nye stillinger ble opprettet med hensikt om å skape et bindeledd mellom offentlig- og tredjesektor for å inkludere flyktninger ble til etter flyktningkrisen i 2015. I tråd med Selsky & Parkers (2005) beskrivelser av *sosiale utfordringer* som en av årsakene til samarbeid mellom offentlig og tredjesektor, kan det argumenteres for at bosetting av et større antall flyktninger i Skien og Arendal har skapt en større utfordring knyttet til flyktningarbeidet. Det kan ha resultert i at offentlig- og tredjesektor aktører velger å samarbeide for bedre og kunne hanskens med utfordringene (Selsky & Parker, 2005). Funnene indikerer dermed at antall flyktninger en kommune velger å bosette påvirker hvorfor forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan karakteriseres på en viss måte i Najams 4C-modell. Med dette sagt er det likevel behov for videre forskning med et større antall caser og alternative teknikker for å bekrefte eller avkrefte dette.

Funnene i studiet indikerer ikke bare at det er en sammenheng mellom antall bosatte flyktninger og det forholdet mellom offentlig- og tredjesektor som utvikles i de ulike kommunene, men også mulige mekanismer bak denne sammenhengen. Et forhold som antagelig kan være av betydning er i hvilken grad det er en *satsning på sivilsamfunnet* i arbeid med flyktninger i kommunen. I Arendal kommune beskriver informantene hvordan det er faste rutiner mellom offentlig- og tredjesektor, og samarbeidet er dermed forankret. På samme måte beskriver informantene i Skien kommune at det er faste rutiner når det kommer til kommunikasjon og samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor. Avgjørende for dette er, slik informantene beskriver det, at kommunen velger å bruke ansattressurser på å vedlikeholde dette forholdet. Hvis ikke kommunen skaper stillinger som spesifikt jobber med forholdet mellom offentlig- og tredjesektor spesielt rettet mot arbeid med flyktninger, vil det ikke anerkjennes av noen offentlige ansatte å bruke ressurser på det, da det ikke er en del av deres betalte jobb. I to av casene, Arendal og Skien er det opprettet faste stillinger som har som mål å sørge for at flyktninger blir inkludert på ulike arenaer i sivilsamfunnet. Fasilitatorrollen som

samfunnskontakt i Arendal kommune og kulturformidler for integrering i Skien kommune har konkret ansvar for å være kontaktperson for tredjesektor, og jobbe for at flyktninger skal inkluderes på ulike sivilsamfunnsarenaer. Sammenlignet med Larvik kommune er det ingen tilsvarende ordning og offentligsektor vier ikke tid eller ressurser på samme måte for å skape og vedlikeholde et forhold til tredjesektor. Dette kan dermed være en faktor som påvirker forholdet, og funnene i studiet indikerer at bruk av ansattressurser er positivt for et tettere bånd mellom offentlig- og tredjesektor.

Å skape tillit og relasjon mellom ulike aktører krever tid, samtidig som det krever en etablering av møteplasser og jevnlig kommunikasjon. Dette krever fokus. I det overordnede planverket for flyktingarbeid i Arendal kommune er det gjort rom for frivillighet, og frivilligsektor er inkludert i oversikten over aktører som er involvert i arbeidet med å inkludere flyktninger i kommunen (Arendal kommune, 2018). I likhet med Arendal er det på et overordnet nivå også fokus på frivillighet i flyktingarbeid i Skien kommune. I et flerkulturelt utvalg er både politikere, flyktingtjenesten og representanter fra enhet for kultur og fritid med. De jobber da sammen for å informere flyktninger om samfunnstilbud og frivillighet er en sentral del. Skien og Arendal kommune karakteriseres av et overordnet fokus på frivillighet i flyktingarbeidet, i motsetning til Larvik kommune der det ikke er et tilsvarende fokus.

Videre er det også offentligsektor som har tatt initiativ til å skape et samarbeid med tredjesektor både i Arendal og Skien kommune. Ved å kalle inn til møter og invitere aktører som kan være relevante i arbeid med flyktninger er det skapt en arena for samarbeid. Både prosjektet ”Folk møter Folk” i Arendal, og ”Kulturvenn” i Skien er initiert av offentligsektor. I tillegg er et stort nettverk av frivillige organisasjoner med i MHFA, og prosjektet har en koordinator funksjon som skaper møteplasser. I Skien kommune skaper forum for inkludering også et rom hvor kommunale og frivillige aktører kan jobbe sammen om inkluderingsarbeidet. I Skien og Arendal er det dermed skapt en arena for samhandling og samskapning i motsetning til Larvik. Funnene i studiet indikerer dermed at fokus, initiativ og arenaer for samskapning er positivt for et tett forhold mellom offentlig- og tredjesektor.

Ulike arenaer for samhandling mellom offentlig- og frivillighet skaper rom for innovative løsninger i det kommunale flyktingarbeidet. Med ordninger som *tilrettelagt arbeid* i Skien og *samfunnspraksis* i Arendal er det, i motsetning til Larvik, skapt stort rom for tredjesektor i

det ordinære introduksjonskurset. Her får ikke flyktninger fravær, eller trekk i lønn, dersom de er aktive i ulike organisasjoner. Å få til noe slikt i Larvik beskrives av en informant i offentligsektor som *"løse tanker"*. Funnene i studiet indikerer dermed at det i Skien og Arendal kommune er etablert et tverrsektorielt samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor som er forankret i det kommunale flyktningarbeidet. Det er skapt rom for frivillighet i det ordinære og lovpålagte flyktningarbeidet. Larvik kommune på en annen side holder tredjesektor på en armlengdes avstand. En faktor som påvirker forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan derfor være at det i Arendal og Skien kommune er skapt et rom for frivillighet internt i det offentlige flyktningarbeidet.

Videre forskning bør undersøke disse ulike potensielle mekanismene i detalj for å verifisere deres generelle natur. På denne måten kan videre forskning bidra til i enda større grad å fastslå hvilke faktorer som er av betydning for å skape tette bånd mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger.

5.5.2 Andre mulige forklaringer

En gjennomgang av dataen viser tydelig at arbeidet med flyktninger i tredjesektor er relativt likt i de ulike kommunene. Uansett om det går under betegnelsen flyktningvenn, innflytterguide eller kulturvenn, hvorvidt det kalles språkkafe, norsktrening eller internasjonalkafe så går aktivitetene ut på det samme. Det handler hovedsakelig om å koble flyktninger sammen med nordmenn for å bli bedre kjent, sosialt inkludert og få et større nettverk i det norske samfunnet. I tillegg til dette er det også en rekke aktiviteter med fokus på kunnskapsutveksling og språktrening. En sammenligning av de tre casene viser altså at tredjesektor aktørene inkludert i studiet er forholdsvis like i arbeidet med flyktninger. Funnene i studiet indikerer dermed at en forskjell i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i Larvik sammenlignet med Skien og Arendal kommune derfor ikke kan skyldes forhold ved tredjesektor i de ulike kommunene.

I offentligsektor er det også mange likheter i flyktningarbeidet på tvers av de tre casene. Ettersom mye av dette er lovpålagt og følger bestemte retningslinjer er ikke dette en overraskelse. Likevel viser det seg å være en del forskjeller mellom Arendal-, Skien-, og Larvik kommune når gjelder flyktningarbeidet. De to førstnevnte kommunene har bedre systemer for kommunikasjon mellom de ulike etatene. Slik som beskrevet i kapittelet om flyktningarbeid i Arendal kommune sørger ledelsen i kommunen for at det er faste møter

ukentlig mellom de ulike etatene. Selv om ikke informantene i Skien kommune har en like fast ukentlig ordning gir informantene uttrykk for at det både er god kommunikasjon og gode samarbeidsrutiner mellom de ulike avdelingene i kommunen. I Larvik derimot uttrykker informantene at det er lange avstander i offentligsektor. Det er et stort rom for forbedring når det kommer til kommunikasjon og samarbeid. Et funn er dermed at det er en forskjell i kommunikasjon og samhandling mellom de ulike etatene som er sentrale i arbeid med flyktninger i de tre kommunene. Slik som en informant i offentligsektor i Larvik beskriver så er det et ønske om kortere veier seg i mellom før de deretter samlet kan knytte tettere bånd til tredjesektor. Kort avstand mellom offentlige etater kan derfor tenktes å være positivt for et tett forhold mellom offentlig- og tredjesektor. Dette er også et interessant tema for videre forskning.

Slik som det går frem av funnene presentert ovenfor er det en rekke ulike kontekstuelle forhold som kan påvirke forholdet mellom offentlig- og tredjesektor. Det er dermed en rekke ulike faktorer som må tas hensyn til dersom en skal kunne vurdere hvorvidt antall flyktninger en kommune bosetter påvirker forholdet mellom sektorene. Dette innebærer at man må være varsom med å trekke slutninger. Av den grunn er videre forskning viktig for en økt forståelse av forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger.

Kapittel 6: Oppsummering og konklusjon

Innledningsvis så vi at det i økende grad er blitt et fokus på tredjesektor i arbeid med flyktninger i Norge. Justis- og Beredskapsdepartementet og Integrering- og mangfoldsdirektoratet har i en rekke ulike rapporter og stortingsmeldinger vektlagt at offentligsektor i større grad må samarbeide med ulike organisasjoner i arbeid med flyktninger for å skape et mer inkluderende samfunn. Likevel er det fortsatt lite kunnskap om hvordan det går frem i praksis. I denne oppgaven har jeg undersøkt hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i tre utvalgte kommuner. Samtidig har jeg undersøkt hvorvidt dette forholdet påvirkes av antall flyktninger kommunene har valgt å ta i mot. I det følgende vil undersøkelsen oppsummeres og konkluderes i lys av problemstillingen. Avslutningsvis presenteres noen refleksjoner rundt studiets bidrag, begrensninger og forslag til veien videre.

6.1 Oppsummering og konklusjon

Kramer (1981) presenterer en teoretisk og konseptuell diskusjon av tredjesektors rolle i samfunnet, og bygger på omfattende litteratur for å fremheve fire sentrale roller. Den første delen av analysen min indikerer at disse ulike rollene generelt også kan gjenkjennes i Norge når det kommer til tredjesektors rolle i arbeid med flyktninger. I tråd med Kramers (1981) teorier er studiet med på å styrke antakelser som tredjesektors *innovative* rolle da sektoren utvikler nye tjenester (som flyktningguide), som sprer seg til andre frivillige organisasjoner. Ved å skape møteplasser, arenaer der flyktninger og nordmenn kan møtes, så promoterer ulike verdier som deltakelse og sosial integrering, og sektoren kan også anses å ha en *verdivoktende* funksjon som beskytter og promoterer frivillighet (Kramer, 1981). Informantene i studiet beskriver gjennomgående hvor stor rolle det norske sivilsamfunnet har spilt som *tjenesteleverandør* i arbeid med flyktninger (Kramer, 1981³). I motsetning til en liberalistisk tolkning av relasjonen fant studiet at tredjesektor i Norge har spilt en betydningsfull rolle i arbeidet med flyktninger, og studiet er med på å styrke antakelsene om at en velutviklet velferdsstat er positivt for sivilt engasjement (Kääriäinen & Lehtonen, 2006; Van Oorschot & Arts, 2005; Kumlin & Rothstein, 2005).

³ Den fjerde rollen tredjesektor i følge Kramer (1981) kan ha som *talsmann* kommer eksplisitt frem i dette studiet.

Andre del av analysekapittelet har vist hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i hver av de tre utvalgte kommunene. I lys av Najams fire C'er viser funnene at forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i Arendal kommune kan kategoriseres som *cooperation*, da det er et stort samsvar mellom *mål* og *midler* i flyktningsarbeidet. Det er i hovedsak fokus på samme mål (språk, sosial inkludering og nettverk) og offentlig- og tredjesektor aktørene har en aksept for en institusjonell pluralisme når det kommer til flyktningsarbeidet i kommunen. I tillegg til dette er det også gjennom prosjekter som foregår i Arendal Voksenopplæring og MHFA skapt ulike arenaer der offentlig- og tredjesektor kommer sammen og danner partnerskap i jakt på felles mål.

I Skien kommune kan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor også kategoriseres som *cooperation* (Najam, 2000). Relasjonen mellom sektorene kjennetegnes av en åpen kommunikasjon og koordinering av aktiviteter i jakten på felles mål. I Likhhet med Arendal er det også i denne kommunen skapt en arena for samhandling mellom offentlig- og tredjesektor, som muliggjør partnerskap i jakt på samme mål i arbeidet med flyktninger i kommunen.

I Larvik kommune er det fokus på aktiviteter knyttet til språkopplæring og arbeidstrening i både offentlig- og tredjesektor og det er dermed en viss grad av samsvar mellom *midlene* i de ulike sektorene. Likevel er det fokus på mål knyttet til sosial inkludering og nettverk i tredjesektor, mens det på offentligsektors side handler om kvalifisering til arbeid og utdanning. Forholdet mellom sektorene kan i denne kommunen derfor beskrives som *co-optative* da det er samsvar mellom aktivitetene som foregår i de ulike sektorene, men det er fokus på ulike mål (Najam, 2000).

Det er altså en forskjell i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i de ulike casene. Funnene peker i retning av at det er en tettere relasjon mellom offentlig- og tredjesektor i kommuner som bosetter flere flyktninger (Skien og Arendal) sammenlignet med kommuner som bosetter færre (Larvik). En bakenforliggende årsak til dette kan være at Skien og Arendal kommune grunnet bosetting av et større antall flyktninger opplever utfordringer i flyktningsarbeidet som gjør at offentligsektor velger å samarbeide med tredjesektor (Selsky & Parker, 2005). En annen bakenforliggende årsak kan være at Skien og Arendal kommune ser tredjesektor som en nødvendighet for å nå mål knyttet til sosial inkludering og for å mobilisere ressurser (Gajda, 2004). I motsetning til Larvik kommune som ikke ser det behovet på samme måte, og velger å holde tredjesektor på avstand. Funnene indikerer dermed

at antall flyktninger en kommune velger å bosette påvirker hvordan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan karakteriseres i Najams 4C-modell. Med dette sagt er det likevel behov for videre forskning med et større antall caser og alternative teknikker for å bekrefte eller avkrefte dette, og for en mer detaljert analyse av kausaliteten.

Studiet antyder også noen bakenforliggende mekanismer som kan være av betydning for hvordan forholdet mellom sektorene utvikler seg. En slik mekanisme er i hvilken grad det er en *satsning på sivilsamfunnet* i det offentlige flyktningarbeidet. Informantene beskriver at det er avgjørende at kommunen bruker ansattressurser på å vedlikeholde forholdet mellom sektorene. En annen mekanisme er i hvilken grad det er et *fokus* på forholdet mellom offentlig- og tredjesektor på et overordnet nivå i kommunen. En tredje mekanisme er hvorvidt det er *skapt møteplasser* mellom sektorene, da ulike arenaer for samhandling mellom offentligheten- og frivilligheten skaper rom for innovative løsninger i det kommunale flyktningarbeidet. Det er behov for videre forskning for å fastslå hvilke av disse faktorene som er av mest betydning i ulike tilfeller for å skape tette bånd mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger.

6.2 Bidrag, begrensninger og forslag til veien videre

Jeg mener studiet bidrar til kunnskap på flere måter. For det første bidrar det til kunnskap om tredjesektor i norsk kontekst. I tillegg bidrar det også til kunnskap om forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med flyktninger, da studiet er med på å bekrefte at Najams 4C-modell kan benyttes i en slik kontekst. I tillegg har studiet også bidratt til en styrket antakelse om at forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan påvirkes av antall flyktninger en kommune velger å bosette.

Studiet har også sine begrensninger. Det er et begrenset antall caser i studiet, og man skal derfor være forsiktig med å trekke kausale slutninger. Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan ha en ”reverse causal” sammenheng, da det er en mulighet for at samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor skaper mulighet for at flere flyktninger kan bli bosatt i en kommune. Videre forskning, flere caser, og alternative teknikker er nødvendig for å bekrefte eller avkrefte dette. Slik som det går frem av funnene presentert i analysen og oppsummert ovenfor, er det kontekstuelle faktorer som kan påvirke forholdet mellom offentlig- og tredjesektor. Det er dermed en rekke forhold som må tas hensyn til dersom en skal kunne konstatere hvorvidt antall flyktninger en kommune bosetter påvirker forholdet mellom

sektorene. Dette innebærer også at man må være varsom med å trekke slutninger. Videre forskning er derfor viktig for å kunne få en bedre forståelse av forholdet mellom sektorene i det kommunale flyktningarbeidet.

Kan tverrsektorielt samarbeid anses som en løsning på fremtidige integrering- og inkluderingsutfordringer? Den nåværende kunnskapsstatusen tilsier at videre forskning på feltet er viktig, spesielt da de de antatte fordelene ved et offentlig- tredjesektor samarbeid ikke har blitt systematisk evaluert og derfor forblir ubevisste (Bode & Brandsen, 2014). Fremtidig forskning bør fokusere på målbare resultater i form av kvalifisering og sosial inkludering, for å bekrefte eller avkrefte om myndighetenes satsing på frivilligsektor kan anses som en løsning på integrering- og inkluderingsutfordringer.

7: Referanseliste

- Aasen, B., Haug, M. & Lynnebakke, B. (2017). *Frivillighetens innsats langs asylsøkerkjeden*. (NIBR-rapport 2017:3). Hentet fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Frivillighetens-ressurser-langs-asylsoekerkjeden>
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 673-676.
- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3), 529-546.
- Arbeiderpartiet, 2018a. *Ordførere*. Hentet fra <https://www.arbeiderpartiet.no/ordforere/>
- Arbeiderpartiet, 2018b. *Integrering*. Hentet fra <https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/integrering/>
- Arbeiderpartiet, 2018c. *Frivilligheten*. Hentet fra <https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/frivilligheten/>
- Arendal kommune. (2018). *Flyktingarbeidet I Arendal kommune. Innbyggerreisen*. Arendal: Arendal kommune. Hentet fra <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-organisasjon/flyktinger-og-asylsokere/flyktingarbeidet-i-arendal-kommune/>
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.
- Berry, J. M. (2002). Validity and reliability issues in elite interviewing. *PS: Political Science & Politics*, 35(4), 679-682.
- Bode, I., & Brandsen, T. (2014). State–third sector partnerships: A short overview of key issues in the debate. *Public Management Review*, 16(8), 1055-1066.
doi: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2014.957344>
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2011). Public–private partnerships: perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2-14.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public administration review*, 66(s1), 44-55.
- Coston, J. M. (1998). A model and typology of government-NGO relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3), 358-382.

- European Commission. (2016). *Refugee crisis in Europe*. Hentet fra <http://ec.europa.eu/echo/node/4115>
- Fangen, K., & Vaage, M. N. (2015). FrP-politikers innvandringsretorikk i posisjon og opposisjon. *Agora*, 31(03-04), 30-63.
- Fremskrittspartiet. (2017). *Vil begrense innvandringen*. Hentet fra <https://www.frp.no/aktuelt/2017/07/vil-begrense-innvandringen>
- Fylkesmannen. (2017). *Vinner Arendal bosettingsprisen?* Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Aust--og-Vest-Agder/Folk-og-samfunn/Asylsokere-og-flyktninger/Vinner-Arendal-bosettingsprisen/>
- Gajda, R. (2004). Utilizing collaboration theory to evaluate strategic alliances. *The American Journal of Evaluation*, 25(1), 65-77.
- Hagelund, A., & Loga, J. (2009). *Frivillighet, innvandring, integrasjon*. (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor rapport 2009:1)
- Hellevik, O. (2009). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmes, S. M., & Castañeda, H. (2016). Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death. *American Ethnologist*, 43(1), 12-24.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 24-52
- Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2016a). *Slik får flyktningene sin kommune*. Hentet fra https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-fordeles-flyktningene/#title_1
- Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2016b). *Introduksjonsprogram: roller og ansvar*. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/samarbeid-roller-og-ansvar/>
- Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2016c). *Kommunens vedtak, planlegging og økonomi*. Hentet fra <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/kommunens-arbeid/vedtak-planlegging/>
- Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2016d). *Frivillig arbeid*. Hentet fra https://www.imdi.no/hjelpflyktninger/frivillig-arbeid/#title_2
- Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2017a). *Dette gjør IMDi*. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-imdi/hvem-vi-er-og-hva-vi-gjor/>
- Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2017b). *Rett og plikt til opplæring i norsk og*

samfunnskunnskap. Hentet fra <https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/hvem-har-rett-til-hva-slags-opplaering/rett-og-plikt-til-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/>

Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2017c). *Statlig tilsyn og kommunal internkontroll*. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/statlig-tilsyn-og-kommunal-kontroll/>

Integrering- og mangfoldsdirektoratet. (2018). *Befolkning og bosetting. Anmodnings-, vedtaks, og bosettingstill*. Hentet fra https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede/historikk

Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere m.v av 4 juli 2003 nr 80. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>

Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg. ed.). Oslo: Abstrakt.

Justis- og Beredskapsdepartementet. (2016). *Fra mottak til arbeidsliv- en effektiv integreringspolitikk*. (Meld. St 30 2015-2016).

Kim, Y. H., & Kim, S. E. (2016). Testing an economic model of nonprofit growth: Analyzing the behaviors and decisions of nonprofit organizations, private donors, and governments. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(6), 2937-2961.

Klausen, K. K., & Selle, P. (1996). The third sector in Scandinavia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and nonprofit Organizations*, 7(2), 99-122.

Kommunal- og Arbeidsdepartementet. (1974). *Om innvandringspolitikken*. (Meld. St 39 1973-1974).

Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. (Meld. St 17 1996-1997).

Kommunal- og regionaldepartementet. (2005). *(For budsjettåret 2006)* (Prop. 1 2005-2006). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2005-2006-/id211349/sec1>

Korsvold, A. (2014). *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*. (Agenda Kaupang rapport R7968). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Evaluering-av-Integrerings--og-mangfoldsdirektoratet-IMDi/id752635/?q=imdi>

Kramer, R. M. (1981). *Voluntary agencies in the welfare state*. University of California Press.

KS. (2015). *Plattform for frivillighet*. Hentet fra

<http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-folkevalgt/frivillighet/plattform-for-frivillighet/>

Kulturdepartementet. (2007). *Frivillighet for alle*. (Meld. St 39 2006-2007).

Kulturdepartementet. (2015). *Frivillighetserklæringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/frivillighetserklaringa--frivillighetserklaringen/id2458656/?q=frivillighetserklaring&t dtq=true>

Kumlin, S. and Rothstein, B. (2005). Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies*, 38, 339-365.

Kääriäinen, J. & Lehtonen, J.. 2006. "The Variety of Social Capital in Welfare State Regimes: A Comparative Study of 21 Countries." *European Societies* 8(1): 27-57.

Larvik kommune. (2017). *Temaplan for integrering 2017-2020*. Larvik: Larvik kommune Hentet fra: <https://www.larvik.kommune.no/administrasjon/viktige-dokumenter/temaplaner/>

Law, M., Stewart, D., Letts, L., Pollock, N., Bosch, J., & Westmorland, M. (1998). Guidelines for critical review of qualitative studies. *McMaster University Occupational Therapy Evidence-Based Practice Research Group*.

Lecy, J. D., & Van Slyke, D. M. (2012). Nonprofit sector growth and density: Testing theories of government support. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 189-214.

Loga, J. (2013). *Livskvalitet*. I Enjolras, B., & Strømsnes, K. (Red.), *Frivillighet i Norge: Senterets sluttrapport etter 5 år*. Oslo: Senter for forskning på Sivilsamfunn og Frivillig sektor

Lu, J., & Xu, C. (2018). Complementary or Supplementary? The Relationship Between Government Size and Nonprofit Sector Size. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 1-16.

Murdoch, Z., & Geys, B. (2014). Institutional dynamics in international organizations: Lessons from the recruitment procedures of the European External Action Service. *Organization studies*, 35(12), 1793-1811.

Najam, A. (2000). The Four C's of Government Third Sector-Government Relations. *Nonprofit management and leadership*, 10(4), 375-396.

NOU 2011:14. (2011). *Bedre integrering*. Oslo: departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit*. Oslo: departementenes servicesenter, informasjonsforvaltning.

- Osborne, S. P. (1998). The innovative capacity of voluntary organisations: managerial challenges for local government. *Local government studies*, 24(1), 19-40.
- Pestoff, V., & Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: Opportunities for coproduction and innovation. *The new public governance*, 223-236.
- Reback, R. (2008). Teaching to the rating: School accountability and the distribution of student achievement. *Journal of public economics*, 92(5-6), 1394-1415.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 3(2), 125-151.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations*, 9(3), 213-248.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K., List, R., Toepler, S., & Sokolowski, S. W. (1999). Global civil society. *Dimensions of the Nonprofit sector*. Baltimore
- Salamon, L. M., & Sokolowski, S. W. (2016). Beyond nonprofits: Re-conceptualizing the third sector. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(4), 1515-1545.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Seibel, W. (1990). Government/third-sector relationship in a comparative perspective: the cases of France and West Germany. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 1(1), 42-60.
- Selle, P., & Strømsnes, K. (2012). Organisasjonene og det offentlige: Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?. *Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*.
- Selsky, J. W., & Parker, B. (2005). Cross-sector partnerships to address social issues: Challenges to theory and practice. *Journal of management*, 31(6), 849-873.
- Simsa, R. (2017). Leaving Emergency Management in the Refugee Crisis to Civil Society? The Case of Austria. *Journal of Applied Security Research*, 12(1), 78-95.
- Skien kommune. (2017). *Kommunedelplan for integrering 2018-2030*. Skien: Skien Kommune. Hentet fra: <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/skien/Meetings/Details/654398?agendaItemId=219010>
- Statistisksentralbyrå, 2017a. *Kommune fakta Skien*. Hentet fra <http://www.ssb.no/kommunefakta/skien>

- Statistisksentralbyrå, 2017b. *Kommune fakta Larvik*. Hentet fra <http://www.ssb.no/kommunefakta/larvik>
- Statistisksentralbyrå, 2017c. *Kommune fakta Arendal*. Hentet fra <http://www.ssb.no/kommunefakta/arendal>
- Steen, A. (2009). Hvorfor tar kommunene imot 'de fremmede'? Eliter og lokal skepsis. I Jo Saglie (red.) *Det nære demokratiet: Om lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt.
- Thagaard, T. (2013). Systematikk og innlevelse. *En innføring i kvalitativ metode*, 4.
- Tu, X. (2016). Conditions for the co-production of new immigrant services in Hong Kong. *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1067-1076.
- Tronstad, Kristian R. (2016). *IMDi- rapport (2016): integrering i Skandinavia*. <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2016/integrering-i-skandinavia/>
- Utlendingsdirektoratet. (2017). *Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?* Hentet fra <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/>
- United Nations High Commissioner of refugees. (2018). *Figures at glance*. Hentet fra <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- Valgdirektoratet. (2018). *Valg*. Hentet fra <https://valgresultat.no/>
- Van Maanen, J. (1979). The fact of fiction in organizational ethnography. *Administrative science quarterly*, 24(4), 539-550.
- Van Oorschot, W., & Arts, W. (2005). The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited. *Journal of European social policy*, 15(1), 5-26.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Yin, R. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Los Angeles, California: SAGE.
- Young, D. R. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29(1), 149-172.

8: Vedlegg

Vedlegg 1: Prosjektbeskrivelse



UNIVERSITETET I AGDER

Frivillighet og integrering

Forholdet mellom offentlig- og frivillig sektor i arbeid med flyktninger

Prosjektbeskrivelse:

Relasjonen mellom offentlig- og frivillig sektor har lenge vært i fokus for både forskning, teoriutvikling og politisk debatt. Det er både stortingsmeldinger og rapporter som understreker betydningen av frivillighet og hvilken effekt det kan ha for integrering. Det oppfordres derfor til samarbeid mellom sektorene.

Litteratur om forholdet mellom offentlig- og frivillig sektor har imidlertid hovedsakelig vært konseptuell og teoretisk, samtidig som det i liten grad har involvert kontekstspesifikk forskning. Tverrsektorielt samarbeid kan medføre mange muligheter, men det er en risiko for å over-generalisere virkningen og kontekst vil derfor være av betydning.

Hensikten med min masteroppgave er derfor å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i en spesifikk kontekst. Å rette søkelyset mot relasjonen mellom offentlig og frivillig sektor i arbeid med flyktninger skaper rom for kontekstspesifikk forskning. Dette vil kunne være av stor betydning for økt kunnskap på feltet.

Intervjuene er laget for å vare under 1 time. De vil gjennomføres basert på streng konfidensialitet og informantenes anonymitet garanteres. Materialet fra intervjuene vil ikke kunne knyttes til enkeltpersoner i det ferdige arbeidet.

Ifrah Sheikmohamed

Student

Institutt for Statsvitenskap og Ledelse

Universitetet i Agder

Ifrah.sheik@gmail.com

Tel: 95768589

Intervjuguide

Nedenfor vil du finne en liste med de sentrale temaene som vil være av interesse under intervjuet.

1) Flyktnings situasjonen i kommunen

Norge har ifølge IMDi tatt i mot et høyere antall flyktninger de siste årene. Dette temaet vil handle om flyktning- og integreringssituasjonen i kommunen, og dekke spørsmål knyttet til kapasitet og utfordringer i arbeidet med flyktninger.

2) Mål og midler i arbeid med flyktninger

Dette temaet vil ta sikte på å avdekke hvordan arbeidet med flyktninger foregår og hvilke mål det hovedsakelig er fokus på i arbeid med flyktninger.

3) Involvering og interaksjon mellom ulike aktører

Dette temaet vil handle om samhandling mellom offentlig- og frivillig sektor. Fokus vil derfor være på graden av kommunikasjon, samarbeid og samordning mellom de ulike aktørene.

4) Bakgrunn og oppfatning av virkning

Dette temaet vil dekke spørsmål knyttet til hvilke årsaker, fordeler, ulemper og kostnader som kan knyttes til samarbeid mellom offentlig- og frivillig sektor på integreringsfeltet. Hvorvidt det kan knyttes noen fordeler til samarbeidet og/eller hvilke utfordringer eller negative effekter samarbeidet kan medføre.

Vedlegg 2: informasjonsskriv

Informasjon og samtykke

Prosjektet er meldt inn til personvernombudet for forskning, Norsk senter for forskningsdata AS (NSD). For å tilfredsstille kravet om et informert samtykke etter loven må utvalget derfor informeres om en rekke forhold.

Konfidensialitet og anonymitet

Til å begynne med vil jeg informere om at verken kommunen eller Universitetet i Agder vil ha tilgang til informasjonen før den er bearbeidet og anonymisert. Det er kun jeg som vil ha innsyn i det ubehandlede datamaterialet fra intervjuet.

Enkelt personer vil ikke kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven.

Datamaterialet fra intervjuet vil oppbevares på en passordbeskyttet datamaskin, og alle innsamlede data fra intervjuet vil slettes når oppgaven er levert. Planlagt levering av oppgaven er 1.juni. 2018.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg vil all informasjon fra intervjuet med deg bli slettet.

Dersom du har noen spørsmål til studien kan du ta kontakt med meg eller veileder:

Student: Ifrah.sheik@gmail.com, 95768589

Veileder: zuzana.murdoch@uia.no, 38141883