



Høgskulen på Vestlandet

Masteroppgave i organisasjon og ledelse

MR691, Masteroppgåve Organisasjon og leiing

Predefinert informasjon

Startdato:	27-05-2021 00:00	Termin:	2021 VÅR1
Slutt dato:	11-06-2021 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Masteroppgave		
Flowkode:	203 MR691 1 MA 2021 VÅR1		

Deltaker

Navn:	Sidar Kartal
Kandidatnr.:	237
HVL-id:	134440@hvl.no

Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	20341
----------------------	-------

Egenerklæring *: Ja

Inneholder besvarelsen Nei
konfidensielt
materiale?:

Jeg bekrefter at jeg har Ja
registrert
oppgavetittelen på
norsk og engelsk i
StudentWeb og vet at
denne vil stå på
uitnemålet mitt *:

Gruppe

Gruppenavn: Enmannsgruppe
Gruppenummer: 10
Andre medlemmer i gruppen: Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Jeg godkjenner autalen om publisering av masteroppgaven min *

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Ja, Flyktningetjeneste, NAV og voksenopplæring

MASTEROPPGAVE

Samarbeidet er ferskvare

En kvalitativ studie av samarbeid mellom offentlige aktører om
introduksjonsprogrammet

Cooperation is fresh produce

A qualitative study of cooperation between public actors in the
introduction program

Sidar Kartal

Masterstudium i organisasjon og leing, helse- og velferdsleing og utdanningsleing.
Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap. Institutt for samfunnsvitenskap.

Veileder: Marte Slagsvold Winsvold

Innleveringsfrist: 11.06.2021

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, *jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.*

Innholdsfortegnelse

Forord	5
Sammendrag	6
1. Innledning.....	7
1.1.Bakgrunn for valg av problemstilling.....	7
1.2.Hva er introduksjonsprogram?.....	8
1.3. Avgrensning.....	10
1.4. Begrepsavklaring.....	11
1.5.Oppgavens struktur.....	12
2. Kontekst.....	13
3. Kunnskapsstatus	16
4. Teoretiske rammeverk.....	20
4.1. Samarbeid, koordinering og samordning.....	20
4.2. Arbeidsdeling mellom instanser.....	21
4.3.Ledelsens rolle i samarbeid.....	22
4.4. Uregjerligproblem.....	23
4.5. Bakkebyråkrati.....	24
5. Design og metode.....	25
5.1. Undersøkelseutvalg.....	25
5.2. Rekruttering av informanter.....	26
5.3. Semistrukturert intervjuguide.....	27
5.4.Validitet og Reliabilitet.....	28
5.5.Gjennomføring av intervju.....	29
5.6. Analyseform	30
6. Analyse av intervjuene.....	32
6.1. Forskningsspørsmål 1: Hvordan samarbeider NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten på leder og bakkebyråkratnivå i introduksjonsprogrammet?.....	32
6.1.1 Samarbeid på ledernivå i introduksjonsprogram.....	32
6.1.2. Samarbeid på bakkebyråkratnivå i introduksjonsprogrammet.....	33
6.1.3. Oppsummering.....	34
6.1.4. Funn.....	35
6.2. Forskningsspørsmål 2: Hva er de viktigste drivere og hindringer for samarbeid for ledere som jobber i feltet?	35
6.2.1. Manglende fokus på fellesmål.....	35

6.2.2. «Integrering og inkludering er jo wicked issues»	37
6.2.3. «Samarbeidet er ferskvare»	39
6.2.4. Begrenset ressurser	40
6.2.5 Er samlokalisering av tjenester viktig for samarbeidet?.....	40
6.2.6. Fremmer tilsyn samarbeidet?	40
6.2.7. Oppsummering.....	41
6.2.8. Funn.....	41
6.3. Forskningsspørsmål 3: Hva er de viktigste drivere og hindringer for samarbeid for bakkebyråkrater som jobber i feltet?	42
6.3.1. Har NAV differensierte tiltak for flyktninger?	42
6.3.2. Samarbeider voksenopplæring og NAV på bakkebyråkratnivå?.....	43
6.3.4 Fremmer skriftligavtale samarbeidet mellom tjenester?	44
6.3.5. Hvordan skjønns forskjeller blant bakkebyråkrater påvirker samarbeidet?.....	45
6.3.6. Oppsummering.....	47
6.3.7. Funn.....	47
7. Drøfting av data-intervju.....	49
7.1. Samstyring.....	49
7.1.1. Gjensidig avhengighet mellom tjenester.....	49
7.1.2. Beslutninger relatert til samstyring må basere seg på diskurs eller forhandling.....	51
7.1.3. Samstyring er en planlagt og målorientert aktivitet	51
7.2. Q-27/2017 regulerer samarbeid mellom NAV og kommunen.....	52
7.3. Ledelsen rolle i samarbeidet.....	54
7.4. Samarbeid er vanskelig.....	56
7.5. Samarbeidet er ferskvare.....	58
7.6. Organisatorisk forankring av introduksjonsprogrammet.....	59
7.7. Sysselsetning av flyktninger er wicked issues (uregjerlige problem)	61
7.8. Uenighet om ressursbruk i introduksjonsprogrammet.....	62
7.9. Bakkebyråkrater spiller en viktig rolle i introduksjonsprogrammet.....	64
Oppsummering.....	68
Avslutning.....	71
Litteraturliste.....	72

Vedlegg 1 informasjonsskriv.....	74
Vedlegg 2 samtykkeerklæring.....	78
Vedlegg 3 intervjuguide.....	79
Vedlegg 4 NSD vurdering.	84
Figur 1 Oversikt over måloppnåelse i introduksjonsordningen 2017, hentet fra Statistisk sentralbyrå.....	10
Figur 2 Vabø og Vabo, 2014. Tekstboks 1.2: «Tamme» og «uregjerlige» problem, s.17.....	23

Forord

Reisen fra Bergen til Sogndal er full av berg og daler hele veien, akkurat som min lære/studieprosess. Med hjelp av å skrive om et tema som jeg brenner for, og støtte fra min familie og mine venner har jeg klart å beholde min indre motivasjon om å fullføre masterstudiet. Problemstillingen som jeg har tatt opp i oppgaven, er relevant i forhold til mitt arbeid. Dette var givende og lærerikt. Kunnskapene jeg har fått gjennom studiet har vært nyttige i arbeidshverdagen min. Å ta master ved siden av fulljobb og familie har vært tøff, men også utviklende!

Jeg vil takke mine studievenner som jeg har kjørt sammen med hver måned fra Bergen til Sogndal til studiesamlinger. Drøftinger på veien har hjulpet meg til å holde fokuset oppe i studiet.

Jeg vil takke mine informanter som stilte opp i studiet. Deres deltagelse gjorde det mulig å skrive denne oppgaven.

En spesiell takk min veileder Marte Slagsvold Winsvold for oppfølging i arbeidet med å skrive min masteroppgave.

En stor takk til min kone, Mine, og mine barn. Deres tilstedeværelse har gitt meg energi og motivasjon. De har oppmuntret meg hele tiden. Jeg setter stor pris på at dere holdt ut sammen med meg gjennom fire år!

Bergen, juni 2021

Sammendrag

I denne masteroppgaven har jeg studert samarbeid mellom aktører i offentlig sektor (NAV, voksenopplæring og flyktningetjeneste) for å sikre at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet. Dette har jeg gjort ved bruk av kvalitativ metode, og teori om samstyring og samarbeid, uregjerlige problemer og bakkebyråkrati. Jeg har satt fokus på de viktigste drivere og hindringer for samarbeid.

Ved bruk av teori om samstyring og samarbeid har jeg i oppgaven vist at offentlige etater er avhengig av hverandres ressurser for å sikre at flyktninger kommer i arbeid og utdanning gjennom introduksjonsprogrammet. Koordinering av ulike tjenesters ressurser er vesentlig for å oppnå målsetningene i introduksjonsprogrammet. Ved hjelp av teori om uregjerlige problemer har jeg vist i oppgaven at sysselsetting av flyktninger i introduksjonsprogrammet er et vanskelig tema, og krever samarbeid på tvers både på bakkebyråkratnivå og organisasjonsnivå. Ved bruk av teori om bakkebyråkrati har jeg vist i oppgaven at bakkebyråkrater som jobber ulike steder i offentlig sektor har en stor rolle i implementering av introduksjonsordningen, og det er de som gjennomfører samarbeid i praksis.

In this master's thesis, I have studied cooperation between actors in the public sector (NAV, adult education, and refugee services) to ensure that refugees enter the workforce or start an education through the introduction program. I have done this using a qualitative method, and theory of governance and cooperation, wicked issues and street-level bureaucracy. I have focused on the most important drivers and barriers to cooperation.

By using the theory of governance and cooperation, I have shown in this thesis that public agencies are dependent on each other's resources to ensure that refugees enter the workforce or start an education through the introduction program. Coordinating the resources of these various services is essential in order to achieve the objectives of the introduction program. Using the theory of wicked issues, I have shown in the thesis that the employment of refugees in the introductory program is a difficult topic and requires cooperation across both the street-level bureaucrat and the organizational level. Using the theory of street-level bureaucracy, I have shown in the thesis that street-level bureaucrats who work in various places in the public sector have a major role in the implementation of the introduction program, and it is they who carry out cooperation in practice.

1. Innledning¹

1.1 Bakgrunn for valg av problemstilling

Jeg ønsker i min oppgave å få dypere forståelse av hvordan samarbeidet mellom aktører i offentlig sektor for å sikre at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet, fungerer.

Velferdsstaten er utsatt for en rekke pressfaktorer og utfordringer i tiden fremover, flyktninger og integreringsutfordringer er en av dem. Derfor er integrering av flyktninger et viktig tema i Norge (Hatland, Kuhnle & Romøren, 2018, s. 62-65). Innenfor helse- og velferdssektoren øker stadig antall tjenestebrukere som har innvandrerbakgrunn. En slik endring gir nye utfordringer for helse- og omsorgstjenesten (Vabø & Vabo, 2014 s.12).

Regjeringen påpekte i pressemeldingen 24.04.20 at utbruddet av Covid -19 gjorde det synlig at mange nyankomne flyktninger har lav formell kompetanse og liten yrkeserfaring. Tall fra SSB viser at registrerte ledige innvandrere økte fra 5,5 prosent i februar til 17,7 prosent i mars 2020. Covid-19 har spesielt rammet deler av innvandrerbefolkningen. Regjeringen ønsker at utdanning, kvalifisering og kompetanse skal være grunnlaget i integreringspolitikken. I takt med denne tanken endres introduksjonsloven (regjering.no). Det er behov for å kaste lys på samarbeidet mellom instanser som jobber med flyktninger, dersom vi ønsker at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet. Man kan anta at godt samarbeid mellom etater i offentlig sektor som jobber med flyktninger, kan øke måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet. Flyktningetjenester, voksenopplæringer og Arbeids-og velferdsstaten må samarbeide for å oppnå mål om at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning i introduksjonsprogrammet. Målet med introduksjonsprogrammet er å styrke introduksjonsprogramdeltageres mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Formålet med prosjektet er å få dypere forståelse ved å bruke etablert teori som verktøy for å for å studere problemstillingen (Bukve, 2016, s.81).

¹ Dette Kapitlet inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2020, oppgaven var forberedende arbeid til masteroppgaven i organisasjon og ledelse. Sidene dette gjelder i masteroppgaven er 7 og 8.

Problemstilling: Hva kan hemme eller fremme samarbeid mellom aktører i offentlig sektor for å oppnå målet om at flyktninger skal komme i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet?

Forskningsspørsmål:

Etter lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §4 har kommunen plikt til å tilby nyankomne flyktninger introduksjonsprogram. Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak (lovdata.no). Voksenopplæringen tar seg av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flyktningetjenesten har ansvar for helhetlig oppfølging av introduksjonsprogrammet blant annet tiltak som settes inn programmet. Arbeids- og velferdsetaten (NAV) må inngå en samarbeidsavtale om gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Av den grunn vil jeg sette fokus på de tre instansenes samarbeid i introduksjonsprogrammet. Problemstillingen vil bli besvart gjennom følgende tre forskningsspørsmål:

- 1) Hvordan samarbeider NAV, voksenopplæring og flyktningetjeneste i introduksjonsprogrammet for å oppnå mål om flyktninger kommer i arbeid eller utdanning?
- 2) Hva er de viktigste drivere og hindringer for samarbeid for *ledere* som jobber i feltet?
- 3) Hva er de viktigste drivere og hindringer for samarbeid for *bakkebyråkrater* som jobber i feltet?

1.2. Hva er introduksjonsprogrammet?

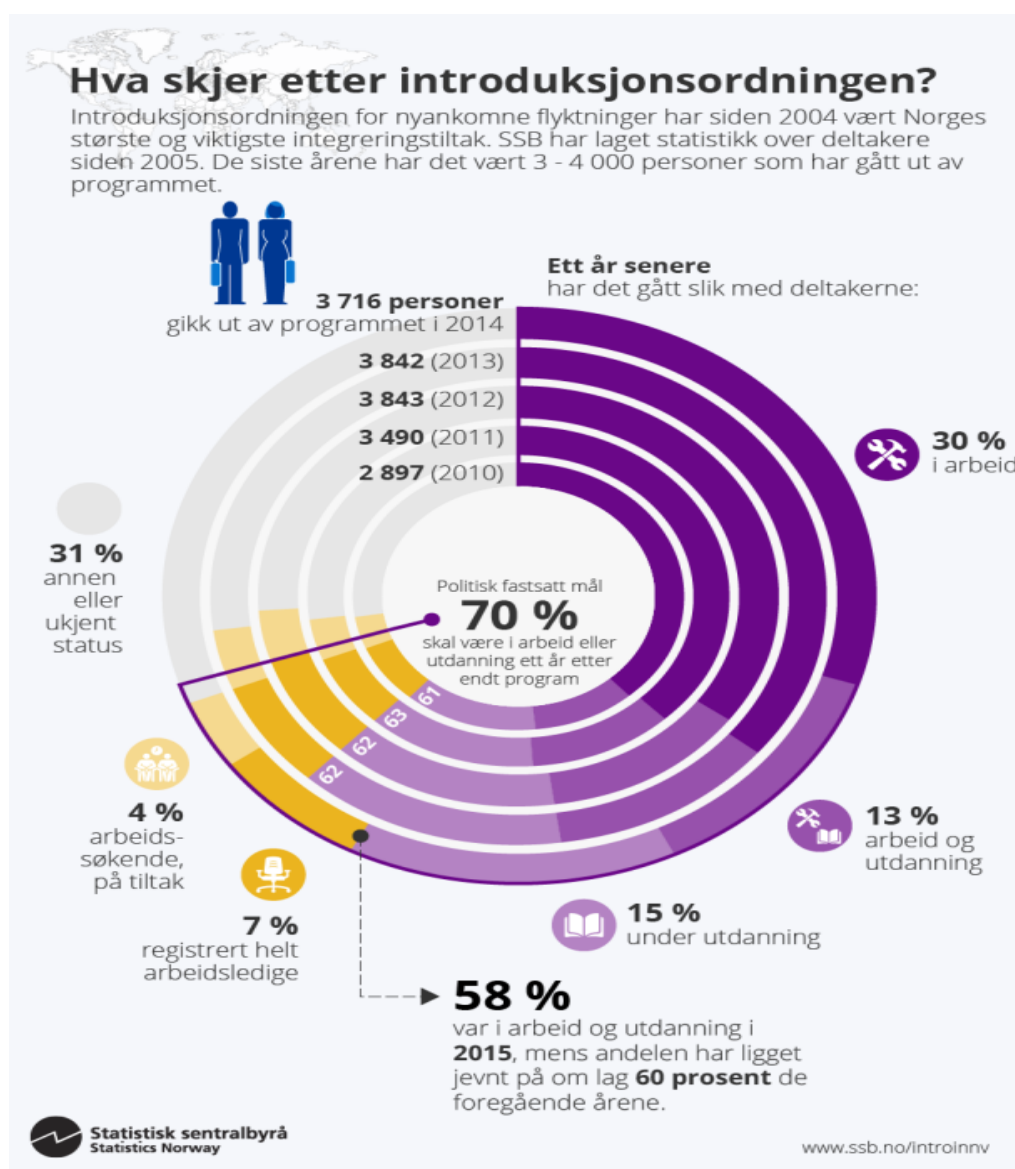
Norge har blitt et mer heterogent samfunn i de siste 50 årene. I 1970 hadde 1,5 prosent av befolkningen i Norge innvandrerbakgrunn. I 2010 utgjorde innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre 10 prosent av den norskebefolkningen (Djuve 2010. s, 3). Mellom 2010 og 2020 har befolkningen som har innvandrerbakgrunn økt til cirka 15 prosent, og 4,4 prosent av befolkningen i Norge har flyktningbakgrunn (ssb.no).

Inntil introduksjonsloven trådte kraft, var det lov om sosiale tjenester (1991) som regulerte hvordan nyankomne flyktninger skulle kvalifisere seg for arbeid. Før introduksjonsordningen var integreringsarbeidet preget av stor lokal variasjon i innhold, omfang og kvalitet, og samtidig av uklar rollefordeling mellom aktører som voksenopplæring, sosialkontor,

helsetjeneste og trygdeetat. Gjennom lov om introduksjonsordningen tok staten kontroll og standardiserte det lokale integreringsarbeidet (Djuve 2010. s, 28-29).

Nyankomne flyktninger deltar i introduksjonsprogrammet, og formålet med introduksjonsprogrammet er å styrke deres mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Kommunen sørger for at introduksjonsprogram tilrettelegges for personer som har behov for grunnleggende kvalifisering. Programmets varighet er inntil to år (lovdata.no). Introduksjonsordningen er obligatorisk for både kommunene og for alle nyankomne flyktninger. Dette innebærer at nyankomne flyktninger har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, og kommunen er pålagt å tilby introduksjonsordning til alle i målgruppen. I noen kommuner samarbeider Arbeids- og velferdsetaten med kommunen om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram. Deltagere i introduksjonsprogram mottar introduksjonsstønad. Programmet tilpasses den enkeltes bakgrunn, forutsetninger og kvalifiseringsbehov. Programmet kan inneholde språkpraksis, arbeidspraksis i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og gjennomføring av grunnskole eller videregående opplæring. Mens noen av introduksjonsprogramdeltagere kan få grunnskoleopplæring i programperioden, kan andre deltager få språkpraksis i tillegg til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For at de kan få mulighet til å få en tidlig tilknytting til arbeidslivet, kan ordinært deltidsarbeid også være del av programmet. Programmets innhold kan variere fra deltager til deltager (NOU 2017:2 s, 74).

I hvor stor grad målet om at flykninger skal lære seg norsk og komme i arbeid eller utdanning i programperioden oppnås, varierer fra kommune til kommune. Gjennomsnittlig måloppnåelse på nasjonalt nivå er rundt 60 prosent (imdi.no). Figur 1 (under), illustrerer måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet.



Figur1 Oversikt over måloppnåelse i introduksjonsordningen i 2017. Figuren er hentet fra Statistisk sentralbyrå.

Andelen som var i arbeid eller utdanning etter ett år var 63% i 2019. Andelen kvinner i arbeid eller utdanning lå nesten 10 prosent under menn (ssb.no). De som ikke blir sysselsatt gjennom introduksjonsprogrammet skrives ut til NAV.

1.3 Avgrensning

Det er flere faktorer som spiller en rolle når det gjelder hvorvidt flykninger kommer i arbeid og utdanning i introduksjonsprogrammet. For å avgrense min oppgave har jeg rettet fokus mot samarbeidet mellom voksenopplæringen, flykningetjenesten og NAV fordi samarbeid

mellom disse tre instansene er avgjørende for at programmet skal lykkes i sin målsetting om å få flyktninger i arbeid eller utdanning. Jeg setter fokus på samarbeidet både på bakkebyråkratnivå og organisasjon/ledernivå. Jeg synes også at det er behov for mer kunnskap på dette avgrenset området.

1.4 Begrepsavklaring:

I denne oppgaven har jeg brukt noen begreper som jeg vil definere her.

Bakkebyråkrati: Fagpersoner som jobber i offentlig instanser blant annet NAV, voksenopplæring og offentlig tjeneste. De jobber direkte med tjenestemottakere. Bakkebyråkratene iverksetter offentlig politikk. De er relativt autonome fra organisatorisk myndighet, de tar i bruk høy grad av skjønn når de møter individets utfordringer (Lpsky 1980). Bakkebyråkrater som jobber på NAV, voksenopplæring og flyktingetjenester møter daglig flyktninger som har differensierte behov og utfordringer. Bakkebyråkrater på voksenopplæringen er lærere, programrådgivere på flyktingetjenester og veiledere/saksbehandlere i NAV. De som jobber i flyktingetjenester og NAV er ofte sosionomer, sosialantropologer, samfunnsvitere og barnevernspedagoger.

Felt: NAV, voksenopplæring og flyktingetjenester som har arbeidsoppgaver knyttet til introduksjonsprogram.

Innvandrere: «En innvandrere er en person som har opphold og bor i Norge, men er født i utlandet av utenlandskfødte foreldre» (imdi.no).

Flykting: «En flykting er en person som har fått asylstatus eller annen som har fått opphold etter FNs flyktingkonvensjon. I Norge gis begge disse gruppen flyktingstatus, med de rettighetene som følger med» (imdi.no).

Her vil jeg gjøre oppmerksom på at andre innvandrere som ikke har flyktingbakgrunn, ikke deltar på introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogramdeltagere er for nyankomne flyktninger.

Voksenopplæring: «Voksenopplæring er en samlebetegnelse på opplæring som er særskilt rettet mot voksne med sikte på personlig utvikling, kvalifisering for arbeidslivet eller

kvalifisering for videre skolegang» (utdanningsforbundet.no). Gjennom introduksjonsloven har nyankomne flyktninger fått rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (regjeringen.no). Mens voksne flyktninger går på voksenopplæringen for å lære norsk og samfunnskunnskap som er en del av introduksjonsprogrammet, går deres barn vanlige norske barnehager og skoler.

Flyktingetjeneste: Flyktingetjenester ha ansvaret for oppfølging av introduksjonsprogramdeltagere. Organisatoriske forankringen av introduksjonsprogrammet varierer fra kommune til kommune. I noen kommuner er introduksjonsprogrammet organisert i NAV, i en andre kommuner kan det være organisert utenfor NAV (Radlick 2017).

1.5. Oppgavens struktur:

Bakgrunn for oppgaven, problemstilling, forskningsspørsmål, avgrensning av oppgaven og begrepsavklaring er presentert i innledningen. I andre kapittel presenterer jeg kontekst. I kapittel tre går jeg gjennom kunnskapsstatus. Kapittel fire redegjør for teoretiske rammeverk som gir grunnlag for drøfting av data. Kapittel fem beskriver design og metode hvor jeg går gjennom i valg av metode, undersøkelseutvalg, rekruttering av informanter, gjennomføring av intervju og validitet og reliabilitet. I kapittel seks analyserer jeg intervjuene som jeg har gjennomført. I kapittel syv drøfter jeg data i lys av teoretiske rammeverk. Oppsummering av oppgaven og avslutningen har jeg skrevet i et siste kapittel syv.

2. Kontekst²

Flyktninger deltar i introduksjonsprogrammet i kommunen de er bosatt i. Flyktningetjenesten i kommunen, voksenopplæringen og NAV lokalt har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogram (imdi.no). Juridiske rammer om introduksjonsprogram reguleres av lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Rundskrivet Q-27/2015 regulerer samarbeid mellom instanser som jobber med flyktninger og sier følgende: ”*Dette rundskrivet beskriver forpliktelser og ansvar for henholdsvis kommune og Arbeids-og velferdsetaten for oppfølging av deltagere i introduksjonsordningen, herunder inngåelse av samarbeidsavtale*” (regjering.no). Q-27/2017 er viktig i arbeidet med flytninger fordi det gir politiske føringer som sier noe om hvordan vi bør legge til rette for mer samarbeid i fremtiden for å løse de velferdspolitiske oppgavene.

Formålet med Q-27/2017 er å gi tydelige retningslinjer for samarbeidet mellom Nav og den kommunale instansen som har ansvaret for å iverksette introduksjonsordningen. Ifølge dette rundskrivet skal alle kommunale instanser som jobber med introduksjonsprogrammet inngå en forpliktende samarbeidsavtale med NAV. Rundskrivet fremhever at det er viktig å få til velfungerende samarbeid for å sikre en klar ansvarsfordeling mellom instanser og et målrettet introduksjonsprogram for deltakerne (regjering.no).

NAV, voksenopplæring og flyktningetjeneste samarbeider, de er avhengig av hverandres ressurser for å oppnå målet om at flytninger skal komme i arbeid og utdanning. Hver sektor alene kan ikke oppnå det målet. Et slikt samarbeid omtales i litteraturen som «samstyring». Når flere offentlige sektorer samarbeider for å oppnå et fellesmål, kreves samstyring. Samstyring defineres av Røiseland & Vabo (2016, s.21) som følgende:” *den ikke-hierarkiske prosessen hvor ved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*”. Samarbeidet mellom flyktningetjeneste, voksenopplæring og NAV bygges også på en slik ide om at flere må samarbeide for å nå målsetningene i velferdspolitikken.

² Kapittel 2 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2020, oppgaven var forberedende arbeid til masteroppgaven i organisasjon og ledelse. Sidene dette gjelder i masteroppgaven er 13,14 og 15

Samstyring kan betegnes som et slags spleiselag, der forskjellige instanser bringer inn ulike typer ressurser. Aktørene er gjensidig avhengige av hverandre, når de forsøker å oppnå noe som de bare kan få til i felleskap. Det de vil oppnå kan være pålagt eller alle parter ønsker å løse et problem. Avgjørelser i samstyring må basere seg på diskusjon eller forhandling. Hvis noen av instansene eller aktørene bruker makt, risikerer de at andre viktige ressurser, velger å trekke seg ut. Samstyring må være planlagt og målorientert aktivitet. Det innebærer at mål må fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes og ulike aktiviteter må koordineres (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22,23).

Ved samstyring skjer koordinering gjennom samarbeid. I samarbeid må deltagerne gi og ta. I samarbeidet kan en eller flere av de samarbeidende aktørene ha mer innflytelse og makt enn de andre. Ettersom samarbeidet er frivillig, vil ikke en aktør eller en instans diktere andre deltakere. Instansen som kan være dominerende i samarbeidet har ikke fullstendig makt over de andre deltagerne (ibid: 42).

Flyktningefeltet er sterkt påvirket av politiske svingninger og endringer i både nasjonale og internasjonale forhold. Når vi kaster blikk bakover, ser vi at det var historisk stor tilstrømning av asylsøkere til Europa i 2015: Det ble registrert 1,65 mill. asylsøknader i OECD-land i 2015, og over 1,2 mill. av disse søkte asyl i et EU-land. 31.000 av 1,65 mill. søkte asyl i Norge i 2015. Det var kraftig økning for Norge. Antall asylsøkere i 2013 og 2014 var ca. 11.000 (NOU2017: 2 integrasjon og tillit:43-44). Dette førte til store endringer i feltet. Våren 2015 vedtok Stortinget flere innstrammings tiltak i flykting- og innvandringspolitikken som gjorde det vanskelig å få oppholdstillatelse for asylsøkere. En sterk landsgrensekontroll bidro også til å redusere tilstrømningen til Norge (NOU2017: 2 integrasjon og tillit :45-46). Antall asylsøkere er i 2020 er ganske lav (udi.no).

SSB har nylig (4. mai 2021) publisert en statistikk som viser at 66 prosent av flykningene som kom Norge under flyktningskrisen i 2015, kom i arbeid eller utdanning. Sysselsetting av kvinner i programperioden er lavere enn andelen menn. Kvinner bruker i snitt lenger tid enn menn på å bli sysselsatt. Det er flere årsaker til dette. Forskning har undersøkt hvorfor andelen kvinner som er sysselsatt er lavere enn menn. For det første har kvinner som deltar i introduksjonsprogrammet i snitt lavere utdanningsnivå enn menn. For å komme i arbeid i Norge er utdanningsnivå avgjørende. For det andre har kvinner en høyere gjennomsnittsalder enn mannlige introduksjonsprogramdeltagere, og alder er en faktor som har betydning for måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Yngre programdeltare har vesentlig høyere

måloppnåelse enn eldre. For det tredje deltar kvinner i mindre grad i arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet enn menn (imdi.no- ssb.no)

3. Kunnskapsstatus:³

Det er flere forskningsarbeider som omhandler introduksjonsprogrammet, men ikke noe forskning som er rettet direkte mot samarbeidet mellom NAV, flyktningetjeneste og voksenopplæring og som tar opp akkurat min problemstilling. Det ser altså ut til at det er behov for mer forskning om samarbeid mellom organisasjoner som jobber med introduksjonsprogrammet. Derfor ønsker jeg å undersøke samarbeidet mellom voksenopplæring, flyktningetjeneste og NAV.

Jeg har sett på to doktoravhandlinger som omhandler introduksjonsprogrammet.

Den første doktoravhandlingen er fra UIB 2017: *”Implementing integration programs: Accountability, coping, and the pursuit of performance”*, skrevet av Rebecca Lynn Radlick. Hun peker på at integrasjon av flyktninger er et viktig politikkfelt i Norge, spesielt når man vurderer velferdsstats bærekraft. Hun beskriver utviklingen av introduksjonsprogram i norske kommuner og sier at den organisatoriske forankringen av introduksjonsprogrammet varierer fra kommune til kommune. Introduksjonsprogram kan være organisert i NAV eller uavhengig av NAV. Uansett hvor programmet er organisert, må NAV, introduksjonsprogram og voksenopplæringen samarbeide. Det kan hende at introduksjonsprogram som er organisert utenfor NAV kan fungere bedre, dersom det er tydelig forhold mellom NAV og introduksjonsprogram.

Radlick (2017), setter også spesielt fokus på bakkebyråkratenes rolle i introduksjonsprogram. Hun påstår at personer som arbeider med integreringsprogram har forskjellig bakgrunn i ulike kommuner. I mange kommuner har bakkebyråkrater ikke noe faglig bakgrunn.

Bakkebyråkratenes stillingstitler er forskjellige fra kommune til kommune.

«Programveileder» og «kontaktperson» er de mest brukte titlene. Arbeidsoppgavene til bakkebyråkrater kan også variere mellom kommuner, men de er ansvarlig for karriereveiledning, utforming av individuell plan, informere og gi råd om regler og forventninger, oppfølging av språkpraksis og arbeidspraksis. De behandler også søknader som er knyttet til introduksjonsprogram (ibid:19, 20). Bakkebyråkrater er tjenesteytere som samhandler direkte med tjenestemottakere hvor bakkebyråkratene implementerer offentlig

³ Kapittel 3 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2020, oppgaven var forberedende arbeid til masteroppgaven i organisasjon og ledelse. Sidene dette gjelder i masteroppgaven er 16,17,18 og 19

politikk. De er relativt autonome fra organisasjonsmyndighet og de kan ha andre mål enn sine overordnede. Når de utfører sine arbeidsoppgaver, bruker de høy grad av skjønn (ibid:29). Radlick (2017. s, 3) påpeker også at bakkebyråkrater jobber under ulikt press. På grunn av mangel på ressurser, må de ofte jobbe med flere saker. De utvikler mestringsmekanismer, for eksempel prioriterer de å hjelpe en bruker som kan gi positive resultater. Når det gjelder bakkebyråkrater som jobber i introduksjonsprogrammet generelt, er det lite kjent hvordan de håndterer ulike utfordringer i sitt daglig arbeid med flyktninger.

I mitt litteratursøk har jeg oppdaget en annen forsker som heter Anne Britt Djuve. Hun har undersøkt temaer knyttet til flyktninger og introduksjonsprogrammet. Hun har mange publikasjoner som er relevant på min problemstilling. Anne Britt Djuve skrev doktoravhandling om introduksjonsordningen i desember 2010. Avhandlingstittel er: *”Er utviklingen av det norske introduksjonsprogrammet for innvandrere del av en generell europeisk trend mot assimilering?”* .

Avhandlingen setter fokus på politiske endringer på integreringsfeltet. Å integrere innvandrere i det norske samfunnet er en utfordring for velferdsstaten. Innvandrerbefolkningen er ganske heterogen når det gjelder kultur, utdanning, yrkeserfaring, helse, religion og levekår. Hun sier videre at det har skjedd store endringer i integreringspolitikken siden 1970. Introduksjonsordningen som kom i 2002, ble innført gradvis og fra 2004 var den rett og plikt for alle nyankomne flyktninger. Når den nye loven trådte i kraft var den et vannskille i politikken (Djuve 2010. s, 3).

Ifølge Djuve (2010. s, 29) har bakkebyråkratene en stor rolle i implementering av introduksjonsordningen. Hver deltager i introduksjonsprogrammet har en programrådgiver som samarbeider med deltageren for å utarbeide individuell plan. Denne planen inneholder målsettinger og kvalifiseringstiltak. Programrådgiverne har et stort rom for skjønn i utformingen av den enkelte individuelle plan. Stor rom for skjønn kan føre til ulik behandling i likeartede saker og gir mer makt til tjenesteutøverne. Samtidig er skjønnsutøving nødvendig, da offentlig politikk implementeres av bakkebyråkrater med å tolke gjeldende lover.

Bruk av skjønn i arbeidet med flyktninger var større før introduksjonsordningen. Etter at introduksjonsordningen påla kommuner å tilby nyankomne flyktninger et toårig kvalifiseringstiltak, oppnådde man en viss grad av standardisering av tilbudet. I løpet av

introduksjonsprogramperioden må kommunen tilby i det minste arbeidsrettede tiltak, norskopplæring og samfunnskunnskap. På den andre side har introduksjonsordningen gitt bakkebyråkratenes skjønn større makt; bakkebyråkratene har innflytelse på utforming av individuell plan. Denne makten er forankret i lovverket (ibid:213).

Det er et samspill mellom brukers medvirkning og bakkebyråkratens skjønn, og de er gjensidig avhengig av hverandre. Brukernes synspunkter må komme fram i introduksjonsprogrammet og de må ha innflytelse på programmets innhold. Samtidig vil bakkebyråkratenes skjønn avgjøre hvor mye påvirkningskraft brukerne får (Ibid:211).

I min søkeperiode fant jeg også en artikkel som er publisert i Fontene i mai 2020. Den er relevant for mitt tema. Artikkeltittelen er: *”Vi trenger en effektiv språk- og arbeidspraksis for innvandrere”* den ble skrevet av Djupvik A. R, Walseth E. , Soheim M., Andenes G. Inclusin P.B

Djupvik et al. (2020) fremhever at ny integrerings lov ble vedtatt i statsråd i april 2020 og vil gjelde 01.01.2021. Det er store endringer i loven, men målet om at flyktninger kommer raskest mulig ut i arbeid står fast. De påpeker også at koronakrisen har synliggjort at flere innvandrere har svak tilknytning til arbeidslivet, da det er de som først har blitt permittert eller mistet arbeidet.

Denne påstanden om at flere flyktninger har svak tilknytning til arbeidslivet samsvarer med Djuve (2010. s, 190) sine funn. Hun sier at ikke-vestlige innvandrere er overrepresenterte i arbeidslivets randsoner. De får ofte midlertidige og dårlig betalte jobber i visse bransjer.

Djupvik et al. (2020) påpeker i artikkelen videre at samarbeidet mellom flyktningetjenesten og NAV ikke er god nok. Mens flyktninger er i introduksjonsprogrammet, spiller NAV en passiv rolle og bakkebyråkratene i NAV ønsker å samarbeide med flyktningetjeneste mens flyktninger er på introduksjonsprogrammet. NAV vil bidra med arbeidslivskunnskap og yrkesveiledning i tidlig fase i introduksjonsprogrammet. NAVs bakkebyråkrater sier at flyktninger ofte blir gående uten aktivitet en periode etter avslutning av introduksjonsprogrammet. Sømløs overgang mellom praksis til arbeid og overgang fra introduksjonsprogram til NAV-tiltak går gjennom samarbeidet mellom NAV og flyktningetjenesten. Introduksjonsprogramets deltagere går på språkpraksis i programperioden. Det er viktig at praksisplassen kan lede fram til arbeid. Hensiktsmessig samarbeid mellom NAV og flyktingstjeneste kan bidra til at praksisplassen fungerer bedre i forhold til

språkutvikling og praksisplassen kan danne et grunnlag for lønnet arbeid.

Per dags dato finnes ikke faste rammer for samarbeid mellom bakkebyråkrater fra NAV og flyktningetjenesten. Det bør etableres gode retningslinjer for tidlig samarbeid rundt introduksjonsprogramdeltagere, da de ofte strever med overgangen fra introduksjonsprogram til arbeid (ibid).

Introduksjonsordningen er kommunens viktigste verktøy for å få nyankomne flyktninger raskt i arbeid eller utdanning. Hvorvidt man oppnår målet om at flyktninger skal bli økonomisk selvstendig, varierer fra kommune til kommune. Det er betydelige problemer for kommunene knyttet til tilpasning av innholdet i programmet og tilgang på gode og relevante tiltak. Det er også behov for samordning mellom ulike sektorer som har arbeidsoppgaver knyttet til introduksjonsordningen. (NOU 2017:2. s, 198).

Kommunene er ansvarlige for iverksetting av introduksjonsprogram og de skal samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten om planlegging og gjennomføring av programmet. Det er lite samarbeid mellom mange kommuner og NAV, selv om de har skriftlig samarbeidsavtale. Halvparten av norske kommuner har samarbeidsavtale med NAV om gjennomføring av introduksjonsprogram. Regjeringen ønsker at NAV må komme tidligere inn med tiltak i introduksjonsprogrammet. NAV må bistå både med individuelle planer og arbeidsmarkedsfaglig veiledning (ibid:201).

Introduksjonsprogrammet er organisert under ulike etater i kommuner og programmet er knyttet til flere departementer. Dette medfører store utfordringer i samarbeidet, da ulike sektorer har ulike mål og styringssystemer. Instanser som samarbeider om introduksjonsprogrammet, har ikke nødvendigvis de samme insentivene til måloppnåelse (ibid).

Radlick (2017) setter fokus på bakkebyråkraternes rolle i introduksjonsprogram, og Djuve (2010) gir oss et historisk blikk på utviklingen av introduksjonsprogrammet. Djuve (2020) ser på samarbeidet mellom NAV og flyktningetjenesten. Jeg setter fokus på bakkebyråkraternes samarbeid med andre instanser i programmet. Idet jeg setter fokus på samarbeidet, går jeg et skritt videre og avdekker mer av hva som skal til for å få til eller hindrer et samarbeid.

4. Teoretisk rammeverk⁴

For å belyse problemstillingen om hva som kan hemme eller fremme samarbeid mellom aktører i offentlig sektor for å oppnå målet om at flyktninger skal komme i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet, vil jeg bruke teori om samstyring/samarbeid og bakkebyråkrati og uregjerlige problemer. Flyktningetjeneste, voksenopplæring og NAV er avhengig av hverandre for å oppnå felles mål. Av den grunn er teori om samstyring/samarbeid vesentlig for å belyse problemstillingen. Bakkebyråkratene er de som skal gjennomføre samarbeid i praksis, og teori om bakkebyråkratiet er derfor relevant når utfordringer med samarbeid skal belyses. Det er ikke lett å lete etter løsninger som bidrar til at flere enn 60 % av deltagere kommer i arbeid eller utdanning. Det er flere årsaker til at cirka 40 prosent av introduksjonsprogramdeltagere kommer ikke i arbeid eller utdanning i programperioden. Derfor er teori om uregjerlige problemer relevant for å belyse min problemstilling.

4.1. Samarbeid, koordinering og samordning

Jacobsen (2004, s.81) sier at samordning, koordinering og samarbeid ofte oppfattes som synonymer, men det kan være et poeng å skille mellom dem. I en koordinering tilpasser man delene slik at helheten blir best mulig. Koordinering kan for eksempel bety at når en av tjenestene reduseres, må andre økes. Dette kan også bety at noen må gi seg, mens andre vinner gjennom. Derfor ligger i begrepet koordinering en kime til konflikt (ibid:82).

Samarbeid er et positivt ladet begrepet, fordi man blir enige seg imellom om hva man skal sette fokus på og hvordan de enkelte delene skal være. Når tjenester er gjensidig avhengig av hverandre og dette er tydelig for tjenester, skjer samarbeid (ibid).

Selv om samarbeid er et positivt ladet begrep, må man ofte innføre regler og rutiner som kan føre til ”tvungen koordinering”, med andre ord samordning. Når tredjepart pålegger andre å koordinere sine virksomheter, oppstår samordning. Hovedårsak til samordning er vanskeligheter med å skape frivillig samarbeid. Når man vil etablere samarbeid på tvers av

⁴Kapittel 4 inneholder direkte utsnitt og bearbejdet tekst som er hentet fra teoridelen i min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2020, og kurs SA6-409 Politikk, styring og endring i helse- og velferdssektoren med innlevert eksamen høst 2019. Begge oppgavene var forberedende arbeid til teorikapittelet i masteroppgaven i organisasjon og ledelse. Sidene dette gjelder i masteroppgaven er 20,21,22,23 og 24.

etater og instanser, må man forsøke å påvirke både den frivillige og den ”tvungne” koordineringen (ibid:83). Ved å øke bevisstheten om hvordan deloppgaver henger sammen, kan tjenester samarbeide målrettet. Når instanser får se hvor avhengige de er av hverandre, så vil de samarbeide frivillig (ibid: 85). Styring på tvers av instanser dreier seg om å finne en riktig balanse mellom påtvunget samhandling og frivillig samarbeid (Vabø & Vabo, 2015 s. 17).

Ødegård & Willumsen (2011, s. 189) fremhever at samarbeidet er et kompleks og vidt fenomen som omhandler flere nivåer i tjenestetilbudet; *personnivå*, det vil si samarbeid mellom personer, for eksempel mellom profesjonelle og/eller mellom profesjonelle og brukere, og *organisasjonsnivå*, det vil si mellom organisasjoner og tjenester.

Både Jacobsen, (2004, s. 87) og Harald Knudsen (2004, s. 51) påpeker at samarbeid mellom instanser er vanskelig, fordi særinteresser ofte er sterkere enn fellesinteresser. Det kan hende at målsetningene overlapper, men de er ikke identiske. Arbeidsrutinene er vanskelige å synkronisere. Forventninger kan ikke alltid innfris når man må ta hensyn til samarbeidsinstanser. Derfor kan samarbeid fungere mot sin hensikt.

4.2. Arbeidsdeling mellom instanser

Den norske velferdsstaten har komplekse og store oppgaver som blir delt inn i deloppgaver. Gjennom spesialisering kan man jobbe mer effektivt i det man gjør og hver enkelt deloppgave blir håndterbar, samtidig blir komplekse oppgaver blir delt inn i deloppgaver.

Tjenestemottakere ønsker helhetlig gode tjenester. De som ønsker god undervisning, ønsker seg også god omsorg, helse og andre helhetlige tjenester. For at offentlige tjenester skal gi gode helhetlige tjenester, må alle delene av tjenester fungere sammen. Av den grunn blir alle de enkelte instansene avhengig av hverandre. En instans kan jobbe godt, isolert sett, men det nytter ikke, hvis deltjeneste ikke inngår i en helhet (Jacobsen 2004, s. 76).

Gjennom formaliseringen samles deloppgaver i formelle enheter med sine ressurser og regler-rutiner. Enheter bestemmer selv, om hva de skal oppnå og hvordan. Når man samler deloppgaver innenfor formelle enheter, så prioriterer man koordinering internt i enheten på bekostning av koordinering mellom enheter. Formalisering av deloppgaver i formelle enheter kan føre til sektorforsvar, fordi ved formalisering av deloppgaver får vi en institusjonaliseringsprosess. Sentralt i denne prosessen står at ved å arbeide med den samme oppgaven over lengre tid lærer man seg en viss måte å se problemene på. Dermed blir man

sakte, men sikkert til en sektorforsvarer. Etter hvert mister man evnen til å se helheten, man ser bort fra andre, leter etter noen spesielle løsninger og vektlegger noen sider av sak mye mer enn andre (ibid: 78,79).

4.3. Ledelsens rolle i samarbeid

Koordinering av ulike tjenester krever ledelse (Røiseland & Vabo, 2016, s. 99). Samarbeid krever ressurser, de ulike aktørene som deltar i samarbeidet har egne mål og agendaer som de ønsker å forfølge. Av den grunn innebærer ledelse også at ledelsen må kjenne de ulike aktørene som deltar i samarbeidet, og sette seg inn i deres mål. Ting gjøres på ulike måter hos ulike instanser. For å utvikle tillitsfulle relasjoner, bør ledelsen vise respekt for ulikhetene i samarbeidet (ibid:98).

Ledelsesstil påvirker utviklingen av samarbeidsprosessen. Dersom ledelsen anerkjenner samarbeidsdeltagere, deres faglige tilnærminger og ideer, kan dette bidra til faglig utvikling. Gode samarbeidsprosesser vil ha stor betydning for hvilken tjenestekvalitet som til slutt når brukerne (Ødegård & Willumsen, 2011, s. 197). Ledelse tilrettelegger for god kommunikasjon og effektiv kunnskapsdeling i samarbeidet. Samtidig skapes tillit som er nødvendig for å oppnå felles mål. Uten tillit mellom deltakerne er det vanskelig å kommunisere og dele kunnskap på en effektiv måte. Å bygge tillit imellom seg krever ledelse og for å skape tillit er ledelses grunnleggende arbeid i samarbeid (Røiseland & Vabo, 2016, s. 99,100).

4.4. Uregjerlige problemer

Ifølge Vabø (2014, s. 16-17) håndterer organisasjoner som jobber med mennesker to type problemer; tamme og uregjerlige problem. Kjennetegningene til problemene er slik:

«Tamme» problem	«Uregjerlige» problem
<ul style="list-style-type: none">- Lar seg avgrense/definere (selv om de er kompliserte)- Har entydige årsaker- Det finnes klare kriterier for beste løsning- Det er åpenbart når problemet er løst- Løsningen kan overføres til andre tilsvarende problem- Løsningen er tekniske	<ul style="list-style-type: none">- Vanskelig å avgrense fra andre problemer- Har flertydige årsaker- Ingen objektive kriterier for beste løsning- Vanskelig å si når problemet er løst- Hvert problem er i prinsippet unikt- Løsninger er normative/politiske

Figur 2 Vabø og Vabo, 2014. Tekstboks 1.2: «Tamme» og «uregjerlige» problem

En ingeniør kan håndtere et tidkrevende, ytterst komplisert problem. Selv om det er vanskelig å løse, kan det likevel regnes som «tamme» problem, fordi det lar seg avgrense og årsaksforklare på entydig måte. Deres kunnskap om løsninger og feil lar seg overføre til andre tilsvarende problem. På den andre siden kan sosiale problemer som blant annet fattigdom og arbeidsledighet forstås som uregjerlige problemer. Etersom det ikke finnes noen korrekte løsninger som fungerer likt for alle personer eller grupper av personer som rammes. Problemer blir ikke løst en gang for alle og problemene påvirkes av mange forhold. Selv om det ikke finnes entydige, korrekte løsninger, betyr det ikke at disse problemene ikke kan håndteres. Deler av problemet kan ha i seg elementer av tamme problemer og del av problemet lar seg løse på en enkel måte. Uregjerlige problemer lar seg ikke løse dersom de sammensatte årsakskjedene overses. Det krever åpenhet og fleksibilitet overfor den sosiale konteksten problemene oppstår i (ibid17-18).

Offentlig organisasjoner er avhengige av å samarbeide med hverandre for å løse velferdsstatens mange oppgaver (ibid:19). Menneskebehandling organisasjoner er avhengig av bakkebyråkrater, da bakkebyråkratens måte å agere på som i siste instans bestemmer

politikken utfall (ibid:18). En offentlig instans eller en aktør kan ikke løse uregjerlige problemer alene. Å finne hensiktsmessige løsninger for uregjerlige problemer, krever samarbeid både på tvers av bakkebyråkratnivå og organisasjonsnivå.

4.5 Bakkebyråkrati

Lipsky (1980:13) fremhever at bakkebyråkratene spiller en stor rolle når det gjelder iverksetting av offentlig politikk. Bakkebyråkrater møter daglig individer som har differensierte behov og utfordringer. Bakkebyråkrater er relativt autonome fra organisatorisk myndighet og tar i bruk høy grad av skjønn når de møter individets utfordringer. Med bruk av skjønn og samspill med individet iverksettes offentlig politikk av bakkebyråkrater. Skjønnsutøving er nødvendig på grunn av arbeidets art (ibid:15). Mange offentlige organer gir bakkebyråkratene rom for skjønn. Profesjoners skjønnsutøvelse kan anses som både ønskelig og uunngåelig (Eriksen & Molander, 2018, s.161). Bakkebyråkratene er det siste leddet i den demokratiske styringskjeden. Borgerne møter her vedtatte lover og tiltak på det daglige operative nivå (ibid:168).

Skjønnsutøving av bakkebyråkrater er likevel ikke frikoplet fra regler, forskrifter og administrative system. Administratorer og yrkes- og samfunnsnormer strukturerer bakkebyråkraters valg av handling (Lipsky 1980:14). På den andre siden er normer, regler og prosedyrer åpne for fortolkning. Bakkebyråkrater, med andre ord velferdsstatsmedarbeidere som jobber i skolen, helse, velferd, politi og kriminalomsorg, iverksetter daglig politikk med å fortolke gjeldende prosedyrer og regler (ibid:15). Dette samsvarer med Eriksen & Molander (2008, s.161) sin påstand om at mange velferdsrettigheter er diffuse og at disse gir rom for skjønnsutøving til profesjonsutøver.

Ødegård & Willumsen, (2011, s. 85) hevder at personlige forestillinger om hvordan samarbeid skal foregå, setter spor i samarbeidet. Tjenesteyterne vil tilnærme seg samarbeid på hver sin måte. En offentlig ansattes forventning til samarbeidet kan være å komme frem til felles forståelse av et gitt problem, mens en annen ikke tenker det samme. Noen ansatte kan se på samarbeidet som en arena for informasjonsutveksling, mens andre ser etter løsninger. Derfor kan ulike samarbeidskonstruksjoner skape uklarheter eller problem i samarbeidsprosesser de deltar i.

5. Design og metode⁵

Jeg skal gjøre en kvalitativ studie, fordi jeg vil gå i dybden på det fenomenet som jeg studerer. Jeg vil gjennomføre en teoriinformert, abduktivt studie. Når man samler data og analyserer dem med utgangspunkt i teorier som er spesifisert før prosjektet, kaller man slike prosjektet *teoriinformerte prosjekt* (Bukve (2016 s, 88)). Selv om jeg har teori om samstyring/samarbeid og bakkebyråkrati i begynnelsen av studie, er jeg åpen for at andre teorier kan bli aktuelle underveis. Teorier hjelper å tolke data og å sette de inn i en sammenheng. Gjennom Abduktiv tenking kan man utvikle forskjellige forklaringer på det samme fenomenet vi studerer. Man kan bygge bro mellom teorier og data ved å praktisere abduktivt tenking. Dersom data ikke matcher teori om samstyring/samarbeid og bakkebyråkrati, i analysefasen, kan jeg finne en kompletterende teori for å analysere data (ibid 66,67).

Problemstillingen har blitt undersøkt med kvalitativt forskningsdesign, hvor jeg har brukt intervju som metode. Thaaard (2018 s, 16) påpeker at kontakter vi har med deltakere i felten, har betydning for hvordan vi utvikler data. Interaksjonen mellom intervjupersonen og forskeren preges av begge parters subjektive trekk (ibid: 104). Når vi kjenner miljøet og intervjupersoner fra før, har vi et utgangspunkt for å utvikle en forståelse” innenfra”. Erfaringer vi har i miljøet, kan påvirke forståelsen av det fenomenet vi forsker på. Det kan hende også tilknytning til miljøet fører til at vi overser forskjellige vesentlige punkter (ibid: 190). Jeg gjør oppmerksom på dette, fordi jeg jobber med introduksjonsprogram som bakkebyråkrat. Derfor vil jeg unngå å intervju personer som jeg kjenner i miljøet.

5.1. Undersøkelseutvalg

For å belyse min problemstilling og forskningsspørsmål har jeg intervjuet ledere og bakkebyråkrater som har arbeidsoppgaver knyttet til introduksjonsprogrammet. I følge Thagaard bør (2018. s,56) utvelgingsprosess og rekruttering av deltagere være hensiktsmessig

⁵ Kapittel 5 inneholder direkte utsnitt og bearbeidet tekst som er hentet fra min prosjektoppgave i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode med innlevert eksamen vår 2020, oppgaven var forberedende arbeid til masteroppgaven i organisasjon og ledelse. De sidene dette gjelder i masteroppgaven er 25-31.

for problemstilling. Mine utvalgsriterier er følgende:

- 3 ledere; 1 leder som jobber flyktningetjenesten, 1 leder som jobber i NAV og 1 leder fra voksenopplæring.
- Lederne og bakkebyråkrater må ha oppgaver knyttet til introduksjonsprogram eller ha erfaring og kunnskap om samarbeid med introduksjonsprogram.
- 3 bakkebyråkrater; 1 som jobber på flyktningetjeneste, 1 NAV og 1 som jobber på voksenopplæring,
- For å sikre god kjennskap til feltet, må utvalgte personer ha jobbet minst 2 år.
- For å få en størst mulig bredde i undersøkelsen må utvalget høre til ulike profesjoner.
- 1 mellomstor kommune skal representeres.

Jeg ville ikke inkludere flere kommuner og personer i studien for at studien skal bli overkommelig. Thaagard (2018. s, 59) sier at antall deltagere bør ikke være større enn at det er mulig å gjennomføre. Samtidig må utvalget være stort nok til å gi en forståelse av de fenomenene vi studerer.

5.2. Rekruttering av informanter

Jeg har brukt *snøballmetoden* og *strategisk utvelging*. Snøballmetoden dreier seg om at man tar kontakt med en person som er relevant for problemstillingen. Senere, gjennom denne personen rekrutterer man personer som er relevant for temaet. Strategisk utvelging handler om man velger personer og instanser som er egnet for å belyse problemstillingen. Dersom utvelgingsprosess er hensiktsmessig for problemstillingen, gir analysen av data forståelse av de fenomenene vi studerer (Thaagard 2018. s,54).

Først har jeg tatt kontakt med en mellomstor kommune, der det viste seg at flyktningetjenesten var organisert under NAV. Siden jeg setter fokus på samarbeidet mellom NAV, voksenopplæring og flyktningetjenesten, var den kommunen ikke helt egnet for min studie. Jeg måtte finne en annen kommune som hadde flyktningetjenesten organisert utenfor NAV. Derfor tok jeg kontakt med en annen kommune som er egnet for min studie. Jeg har intervjuet en leder fra flyktningetjenesten, en leder fra voksenopplæringen og 1 bakkebyråkrat som jobber i NAV, 1 lærer/ bakkebyråkrat som jobber på voksenopplæring og en bakkebyråkrater som jobber på flyktningetjenesten.

Jeg har tatt kontakt med en leder i NAV som har arbeidsoppgaver som er knyttet til introduksjonsprogram. Jeg har sendt flere eposter, samt vennlige påminnelser om jeg kan intervju lederen. Jeg har sendt informasjonsskriv til lederen. På en indirekte måte fikk jeg etter hvert beskjed at lederen er opptatt og ikke har tid til 1 times intervju. Jeg har sendt beskjed tilbake at jeg kan vente, og jeg kan tilpasse meg informants timeplan, men jeg fikk aldri svar fra lederen på en direkte måte. Jeg lyktes dermed ikke å få tak i en leder i NAV, slik jeg hadde planlagt.

5.3. Semistrukturert intervjuguide

Jeg har benyttet semistrukturert intervjuguide⁶, fordi jeg har valgt ut noen tema og teorier som jeg vil rette fokus mot, men samtidig ønsker jeg å være åpen for informantenes innspill og erfaringer.

Forskningsspørsmålene har jeg brukt til å utvikle tema/spørsmål til intervjuguiden. For at intervjupersonen skal gi utfyllende beskrivelser om de temaene jeg studerer, har jeg stilt oppmuntrende spørsmål som gjør at intervjupersonen erfaringer og synspunkter på de sentrale temaene kommer fram. Jeg prøvde å planlegge intervjuguiden så godt som mulig. Jeg har stilt spørsmål om hovedtemaene i prosjektet. Med semistrukturert intervju har jeg anvendt oppfølgingsspørsmål slik at jeg har fått mer konkrete og spesifikke svar. Når jeg ønsket at intervjupersoner skulle utdype et tema, har jeg stilt følgende oppfølgingsspørsmål: *Kan du si mer om...* Jeg har også bedt intervjupersonen konkretisere det vedkommende mente: *Hva mener du med....* Konkrete fortellinger bidrar til at vi får bedre inntrykk av intervjupersoners erfaringer. (Thaagard 2018 s, 95, 96).

Små pauser i løpet av intervju er viktig, da pausene gir både meg og intervjupersonen mulighet til å reflektere over samtalen. Mens deltagerer får anledning til å tenke om de ønsker å utdype det temaet vi snakker om, får jeg anledning til å tenke over fremdriften (ibid:96).

Intervjuguidespørsmålene formuleres på en slik måte at de bidrar til at intervjupersonen ønsker å fortelle om sine synspunkter og erfaringer. Spørsmålene må være åpne. Åpne

⁶ Vedlegg 4. intervjuguide

spørsmål oppmuntrer intervjupersonen til å fortelle sine meninger. Ledende spørsmål setter grenser for intervjupersonens svaralternativer. Man må unngå å stille ledende spørsmål, da ledende spørsmål gir intervjuet en retning som skaper forventninger om på hvilke måter intervjupersonene kan svare på spørsmålene. Ledende spørsmål er problematisk fordi intervjupersonen kan oppleve forventninger om å være enig eller uenig med intervjueren (ibid:97). Dette er ekstra viktig for meg, da jeg har fått erfaringer og kunnskap på disse temaene gjennom årene og det er lett havne i en situasjon der jeg stiller ja/nei-spørsmål. Mine tanker må ikke komme fram med ledende spørsmål i intervjuet. Det kan godt hende at intervjupersonen har en helt annen innsikt enn jeg har. Jeg må være bevisst på at jeg er der som intervjuer og så godt som mulig la intervjupersoners frie vurderinger kommer fram. Samtidig bør vi unngå ” hvorfor-spørsmål”. Når vi ber vedkommende begrunne sine handlinger, kan de komme i forsvarsposisjon. For at intervjuet skal bli vellykket bør vi ha gode nok kunnskaper om konteksten og vi må ha kunnskap om intervjupersonens situasjon. (ibid: 94,97).

5.4. Validitet og reliabilitet

Siden jeg har valgt å studere et tema som jeg er nær, er det viktig at jeg må være bevisst på dette når jeg gjennomfører intervjuer. Når jeg intervjuer både ledere og bakkebyråkrater, må deres erfaringer og tanker komme fram, ikke mine synpunkter. Hvis man forsker på en problemstilling som er nær, må man reflektere over dette. Jeg vil fremheve her at jeg har ikke intervjuet personer som jeg jobber sammen med, eller som jeg kjenner i feltet. Her er det viktig å kaste lys over temaet om validitet og reliabilitet.

Både Bukve (2016. s, 101) og Thaagard (2018. s, 19) påpeker at reliabilitet dreier seg om hvorvidt forskningen er pålitelig. Reliabilitet innebærer at vi gjør rede for hvordan vi utvikler data og vi bør beskrive den kontakt vi har etablert i studien (Thaagard 2018 s,181). I lys av dette tenker jeg at jeg må beskrive nærmere de kontaktene jeg kommer til å etablere i studien, samtidig må jeg grundig gjøre rede for hvordan jeg har kommet frem til resultatene i studien. De ulike skrittene i forskningsprosessen må bli åpen og pålitelig. Jeg må redegjøre for blant annet hvordan jeg har valgt deltakere til prosjektet, hvilke kontakter jeg har etablert, samt hvordan har jeg utviklet data. Forskningsprosessen må være transparent slik at leseren kan vurdere kvaliteten av prosjektet (ibid:200).

Thaagard (2018 s, 19) fremhever videre at validitet knytter vi til spørsmålet om forskningens gyldighet. Hun sier videre følgende: ”*Viktige spørsmål for den forståelse vi utvikler, er om vi har en tilknytning innenfor det miljøet vi studerer eller vi har en posisjon som utenforstående*” (ibid:181).

Validitet handler også om at metoden må være egnet til å undersøke det fenomenet vi undersøker slik at man kan få dypere forståelse av det fenomenet (Kvale & Brinkman (2015, s, 276).

Siden jeg har intervjuet relativt få personer, kan ikke intervjuresultatene generaliseres (Kvale & Brinkman 2015, s, 200, 289). Dette betyr at dataene jeg kommer til å få gjennom studien ikke vil gjelde alle introduksjonsprogram, men jeg kan finne noen tendenser som kan si noe om hva som vil være sannsynlig å finne i andre liknende kontekster.

5.5. Gjennomføring av intervju

Siden jeg har utført kvalitative intervju, har jeg søkt om godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata⁷, (NSD). Alle informantene mine har fått tilsendt informasjonsskriv⁸ og jeg har gått gjennom samtykkeskjema før intervju⁹. Jeg har spurt informantene mine før intervju om de har fått tilstrekkelig informasjon om prosjektet. Mens fire av informantene sa, de har fått god nok informasjon om prosjektet, sa en av informanten at informanten ikke har lest tilsendt informasjonsskriv, så jeg har gått gjennom informasjonsskriv i forkant av intervju.

Her vil jeg presisere at intervjuene ble gjennomført midt i pandemien-Covid-19. På grunn av restriksjoner ble intervjuene gjennomført på Teams. Jeg opplevde at informantene mine ga ærlige svar, samtidig opplevde jeg også i intervjuene at å stille spørsmål om hva som hemmer samarbeidet, kan være ubehagelig for noen av de informantene. Å tenke samarbeidsutfordringer og sette ord på det kan være ubehagelig for noen.

Som jeg har nevnt tidligere jobber jeg med introduksjonsprogrammet og gjennom årene med arbeidserfaring, har jeg fått mange tanker om hva som hemmer og fremmer i samarbeidet. I forkant av intervjuene var jeg bevisst på at mine tanker skulle ikke komme fram; informantenes tanker måtte komme fram. Jeg opplevde likevel at jeg ønsket å uttrykke noen

⁷ Vedlegg 1- godkjenning fra NSD

⁸ Vedlegg 2 - informasjonsskriv

⁹ Vedlegg3. Samtykkeskjema

tanker om noen spørsmål, men jeg klarte å stoppe meg. Noen ganger tenkte jeg inni meg slik «... kanskje jeg må kommentere litt her, så tenkte jeg at nei, jeg må ikke si noe, la informantene fortelle». Selv om jeg opplevde noen dilemmaer hvorvidt mine synspunkter kommer fram i intervjuer, har jeg klart å intervju informantene på en etisk forsvarlig måte. Samtidig kan jeg si at å jobbe på samme feltet som mine informanter, hjalp meg til å forstå og analysere deres svar.

Kvale & Brinkman (2015, s, 205-206) peker på at det er flere måter å registrere intervjuer på. Jeg har brukt lydopptaker. Opptakene har jeg overført direkte til en datamaskin, senere transkriberte jeg dem for analyse. Når intervjuene konverteres til tekst, blir intervjusamtalene strukturert og de er bedre egnet for analyse. Thaagard (2018 s, 117) sier at tekstanalyse innebærer å fortolke hva teksten betyr. Teksten omfatter både muntlig og skriftlig data

5.6. Analyseform

Jeg vil ta utgangspunkt i en hermeneutisk fortolkende analyseform. Hermeneutikken er først utviklet som en metode for bibeltolkning. Etter hvert utviklet hermeneutikken seg til allmenn metode for filologisk teksttolkning. Hermeneutikken utviklet seg videre fra teksttolkning til å se sosiale fenomener i lys av den historiske og sosiale konteksten. I den hermeneutiske sirkelen blir hver ytring eller hvert tekstelement tolket som del av en helhet (Bukve, 2016, s.68-71).

”...Hermeneutikken bygger på prinsippet om at mening bare kan forstås i lys av den sammenheng det vi studerer, er en del av. Vi forstå delen i lys av helheten ...” Thaagard (2018 s, 37).

Thaagard (2018 s, 154) fremhever også at *”kjernen i kvalitativ analyse er at vi reflekterer over hvordan vi kan forstå dataene, og hvilke begreper vi synes er best egnet til å uttrykke meningsinnholdet”*. Vi må sette fokus på fremgangsmåter for å organisere data når vi arbeider med teksten. En viktig forutsetning for å benytte databehandling i kvalitative analyser, er systematisering av tekst. Før man begynner å analysere teksten, må man lese teksten inngående for å få en god oversikt over innholdet og hvilke fenomener teksten kan gi en forståelse av. Når vi leser teksten flere ganger, får vi bedre muligheter til å se nye mønstre i dataene. Det er nyttig også å lytte til opptakene flere ganger for å få nye innsikter. Det er hensiktsmessig også at vi noterer hvordan vi begrunner den forståelsen vi synes at teksten gir

uttrykk for. Man reflekterer med kritisk blikk når man leser teksten Kontakten vi har hatt med deltagere i felten påvirker oss, og vi utvikler allerede noe analytiske blikk (ibid 151-153).

Den vanligste formen for analyse i kvalitativ studie er kategorisering. Koder defineres som betegnelser som symboliserer meningsinnholdet i teksten. Med koding kan man dele opp teksten og betegne utsnitt av teksten med kodeord. Gjennom kodebetegnelser kan vi søke og finne igjen utsnitt av teksten som beskriver de temaer koden gir uttrykk for (ibid:153).

Kategorisering av data som er kodet, bidrar til å fremheve sentrale mønstre i dataene. Mens kategorisering hjelper å organisere data, bidrar det samtidig til å redusere vår oppmerksomhet overfor data som ikke er inkludert i kategoriene. Det er vesentlig at vi i analysen utvikler kodeord (ibid:154, 155). Vi må sette oss grundig inn i deltagerens erfaringer før vi starter kodingen, da er det vesentlig at vi får inntrykk av hva intervjupersonene formidler (ibid:153).

I neste kapittel analyserer jeg intervjuene som jeg har gjennomført.

6. Analyse av intervjuene

I dette kapitlet vil jeg gjennom analyse av intervjuene undersøke hva som kan hemme eller fremme samarbeid mellom aktører i offentlig sektor for å oppnå målet om at flyktninger skal komme i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet. Problemstillingen belyses gjennom de tre forskningsspørsmålene som jeg gjorde rede for i innledningskapitlet.

6.1 Forskningsspørsmål 1

Hvordan samarbeider NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten på leder og bakkebyråkratnivå i introduksjonsprogrammet?

- Har NAV, voksenopplæring eller andre tjenester inngått en skriftlig samarbeidsavtale om introduksjonsprogrammet? Opplever lederer og bakkebyråkrater at det er viktig å ha skriftlig samarbeidsavtale for å få et godt samarbeidet?
- Hvordan koordineres samarbeidet om introduksjonsprogrammet?

6.1.1 Samarbeid på ledernivå i introduksjonsprogrammet

I dette delkapitlet undersøker jeg hvordan samarbeidet mellom NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten foregår både på ledernivå og bakkebyråkratnivå.

Alle informanter som deltok i studien, både ledere og bakkebyråkrater, påpekte at det er samarbeid mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen, og mellom NAV og flyktningetjenesten i introduksjonsprogrammet. En informant ga uttrykk for at norskopplæring er det største tiltaket i introduksjonsprogrammet. Derfor har voksenopplæringen og flyktningetjenesten tett samarbeid på ledernivå. De møter ukentlig og tar opp saker knyttet til introduksjonsprogrammet, og de vil se på sakene på en helhetlig måte. Når det gjelder samarbeidet med NAV, beskriver en informant det slik: «*I forhold til samarbeidet med NAV, handler det om jeg skal sørge for at vi har samarbeidsavtale som er gjeldende.*

Samarbeidsavtalen viser hva ansvar og rolle har min tjeneste og hva ansvar og rolle har NAV i introduksjonsprogrammet». Informantene påpekte også at de samarbeider utenom de vanlige faste møtene. Det ble etablert et tverrfaglig og tverretatlig team som heter ressursteam der NAV, voksenopplæring, flyktningetjeneste, PPT og helsetjeneste representeres både på

ledernivå og bakkebyråkratnivå. Ressursteamet gir tjeneste også utenom introduksjonsprogrammet.

En av de informantene understreket at på ressursteam tar de opp både enkeltsaker og systemsaker der de samarbeider med andre instanser rundt enkelte elever som har hatt fysiske eller psykiske utfordringer, klasser eller grupper. Når det gjelder samarbeidet mellom NAV og voksenopplæring sier informanten at voksenopplæringen har samarbeidet med NAV i forbindelse med et prosjekt som voksenopplæringen var med i. Informanten fortsetter slik: *«... ellers så tror ikke det har vært faste møter med NAV, men vi så på siste ressursteammøte at det var mye folk fra NAV, det var nyttig. Svakeste elever har kanskje stor sjanse for å havne i NAV-systemet for de er analfabeter, aldri gått på skole. Det er vanskelig norskopplæring og integrering for de svakeste, det var veldig nyttig møte med NAV ...»* Informanten påpekte videre at det ikke er samarbeid med NAV og voksenopplæring på ledernivå knyttet til introduksjonsprogrammet, men det er samarbeid med NAV på ledernivå knyttet til prosjekter. Samtidig understrekte de fleste informantene at det er jevnlig samarbeide mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen på ledernivå.

6.1.2 Samarbeid på bakkebyråkratnivå i introduksjonsprogrammet

En av de informantene fremhevet at flyktningetjenesten ved bakkebyråkrater koordinerer introduksjonsprogrammet for flyktninger som er bosatt i kommunen. Informanten ga videre uttrykk for at i startfasen i introduksjonsprogrammet kan de samarbeide med NAV når enkelte introduksjonsprogramdeltagere har behov for sosialstønad og supplerende til livsopphold. Hvis noen skal ha permisjon fra introduksjonsprogrammet og skal søke om engangsstønad, hjelper de dem. Informanten tar kontakt med NAV, og bidrar til å fylle ut ulike typer søknadskjemaer. Det er hyppig samarbeid med NAV og flyktningetjenesten i slutten av introduksjonsprogrammet. Informanten beskriver dette slik: *«I slutten av introduksjonsprogrammet har jeg kontakt med NAV, overfører deltager til NAV for videre kvalifisering. For å sikre at flyktninger ikke kommer i vakuum når introduksjonsprogrammet er ferdig, sikrer jeg en god overgang til NAV, den overgangen fungerer bra».*

Når det gjelder samarbeid mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten påpekte de fleste informantene at det er jevnlig samarbeid mellom voksenopplæringen og

flyktingetjenesten på bakkebyråkratnivå. Samarbeidet dreier seg ofte om utarbeiding og revurdering av individuell plan. Det er også enkelt sporadiske samarbeid om enkelte introduksjonsprogramdeltagere.

En av de informantene understreket at det er ingen kontakt med NAV på bakkebyråkratnivå vedrørende enkelte introduksjonsprogramdeltagere. Informanten sa videre slik; *«jeg har akkurat nå ingen elever tilknyttet NAV, men jeg tror ikke det er mye kontakt med NAV om enkeltelever. Kontakten går mellom rektor og NAV. Vi har kontakt med flyktingetjenesten, men ingen kontakt med NAV»*.

En annen informant ga uttrykk for at NAV ikke har hovedoppfølging av introduksjonsprogram, men ved slutten av introduksjonsprogram tar NAV hovedoppfølgingsansvaret. Informanten påpeker videre at NAV og flyktingetjenesten har skriftlig samarbeidsavtale som regulerer samarbeidet på bakkebyråkrat-, leder- og systemnivå. Informanten sier videre at NAV opprettet to stillinger som jobber bare med flyktinger for noen år siden. De ansatte deltar i ressursteam. Formålet med ressursteamet er helhetlig oppfølging av enkelte deltagere på en konkret måte. NAV samarbeider der med voksenopplæringen, flyktingetjenesten, barneverntjenesten, helsetjenesten og PPT. Dermed fungerer systemet rundt en bruker. Saker som kan tas opp på møtet kan være knyttet til introduksjonsprogramdeltagere.

6.1.3. Oppsummering

De fleste informantene ga uttrykk for at det er samarbeid mellom voksenopplæring og flyktingetjenesten og samarbeid mellom flyktingetjenesten og NAVs ledernivå.

Voksenopplæringen samarbeider med NAV på ledernivå, men samarbeidet var knyttet til prosjekt, ikke til introduksjonsprogrammet. Samtidig er det tverretattlig samarbeid mellom flyktingetjenesten, voksenopplæringen, NAV, PPT og helsetjenester. Det blir ofte tatt opp saker knyttet til introduksjonsprogramdeltagere. Lederne ga uttrykk for at dette samarbeidet er nyttig.

De fleste informantene ga uttrykk for at det var enten lite eller ikke noe samarbeid mellom NAV og voksenopplæringen, knyttet til introduksjonsprogrammet. Samarbeidsavtale gjelder

for NAV og flyktningetjenesten, ikke voksenopplæringen, men flyktningetjenesten har egen avtale med voksenopplæringen. Det er ikke felles avtale der tre instanser - NAV, voksenopplæring og flyktningetjeneste - er inkludert.

6.1.4. Funn:

1. Det er ikke samarbeid mellom NAV og voksenopplæringen på ledernivå knyttet til introduksjonsprogrammet, men det er samarbeid som knyttet til et prosjekt på ledernivå
2. Flere tjenester samarbeider under ressursteam, de tar saker knyttet til introduksjonsprogramdeltagere.
3. NAV og flyktningetjenesten samarbeider hovedsakelig ved slutten av introduksjonsprogrammet, mens flyktningetjenesten samarbeider kontinuerlig med voksenopplæringen i introduksjonsprogramperioden.

6.2. Forskningsspørsmål 2

Hva er de viktigste drivere og hindringer for samarbeid for ledere som jobber i feltet?

For at flyktninger skal komme i jobb eller utdanning i introduksjonsprogrammet, er det viktig at både ledere og bakkebyråkrater i de ulike instansene klarer å samarbeide. Nå skal vi først se på hva lederne sier om hvordan samarbeidet fungerer

6.2.1 Manglende fokus på felles mål

Lederne ga uttrykk for at de ulike tjenestene har ulikt fokus på hva som skal være innholdet i introduksjonsprogrammet og hvordan man blir kvalifisert i introduksjonsprogramperioden. Det ble blant informantene gitt uttrykk for at på ledernivå er det stor enighet om at arbeidsrettede tiltak er en måte å lære norsk på. Voksenopplæringen har ansvar for norskopplæringen og for at introduksjonsprogramdeltagere oppnår sine norskmål og tar sine norsksprøver. Voksenopplæringen og flyktningetjenesten har utarbeidet en modell for hvordan de kan jobber mer arbeidsrettet, og den skal prøves ut 2021. Det vil vise seg om den har gevinst.

En av informantene understreket at samarbeidet med voksenopplæringen ikke er optimalt, og at det er manglende fokus på felles mål. Informanten forsettet videre slik: «*flyktningetjenesten*

og NAV står på en side veldig tydelig og sier at man kan kvalifisere seg på andre måter enn å sitte på skolebenken for å lære norsk. Vi mener jo at arbeidsrettede tiltak er en måte å lære norsk på samtidig». Informanten ga videre uttrykk for at manglende fokus på felles mål er et problem. De ulike tjenestene har egne mål og er mest opptatt av egen måloppnåelse; etter introduksjonsloven har flyktningetjenesten mål om at flere flyktninger blir skrevet ut til arbeid eller utdanning i løpet av introduksjonsprogramperioden. Voksenopplæring har en målsetting at om flyktninger skal oppnå sitt norskmål og at de skal ta norskprøver. Voksenopplæringer har ikke nødvendigvis mål om at flyktninger skal gå ut i arbeid eller utdanning. Det er ulik forståelse av lovverk og silotenkning. Mens voksenopplæringen er opptatt av sin del av lovverket, har flyktningetjenesten ansvar for helheten.

Informanten understreket videre at det er et skjæringspunkt i introduksjonsloven.

Voksenopplæringen forankres i introduksjonsloven som helhetlig på lik linje med flyktningetjenesten, men voksenopplæringen har «låst seg til» kapittel 4 som går på norsk i loven, de ser ikke introduksjonsloven på en helhetlig måte. Derfor har voksenopplæringen og flyktningetjenesten ulike ståsted i forhold til introduksjonsprogrammets innhold. Informanten sier videre at introduksjonsprogrammet er rigid i forhold til hvor lenge en flyktning kan være i programmet. Introduksjonsprogrammet er rett og plikt 2 år, norsk og behovsprøvd norsk går ut over 3 år. Det å lære språk tar lengre tid enn introduksjonsprogrammets varighet.

Informanten sa videre at «Her er det en kime til utfordring mellom tjenestene fordi lovverker er ikke så tydelig». Det ble trukket fram av informanten at ny introduksjonslov trer i kraft januar 2021, og den er annerledes enn dagens introduksjonslov. Ny lov er spisset i forhold til differensiering av programtid og norskopplæring. Loven sier at flyktninger som har videregående skole og høyere utdanning skal få 3-6 måneder programtid og pluss 6 måneder mulighet til forlengelse av program. De skal ha kortere programtid for å oppnå mål om norsknivå og sluttmaal. Derfor krever den nye loven enda tettere samarbeid mellom tjenester.

En informant ga uttrykk for at voksenopplæringen ikke bare har flyktninger, de har like mange deltagere som ikke går på introduksjonsprogrammet. Sosialhjelpsmottakere og kvalifiseringsprogram (KVP)-deltagere går også på norskkurs på voksenopplæringen. Av den grunn setter voksenopplæringen ikke fokus bare på kravene om introduksjonsprogram.

Det ble av de fleste av informantene trukket fram at to stillinger i NAV var knyttet tett til flyktningarbeid, og at flyktningetjenesten samarbeider med dem kontinuerlig. Gjennom

samarbeid med NAV og flyktningetjenesten blir tiltakskjeden i introduksjonsprogrammet sammenhengende. NAV tilbyr flyktninger arbeidskvalifiserende tiltak etter introduksjonsprogrammet. Det ble også fremhevet at flyktninger kan falle utenfor arbeidsmarkedet, da de har lav formell kompetanse og liten yrkeserfaring. NAV, voksenopplæring og flyktningetjeneste sine felles interesser er å ha fokus på flyktningarbeid. Dersom flere flyktninger kommer inn i NAV sosial, koster det mye både for kommunene og samfunnet, det er derfor inkludering av flyktninger i arbeidslivet er viktig.

Noen av informantene påpekte at ledelsens rolle i samarbeid er viktig. Samarbeidet bør forankres i ledelsen og formidles ned i organisasjonen. På den måten er leder en pådriver for samarbeidet med andre instanser. En av de informantene sa det slik, *«jeg er den som har størst eierforhold til introloven, og jeg skal levere introloven og måloppnåelse. Min interesse er at vi har godt samarbeid og vi holder fokuset oppe. Jeg er den som må stå i kommunestyret og fortelle»*.

Når det gjelder hvordan personlige konstruksjoner av ledere og bakkebyråkrater påvirker samarbeidet, ble det vist til at samarbeidet er tett knyttet til evnen til å samarbeide og evnen til å tenke at man ikke klarer å løse utfordringer alene. Man er avhengig av flere forhold for å lykkes. Personlighet; hvordan tar man initiativ, måten å kommunisere på med andre aktører i samarbeidet, og måten å skape engasjement i samarbeidet er viktig. Det kom fram at personlig egenskaper spiller stor rolle i samarbeidet.

6.2.2 «Integrering og inkludering er jo wicked issues»

På spørsmål om det er tydelig arbeidsfordeling mellom instanser - NAV, flyktningetjeneste og voksenopplæring i introduksjonsprogrammet, kom det fram at det er tydelig på noen områder og mindre tydelig på andre områder. Dette henger sammen med at instansene har ulike holdninger om hva som er rette tiltak i introduksjonsprogrammet. En av informantene understreker det slik: *«vi er ikke så gode på arbeidsretting fordi at vi har ulik holdning om hva som er det viktigste og hva vi mener er det viktigste, og vi har ulik holdning til hvordan vi lærer norsk. Når jeg ønsker å ha deltagere ut på språkpraksis, at vi tenker at dette er veien å gå, så har vi ikke nødvendigvis den støtten fra voksenopplæringen. Jeg mener at språkpraksis er viktigste suksessfaktor og at dette er et godt tiltak»*. Samtidig påpeker informanten at flyktningarbeid er vanskelig, fordi rette tiltak i introduksjonsprogrammet kan variere fra

person til person og informanten legger til følgende: «*Integrering og inkludering er jo wicked issues/problem, dette er et vanskelig felt, ikke så enkelt, i forhold til hva som er det rette, tenker jeg*». På spørsmål om hva informanten legger i «*integrering, inkludering er wicked issues*», ga informanten uttrykk for at innvandring generelt og innvandringspolitikken er wicked issues. Politikken legger føringer på hva de rette tiltakene vil være, men utfordringen er at man kan få utilsiktede konsekvenser, og det kan være vanskelig å forutsi de utilsiktede konsekvensene. Dette gjør at integreringsarbeid er et spennende og vanskelig felt å navigere. Det er ikke bare ett tiltak som gjelder for alle programdeltagere.

En annen informant sa at voksenopplæringen ønsker at introduksjonsprogramdeltagere skal være mest mulig på skolebenken. Det er uenighet mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten om hva som er best for flyktninger. Av den grunn kan bakkebyråkrater som jobber på voksenopplæringen og i flyktningetjenesten snakke stygt om hverandre. Det har dårlig effekt på samarbeidet og på flyktninger som får norskopplæring på voksenopplæringen. Denne uenigheten startet et tidspunkt i fortiden og man kan fortsatt se sporene. En informant beskriver dette slik: «*Det handler om at det har skjært en gang i tiden, kommunikasjon eller samarbeids-biten, noen grums fra fortiden som hele tiden hjemsøker*».

Informanten understreket videre at lærernes hovedoppgave er å lære flyktninger norsk, men de må bidra til felleskapet. Deltagerne bør ha mulighet for å delta i forskjellige tiltak blant annet språkpraksis, selv om hovedtiltaket er norskopplæring. I samarbeid med voksenopplæring og flyktningetjenesten lages en individuell plan som viser når en flykting kan begynne å ha arbeids- eller utdanningsrettede tiltak ved siden av norskopplæring. Når individuell plan krever det bør voksenopplæring tilrettelegge for andre tiltak i introduksjonsprogrammet. Samtidig påpeker informanten at når en deltager tas ut til språkpraksis kan de ikke oppnå god språklig progresjon, når deltageren trenger mer norsk på skole. Da kan det igjen oppstå uenighet med flyktningetjenesten. Informanten understreker videre at de fleste lærerne som jobber på voksenopplæringen ikke har tro på språkpraksis, de vil heller ha elevene på norskkurs. Samtidig har mange flyktninger dårlige erfaringer med språkpraksis. Det er bare noen få som har positive erfaringer med språkpraksis. Dette kom ofte fram på introrådsmøtet der introduksjonsprogramdeltagere flere ganger sa at de har dårlige erfaringer med språkpraksis. På introrådsmøte deltar representanter fra flyktningetjenesten, voksenopplæringen og introduksjonsprogramdeltagere.

En annen informant sa at for en lærer er målet å undervise norsk og skape et klima der folk mottar læring. Det kunne blitt vanskelig for eksempel når lærerne hadde ansvar for alle de «upopulære» avgjørelsene. Det er veldig bra at voksenopplæringen ikke har ansvar for økonomi, hvor mange kroner og ører deltagerne får. Saker knyttet til økonomi skaper et klima hvor det er vanskelig å lære norsk. Derfor er det en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom tjenester i introduksjonsprogrammet. En god pedagogikk krever at det må skapes et klima der deltagerne lærer norsk.

6.2.3 Samarbeidet er ferskvare

En informant påpekte at dialog, å tørre å være åpen for ulikhetene instanser har og å jobbe for en felles forståelse, fremmer samarbeidet. Informanten sa videre at samarbeidet handler mye om dialog, og det handler om å tørre å være åpen fordi instanser har ulike ståsted og syn. Samarbeidet handler også om gjennom felles forståelse og vilje å kunne skape noe sammen og noe bedre. Informanten uttalte seg videre slik:

«det er noe viktig, det vil jeg absolutt si at samarbeidet er ferskvare; det betyr at du må hele tiden investere, hvis den skal fungere. Samarbeid er ikke noe man gjør og bestemmer bare engang og som man legger på hyllen og tenker at dette er for alltid. Det er det ikke. Det handler om investeringer hele tiden i forhold til møtepunkt, dialog, saksdrøftinger, finne gode løsninger i felleskap. For meg er dette ferskvare som gjør at selv om vi er på vei til et bedre sted, og har kommet store steg, lengre enn vi var for noen år siden, vi må ha fokus på dette hele tiden. Viktig for meg at vi har tette møtepunkt, særlig med voksenopplæringen, fordi at de er så stor tiltaksleverandør inn i introduksjonsprogrammet».

Noen av informantene ga uttrykk for at samarbeidet kan innebære endring i organisasjonsprosess. Aktører som jobber i forskjellige instanser i introduksjonsprogrammet, har ulike holdning til endringer. For noen er endring krevende, det å stå i usikkerhet. Mens for noen er endring spennende og komfortabelt. Endring i organisasjoner krever endringskapasitet og endringsvilje.

6.2.4. Begrensede ressurser

De fleste informantene trakk fram at begrensede ressurser kan påvirke samarbeidet. Flyktningetjenesten får integreringstilskudd hvert år, og det ligger som en forutsetning at flyktningetjenesten driftes innenfor forskuddsrammene som kommunen får fra staten. Økonomiske rammer setter begrensinger i forhold til hvor mange som kan jobbe i flyktningetjenesten og hvilke typer tiltak som kan settes inn i introduksjonsprogrammet. En av informanten påpekte at voksenopplæringen vil bruke ressursene på undervisning mens flyktningetjenesten vil bruke ressursene på arbeidsrettet tiltak. Uenigheten handler ikke bare om hva som er riktig tiltak, den handler også om hvordan man bruker de begrensede ressursene man har til rådighet i introduksjonsprogrammet.

6.2.5. Er samlokalisering av tjenester viktig for samarbeidet?

De fleste informantene som deltok i studien, ga uttrykk for at samlokalisering av tjenester fremmer samarbeidet. De påpekte at når organisasjoner som har felles målsetninger ligger under samme tak, slipper de å reise, ringe og besøke hverandre. Det er planlagt ny arbeidsplass, og om noen år skal flyktningetjenesten og voksenopplæringen flytte inn på den nye arbeidsplassen, og de fleste har tro på at kommunikasjonen mellom organisasjoner blir bedre. En informant sa at *«tidligere har vi jobbet med intro, de hadde kontor ved siden av meg i gangen, da hadde vi godt samarbeid, da kunne vi gå inngangen til dem når vi lurte på noe. Nå har de flyttet til nytt lokale og det har blitt vanskeligere å ta kontakt, på en måte er det distanse mellom oss som skal samarbeide. Tidligere har vi bare gått innom og snakket sammen»*.

6.2.6 Fremmer tilsyn samarbeidet?

Et par av informantene fortalte at tjenestene som jobber med introduksjonsprogrammet fikk tilsyn for noen år siden. Etter tilsynet har de startet en prosess hvor voksenopplæring og flyktningetjenesten har samarbeidet tettere og samarbeidet har blitt bedre. Ledelsen har tilrettelagt samarbeidet for bakkebyråkrater som jobber i flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Noen av informantene påpekte at felles fagdager med andre instanser fremmer samarbeidet. Fagdager som tar sikte på økt felles kompetanse om introduksjonsprogram hjelper aktørene til å forstå hverandre, og den forbedrer samarbeidet.

6.2.7. Oppsummering

Informantene vektla at flyktningetjenesten og voksenopplæringen ikke har noe felles mål knyttet til introduksjonsprogram. Det er vanskelig å sette inn tiltak som omfavner alle flyktninger, da integrering og spørsmålet om hvordan flyktninger kommer i arbeid og utdanning, er uregjerlige problemer. Det er uenighet mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen når det gjelder hva som er best tiltak i introduksjonsprogrammet, og lærerne har lite tro på effekten av språkpraksis. For å få til godt samarbeid mellom aktører i offentlig sektor, er det behov for kontinuerlig satsting på samarbeidet, fordi samarbeidet er «ferskvare». Man samarbeider ikke bare en gang eller iblant, dette er del av organisasjonslivet. Ledelsens rolle i samarbeidet er viktig, og samarbeidet bør forankres fra ledelsen og ned i organisasjonen. Personligkompetanse/egnethet av lederne og bakkebyråkrater om samarbeid påvirker samarbeidet.

Det ble påpekt av informanter at det ikke er noe samarbeid mellom NAV og voksenopplæringen. Det kom også fram at begrensede ressurser i form av ansatte og økonomiske midler setter grense på organisasjoner. Uenighet mellom tjenester handler ikke bare om hva som er riktig tiltak i introduksjonsprogrammet. Uenighet i samarbeidet handler også om hvordan tjenester bruker sine ressurser.

Det kom også fram at tilsyn fra et overordnet organ forbedrer samarbeidet. Felles fagdager sammen med flere tjenester som jobber på feltet, er også et godt verktøy for å skape felles forståelse blant tjenester, og den har gode effekt på samarbeidet.

6.2.8. Funns:

1. Manglende felles mål mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Mens flyktningetjenesten og NAV vektlegger arbeidsretting i introduksjonsprogrammet, setter voksenopplæringen fokus på norskopplæring.
2. «Samarbeidet er «ferskvare», kontinuerlig satsing på samarbeidet er viktig, samarbeid vedlikeholdes over tid.
3. Integrering og hvordan flyktninger kommer i arbeid er «wicked issues».
4. Manglende eller begrensede ressurser setter i grenser for samarbeid.

5. samarbeid og endringer forankres på ledernivå i en organisasjon.
6. Samlokalisering av tjenester fremmer samarbeidet.
7. Dialog, kommunikasjon og åpenhet fremmer samarbeidet.
8. Det er enten ikke samarbeidet mellom voksenopplæring og NAV eller det er begrenset samarbeid.
9. Det er «kamp» om ressurser; mens flyktingetjenesten vil bruke ressurser på språkpraksis, vil voksenopplæringen bruke ressurser på norskundervisning.
10. Tilsyn fremmet samarbeidet mellom voksenopplæringen og flyktingetjenesten.

6.3. Forskningsspørsmål 3

Hva er de viktigste drivere og hindringer for samarbeid mellom bakkebyråkrater som jobber i feltet?

Vi har nå undersøkt hva lederne mener at hemmer og fremmer samarbeid. Det er imidlertid viktig at også bakkebyråkratene klarer å samarbeide. I dette delkapitlet skal vi derfor undersøke hva bakkebyråkratene mener om samarbeidet.

6.3.1. NAV har ikke differensierte tiltak for flyktninger

En av de informantene påpekte at kursene som NAV tilbyr krever minimum A2 norsknivå, men helst B1 norsknivå. Det vil si at kursene er ikke lagt opp til flyktninger som går på introduksjonsprogrammet. Det er mange flyktninger som ikke oppnår det norsknivå NAV-kursene krever. Flyktingetjenesten og voksenopplæringen evaluerer deltagerens språkutvikling jevnlig minst en gang hvert semester. En informant sa: *«Det bør undersøkes om det finnes andre måter å lære på norsk og læringsmetoder. Flyktninger har ti tusen traumer, mens vi sier dem de må lære norsk. Når de går ut av introduksjonsprogrammet og de ikke har kommet det nivået som planlagt. Den helhetlige tenkningen er det store problemet. Vi klarer ikke å hjelpe helhetlig. Etatene står langt fra hverandre»*. Informanten påpekte også at situasjonen som ble beskrevet over er et dilemma, og skaper frustrasjon mellom tjenester. NAV kan tenke at voksenopplæring og flyktingetjenesten ikke har gjort god nok jobb.

En annen informant ga uttrykk for at NAV ikke kan tilpasse tiltak for flyktninger fordi de mangler ressurser. Å tilby tiltak utenom standard krever ressurser i form av flere bakkebyråkrater som kan følge flyktingene tett. Det er også behov for mer tid og tilpassede

tiltak for flyktninger. Tiltak som tilbys fra NAV bør inkludere flyktninger som har lavt språknivå og lav progresjon. Det ble også vist av en annen informant at det er lettere både å veilede deltagere som har høy utdanning og jobb erfaring fra sitt hjemland og å samarbeide med sentrale aktører i offentligsektor rundt ressurssterke deltagere, fordi det er tilgjengelig tiltak som passer dem. Dette kan være utdanningsrettede tiltak eller arbeidsrettede tiltak.

De fleste informantene sa at flere flyktninger ikke klarer å lære norsk. Mange har gått på norskkurs 4-5 år, men fortsatt er de på A1 nivå. Det trengs avklaring av mental og fysisk helse. Det hjelper ikke bare å si at de må lære norsk. Etatene som jobber med flyktninger må finne løsninger, men de står langt fra hverandre. Det mangler helhetlig tenking blant etatene som jobber med flyktninger.

Det ble også formidlet av de fleste informantene at i noen kommuner var flyktningetjenesten organisert i NAV. Da er kunnskapen som NAV har og tiltak NAV tilbyr mer tilgjengelig for flyktningetjenesten. Her i kommunen er flyktningetjenesten organisert utenfor NAV. I introduksjonsprogramperioden har flyktningetjenesten hovedoppfølging. NAV overtar det ansvaret når introduksjonsprogram avslutter.

En informant sa at:

« i noen kommuner er introduksjonsprogrammet organisert inne i NAV, hos oss utenfor Det har både sine fordeler og ulemper. Tenker at det som er fordelene, når flyktningetjenesten er organisert utenfor NAV, er jo at de får mer spisset fokus på introduksjon, inkludering og bosetting. Ulempen er at siden de har helhetlig oppfølging av deltagere; hjelpe dem bolig, oppholdstillatelse, barnehage sånne ting i tillegg hjelpe dem med jobb. Da kan hende at det de kan miste noen fordeler når de utenfor NAV, fordi NAV har spisskompetanse på å jobbe med jobb».

6.3.2, Samarbeider voksenopplæring og NAV på bakkebyråkratnivå?

De fleste informantene understreker at det ikke er samarbeid mellom NAV og voksenopplæring. En informant sa at voksenopplæringen samarbeider med flyktningetjenesten på bakkebyråkratnivå i forbindelse med individuell plan og det kan være sporadiske kontakter om enkelte introduksjonsprogramdeltagere. Når det gjelder NAV, har lærerne ingen kontakt vedrørende enkeltdeltagere. Kontakten med NAV går på overordnet

nivå, mellom rektor og NAV-leder. En annen informant trekker fram at NAV samarbeider med voksenopplæringen og flyktingetjenesten på bakkebyråkratnivå i ressursteam møter. Dette teamet er ikke reindyrket til introduksjonsprogrammet, men det tar saker som er relatert blant annet til introduksjonsprogram, barnevern, enslige mindreårige og NAV.

6.3.4. Fremmer skriftlig avtale samarbeidet mellom tjenester?

De fleste informantene sa at å ha skriftlig avtale mellom tjenester som jobber med introduksjonsprogram, er positivt, da den viser tydelig arbeidsfordeling mellom tjenestene. En av informantene trakk fram at kommunen og staten må ha samarbeidskontrakt som viser hva NAV og flyktingetjenesten skal gjøre i introduksjonsprogrammet. Skriftlig samarbeidskontrakt regulerer samarbeidet med NAV og flyktingetjenesten. Det er ikke samarbeidskontrakt mellom NAV og voksenopplæring. Informanten sa videre at

«På samarbeidskontrakten står hvem skal gjøre hva og når. For eksempel, flyktingetjenesten må ta kontakt med NAV for overføring av flyktninger 3-6 måneder før introduksjonsprogramets avslutningsdato, ikke bare en uke før, så vi kan tenke helhetlig perspektiv og lage program for dem, det står i kontrakten. Flyktingetjenesten skal ha overføringssamtale med oss i NAV og de må sende et overføringsnotat».

På spørsmål om skriftlig avtale følges av instanser, kom det fram at samarbeidsdokumentet ble opprettet i 2017 i takt med at NAV har opprettet 2 nye stillinger som er knyttet til flytninger. Avtalen ble fulgt opp i varierende grad. Samarbeidsavtalen er evaluert, og ledelsen var med på evalueringen. Når den nye loven trer kraft, skal de lage ny samarbeidskontrakt. Informanten påpekte også at NAV bør ha lignende samarbeidskontrakt med andre enheter, etater i kommunen, for eksempel voksenopplæring og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

En informant ga uttrykk for at man kan samarbeide selv om det ikke er skriftlig kontrakt. Introduksjonsprogramdeltagere går på norskkurs, språkpraksis og kurs som flyktingetjenesten har organisert. De tiltakene sys sammen. Derfor må tjenester kommunisere med hverandre, samarbeidet uavhengig av samarbeidsavtale.

En annen informant trakk fram at å ha samarbeidskontrakt er pålagt. Skriftlige avtaler er viktig fordi de bidrar til at system fungerer, og det blir kontrollert av overordnede instans, dersom man gjør feil i samarbeidet. Å delta i samarbeidet er ikke et valg, det er pålagt etter loven, men alle sin interesse er at flyktninger blir selvstendige i det nye samfunnet, helst i introduksjonsprogramperioden, så tjenester samarbeider av den grunn frivillig.

Det ble sagt også av en informant at samarbeidskontrakt sikrer at samarbeidet skjer. Hvis det ikke er en forpliktende kontrakt, kan det hende at samarbeidet ikke skjer. Informanten understreket videre at informanten har jobber i flere kommuner både store og små.

Utfordringen som er knyttet til samarbeidet mellom voksenopplæring og flyktningetjenesten har samme fellestrekk i andre kommuner også, da tjenester er opptatt av sine deler av lovverket. Informanten sa videre at *«Introduksjonsprogram er tidspresset, bare 2 år, vi er på en måte i dragkamp; hvem sitt lovverk eller introduksjonsprogrammet er viktig. Det er veldig vanskelig å samarbeide, det er ikke hemmelig»*.

6.3.5. Hvordan skjønnsforskjeller blant bakkebyråkrater påvirker samarbeidet?

En informant understreket at det ikke er byråkratiske rammer for samarbeid. Det varierer og er personavhengig. Bakkebyråkraters skjønn setter sine spor på både samarbeidet og arbeidet med flyktninger. På spørsmål om informanten kan utdype hva som menes med personavhengighet, sa informanten følgende:

«Det betyr at hvor mye erfaring man har, hvor mye kan man systemet, mulighet for å være fleksibel og hvor mye man er villig til, engasjert og motivert for samarbeidet for å finne løsninger, selv om det ikke er fasit hvordan man skal gjøre det. Man er positiv til at folk stiller spørsmål selv om kanskje svaret ikke er positivt. Personavhengighet er knyttet til hvor mye man gidder å gi, selv om det står man skal gjøre det».

Det ble trukket fram av de fleste informantene at samarbeidet handler om hvem man er, personlig egnethet spiller stor rolle i samarbeidet. Bakkebyråkrater og tjenester er avhengig av flere forhold for lykkes, man kan ikke løse alt alene. Hvordan man tar initiativ, hvordan man klarer å skape engasjement i samarbeidet og måten å kommunisere på er tett knyttet til skjønnsutøving. En informant sa at bakkebyråkrater utøver mye skjønn, da de har lite faste rammer. Det har både positive og negative sider. Informanten uttalte seg videre slik:

«Det som er positivt at man kan finne gode muligheter. Det som er negativt, er at det krever mye. Det er ulike etater og man må finne opp hjulet på nytt. Den positive siden er at det gir mulighet for å finne gode løsninger som er tilpasset. Den negative siden er at noen ganger kan det være vanskelig å finne de løsningene som en ansatt alene uten på en måte et system som sier hvis du gjør sånn, har du ressurser. Det krever mye kreativitet».

Informanten påpekte også at stillingen krever høyst grad av selvstendighet. Bakkebyråkrater må finne gode løsninger. Det er færre regler for hvordan og hva man jobber med. Ofte er det begrenset med ressurser og man må være kreativ og selvstendig for å få til god oppfølging av deltagere. Samtidig må man handle etter regler. For eksempel kan NAV ikke tilby et kurs til en deltager som går på introduksjonsprogram, dersom vedkommende ikke fyller språkravet. NAV-kursene krever minimum A2 norskferdigheter. Informanten trakk videre fram at det er manglende tilbud for dem som ikke fyller kravene.

Det kom fram også i mine intervjuer at skjønnsutøving i arbeidet med flyktninger kan føre til forskjellbehandling. Siden bakkebyråkrater er ulike i forhold til utdanningsbakgrunn, kan det hende at det skjer forskjellbehandling i likeartede saker. Samtidig er det nødvendig å handle ut fra skjønn på grunn av arbeidets karakter. Bakkebyråkrater møter forskjellige deltagere som har ulike utfordringer. Å finne en løsning for en enkelt utfordring er ofte basert på faglig skjønn, og det er ofte flere løsninger.

Det ble også sagt at tjenester (NAV, flyktningetjeneste og voksenopplæringen) har all makt overfor brukerne, de bestemmer om de får økonomiske stønad, de påvirker deltagernes plan. Tjenester har også makt overfor andre tjenester, dette er gjensidig makt, men det er ikke skjev maktfordeling mellom instanser. Maktbruk er knyttet til skjønnsutøving.

En informant sa at det kan oppstå faglige skjønnsforskjeller mellom bakkebyråkrater som jobber på flyktningetjenesten og voksenopplæringen, når de utarbeider individuell plan eller revurderer individuell plan, fordi individuell plan har blitt laget i en tidlig fase i introduksjonsprogrammet. Det er vanskelig å sette seg et mål for en ny deltager som nettopp kom til Norge, da vedkommende verken kjenner samfunnet eller arbeidslivet. Individuell plan kan inneholde tiltak som ikke er egnet for en deltager. Det kom også fram at det ikke alltid er enkelt å forandre individuell plan i revurderingsmøter.

En annen informant ga uttrykk for at de daglig møter mennesker som har forskjellige utfordringer. Dette kan være store omsorgsoppgaver eller helseutfordringer. Det kan hende at det ikke er noen formell prosedyre som viser hvordan bakkebyråkraten kan håndterer den konkrete situasjonen.

Det kom også fram at bakkebyråkrater som oftest ikke handler langt utenfor regler og rammer, men dette skjer. I utgangspunktet vil de prøve å finne løsninger innenfor rammene de har, men de kan strekke seg ekstra, dersom det tjener bruker.

6.3.6. Oppsummering

De fleste av informantene ga uttrykk for at dagens NAV-system ikke tilbyr arbeidskvalifiserende kurs for flyktninger som ikke har minimum A2 norsknivå. Dette er et dilemma, og skaper frustrasjon blant instanser som jobber med flyktninger. Det ble vist at NAV ikke samarbeider med voksenopplæringen i introduksjonsprogrammet, da hovedoppfølgingsansvar av introduksjonsprogramdeltagere ligger hos flyktingetjenesten. Det ble også vist at skriftlig samarbeidskontrakt reguler samarbeidet mellom flyktingetjenesten og voksenopplæringen og mellom NAV og flyktingetjenesten. De fleste informantene ga uttrykk for at å ha skriftlig avtale mellom tjenester som jobber med introduksjonsprogram, er positivt, da den tydelig viser arbeidsfordelingen mellom tjenester. Det ble også vist at det er mye rom for skjønnsutøving når bakkebyråkrater utøver sin daglige jobb, men de må også handle utfra regler og rammer. Det har både fordeler og ulemper. Evnen til å samarbeide på er knyttet til personlig kompetanse/egnethet. Bakkebyråkrater og tjenester er avhengig av flere forhold for lykkes, man kan ikke løse alt alene. Å ta initiativ og skape engasjement i samarbeidet er tett knyttet til skjønnsutøving.

6.3.7. Funns:

1. Informantene opplever at NAV ikke tilbyr arbeidskvalifiserende tiltak til flytninger som har lavt språknivå i norsk og lite utdanning fra sitt hjemland.
2. Mens flyktingetjenesten samarbeider tett med NAV og voksenopplæringen, har voksenopplæring ikke samarbeid med NAV som er knyttet til introduksjonsprogramdeltagere.
3. Informantene opplever at skriftlig samarbeidskontrakt blant tjenester er bra fordi den forplikter tjenester til å samarbeid.

4. Det ble også vist at det er mye rom for skjønnsutøving når bakkebyråkater utøver sin daglige jobb, men skjønnsutøving er ikke frakoblet fra lover og regler.

7. Drøfting av data- intervju

I lys av teori om samstyring/samarbeidet, uregjerlige problemer og bakkebyråkratene som er mitt analytiske rammeverk, vil jeg utforske empiri fra mine intervjuer. Først vil jeg se på samarbeidet mellom flyktingetjenesten, voksenopplæringen og NAV i lys av teori om samstyring og samarbeid. Deretter vil jeg se på hvordan bakkebyråkrater samarbeider i lys av teori om bakkebyråkrati. I tråd med mine forskningsspørsmål, vil jeg se på samarbeidet på ledernivå og bakkebyråkratnivå.

7.1. Samstyring

Samstyring defineres av Røiseland & Vabo (2016, s.21) som følgende: ”den ikke-hierarkiske prosessen hvor ved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening”. Samarbeidet mellom flyktingetjenesten, voksenopplæring og NAV bygges på en slik ide om at flere må samarbeide for å nå målsetningene i velferdspolitikken.

7.1.1 Gjensidig avhengighet mellom tjenester

I følge Røiseland & Vabo (2016, s.22.23) har samstyring tre aspekter. Det første aspektet er *gjensidig avhengighet*. Den dreier seg om at aktørene som inngår i samstyring er gjensidig avhengige. Tjenester forsøker å oppnå noe som de bare kan få til i felleskap. Det de vil oppnå kan være pålagt eller alle parter ønsker å løse et problem. I mine intervju beskrev både lederne og bakkebyråkrater at samarbeidet mellom instanser som jobber med introduksjonsprogrammet er pålagt. Samtidig ble det vist at aktørene bør samarbeide selv om det ikke er skriftlig kontrakt. De tiltakene som er iverksatt i programmet sys sammen. En informant beskriver at deltagere ikke går bare på norskkurs, de går på språkpraksis eller tar andre tiltak som flyktingetjenesten har organisert. Derfor må instanser som jobber med flyktinger kommunisere, og lage en plan rundt den enkelte introduksjonsprogramdeltagere. Noen av informantene hadde mer informasjon enn andre om hvorfor NAV, voksenopplæring og flyktingetjenesten må samarbeide for å oppnå mål om at flest mulig flyktinger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogram.

Samstyring er et slags spleiselag, der forskjellige instanser bringer inn ulike typer ressurser (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22,23). En instans alene kan ikke levere

introduksjonsprogrammet. NAV, voksenopplæring og flyktingetjenesten sine ressurser samstyres på en hensiktsmessig måte for å oppnå målsetningene i velferdspolitikken. Når en flykting bosettes i en kommune, har flyktingetjenesten mye å gjøre. Først finner de en adekvat bolig som passer til den enkelte, hvis vedkommende bosettes sammen med familien må boligen være stor nok til hele familien, videre må de hjelpe familien i saker knyttet til bostøtte, barnehage, boveiledning og helse i tillegg til introduksjonsprogram.

Voksenopplæringen har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Selv om lærerne møter elever hver dag, mye mer enn hovedansvarlig bakkebyråkrat som jobber i flyktingetjenesten, har lærerne ikke ansvar for andre saker som er knyttet til introduksjonsprogramdeltagere. En informant sa at lærernes mål er å lære dem norsk, det er hensiktsmessig at lærerne ikke har annet ansvar, for eksempel i forhold til økonomi. For å skape best pedagogisk klima i klassen bør lærerne sette fokus på å lære deltagere norsk.

Flyktingetjenesten kan bidra til å søke supplerende sosialhjelp i NAV, når deltagere har behov for supplerende livsopphold, da introduksjonsstøtten ikke er nok til dekke deres livsutgifter. De hjelper deltagere også blant annet søke på engangsstøtte og fornye oppholdstillatelse. Dette viser at flyktingstjeneste gir en helhetlig oppfølging i saker som berører dem i hverdagen. Mens de prøver å oppnå mål om at flyktinger blir selvstendig i form av å komme i arbeid eller utdanning, hjelper de også programdeltagere i forskjellige saker.

Det er mye tyder på at voksenopplæringen og NAV jobber på en spesialisert måte i introduksjonsprogrammet. De har avgrensede og bestemte arbeidsoppgaver.

Voksenopplæringen underviser norsk, og NAV har ansvar saker knyttet til arbeid. Samtidig kan man si at flyktingetjenesten jobber mer på en generalistmåte, da de nesten har ansvar for alle saker som er knyttet til programdeltagernes hverdag. Jacobsen (2004) sier at offentlig sektor kan oppnå bedre resultater, når velferdsstatens store oppgaver deles inn mellom tjenester, da tjenester kan håndtere deloppgaver med å bruke sine kompetanser på en spesialisert måte i et avgrenset område. For at introduksjonsprogram fungere og oppnår instanser målsetningene i programmet, må alle tjenester som del av helhetligtjenesten fungere sammen. Her er det igjen viktig å fremheve at flyktingstjenesten, voksenopplæringen og arbeids- og velferdsstaten er avhengig av hverandre, de må samarbeide for å oppnå målet om at de fleste flyktinger skal bli selvstendige gjennom introduksjonsprogrammet.

7.1.2. Beslutninger relatert til samstyring må basere seg på diskurs eller forhandling

Det andre aspektet ved samstyring dreier seg om måten beslutninger fattes på (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22,23) Bruk av makt i form av direktiver i samarbeidet mellom tjenester som er avhengig av hverandre vil sannsynligvis ikke fungere særlig effektivt. Hvis noen aktører bruker makt, risikerer de at aktører som har viktige ressurser trekker seg ut av samarbeidet eller ikke deltar aktiv på en effektiv måte. Derfor er det at beslutninger relatert til samstyring må basere seg på *diskurs eller forhandling*.

Tidligere ble det nevnt at ved samstyring skjer koordinering gjennom samarbeid. I samarbeid må deltagerne gi og ta. I samarbeidet kan en eller flere av de samarbeidende aktørene ha mer innflytelse og makt enn de andre. Instansen som kan være dominerende i samarbeidet har ikke fullstendig makt over de andre deltagerne (ibid:42). En av de informantene sa at instanser som jobber med introduksjonsprogrammet har makt overfor andre tjenester, dette er gjensidig makt, men det er ikke skjev maktfordeling mellom instanser. Dette utsagnet kan tyde på at det ikke er en instans som gir direktiver i samarbeidet. De fleste informantene ga uttrykk for at flyktningstjenesten og voksenopplæring møtes jevnlig for å finne optimale løsninger knyttet til introduksjonsprogrammet. Selv om flyktningstjenesten har mest eierforhold til introduksjonsordningen ser man ikke noen indikasjoner på maktbruk i form av kommandoer eller direktiver i samarbeidet.

7.1.3 Samstyring er en planlagt og målorientert aktivitet

Samstyring er ikke bare et felleskap av instanser som tilfeldigvis finner sammen. Det er *planlagt og målorientert* aktivitet som innebærer at mål må fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes og ulike aktiviteter må koordineres (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22, 23) I intervjuene fortalte både ledere og bakkebyråkrater at samarbeidet i introduksjonsprogrammet er planlagt for å vurdere eller evaluere saker som er knyttet til om hvordan deltagere kommer i arbeid eller i utdanning. Samarbeidet mellom NAV, voksenopplæringen og flyktningstjenesten er ikke tilfeldig. Samstyring i offentlig sektor bidrar til en positiv samfunnsutvikling, gjennom samstyring av ulike tjenester kan man få til mer effektive og bedre løsninger på kollektive problemer (ibid:42). Sysselsetting av flyktninger anses som et kollektivt problem som gjennom samstyring av ulike offentlig tjenester kan man finne løsninger. Målrettet samarbeid mellom voksenopplæringen,

flyktningetjenesten og arbeids- og velferdsstaten bidrar til å oppnå målet om å få flyktninger i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet.

Gjennom målorientert samstyring blir komplekse og store oppgaver – å få flyktninger i arbeid eller utdanning - delt inn i deloppgaver. Noen av oppgavene som bosetting, arbeidsrettede tiltak og utdanningsrettede tiltak i programmet, tar flyktningetjenesten seg av.

Voksenopplæringen er ansvarlig for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Arbeids- og velferdsstaten bidrar også med til saker knyttet til arbeid. På den måten jobber instanser på en spesialisert måte. Dermed kan instanser jobbe mer effektivt. En kompleks og stor oppgave som det å få flyktninger i arbeid eller utdanning i programperioden blir altså delt inn i deloppgaver mellom instansene slik at hver enkelt deloppgave blir håndterbar.

For å oppnå effektive resultater gjennom samstyring, må det være et uttrykt ønske fra offentlige myndigheter. Samstyring må være ønsket fra myndigheters side (ibid). Ønsket om samarbeid mellom instanser har blitt gitt av regjeringen gjennom Q-27/2017. Her er det nyttig å se på Q-27/2017 som regulerer samarbeidet mellom instanser som jobber med introduksjonsprogram.

7.2. Q-27/2017 regulerer samarbeid mellom NAV og kommunen

Politiske føringer sier noe om hvordan vi bør legge til rette for mer samarbeid for å løse de velferdspolitiske oppgavene. Som en politisk føring regulerer rundskrivet Q-27/2017 samarbeid mellom instanser som jobber med flyktninger. Rundskrivet beskriver ansvar og forpliktelser mellom kommune og stat for oppfølging av introduksjonsprogramdeltagere, og samtidig pålegger rundskrivet inngåelse av samarbeidskontrakt. Rundskrivet understreker at det er viktig å få til velfungerende samarbeid for å sikre en klar ansvarsdeling og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltager. De fleste informantene ga uttrykk for at flyktningetjenesten og NAV har inngått en skriftlig avtale som samsvarer med Q-27/2017. Formålet med rundskrivet beskrives slik: *«Formålet med dette rundskrivet er å gi tydelige retningslinjer for samarbeidet mellom den kommunale enheten som har ansvaret for å iverksette introduksjonsordningen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt, uavhengig av om introduksjonsprogrammet er lagt til NAV-kontoret eller ikke»* (Q-27/2017, s. 2).

Kjerneelement i introduksjonsprogrammet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Derfor setter rundskrivet fokus på dette, og sier at det er kommunen som har ansvar for å gi forsvarlig opplæring i norsk i henhold til introduksjonsloven §4 og §§ 17 til 19 (ibid:3). De fleste informantene ga uttrykk for at norskopplæring er det viktigste og største tiltaket i introduksjonsprogrammet. Av den grunn har voksenopplæringen og flyktningetjenesten tett samarbeid på ledernivå. De møter ukentlig og tar opp saker knyttet til introduksjonsprogrammet, og de vil se på sakene på en helhetlig måte. Det kom også fram at lærerne og programrådgiverne samarbeider rundt utarbeiding og evaluering av individuell plan.

Rundskrivet fremhever at NAV må delta i samarbeidet om den enkelte deltager på et tidlig stadium i programmet (ibid:4). Det ble vist av de fleste informantene at NAV deltar i begrenset grad i samarbeidet i tidlig fase av introduksjonsprogrammet, fordi NAV ikke har hovedansvar for gjennomføring av introduksjonsprogrammet og NAV ikke har arbeidsrettede tilrettelagte tiltak for introduksjonsprogramdeltagere som har under A2 norsknivå. Det ble også vist av et par informantene at NAV arrangerer kortvarige enkeltkurs i en tidlig fase i introduksjonsprogrammet. Ved hjelp tolk informerer NAV om arbeidsmarkedet og gjennomfører jobbsøkerkurs i introduksjonsprogrammet. Dette samsvarer med det overnevnte rundskrivets krav om at NAV må delta i et samarbeid om den enkelt deltager og gi informasjon om arbeidsmarkedet.

Når det gjelder egnede arbeidsmarkettiltak i regi av NAV for å nå målet om at den enkelte flyktning kommer i arbeid som rundskrivet krever (ibid), er det vist av flere informantene at det ikke finnes egnede tiltak for flyktninger som har lite utdanning, lavt norsk språknivå og sen språkprogresjon. De fleste blir brukere av sosialtjeneste etter endt introduksjonsprogram. Djuve et al. (2017. s, 287) påpeker også at arbeidsmarketsorientering (AMO) tiltak er lite bruk i introduksjonsprogrammet i kommuner. AMO-kursene inneholder teoretisk og praktisk opplæring som gir formell kompetanse. Kursene er basert på behov i arbeidsmarked (nav.no). Det er rimelig å anta at kravene til AMO-kurset er for høy og kursløpet for vanskelig for mange flyktninger. AMO-tiltak er tiltak er lite egnet for flyktninger som deltar i introduksjonsprogram.

Introduksjonsloven §4 som går ut på opplæring i norsk og samfunnet, er et obligatorisk element i programmet. Loven har til hensikt å kvalifisere deltagere til arbeid eller utdanning,

men regulerer ikke på hvilke måter kommunen skal gjennomføre dette. Programmets innhold kan være blant annet kommunal språkpraksis, inngå avtale om yrkesrettet opplæring med fylkeskommune eller andre tiltak i regi av NAV (Q-27/2017 s,4). I samsvar med det punktet ble det vist av informantene at kommunen vil tilby språkpraksis til introduksjonsprogramdeltagere i tillegg til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men det er uenighet mellom flyktingtjenesten og voksenopplæringen om språkpraksis er nyttige tiltak for introduksjonsprogramdeltagere. Mange lærerne har ikke tro på at språkpraksis er et godt tiltak for flyktninger. Djuve et al. (2017. s, 290) sier at noen av deltagere i introduksjonsprogrammet har stort utbytte av en språkpraksis, mens noen har praksisplasser mest som brems. Det er ikke en selvfølge at språkpraksis har tiltak for alle deltagere. Deltagerne er ulike, har ulike forutsetninger, samt ulike læringsstrategier.

Rundskrivet påpeker videre at den enkelte kommune og NAV skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale der det framkommer hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet (ibid: 5). De fleste informantene ga uttrykk for at voksenopplæringen ikke er inkludert i den skriftlige avtalen med NAV. Samarbeidet går hovedsakelig gjennom flyktingtjenesten. Noen av informantene ga uttrykk for at voksenopplæringen bør samarbeide med NAV, fordi de har elever både fra flyktingtjenesten og fra NAV kvalifiseringsprogram deltagere eller sosialhjelpsmottakere. Djuve et al. (2017 s, 111) påpeker at lærerne på voksenopplæringen er avhengig av drahjelp fra andre aktører for å sikre kontinuitet i introduksjonsprogrammet, slik at deltagere får størst mulig utbytte av opplæring. Samarbeid med NAV er relevant for å skape sammenheng mellom norskopplæring og arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet. Arbeidet med å sy sammen et individuelt tilpasset introduksjonsprogramløp for deltagere, krever samarbeid mellom bakkebyråkrater som jobber på voksenopplæringen og flytningstjeneste.

Det ble fleste av informantene formidlet at de har kjennskap til at det er krav om samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen. Det ble også vist at noen informanter ikke har kjennskap eller lite kjennskap til om en slik avtale regulerer samarbeidet. Ifølge rundskrivet skal samarbeidet mellom NAV og kommunen foregå både på leder- og saksbehandlernivå (Q-27/2017.s, 6). Informantene som hadde kjennskap til samarbeidskontrakten, ga uttrykk for at deres samarbeidsavtale regulerer samarbeidet mellom både saksbehandler/bakkebyråkrat og ledernivå. Det kom fram også at flyktingtjenesten sørger for at det er slik avtale mellom NAV og flyktingtjenesten, da flyktingtjenesten er den tjenesten som har mest eierforhold

til introduksjonsloven. Man kan si at det er felles synspunkt om å ha skriftlig samarbeidskontrakt mellom tjenester, er positiv. Avtalen tydelig gjør arbeidsdeling mellom instanser. Proba samfunnsanalyse (2017-11. s, 1) sier også at det er positiv korrelasjon mellom det å ha en samarbeidsavtale med mellom instanser og samarbeidet.

7.3. Ledelsen rolle i samarbeidet

Røiseland & Vabo (2016) påpeker at koordinering av instanser krever ledelse. Ledelsesstil påvirker utviklingen av samarbeidsprosessen. Det ble understreket av informanter at samarbeidet mellom flyktingetjenester, NAV og voksenopplæringer bør forankres i ledelsen og formidles ned i organisasjonen. En leder bør være pådriver i samarbeidet, særlig aktører som har sentral rolle i samarbeidet eller «*har største eierforhold i introloven*» bør være mer aktiv enn de andre instanser.

Informantene ga uttrykk for at lederne fra flyktingetjenesten og voksenopplæringen har hyppige møter for å levere bedre tjenester. Effektiv kunnskapsdeling og kommunikasjon mellom ledere er grunnleggende for et hensiktsmessig samarbeid. Samtidig er ledelsens rolle ganske sentral når det gjelder å bygge tillit, felles mening og mål i samarbeidet (ibid:100). Man kan si at hyppige møter hvor lederne tar opp saker knyttet til introduksjonsprogrammet, tyder på at lederne vil gi en sammenhengende, på en helhetlig måte tjenester til både sine ansatte og brukere. Dersom lederne møtes «for å snakke sammen», er det viktig å fremheve at det ikke er nok å snakke sammen for å få til gode samarbeid. Man må tro at man kan lære noe av andre, utforske hverandres synspunkter, vise respekt. Gjennom konstruktive dialoger og praksiserfaringer vil tjenesteyterne utvikle sine konstruksjoner av samarbeid (Ødegård & Willumsen, 2011, s. 190-191).

Ødegård & Willumsen (2011, s. 197) understreker at gode samarbeidsprosesser vil ha stor betydning for hvilken tjenestekvalitet som til slutt når brukerne. Her kan man si at for at flyktinger oppnår sine mål i introduksjonsprogrammet, bør lederne ha gode samarbeidsprosesser seg imellom, og de må tilrettelegge samarbeidet for sine ansatte som jobber på NAV, i flyktingetjenesten og i voksenopplæringen.

Det kom fram i intervjuene at det ikke er samarbeid som er knyttet til introduksjonsprogram

på ledernivå mellom voksenopplæringen og NAV. Man kan tenke seg at NAV ikke må ha hyppige møter med voksenopplæringen på samme måte som flyktningetjenesten, men det kunne vært nyttig å inkludere NAV på møter der tre instanser - NAV, flyktningetjenesten og voksenopplæringen - møter på ledernivå.

På den andre siden kan man si at NAV ikke har hovedoppfølging av introduksjonsprogrammet og allerede har samarbeidet med flyktningetjenesten på ledernivå. Det er ikke behov for et samarbeid der de tre ledere møter. Forskningen til Djuve et al. (2017, s, 111) viser også at to av fem rektorer fra voksenopplæring samarbeider i stor grad med NAV, mens opp mot fire av fem rektorene oppgir at de samarbeider mye med flyktningetjenesten. Viktigste samarbeidspartnere i introduksjonsprogrammet er flyktningetjenesten, NAV, grunnskole for voksne og voksenopplæring. Grunnskole for voksne er en viktig samarbeidspartner fordi mange deltagere går på grunnskole for voksne i introduksjonsprogramperioden og sluttet av introduksjonsprogram. Djuve et al. (2017, s. 267) påpeker videre at resultatene i norskopplæringen i introduksjonsprogrammet er signifikant bedre i kommuner som har et godt samarbeid med andre etater, blant annet NAV.

7.4. Samarbeid er vanskelig

De fleste informantene ga uttrykk for at samarbeidet er vanskelig. Selv om alle instanser som jobber i introduksjonsprogrammet har ønske om at flyktninger blir selvstendig i form av at de kommer i arbeid eller utdanning i introduksjonsprogrammet, er det vanskelig å samarbeide rundt samme målsetninger. Her vil jeg fortsette å drøfte hvorfor samarbeidet vanskelig.

Både Jacobsen, (2004, s.87) og Harald Knudsen (2004, s.51) sier at samarbeid mellom instanser er vanskelig, fordi særinteresser ofte er sterkere enn fellesinteresser. En informant sa at det er «*dragkamp mellom tjenester*». Voksenopplæringens særinteresse er å lære deltagere norsk, og de vil bruke sine ressurser så godt som mulig i klassen, mens flyktningetjenesten ønsker deltagere ut i språkpraksis eller andre arbeidsrettede tiltak, fordi deres arbeid blir målt ut fra hvor mange deltagere som kom i arbeid eller utdanning i programperioden. På den andre siden legger voksenopplæringen vekt at på deltagerne tar sine norskprøver.

Det kan hende at ulike samarbeidsinstanser sine målsetninger overlapper hverandre, men de er ikke identiske (ibid). Det kom også fram at NAV står sammen med flyktningetjenesten i

forhold til hvilke tiltak tjenester bør tilby til introduksjonsprogramdeltagere. NAV ønsker også mer et arbeidsrettet introduksjonsprogram. Flere informanter sa at det er mange flyktninger som ikke klarer å lære norsk, mange har gått på norskkurs 4-5 år, men fortsatt er de på A1 nivå. Derfor er det lite nyttig å insistere på at de må sitte på skolebenken og lære norsk. Det er behov for avklaring om hvordan den målgruppen kan komme i arbeid, og det er behov for kreative tiltak som medfører læring i norsk blant denne målgruppen. En informant sa at det ikke hjelper å si at de må lære norsk, når de har ikke har kapasitet til å lære. En annen informant sa at flyktninger «har ti tusen traumer mens vi sier til dem at de må lære norsk». Disse utsagnene tyder på at det er utfordring blant tjenester at de ikke klarer å tilby tiltak som kan forsterke nevnte gruppens mulighet til å komme arbeid. Det ser ut til at det er behov for mer kartlegging av de deltagerne som ikke kan lære norsk om hvorfor de ikke har god nok språkprogresjon. Samtidig er det behov for nye veier til arbeidslivet for denne nevnte gruppen. Djuve et al. (2017, s.307) understreker at deltagergruppen i introduksjonsprogrammet er sammensatt. Det er behov for nytenking for de med lite utdanningsbakgrunn.

Jacobsen (2004, s. 78,79) påpeker at formalisering av deloppgaver i formelle enheter kan føre til sektorforsvar, fordi ved formalisering av deloppgaver får vi institusjonaliseringsprosesser. Sentralt i denne prosessen står at ved å arbeide med den samme oppgaven over lengre tid lærer man seg en viss måte å se problemene på. Dermed blir man sakte, men sikkert til en sektorforsvarer. Etter hvert mister man evnen til å se helheten, man ser bort fra andre, leter etter noen spesielle løsninger og vektlegger noen sider av sak mye mer enn andre. Når man ser på introduksjonsprogramansvarsfordeling ser man at voksenopplæringen har som deloppgave å gi deltagerne opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens NAV og flyktningetjenesten er mer opptatt av arbeidsrettede metoder i introduksjonsprogrammet. Utfordringer og uenighet mellom enheter om programinnhold, kan man si i lys av Jacobsen (2004) at det er tett knyttet til å ikke se helheten, fordi man mister evnen til å se helhetlig på introduksjonsprogrammet når man jobber over lang tid med de samme oppgavene. Dette gjelder for både voksenopplæringen, flyktningetjenesten og NAV.

Koordinering av tjenester kan bety at en av tjenestene reduseres, mens andre styrkes. I en koordinering tilpasses tjenester til helheten for å gi best mulig tjeneste. Dette kan bety at noen må gi seg, mens andre vinner gjennom. Derfor ligger det i begrepet koordinering en kime til konflikt (Jacobsen (2004, s. 82). I studien kom det fram at koordinering av introduksjonsprogrammet ligger hos flyktningetjenesten. Det er også en «kime til utfordring»

mellom voksenopplæringen og flytningstjenesten fordi det er ulik fokus på lovverket som regulerer introduksjonsprogrammet. Mens voksenopplæringen har fokus på del av lovverket som handler om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har flyktningetjenesten fokus på lovverket helhetlig.

Djuve et al. (2017 s, 281) understreker at tilgangen til gode og tilrettelagte tiltak i programmet vil øke deltagerens mulighet for å komme i arbeid. Hvis det er etablert et godt samarbeid mellom de mest sentrale aktørene i introduksjonsprogrammet, virker tiltakene effektivt. De fleste informantene ga uttrykk for at NAV og flyktningetjenesten har utfordringer med å finne tilrettelagte tiltak, da flyktninger er en sammensatt gruppe i forhold til alder, kjønn, utdanning, arbeidserfaring og land. Det kom fram også at det er lettere å samarbeide med andre instanser rundt enkelte deltagere som har høy utdanning, god språkprogresjon og arbeidserfaring. NOU 2017:2 påpeker at introduksjonsprogrammet bør styrkes når det gjelder kobling til arbeidslivet og innhold. Det er behov for bedre samordning mellom ulike sektor som jobber med introduksjonsprogram.

NOU (2017:2 s, 11) understreker også at den norske velferdsmodellen er sårbar overfor høy innvandring av voksne mennesker med lave kvalifikasjoner, fordi de har små muligheter for selvforsørgelse. Dette er en pressfaktor for velferdsstaten. Det ser ut til at utfordringer knyttet til lavkvalifiserte introduksjonsprogramdeltagere i kommunen som offentlig sektor sliter med å finne tilrettelagt tiltak, er generelt problem i Norge, da disse flyktningene har «små muligheter for selvforsørgelse». Man kan si at språkbarriere og lite utdanning, samt lite arbeidserfaring fra sitt opprinnelige land gjør at de får «små muligheter for selvforsørgelse» her i Norge. Veien til heltidslønnetarbeid er lang for denne målgruppen, spesielt for kvinnene er overgangen til arbeid nokså lav (Djuve et al. 2017. s, 291).

7.5. Samarbeidet er ferskvare

Etter tilsyn har de startet en prosess hvor voksenopplæringen og flyktningetjenesten har samarbeidet tettere og samarbeidet har blitt bedre. Ledelsen har tilrettelagt samarbeidet for bakkebyråkrater som jobber i flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Noen av informantene påpekte at felles fagdager med andre instanser fremmer samarbeidet. Fagdager som tar sikte på økt felles kompetanse om introduksjonsprogrammet hjelper til å forstå hverandre og den forbedrer samarbeidet

Det kom fram i studien at etter voksenopplæringen og flytningstjenesten har fått tilsyn om individuell plan, har dette medført tettere samarbeidet. De arrangerte fagsamlinger som tok sikte på økt felles kompetanse om introduksjonsprogrammet og for å bli kjent med hverandre. Informantene ga uttrykk for at kommunikasjonen mellom voksenopplæring og flyktingetjenesten har blitt betydelig bedre etter fellessamlinger. Djuve (2017, s. 309) understreker at å etablere godt introduksjonsprogram krever blant annet å få på plass og å vedlikeholde gode samarbeidsrelasjoner mellom aktører i introduksjonsprogrammets omland. Det er behov for at tjenester får anledning til å videreutvikle nødvendig kompetanse. Samtidig krever det å etablere et godt introduksjonsprogram at den felles kompetansen mellom tjenester og samarbeidsrelasjoner vedlikeholdes. I tråd med dette vil jeg igjen trekke fram en informants utsagn som er viktig om samarbeidet. En informant sa at «*samarbeidet er ferskvare*», å skape godt samarbeid blant aktører i offentlig sektor om introduksjonsprogrammet og vedlikeholde samarbeidsrelasjoner krever kontinuerlig satsing.

Tidligere har jeg nevnt at etter tilsyn og fellessamlinger har samarbeidet mellom voksenopplæringen og flyktingetjenesten blitt bedre. Var det tilsyn i kommunen eller økt felles kompetanse gjennom fellessamlinger som var grunnen til positiv samarbeidsutvikling mellom tjenestene? Man kan svare at ja begge deler; tilsyn førte til felles samlinger som ga positive utslag i samarbeidet. Samtidig kan man si at man kunne få gode samarbeidsrelasjoner mellom voksenopplæring og flyktingetjenesten uten å ha tilsyn, fordi «*samarbeidet er ferskvare*» og informantene legger vekt på å investere samarbeidet kontinuerlig.

7.6. Organisatorisk forankring av introduksjonsprogrammet

Radlick (2017, s.1-22) hevder at de organisatoriske forankringene av introduksjonsprogrammet varierer fra kommune til kommune. I noen kommuner er introduksjonsprogram organisert i NAV, i andre kommuner kan introduksjonsprogrammet være organisert utenfor NAV, men uavhengig av den organisatoriske forankringen må introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen samarbeide. Dersom det er et tydelig forhold mellom NAV og introduksjonsprogrammet, kan introduksjonsprogram som er organisert utenfor NAV fungere bedre. På den andre siden sier Djuve et al (2017. s, 56) at kommuner har frihet til å velge hvordan de vil organisere og forankre arbeidet med introduksjonsprogram. Men den beste løsningen kommer når introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV. En årsaksforklaring på dette kan være at NAV kan gjøre det

vanskeligere å hente ut og dra nytte av spesiell kompetanse som finnes i andre deler av kommunen (ibid:292).

Halvparten av norske kommuner har samarbeidsavtale med NAV om gjennomføring av introduksjonsprogram, men det er lite samarbeid mellom mange kommuner og NAV, selv om de har skriftlig samarbeidsavtale (NOU 2017: 2. s, 201). I mine intervju kom det fram at flyktningetjenesten er organisert utenfor NAV. Flyktningetjenesten sørger for at NAV og flyktningetjenesten har samarbeidsavtale om introduksjonsprogram. Det ser ut som om både lederne og bakkebyråkratene er involvert i samarbeidet. Informanter påpekte at å organisere introduksjonsprogrammet utenfor NAV og i NAV har både fordeler og ulemper. Det har fordeler fordi tilgang til arbeidsrettede tiltak er lettere, når programmet er organisert under NAV. Fordelen med å organisere programmet utenfor NAV, er flyktningetjenesten får spisskompetanse om saker knyttet til introduksjonsprogramdeltagere, blant annet bosetting, bolig og introduksjon.

Radlick (2017, s.1-22) påpeker også at tilgang til arbeidsrettede tiltak i NAV kan være lettere dersom introduksjonsprogrammet er organisert innenfor. En av informantene påpekte at Introduksjonsprogram er organisert utenfor NAV og det har sine både fordeler og ulemper. Mens NAV har spisskompetanse på arbeid, har flyktningetjenesten fokus på helhetlig arbeid, blant annet introduksjon, bosetting, bolig og barnehage. De gir en helhetlig oppfølging, men NAV har fokus på bare jobb. Det ble kom også fram at samarbeidet kunne bli lettere dersom flyktningetjenesten er samlokalisert med NAV eller organisert i NAV.

NOU (2017:2. s, 201) påpeker at introduksjonsprogrammet er organisert under ulike etater i kommuner og programmet er knyttet til flere departementer. Dette medfører store utfordringer i samarbeidet, da ulike sektorer har ulike mål og styringssystemer. Instanser som samarbeider om introduksjonsprogrammet, har ikke nødvendigvis de samme insentivene til måloppnåelse

Djupvik et al. (2020) påpeker at i tilfelle flyktningetjenester er organisert utenfor NAV, spiller NAV en passiv rolle i introduksjonsprogrammet. Bakkebyråkratene i NAV ønsker å samarbeide med flyktningetjenesten mens flyktninger er på introduksjonsprogrammet. NAV vil bidra med arbeidslivskunnskap og yrkesveiledning i en tidlig fase i introduksjonsprogrammet. NAVs bakkebyråkrater sier at flyktninger ofte blir gående uten aktivitet en periode etter avslutning av introduksjonsprogrammet. Sømløs overgang mellom praksis og arbeid og overgang fra introduksjonsprogram til NAV-tiltak går gjennom

samarbeidet mellom NAV og flyktningetjenester.

7.7. Sysselsetning av flyktninger er wicked issues (uregjerlige problem)

Vabø (2014, s.17) påpeker at kjerneaktivitetene i velferdsstatens tjenesteytende organisasjoner berører mennesker direkte. Deres viktigste "råvare" er mennesker. Menneskebehandling organisasjoner må håndtere mangeartede uregjerlige problemstillinger. Et uregjerlig problem er et problem som er sammensatt, vanskelig å avgrense og å forklare på en entydig måte.

«Menneskearbeid» dreier seg om å utføre arbeid som direkte bearbeider og forandrer menneskers status, helse eller livsbetingelser. Mennesker har forskjellige og skiftende oppfatninger om hva velferd og livskvalitet er. Samtidig oppfatter og agerer mennesker ulikt på samme type intervensjon. Dette viser at menneskebehandling organisasjoner lever med mer tvetydige og uklare mål og mer usikre metoder for problemløsning enn ordinære produksjonsbedrifter

Uregjerlige problemer har flertydige årsaker, det er ingen objektive kriterier for best løsning. Hvert problem er i prinsippet unikt og løsninger er normative/politiske. Problemene lar seg ikke løse hvis de komplekse årsakskjedene ignoreres (ibid:18) Sysselsetting av flyktninger og introduksjonsprogrammet kan forstås som et uregjerlig problem.

Flere informanter påpekte at flyktningarbeid er vanskelig, fordi hva som er rette tiltak i introduksjonsprogrammet kan variere fra person til person. En informant fremhevet at politikken legger føringer på hva rette tiltak vil være i introduksjonsprogrammet, men utfordringen er at man kan få usiktede konsekvenser og det kan være vanskelig å forutsi de utilsiktede konsekvensene. Generell integrering og inkludering er wicked issues/uregjerlige problem, dette er vanskelig et felt. Det er ikke bare ett tiltak som gjelder for alle programdeltagere. Dette gjør at integreringsarbeid er et spennende og vanskelig felt å navigere i.

Ifølge Djuve et al (2017. s, 290, 303) har norske kommuner ulike resultater i introduksjonsordningen. Mens noen kommuner oppnår gode resultater i introduksjonsordningen, oppnår andre kommuner mindre gode resultater. Dette kan forklares med hvor vanskelig integreringsoppgaven er, og hvor ulike de lokale betingelsene er. Noen

kommuner har en høy andel deltagere som har kommet inn i lønnet arbeid og bestått norskprøve, samtidig ser man at overgang i arbeid og utdanning er lavere i andre kommuner. Dette tyder på at det er flere veier til målet. Det er komplisert å identifisere suksessfaktorer for integreringsarbeid.

Man kan si at det ikke finnes en fasitløsning som gjelder alle flyktninger og alle kommuner fordi sysselsetting av flyktninger kan anses som et uregjerlig problem. Flyktninger i introduksjonsprogrammet, er en sammensatte gruppe, hver persons bakgrunn er unik og det er vanskelig å finne tiltak som passer alle. Av den grunn sliter NAV og flyktningetjenesten med å finne tilrettelagte tiltak for introduksjonsprogramdeltagere.

Deler av integreringsarbeidet kan ha en «tam» karakter, for eksempel bosetting av flyktninger, finne adekvate kommunale boliger, eller koble dem til helse og sosialtjenester. Når det gjelder å få flyktninger i arbeid eller i utdanning, er dette uregjerlige problem på lik linje med arbeidsledighet.

NOU (2017:2 s, 11) understreker at «Norge har så langt ikke lyktes godt nok med å innlemme flyktninger i arbeidslivet» og det påpekes videre slik:

«Hvis det norske samfunnet ikke lykkes bedre med integreringen av innvandrere og flyktninger fra land utenfor Europa, er det risiko for at økende økonomisk ulikhet kan spille sammen med kulturelle forskjeller og svekke grunnlaget for samhørighet, tillit og samfunnsmodellens legitimitet». (NOU 2017:2 s, 11)

I lys av NOU (2017:2) kan man si at det er behov for nye kreative veier som fører til selvstendighet - i form av arbeid eller utdanning - i introduksjonsprogrammet. Djuve et al. (2017, s. 316) sier at det er en sterk sammenheng mellom flyktningers sysselsetting og formell utdanning fra Norge. Sterkere investering i formell utdanning i introduksjonsprogrammet vil være hensiktsmessig. Samtidig er det noen barrierer som gjør at flyktningetjenester ikke kan satse mye på utdanningsveier i introduksjonsprogrammet. For det første er opplæringsstilbudene ikke tilrettelagt for flyktninger og minoritetspråklige, for det andre mangler mange introduksjonsprogramdeltagere grunnskole fra sitt opprinnelige land, for det tredje er introduksjonsprogrammet er ikke langt nok til at deltagerne rekker å bli ferdig med utdanningen. Inntektssikring fra introduksjonsprogrammet er viktig for flyktninger og

ordningen må være lang nok i lik linje med fagopplæringen. Dersom disse utfordringene løses, kan fagopplæring bli tilgjengelig for en betydelig andel av deltagerne i introduksjonsprogram.

7.8. Uenighet om ressursbruk i introduksjonsprogrammet

I forbindelse med at kommuner tilbyr introduksjonsordningen til flyktninger, mottar kommuner integreringstilskudd fra staten. Integreringstilskuddet skal dekke kostnader ved bosetting av flyktninger og kvalifisering til deltagelse i arbeidslivet eller utdanning. Tilskuddet gis per flyktning som kommunen bosetter. Mens utbetalt integreringstilskudd var 3 milliarder kroner i 2006, økte den til 10 milliarder kroner i 2016 (Enes 2017). Antall asylsøkere økte kraftig i 2015 som følge av flyktningstrømmen som kom i Europa. 31.000 personer søkte asyl i Norge i 2015. Det var kraftig økning for Norge, antall asylsøkere i 2013 og 2014 var ca 11.000 (NOU 2017: 2: 43-44). Kommuner bosatt rekordmange flyktninger i 2016.

Kommunene mottar integreringstilskudd, men overføringene er ikke knyttet til introduksjonsprogrammets innhold eller resultater. Tilskudd er ikke øremerket, det vil si at kommuner kan bruke tilskuddet til andre formål og i varierende grad bruker kommuner tilskuddet utenfor introduksjonsprogrammet (Djuve et al. 2017, s. 313).

De fleste informantene trakk fram at begrensede ressurser kan påvirke samarbeidet. Gjennom integreringstilskuddsrammen som kommunen får fra staten, driftes flyktningetjenesten. Økonomiske rammer setter begrensinger i forhold til hvor mange som kan jobbe i flyktningetjenesten, og hvilke typer tiltak kan settes inn i introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen er en del av kommunale tjenester. En informant påpekte at voksenopplæringen vil bruke ressursene på undervisning, mens flyktningetjenesten vil bruke ressursene på arbeidsrettede tiltak. Uenigheten i samarbeidet handler ikke bare om hva som er riktig tiltak, den handler også om hvordan man bruker ressursene i introduksjonsprogrammet.

Opstad (2016, s. 239) fremhever at det alltid er knappe ressurser som offentlig sektor disponerer for å nå sine målsetninger. Derfor er det viktig å velge riktig tiltak for å oppnå målsetninger. Økonomireglementet til staten fremhever at ledelsen/styringssystemet må sikre at fastsatte mål oppnås med effektiv ressursbruk innenfor gjeldende lover og regler. Som

informanten påpekte ser det ut til at tjenester vil bruke knappe ressursene først og fremst for sin egen organisasjon fordi særinteresser veier tyngre enn fellesinteresser.

7.9. Bakkebyråkrater spiller en viktig rolle i introduksjonsprogrammet

Lipsky (1980) har utviklet begrepet bakkebyråkrati. Bakkebyråkrater er relativt autonome fra organisatorisk myndighet og tar i bruk høy grad av skjønn når de møter individets utfordringer. Med bruk av skjønn og samspill med individet iverksettes offentlig politikk av bakkebyråkrater. Skjønnsutøving er nødvendig på grunn av arbeidets art (Lipsky 1980. s, 13-16). I mine intervju kom det fram at bakkebyråkrater som jobber på feltet møter med introduksjonsprogramdeltagere, har samtaler, deltar i samarbeidsmøter, og ressursteam møter. Det er mye rom for skjønnsutøving, da jobben deres krever mye selvstendighet, de tar ofte beslutninger alene. En av de informantene sa at bakkebyråkratene er de som gjennomfører samarbeid i praksis og møter brukerne, mens lederne lager rammer. Bakkebyråkrater utøver mye skjønn fordi de har få faste rammer som sier hvordan de skal jobbe i alle situasjoner. Å utøve skjønn har både positive og negative sider. Mens skjønn gir grunnlag for å finne gode løsningsmuligheter som er tilpasset den konkrete utfordringen, er det samtidig at det kan være vanskelig å finne de løsningene alene. Når man har et system rundt seg som viser løsningsveier, kan man unngå også dobbeltarbeid. Det kan hende at når bakkebyråkrater prøver å finne en løsning på en konkret løsning, finnes den løsningen allerede der ute, men bakkebyråkraten vet det ikke. Å utøve skjønn krever mye kreativitet.

Q-27/2017 påpeker kontaktpersonen/bakkebyråkraten sin rolle i oppfølging av introduksjonsprogramdeltagere. Bakkebyråkraten har en sentral rolle i gjennomføring av introduksjonsprogram, blant annet gjennom utarbeiding av individuell plan som viser hvilke tiltak den enkelte deltager skal få i programperioden. Bakkebyråkraten har også ansvar for å sørge for å samordne arbeidet mellom berørte instanser i et tverrfaglig team, når det er behov. Personlige egenskaper og skjønnsutøving i samarbeidet med andre aktører i offentlig sektor om introduksjonsprogrammet, er tett knyttet sammen. En informant ga uttrykk for at offentlige aktører er avhengig av flere forhold for å lykkes i introduksjonsprogrammet. Personlighet og skjønnsutøving er blant annet viktige faktorer. Måten å kommunisere på og å skape engasjement i samarbeidet, samt hvordan tar man initiativ i arbeidet med flytninger spiller en stor rolle.

En informant understreket at en bakkebyråkrats skjønn setter spor på både samarbeidet med andre instanser og i arbeidet med flyktninger fordi det er ikke byråkratiske rammer for samarbeid, samt i arbeidet med deltagere. Samarbeidet varierer fra bakkebyråkrat til bakkebyråkrat. Alle informanter påpekte i mine intervjuer at samarbeidet og arbeidet med flyktninger i introduksjonsprogrammet, er personavhengig. Mens en informant knyttet personavhengighet til engasjement og fleksibilitet i samarbeidet, knyttet en annen informant personavhengighet til «*hvor mye man gidder å gi, selv om det står man skal gjøre det*».

Det ble formidlet i mine intervjuer også at skjønnsutøving i arbeidet med flyktninger i introduksjonsprogrammet kan medføre forskjellsbehandling i likeartede saker. To deltagere som har lignende forutsetninger, kan plasseres i ulike tiltak av bakkebyråkrater. For eksempel, det er to deltagere som ikke vil gå i språkpraksis, begge har like mange år skolebakgrunn fra sitt hjemland, begge har et mål om å komme i arbeid gjennom introduksjonsprogrammet og begge har noenlunde samme norsknivå. To forskjellige bakkebyråkrat kan handle ulik i slike tilfeller. En bakkebyråkrat kan veilede eller forplikte deltageren til å gå i språkpraksis, mens andre kan si at deltageren må gå mer på norskkurs, så kan deltageren kanskje gå i språkpraksis på et senere tidspunkt. Dette kan forstås som en forskjellbehandling. I forbindelse med forskjellsbehandling gjennom skjønnsutøving sier Djuve (2010, s.29) at programrådgiverne i introduksjonsprogrammet har et stort rom for skjønn i utformingen av den enkelte individuelle plan. Stort rom for skjønn kan føre til ulikebehandling i likeartede saker og gir mer makt til tjenesteutøverne. Når individuell plan utarbeides som inneholder målsetninger og kvalifiseringstiltak, lages den i samarbeid med deltagere. Her kan det oppstå forskjellbehandling, da yrkesutøverne har stor makt i form av bruke sitt skjønn.

I samarbeidet, når bakkebyråkrater evaluerer individuell plan, kan det også oppstå uenigheter som baserer seg på faglig skjønn. En bakkebyråkrat kan hevde at det er for tidlig å iverksette arbeidskvalifiserende tiltak når deltageren går på norskkurs, Andre kan si at det er på tide å iverksette et arbeidskvalifiserende tiltak, grunnet tiltak forsterker deltagers mulighet for å komme i ordinært arbeid. Ulike bakkebyråkrater som jobber i ulike instanser som jobber med introduksjonsprogrammet, utøver ulikt skjønn i likeartede saker.

I tråd med overnevnte punkt sier Ødegård & Willumsen, (2011, s. 85) at personlige konstruksjoner er grunnen til bakkebyråkrater jobber på hver sin måte. En bakkebyråkrat som jobber i feltet, ønsker å komme frem til fellesforståelse av en utfordring som er knytte til et

gitt problem, mens andre tenker annerledes. En kan sette fokus på løsninger i samarbeidet, mens en annen kan se på samarbeidet som en arena for informasjonsutveksling. Uklarhet og problemer i samarbeidsprosesser, er knyttet til personlige egenskaper.

Mye tyder på at faglig kompetanse og personlige egenskaper, er sterk knyttet til skjønnsutøving og dette kan være grunnen til samarbeidsproblemer.

Radlick (2017. s,19, 20) påstår at personer som arbeider med introduksjonsprogram ikke har noe faglig bakgrunn i mange kommuner. Her vil jeg si at alle informantene mine som har jobb i feltet, hadde utdanning minimum bachelor nivå. Noen hadde også masternivå utdanning. Det kom også fram i studien at det er krav om å ha bachelor utdanning for å jobbe i feltet.

Bakkebyråkraters stillingstittel har forskjellige navn i forskjellige kommuner.

Programveileder og kontaktperson er de mest brukte titlene. Arbeidsoppgavene til bakkebyråkrater kan også variere fra kommune til kommune. De kan ha ansvar for karriereveiledning, utforming av individuell plan, informere og gi råd om regler og forventninger, oppfølging av språkpraksis og arbeidspraksis (ibid). I min studie kom det fram opplysninger som overlapper med overnevnte beskrivelse av at bakkebyråkrater er særlig opptatt av utformingen av individuell plan og revurdering av individuell plan. Å gi råd og veiledning om forskjellige temaer er del av deres arbeidshverdag.

Lipsky (1980. s,14) fremhever også at lover, regler og administrative system strukturerer bakkebyråkraters valg av handling. Det betyr i praksis at bakkebyråkrater likevel handler utfra rammer og regler, men bakkebyråkrater som jobber i forskjellige offentlige sektorer blant annet sosial-helse, politi og skole, fortolker gjeldende prosedyrer og regler, når de iverksetter daglig politikk. Dette samsvarer med Eriksen & Molander (2008, s.161) sitt utsagn om at mange velferdsrettigheter er diffuse og at disse gir profesjonsutøver rom for skjønnsutøving.

I mine intervjuer kom det også fram at bakkebyråkrater er forpliktet til å handle utfra regler og lover, mens de i praksis møter flyktninger som har sammensatte utfordringer. Det kan hende at det ikke er noen regler og forskrifter som viser veien til løsning, når de møter et problem som har sammensatt karakter. Da handler bakkebyråkrater ut fra sin skjønn. Det ble også sagt at bakkebyråkraten kan strekke seg lengre enn regler, dersom konsekvensen av å utøve skjønn lønner seg.

Lipsky (1980. s, Xiii) understreker at bakkebyråkraterne behandler flere saker samtidig, men

de håndterer utfordringer med å bruke skjønn. Radlick (2017. s, 3) sier også at på grunn av mangel på ressurser, må bakkebyråkratene ofte jobbe med flere saker. For å håndtere ulike saker, utvikler de mestringsmekanismer, men det er det lite kjent hvordan bakkebyråkrater håndterer ulike utfordringer som er knyttet til introduksjonsprogrammet. Samtidig er det kjent at bakkebyråkrater har viktig en rolle i gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Det er mye som tyder på at bakkebyråkraters faglige og personlige kompetanse spiller stor rolle i møte med deltagerens utfordringer og i samarbeidet med andre instanser. Å utvikle mestringsmekanismer i ulike situasjoner, er knyttet til bakkebyråkrat faglige og personlige kompetanse. Alle informantene ga uttrykk for at skjønnsutøving er viktig del av deres arbeidsliv. Noen bruker skjønn mer enn andre. Motiverte, og engasjerte bakkebyråkrater utøver skjønn mer fordi de vil ha løsning, de overfører ikke problemet til en annen instans eller person. De som «gidder å gi mer» for sine deltagere, utøver skjønn med å tolke gjeldende lov og prosedyrer. De som «ikke gidder å gi mer» avviser deltageren eller skriver ansvaret ut til noen andre.

Oppsummering:

I min oppgave har jeg i lys av teori om samstyring/samarbeid, bakkebyråkrati og uregjerlige problemer, undersøkt hemmende og fremmende faktorer i samarbeidet mellom NAV, voksenopplæringen og flyktningetjenesten i introduksjonsprogrammet for å oppnå målet om at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning. Jeg har rettet fokus mot de viktigste drivere og hindringer for samarbeidet både for ledere og bakkebyråkrater. Her vil jeg oppsummere min oppgave med å trekke opp hovedpunktene av de viktigste hindringer og drivere for samarbeid.

Viktigste hindringer for samarbeid:

- **Manglende felles mål:** Manglende felles mål mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Mens flyktningetjenesten og NAV vektlegger arbeidsretting i introduksjonsprogrammet, setter voksenopplæringen fokus på norskopplæring. Flyktningetjenestens arbeid blir målt ut fra hvor mange deltagere som kom i arbeid eller utdanning i programperioden. På den andre siden legger voksenopplæringen vekt på deltagerne tar sine norskprøver, fordi de blir målt på hvor mye en deltaker kan norsk, og de får tatt norskprøver. Selv om voksenopplæringen og flyktningetjenesten sine målsetninger overlapper hverandre, er de ikke identiske. Å ha forskjellige målsetninger blant tjenester som jobber med introduksjonsprogrammet, gjør samarbeidet vanskelig. Å fokusere på eget område er alene ikke noe negativt, så lenge man ikke taper helheten av syne. Det ser ut til at tjenester mangler evnen til å se helhetlig på introduksjonsprogrammet. Derfor er det viktig å ha en skriftlig samarbeidsavtale som regulerer samarbeid mellom instanser som jobber med flyktninger. Q-27/2017 Rundskrivet beskriver ansvar og forpliktelser mellom kommune og stat for oppfølging av introduksjonsprogramdeltagere. Samtidig pålegger rundskrivet inngåelse av samarbeidskontrakt.
- **Det er ikke samarbeid mellom NAV og voksenopplæringen:** Det er ikke systematisk samarbeid knyttet til introduksjonsprogrammet mellom NAV og voksenopplæringen. Voksenopplæringen har deltagere utenom introduksjonsprogramdeltagere som mottar tiltak fra NAV, men det er ikke etablert samarbeidsrutiner mellom voksenopplæringen og NAV.

- **NAV har ikke differensierte tiltak for flyktninger:** NAV tilbyr ikke arbeidskvalifiserende tiltak til flytninger som har lavt språknivå i norsk og lite utdanning fra sitt hjemland. NAV sine arbeidsrettede tiltak har høye krav og inkluderer ikke flyktninger som har lavt språknivå i norsk.
- **Integrering og hvordan flyktninger kommer i arbeid er «wicked issues»:** . Flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, er en sammensatt gruppe, hver persons bakgrunn er unik, og det er vanskelig å finne tiltak som passer alle. Av den grunn sliter NAV og flyktingetjenesten med å finne tilrettelagte tiltak for introduksjonsprogramdeltagere. Et uregjerlig problem er et problem som er sammensatt, vanskelig å avgrense og forklare på en entydig måte. Sysselsetting av flyktninger i introduksjonsprogrammet kan anses som uregjerlige problemer. Offentlig sektor er avhengig av å samarbeide med hverandre for å løse velferdsstatens mange oppgaver. Å sysselsette nyankomne flyktninger i introduksjonsprogrammet kan sees som uregjerlige problemer. Å finne gode veier som fører arbeid og utdanning i introduksjonsprogrammet krever samarbeid både på tvers bakkebyråkratnivå og organisasjonsnivå.

Viktigste drivere for samarbeid

- **Samarbeidet er ferskvare:** kontinuerlig satsing på samarbeidet er viktig fordi samarbeidet er ferskvare, den må vedlikeholdes over tid. Det er systematisk samarbeid mellom Flyktingetjeneste og Voksenopplæringen.
- **Tilsyn fremmer samarbeidet:** Etter tilsyn fra et overordnet organ har flyktingetjenesten og voksenopplæringen startet en prosess hvor de har samarbeidet tettere og samarbeidet har blitt bedre. Tilsyn viser hvor avviket ligger i tjenester, og tjenester pålegges å rydde opp avvikene. Tvunget samarbeidet gjennom tilsyn kan føre til et frivillig samarbeid. Det ser ut at tjenester ble bedre kjent med hverandre etter tilsyn. de har arrangert fellesfagsamlinger hvor de har forstått hverandre bedre.
- **Dialog, kommunikasjon og åpenhet fremmer samarbeidet:** Dialog, å tørre å være åpen for ulikhetene instanser har og felles forståelse fremmer samarbeidet. Å skape

forskjellige møtepunkter, konstruktiv kontinuerlig dialog blant tjenester som jobber med introduksjonsprogrammet, er en viktig fremmede faktor.

- Når samarbeidet forankres på ledernivå, fremmes samarbeidet både ledernivå på bakkebyråkratnivå: Samarbeidet mellom flyktningetjenester, NAV og voksenopplæringer bør forankres i ledelsen og formidles ned i organisasjonen. En leder bør være pådriver i samarbeidet, særlig aktører som har sentral rolle i samarbeidet eller «*har største eierforhold i introloven*» bør være mer aktiv enn de andre instanser.

- Samlokalisering av tjenester fremmer samarbeid: Når organisasjoner som har fellesmålsetninger, ligger under samme tak, blir samarbeidet bedre. Samlokalisering gjør at tjenester er lett tilgjengelig hverandre, og den skaper felles møtepunkter for samarbeid.

8. Avslutning

I samsvar med mitt formål har jeg gjennom mitt arbeid med denne oppgaven fått dypere forståelse for hva som kan hemme eller fremme samarbeid mellom aktører i offentlig sektor for å oppnå målet om at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet. Jeg har fått mer kunnskap om temaet, og jeg vil ta med meg denne kunnskapen videre i arbeidslivet. Etter å ha skrevet mye om samarbeid, sitter jeg med mange tanker om hvorfor samarbeidet er så vanskelig. Mye tyder på at det alltid vil være utfordringer knyttet til samarbeid, og det vil alltid være behov for overordnede organ som regulerer samarbeidet. Samarbeidsutfordringer er del av organisasjonsliv. Når man prøver å redusere eller løse utfordringer som knyttet til samarbeid, bør man forstå at ulike instanser har ulike målsetninger og interesser. Det er viktig å ikke glemme at samarbeidet er ferskvare uansett om det foregår på bakkebyråkratnivå eller organisasjon/ledernivå, uansett om det foregår internt i organisasjonen eller tverretattlig. Man må investere i samarbeidet kontinuerlig og det må vedlikeholdes over tid, fordi samarbeidet er ferskvare.

Litteraturliste

Bukve, Oddbjørn (2016) Beskrive, forklare, forandre. *Om design av samfunnsvitskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Djuve A. B (2010) Er utviklingen av det norske introduksjonsprogrammet for innvandrere del av en generell europeisk trend mot assimilering? Fafo-rapport 2011:19

Djuve A. B (2010) Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. En integreringspolitikk paradigmeskifte? Doktoravhandling

Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten. (2017) Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker for hvem? Hentet fra: <https://fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>

Enes, Annete Walstad (2017) Veien til en vellykket integrering. Hentet fra: <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>

Eriksen, E. O. & Molander, A. (2008) Profesjon, tett og politikk. I Molander, A. Og Terum, L. I. (red.) Profesjonsstudier. Universitetsforlaget.

Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (2018). *Den Norske velferdsstaten* (5. utg. utg.). Oslo: Gyldendal.

Integrerings-og mangfoldsdirektoratet. (2021a). Ord og begreper. Hentet fra: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/>

Integrerings-og mangfoldsdirektoratet. (2021b). Introduksjonsprogram, samarbeid, roller og ansvar. Hentet fra: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/samarbeid-roller-og-ansvar/>

Integrerings-og mangfoldsdirektoratet. (2021c). Hvordan har det gått for flyktningene som kom til Norge i 2015? Hentet fra: <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/hvordan-har-det-gatt-for-flyktningene-som-kom-til-norge-i-2015/>

Integrerings-og mangfoldsdirektoratet (2021d). [Satsing for økt måloppnåelse i introduksjonsprogram \(SØM\) \(2019\)](https://www.imdi.no/contentassets/fc17daf4473f420ca9f71563528ad007/satsing-for-okt-maloppnaelse-i-introduksjonsprogram). Hentet fra: <https://www.imdi.no/contentassets/fc17daf4473f420ca9f71563528ad007/satsing-for-okt-maloppnaelse-i-introduksjonsprogram.pdf>

Jacobsen, Dag Ingvar, and Pål Repstad. *Dugnadsånd Og Forsvarsverker : Tverretatlig Samarbeid I Teori Og Praksis*. 2. Utg. ed. Oslo: Universitetsforl, 2004. Print.

Kvale, Steinar og Brinkman, Svend (2015) Det kvalitative forskningsintervju. Gyldendal akademisk.

Lipsky, Michael. *Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*.

New York: Russell Sage Foundation, 1980. Print.

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Hentet fra:

<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>

NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>

NAV (2020). *Opplæring*. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/opplaering#chapter-4>

Opstad, L. (2016) Økonomistyring i offentlig sektor. Gyldendal Akademisk

Proba-rapport nr. 2017-11. Samarbeid NAV – kommune om introduksjonsprogram En kartlegging Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilgjengelig på:

<https://proba.no/wp-content/uploads/proba-rapport-2017-11-samarbeid-nav-kommune-om-introduksjonsprogram.pdf>

Q-27/2015: Samarbeid mellom kommunen og Arbeids-og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-omintroduksjonsordning-for-nyankomne-innvandrere/id2410809/>

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.

Radlick R. L. (2017) ”*Implementing integration programs: Accountability, coping, and the pursuit of performance*” Dissertation for the degree of philosophiae doctor (Ph.D.) at the University of Bergen 2017

Regjeringen. (2020). Q-27/2015-Samarbeid mellom kommunen og arbeids-og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Hentet

fra:<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids--og-velferdsetaten-omintroduksjonsordning-for-nyankomne-innvandrere/id2410809/>

Regjeringen. (2020). *Ny lov om integrering: Koronakrisen stiller nye krav til integreringspolitikken*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-lov-om-integrering-koronakrisen-stiller-nye-krav-til-integreringspolitikken/id2699699/>

Regjeringen. (2020). *Voksnes rett til opplæring*. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/voksnes_laering_og_kompetanse/artikler/rett-til-opplaring/id213311/

Statistisk sentralbyrå. (2018, 4. desember). 6 av 10 i arbeid eller utdanning fem år etter endt introduksjonsprogram. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/6-av-10-i-arbeid-eller-utdanning-fem-ar-etter-endt-introduksjonsprogram>

Statistisk sentralbyrå. (2017, 29. juni). Veien til en vellykket integrering? Hentet fra: <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>

Statistisk sentralbyrå. (2021, 25. mai). Personer med flyktningbakgrunn. Hentet fra: <https://www.ssb.no/flyktninger>

Statistisk sentralbyrå. (2021, 4. mai). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere>

Statistisk sentralbyrå. (2021, 4. mai). To av tre i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogrammet. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/to-av-tre-i-arbeid-eller-utdanning-etter-endt-introduksjonsprogram>

Thagaard, Tove (2018): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (5. utgave). Bergen, Fagbokforlaget.

Utlendingsdirektoratet. (2019). [Anslag over antal ordinære asylsøkere til Norge i 2019 og 2020 \(per juni 2019\)](https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknoter/anslag-over-antall-ordinare-asylsokere-til-norge-i-2019-og-2020-per-juni-2019/). Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknoter/anslag-over-antall-ordinare-asylsokere-til-norge-i-2019-og-2020-per-juni-2019/>

Utdanningsforbundet (2021). [Om voksenopplæringsfeltet](https://www.utdanningsforbundet.no/medlemsgrupper/voksenopplaring/om-voksenopplaringsfeltet/). Hentet fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/medlemsgrupper/voksenopplaring/om-voksenopplaringsfeltet/>

Vabø, M. og Vabo. S. I. (red.) (2014) *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ødegård, A. & Willumsen, E. (2011). Felles innsats eller solospill? – En kvalitativ studie om tjenesteyteres samarbeid omkring barn og unge. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, (04), 189-199.

Vedlegg 1 Informasjonsskriv

Forespørsel om å delta i forskningsprosjektet ”samarbeid mellom aktører i offentlig sektor gjennom introduksjonsprogrammet”

Ønsker du å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere ”samarbeid mellom aktører i offentlig sektor (NAV, voksenopplæring og flyktingetjeneste) for å sikre at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet”?

Du vil få informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg i dette informasjonsskrivet.

Formålet med prosjektet

Prosjektet er en masteroppgave i organisasjon og ledelse: helse og velferdsledelse. Formålet med prosjektet er å studere samarbeid mellom aktører i offentlig sektor for å sikre at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet.

Hovedmålet med prosjektet er å ha dypere forståelse samarbeidet mellom NAV, voksenopplæring og flyktingetjenesten i introduksjonsprogrammet, og jeg ønsker å sette fokus på fremmende og hemmende faktorer i samarbeidet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen på Vestlandet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta vil det bli gjennomført et kvalitativt intervju som vil ta ca. en time. Intervjuet vil bli tatt opp på lydbåndopptaker, og jeg kommer til å ta notater når vi snakker.

Vi kan sammen avtale hvor og når intervjuet finner sted. Spørsmålene vil omhandle samarbeidet mellom NAV, voksenopplæring og flyktingetjeneste i introduksjonsprogrammet. I intervjuet vil du også bli stilt spørsmål om dine erfaringer, arbeidsoppgaver som knyttet til tema.

Frivillig deltagelse

Det er frivillig å delta i studien, og dersom du velger å delta, vil du når som helst kunne trekke tilbake ditt samtykke uten å måtte oppgi en begrunnelse. Problemstillingen skal undersøkes med et kvalitativt forskningsdesign, hvor jeg kommer til å bruke intervju som metode.

Ditt personvern - hvordan vil dine opplysninger bli oppbevart og brukt

Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og vi følger personvernregelverket. I tillegg til meg vil veileder ved Høgskolen på Vestlandet ha tilgang til opplysningene. Behandling av personopplysninger vil foregå på Høgskolen på Vestlandet sin forskningsserver. Ved publisering vil personer som har deltatt bli anonymisert.

Hva skjer med opplysningene dine når prosjektet er avsluttet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes juli 2021. Personopplysninger og opptak vil bli oppbevart til etter sensur for masteroppgaven har falt etter planen juli 2021 og deretter slettet.

Dine rettigheter

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

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg
- Å få rettet personopplysninger om deg
- Få slettet personopplysninger om deg
- Få utleverte en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- Å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS har på oppdrag fra Høgskolen på Vestlandet vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

Student, Sidar Kartal telefonnummer 46225044, e-post: siidar.kartal@gmail.com.

Veileder ved UIO, Marte Slagsvold Winsvold e-postadresse m.s.winsvold@stv.uio.no

HVL sitt personvernombud: Trine Anniken Larsen. Telefon: 47 55 58 7682.

personvernombod@hvl.no

• NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost <mailto:personverntjenester@nsd.no>
eller telefon: 55 58 21 17.

Vedlegg 2 samtykkeerklæring

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet” samarbeid **mellom aktører i offentlig sektor for å sikre at flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet**” og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet og sensur har falt, juli 2021

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3 intervjuguide til bakkebyråkrater

Intervjuguide til bakkebyråkrater som jobber i NAV, voksenopplæring og flyktningetjeneste

Informasjon om studien

Gå gjennom informasjonsskrivet slå på båndopptaker.

1) Samtykke

1.1. Har du mottatt tilstrekkelig informasjon om prosjektet?

1.2 Er du villig å delta i studien?

2) Samarbeid

2.1. Kan du fortelle om hva er dine arbeidsoppgaver som knyttet til samarbeid mellom NAV, voksenopplæring og flyktningetjeneste/ introduksjonsprogrammet ?

2.2. Hvordan samarbeider bakkebyråkrater som jobber i NAV, flyktningetjeneste og voksenopplæring for å oppnå mål om flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet?

2.2.1. På hvilke måter, hvor ofte samarbeider bakkebyråkrater?

2.3 Har NAV eller etaten inngått en samarbeidsavtale med voksenopplæring og flyktningetjeneste om introduksjonsprogrammet?

2.3.1. Hvorfor/hvorfor ikke har dere gått en samarbeidsavtale?

2.3.2. frivillig å delta samarbeidet?

2.3.3. Finnes det faste rammer for samarbeid mellom bakkebyråkrater fra NAV, voksenopplæring og flyktningetjeneste?

3) **Drivere og hindringer for samarbeid**

3.1 Hva er de viktigste **drivere og hindringer** for samarbeid for bakkebyråkrater som jobber i feltet?

3.1.1. Kan du fortelle konkrete utfordringer knyttet til samarbeid?

3.1.2. Kan du fortelle konkrete situasjoner hvor samarbeidet har vært vellykket?

3.2. Hva tenker du om instanser (NAV, voksenopplæring og flyktningsstjeneste) som jobber med flyktninger har **felles mål** om flyktninger kommer i arbeid eller utdanning i introduksjonsprogrammet?

3.2.1. Hvis svaret er ikke, hva er NAV sin prioritering versus voksenopplæring/flyktningsstjeneste?

3.3. Hva tenker du om arbeidsdeling mellom instanser (NAV, Flyktningsstjeneste og voksenopplæring) for å oppnå mål om flyktninger kommer i arbeid i introduksjonsprogrammet?

3.3. Hvordan foregår samarbeidet mellom bakkebyråkrater som jobber i NAV, voksenopplæring og flyktningsstjeneste?

3.3.4 Hvordan samarbeidet forbedres?

4) **Skjønnsutøving**

4.1. Hva synes du om bakkebyråkraternes (veiledere, lærere, integreringskonsulenter) rolle i samarbeidet med andre bakkebyråkrater som jobber NAV, voksenopplæring og flyktningsstjeneste for å oppnå mål om flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet?

4.1.1. Hvor ofte samarbeider du med andre bakkebyråkrater som jobber NAV og voksenopplæring om introduksjonsprogrammet? Hvordan synes du at dette samarbeidet fungerer?

4.1.2. Hva er målet med å samarbeide med andre bakkebyråkrater?

4.1.3 Hvor mye rom har du for skjønnsutøving i samarbeidet?

4.1.4. Har dere faste rammer om samarbeidet? For eks. Samarbeider dere regelmessig, etter behov eller sporadisk?

4.1.5. Hvor mye grad handler du utfra skjønn når du møter brukers utfordringer i introduksjonsprogrammet?

4.1.6. Hvor mye grad handler du utfra skjønn når du samarbeider med andre instanser om introduksjonsprogrammet?

4.1.7 Hvor mye grad handler du utfra regler og rammer når du samarbeider med andre instanser om introduksjonsprogrammet og når du møter brukers utfordringer?

Vedlegg 3 intervjuguide til ledere

Intervjuguide til ledere som jobber i NAV, voksenopplæring og flyktingstjeneste

Informasjon om studien

Gå gjennom informasjonsskrivet slå på båndopptaker.

1) Samtykke

1.1. Har du mottatt tilstrekkelig informasjon om prosjektet?

1.2 Er du villig å delta i studien?

2) Samarbeid

2.1. Kan du fortelle om hva er dine arbeidsoppgaver som knyttet til samarbeid mellom NAV, voksenopplæring og flyktingetjeneste/ introduksjonsprogrammet?

2.2. Hvordan samarbeider NAV, flyktingetjeneste og voksenopplæring på ledernivå for å oppnå mål om flyktninger kommer i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet?

2.2.1. På hvilke måte, hvor ofte samarbeider NAV, voksenopplæring og flyktingetjeneste lederen/e?

2.2.2. Hvordan synes du at dette samarbeidet fungerer?

2.3. Har NAV eller en annen instans inngått en samarbeidsavtale med voksenopplæring og flyktingetjeneste om introduksjonsprogrammet?

2.3.1. Hva synes du det gir å ha en slik samarbeidsavtale – er den viktig for å få til et godt samarbeid, tenker du?

2.3.2. Er det frivillig å delta samarbeidet?

2.3.3. Har dere samarbeid mellom ledere fra NAV, voksenopplæring og flyktingetjeneste.

2.3.4. Hvordan koordineres lederes samarbeid om introduksjonsprogrammet?

3) **Drivere og hindringer for samarbeid**

3.1 Hva er de viktigste **drivere og hindringer** for samarbeid for ledere som jobber i feltet?

3.1.1. Kan du fortelle konkrete utfordringer knyttet til samarbeid?

3.1.2. Kan du fortelle konkrete situasjoner hvor samarbeidet har vært vellykket?

3.2. Opplever du at alle instanser som jobber med flykninger har som mål at flykninger skal komme i arbeid eller utdanning gjennom introduksjonsprogrammet?»?

3.2.1. Hvis svaret er ikke, hva er NAV sin prioritering versus voksenopplæring/flyktningetjeneste?

3.3. Hva tenker du om arbeidsdeling mellom instanser (NAV, Flyktningetjeneste og voksenopplæring) for å oppnå mål om flykninger kommer i arbeid gjennom introduksjonsprogrammet?

3.4. Hvordan samarbeidet forbedres?

Vedlegg 4 NSD vurdering

NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Samarbeid mellom aktører i offentlig sektor gjennom introduksjonsprogrammet

Referansenummer

115932

Registrert

07.09.2020 av Sidar Kartal - siidar.kartal@gmail.com

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Laila Margaret Nordstrand Berg, Laila.Nordstrand.Berg@hvl.no, tlf: 48064094

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Sidar Kartal, siidar.kartal@gmail.com, tlf: 46225044

Prosjektperiode

05.10.2020 - 31.07.2021

Status

11.09.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

11.09.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 11.09.2020, samt i

meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte. MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.07.2021. LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a. PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn

nødvendig for å oppfylle formålet DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned. FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon. OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)