



UiO • Universitetet i Oslo

Organisering – et virkemiddel for integrering?

*En komparativ studie om organisasjonsstrukturen:
introduksjonsprogrammet i Porsgrunn kommune og
Bergen kommune*

Laiba Akhtar

Masteroppgave i Statsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Høst 2020

Antall ord: 31758

Organisering – et virkemiddel for integrering?

En komparativ studie om organisasjonsstrukturen: introduksjonsprogrammet i

Porsgrunn kommune og Bergen kommune

© Laiba Akhtar

År: 2020

Tittel: Organisering – et virkemiddel for integrering?

Forfatter: Laiba Akhtar

<http://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

De fleste innvandrere som kommer til Norge har som regel manglende norskkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunnet og arbeidsmarkedet. Når kommunen bosetter nyankomne innvandrere i kommunen, får den ansvaret for å integrere nyankomne flyktninger gjennom introduksjonsprogrammet. Programmet er et kommunalt tilbud, og skal gjennomføres i tråd med introduksjonsloven.

De ulike kommunene velger selv hvordan de ønsker å organisere introduksjonsprogrammet, og med hvilke aktører. Dette har gitt store variasjoner i kommunenes praksis i organisering av introduksjonsprogrammet. Hovedforskjellen blant modellene er om det er gjennomført i og utenfor NAV.

I studien blir det gjort en komparativ casestudie med utgangspunktet i *Most Different System Design* for å undersøke prosjektets problemsstilling. I oppgaven er datagrunnlaget basert på semi-strukturerte intervjuer av relevante aktører som jobber med introduksjonsprogrammet i de utvalgte kommunene. Ved valg av teori som gir føring hva et samarbeid er, og hvilke forutsetninger ligger til grunn for en samarbeidsmodell kan forklare organisasjonsstrukturen i de utvalgte kommunene. I tillegg har jeg valgt å fokusere på premissene gjensidig tillit, overlappende mål og ressursavhengighet. Disse premissene viser i tidligere forskning kan øke sannsynligheten for et samarbeid mellom offentlige aktører til å nå komplekse mål.

I utgangspunktet i premissene vil jeg undersøke organisasjonsstrukturen i Porsgrunn- og Bergen kommune, der jeg ønsker å besvare følgende spørsmål; *Hvordan velger Porsgrunn kommune og Bergen kommune å organisere introduksjonsprogrammer for nyankomne flyktninger? Hva er premissene for valg av organisasjonsmodell? I hvilken grad kan organisasjonsstruktur være et virkemiddel for integrering?*

Forord

Etter to fine år på Universitetet i Oslo, leverer jeg min avsluttende masteroppgave i statsvitenskap. Veien til å bli en statsviter har vært svært lærerik, og gitt meg muligheten til å utvikle mine faglige evner og mine personlige ferdigheter. Å skrive masteroppgave har vært en lang og stressende prosess, hvor mange fortjener takk fra meg.

Jeg vil aller først takke min dyktige veileder Arne Holm, som har støttet meg gjennom skriveprosessen, og tatt seg tiden til å gi gode råd og tilbakemeldinger. I tillegg vil jeg takke informantene mine som kunne delta på forskningsprosjektet mitt, til tross for pandemien og krevende dager har tatt seg tid til å bli intervjuet, uten dere hadde jeg ikke klart å gjennomføre masteroppgaven. Sist, men ikke minst vil jeg takke familien min og vennene mine, for korrekturlesing og tips gjennom skriveprosessen 😊

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er mitt ansvar alene.

Oslo, 14. desember 2020.

INNHALDSFORTEGNELSE

KAPITTEL 1 – INNLEDNING	1
1.1 INNLEDNING	1
1.2 PROBLEMSSTILLING	3
1.3 TIDLIGERE FORSKNING	4
1.4 OPPGAVENS OPPBYGGING	6
KAPITTEL 2 – BAKGRUNN	7
2.1 BAKGRUNN	7
2.2 KOMMUNERS PLIKT	8
2.3 AKTØRER OG SAMARBEID	9
2.4 NORGES INTEGRERINGSSTRATEGI	11
2.5 VEIEN VIDERE	12
KAPITTEL 3 – TEORI	13
3.1 INTERORGANISATORISK SAMARBEID	14
3.2 SAMARBEIDSPROSESSEN	15
3.3 SAMARBEIDSPROSESSENS FEM DIMENSJONER	18
3.3.1 GOVERNANCE	19
3.3.2 ADMINISTRATION	20
3.3.3 ORGANIZATIONAL AUTONOMY	21
3.3.4 MUTUALITY	22
3.3.5 NORMS	22
3.4 GJENSIDIG TILLIT, OVERLAPPENDE MÅL OG RESSURSAVHENGIGHET SOM PREMISSE FOR SAMARBEID	23
3.4.1 GJENSIDIG TILLIT	24
3.4.2 OVERLAPPENDE MÅL	25
3.4.3 RESSURSAVHENGIGHET	26
3.5 TEORETISKE FORVENTNINGER	27
KAPITTEL 4 – METODE	29
4.1 CASESTUDIE	29
4.1.2 KOMPARATIV CASESTUDIE	30
4.2 VALG AV CASE	32
4.3 DATAGRUNNLAG	34
4.3.1 UTVALG AV NØKKELINFORMANTER	35
4.3.2 SEMI-STRUKTURERTE INTERVJUER	36
KAPITTEL 5 – RESULTATER	40
5.1 INTRODUKSJON AV CASENE OG DERES ORGANISERING	40
5.1.1 ORGANISASJONSSTRUKTUR	40
5.2 HVA ER BAKGRUNNEN FOR DE ULIKE ORGANISASJONSVALGENE?	43
5.2.1 ARBEIDSMARKEDET	44
5.2.2 FORDELER OG ULEMPE VED VALG AV ORGANISASJONSSTRUKTURENE	45

5.3 FORVENTNINGER, MÅL OG MOTIVASJON SOM PREMISSE FOR SAMARBEID	49
5.3.1 FORVENTNINGER	49
5.3.2 MÅL OG MOTIVASJON	52
5.4 TILLIT MELLOM AKTØRER	54
5.4.1 ØKT TILLIT I SAMARBEIDET – ØKT MÅLOPPNÅELSE	54
5.4.2 OPPLEVELSE AV ENIGHET?	56
5.4.3 INFORMASJONSDELING	59
5.5 RESSURSAVHENGIGHET	62
5.5.1 RESSURSER OG VIRKEMIDLER	62
5.5.2 HAR NOEN BIDRATT MER ENN ANDRE?	66
5.5.3 ANDRE SAMARBEIDSPARTNERE?	68
KAPITTEL 6 – DISKUSJON	72
6.1 GJENSIDIG TILLIT	72
6.1.1 TILLITSBYGGING	73
6.1.2 OPPLEVELSE AV ENIGHET	75
6.1.3 INFORMASJONSDELING	77
6.1.4 NETTVERKSAMARBEID	79
6.2. OVERLAPPENDE MÅL	79
6.3 RESSURSAVHENGIGHET	81
6.3.1 HAR NOEN BIDRATT MER ENN ANDRE?	85
KAPITTEL 7 – KONKLUSJON	87
7.1 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING	91
LITTERATURLISTE	92
VEDLEGG 1: INFORMANTER	99
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE	100
VEDLEGG 3: INFORMASJONSSKRIV	104

KAPITTEL 1 – INNLEDNING

1.1 INNLEDNING

Innvandring defineres som mennesker som kommer til et land for å bosette seg enten permanent eller for en periode (Ulserød (2018)). Innvandring blir sett som en viktig ressurs, hvor de medbringer verdiskapning og ressurser til Norge gjennom arbeidskraft og kompetanse (Likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012): 8) Målet med integreringspolitikken er å få nyankomne innvandrere til å benytte seg av sine medbrakte ressurser på en effektiv måte, enten i form av jobb eller utdanning (Proba rapport 2017:11 (2017): 8). Regjeringens visjon innebærer å redusere sysselsettingsgapet mellom innvandrere og resten av befolkningen. Formålet med visjonen er å øke sysselsettingen blant annet innvandrere gjennom å styrke grunnleggende kvalifisering blant nyankomne innvandrere. Videre vil man innenfor visjonen jobbe for å fremheve innvandreres kompetanse gjennom økt rekruttering av innvandrere til arbeidslivet, tilrettelegge for at innvandrere kan etablere bedrifter og bedre godkjenningsordninger for kompetanse fra utlandet (Likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012): 25).

De fleste innvandrere som kommer til Norge, har som regel manglende norskkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunnet og arbeidsmarkedet. Investering gjennom kompetanse, utdanning og kvalifisering vil være blant de viktigste virkemidlene i integreringspolitikken i Norge gjennom introduksjonsordningen for å integrere innvandrere i Norge (Justis- og beredskapsdepartementet (2017): 71). Målet i integreringspolitikken er å bygge human kapital og sosial kapital blant innvandrere slik at de blir i stand til å delta og fungere i sivilsamfunnet og i arbeidsmarkedet (Likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012): 25).

Introduksjonsprogrammet sørger for å ivareta virkemidlene i programmet, og blir brukt som et virkemiddel for å integrere nyankomne flyktninger (Justis- og beredskapsdepartementet (2017): 71). Programmet er et kommunalt tilbud og er en ordning i introduksjonsloven.

Betingelsene for å få innvilget rett til introduksjonsprogram, ligger i at personen har behov for grunnleggende kvalifisering (IMDi (2016)). Gjennom introduksjonsloven blir programmets mål ivaretatt, der loven gir hjemmel til å styrke nyankomne innvandreres mulighet for å delta i samfunns- og yrkesliv samt bli mest mulig økonomisk selvstendig (Justis- og beredskapsdepartementet (2017): 71).

Loven omfatter to ordninger; opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsordningen. Ifølge loven har kommunen ansvaret for den praktiske delen av integreringspolitikken i lokalsamfunnet, hvor introduksjonsordningen er obligatorisk for både målgruppen og kommunen (Likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012): 135; Justis- og beredskapsdepartementet (2017): 74). Det vil si at kommunene pålegges å tilby introduksjonsordning til alle flyktninger som bosettes, samtidig blir flyktninger pliktig til å delta i ordningen (Justis- og beredskapsdepartementet (2017): 74). De ulike kommunene blir ansvarlige for å implementere introduksjonsprogrammet og gjennomføre programmet i henhold til retningslinjer som står i et rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet (Justis- og beredskapsdepartementet (2017)).

I henhold til kommuneloven fra 2004, har kommunen fått frihet til å organisere og bestemme hvem som skal ha hovedansvaret for programmet (Arbeids- og sosialdepartementet (2015)). Samtidig er det et krav om at det skal foreligge en skriftlig samarbeidsavtale som tydelig presiserer ansvarsfordelingen mellom aktørene som samarbeider om introduksjonsprogrammet (Røhnebæk og Eide (2016): 28). Samarbeidet kan gå på tvers av forvaltningsnivåene og omfatte både kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. Sentrale aktører i samarbeidet rundt introduksjonsprogrammet kan være kommunens flyktningstjenesten, voksenopplæringen og NAV (heretter NAV) (Djuve A. B, et al. (2019): 12; Røhnebæk og Eide (2016): 28).

Innledningsvis defineres ansvarsdelingen mellom stat og kommune, senere vil kommunene kunne inngå avtale med NAV som blir ansvarlig for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011): 88) Det er et krav at arbeids- og velferdsetaten og kommunene samarbeider om gjennomføring og planlegging av introduksjonsprogrammet (Røhnebæk og Eide (2016): 28). Opplæringsdelen i norsk og samfunnskunnskap skjer som oftest i regi av kommunenes voksenopplæring, mens administrative oppgaver knyttet til utbetaling av introstønad og bosetting vil den kommunale fylkestjeneste eller andre enheter i kommunen ha ansvaret for (Røhnebæk og Eide (2016): 28).

Gode samarbeidsrelasjoner kan bygge opp under en klar ansvarsfordeling som sikrer gode kvalifiseringsløp (Arbeids- og sosialdepartementet (2015)). Kommunenes selvbestemmelse i organiseringen av introduksjonsprogrammet, har bidratt til et stort mangfold av organisasjonsmodeller (Djuve A. B, et al. (2019): 10 – 11).

1.2 PROBLEMSSTILLING

For å oppnå målet om å styrke innvandreres mulighet til å delta i arbeidsmarkedet og i det norske samfunnet generelt, blir tilbudet om introduksjonsprogram regulert i introduksjonsloven (Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet: (2011): 89). Samtidig brukes ulike organisatoriske modeller til å realisere disse virkemidlene (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011:11)).

Det er store variasjoner i kommunenes praksis i organisering av introduksjonsprogrammet. Dette gjelder også i forhold til NAV, hvor noen kommuner velger å organisere introduksjonsprogrammet i NAV, mens andre velger å organisere det utenfor NAV (Proba-rapport (2017): 32). I samarbeidet har aktørene gjensidig relasjon der aktørene samarbeider om felles mål og interesser (Proba-rapport (2017): 32). En premiss for etablering av samarbeid i utgangspunktet er gjensidig ressursavhengighet mellom de involverte aktørene.

Det overordnede tema for studien er hvordan et interorganisatorisk samarbeid blir implementert i offentlig politikk for å utføre integreringsarbeidet i kommunen. Formålet med studiet er å se nærmere på organisatorisk samarbeid, og da jeg ønsker å undersøke i to ulike kommuner, og hvorfor velger de velger den ene organisering fremfor en annen.

I mitt forskningsprosjekt har jeg valg å studere organisering ved Porsgrunn og Bergen. Kommunene har valgt å organisere introduksjonsprogrammet forskjellig og har med det også valgt ulike organisatoriske strategier for å ivareta hensynet til integrering gjennom introduksjonsprogrammet. Porsgrunn organiserer i programmet i NAV, på den andre siden organiserer Bergen utenfor NAV. Ved valg av «Most Different System Design» (MDSD) som metodisk tilnærming, og «*Collaboration/Samarbeid*» som teoretisk perspektiv, vil jeg se på premissene for valg av ulike samarbeidsmodeller. Jeg velger derfor å utforme problemsstillingen på følgende måte:

- 1. Hvordan velger Porsgrunn kommune og Bergen kommune å organisere introduksjonsprogrammet for nyankomne flykninger?*
- 2. Hva er premissene for valg av organisasjonsmodell?*
- 3. I hvilken grad kan organisasjonsstruktur være et virkemiddel for integrering?*

I teorikapitlet mitt vil jeg ta i bruk interorganisatorisk samarbeidsteori av Thomson og Perry (2006) til å forklare hvordan et samarbeid blir til, og hvilke premisser som ligger til grunn i en

samarbeidsmodell (Thomson og Perry (2007); Peters G. (2015); Røiseland og Vabo (2016)). Jeg vil også i denne studien se nærmere på premissene for valg av samarbeidsmodell og særlig fokusere på ressursavhengighet, gjensidig tillit og overlappende mål som faktorer som kan forklare økende sannsynlighet for et interorganisatorisk samarbeid. Dette er faktorer som har vært trukket frem i en rekke studier av offentlige samarbeid (Lundin (2007); Ostrom (2000); Ansell og Gash, (2007)). Ressursavhengighet handler om å dra nytte av hverandres ressurser i samarbeidet, handler gjensidig tillit å danne troverdighet i samarbeidet, mens overlappende mål handler om forventninger som dannes i samarbeidsprosessen (Lundin (2007)).

Samhandlingen i introduksjonsprogrammet skjer mellom autonome og semi- autonome aktører. Ifølge Lundin er ikke overlappende mål tilstrekkelig til å forklare interorganisatorisk samarbeid. Det kreves her et samspill med gjensidig tillitt. Lundin (2007) hevder imidlertid at ressursavhengighet ikke på samme måte er avhengig av tillitt for å påvirke graden av samarbeid (Lundin (2007)). Både overlappende mål og tillitt må være til stede sammen for at utfallet skal gi en betydning for en kollektiv handling (Lundin (2007)). Økt forståelse for premissene for samarbeid, og samarbeidsprosessen (Thomson og Perry (2007)), vil være et godt utgangspunkt til å forstå hvordan kommunene strategisk utformer introduksjonsprogrammet for å nå de statlige målene.

1.3 TIDLIGERE FORSKNING

Tidligere forskning viser til at et velfungerende samarbeid mellom aktører kan bidra til en vellykket integreringsordning i kommunene (Djuve, Kavli, Sterri, Bråten (2017); Djuve, Hagelund, og Kavli (2011); Rambøll (2007); Tronstad (2015); Guribye og Espegren (2019); Proba rapport (2017-11)).

Tronstad (2015) undersøker i hvilken grad organisering av introduksjonsprogram i eller utenfor NAV har betydning for introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse i form av antall deltakerne etter endt program går ut i arbeid eller utdanning. Tronstad (2015) har ikke i studien identifisert hvilken type organisering som gir deltakerne bedre sjanse for å lykkes med integrering. I forskningen påpeker Tronstad (2015) at *hvor* programmet er organisert har ikke så mye betydning, sammenlignet med hvordan programmet er organisert. Med dettes menes at hvordan den lokale kommunen, NAV-kontoret og voksenopplæringen samarbeider lokalt, vil ha mer betydning enn hvem som har hovedansvaret i kommunen.

I tillegg vil også mer informasjon om innholdet, hva slags tiltak som settes i verk og timingen av tiltakene i programmet bidra til å forstå resultatoppnåelser i de ulike kommunene (Tronstad (2015): 48). Tronstad påpeker at forskning om organisering og innhold i programmet, kan gi mer kunnskap om lokale muligheter og barrieren for integrasjon av flyktninger. Videre vil Tronstad (2015) utvikle forskningen ved å se på samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner, og hvorvidt de bidrar i integreringsarbeidet. I tillegg ser Tronstad (2015) også muligheten til å se studien med et kvalitativt blikk (Tronstad (2015): 49).

Djuve et. al (2017) forskning handler om organisering av introduksjonsprogrammet og hvordan det kan påvirke omfanget og kvaliteten på samarbeidet mellom de sentrale aktørene i introduksjonsprogrammet. Djuve et. al (2017) ser et mulighetsrom for å se videre på hva som påvirker virkemiddelbruk, progresjon og kvalitet i norsk opplæring, overgangen til arbeid og utdanning. Djuve et. al (2017) ser frem til videre forskning på hva de effektive kommunene har gjort og hvordan de har valgt å bruke virkemidlene, og i hvilken grad metoden er overførbart til andre kommuner (Djuve et. al (2017): 314).

Tidligere forskning gjort av Rambøll (2011) er et oppdrag om å kartlegge organisering av introduksjonsprogrammer i ulike kommuner. Formålet med studien er å se på det organisatoriske forhold ved introduksjonsprogrammene i ulike kommune (Rambøll (2011): 5). Studien til Rambøll (2011) handler om implementering mellom ulike involverte aktører i introduksjonsprogrammet, der vedkommende tar for seg ressursavhengigheten i samarbeidsrelasjonen blant involverte aktører (Rambøll (2011): 31). Videre ser vedkommende frem til videre forskning innenfor implementeringsarbeidet i introduksjonsprogrammet (Rambøll (2011)).

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011) skriver i rapporten «*Bedre integrering. Mål, strategier og tiltak*» om viktigheten av å se på organiseringen av introduksjonsprogrammet for bedre måloppnåelse. I rapporten skrives det om omorganiseringer av introduksjonsprogrammet av norske kommuner de siste årene (Barne, Likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011)).

I utgangspunktet i rapporten fra Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011) og tidligere forskning vil det være interessant å se nærmere på premissene for valg av

organisasjonsmodeller innenfor introduksjonsprogrammet. I masterprosjektet mitt vil jeg på bakgrunn av Tronstad (2015) gjennomføre en kvalitativ studie om organisering av introduksjonsprogrammet i kommunene. I tillegg vil studien min ta utgangspunkt i Djuve et. al (2017) og (Rambøll (2011) og dermed se på implementering av introduksjonsprogrammet, og premissene for samarbeidsmodellen. Da særlig vekt på hvordan aktørene samarbeider for å fremme integreringsarbeidet i kommunen. Studien min kan har til hensikt å drøfte hvordan organisasjonsstruktur kan brukes som virkemiddel for å oppnå bedre resultater.

1.4 OPPGAVENS OPPBYGGING

I kapittel 2 tar jeg for meg bakgrunn for prosjektet med viktige avklaringer i forhold til introduksjonsprogrammet. I kapitlet går jeg gjennomgår viktige paragrafer i henhold til introduksjonsloven. Videre utdyper jeg Introduksjonsloven §3 som omhandler kommuners plikt ovenfor introduksjonsprogrammet. Deretter viser jeg til aktører og samarbeid i programmet. Sist, men ikke minst forklarer jeg bakgrunnen for en slik integreringspolitikk. I kapittel 3 vil jeg ta for meg teorien som er utgangspunktet i oppgaven min. Jeg skal først gjøre rede for hva et interorganisatorisk samarbeid er, der jeg ser på tre ulike definisjoner av hva et slik samarbeid innebærer. Videre skriver jeg om samarbeidsprosessen og viktige elementer i samarbeidsprosessen som innebærer forhandlinger og reforhandlinger, og samarbeidsprosessens fem dimensjoner. Sist, men ikke minst ser jeg på premissene for interorganisatorisk samarbeid i lys av Lundins variabler gjensidig tillit, overlappende mål og ressursavhengighet. I kapittel 4 redegjør jeg for metodevalget mitt, der jeg skriver om komparativ casestudie som forskningsdesign, om utvalgsstrategi, intervju som datainnsamlingsmetode. I tillegg vurderer jeg reliabilitet og validitet knyttet til valg av metode. I kapittel 5 presenterer jeg funnene i analysen. Deretter i kapittel 6 analyserer jeg funnene mine i lys av det teoretiske rammeverket mitt. Sist, men ikke minst vil jeg i kapittel 7 avslutte med å oppsummere viktige funn og svare på problemsstillingen.

KAPITTEL 2 – BAKGRUNN

I dette kapitlet vil jeg presentere bakgrunnsinformasjon om introduksjonsprogrammet. I dette kapitlet vil jeg først se på implikasjonene av loven for organisering av introduksjonsprogrammet. Deretter vil jeg gjøre rede for Introduksjonsloven §3 som innebærer kommuners plikt til å tilby programmet til nyankomne. Videre vil jeg gjennomgå viktige samarbeidspartnere i introduksjonsprogrammet. Sist, men ikke minst vil jeg kaste lys på sosial investering, som viser til grunntanken bak politikken som har blitt implementert i introduksjonsprogrammet.

2.1 BAKGRUNN

Da introduksjonsloven ble innført i 2004, ga loven hjemmel for introduksjonsordningen og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne. Ifølge rundskriv – G (2016) er *rammene for disse to ordningene fastsatt i loven og skal følges av alle kommuner.*

Introduksjonsordningen er regulert i kapittel 2 og 3, og består av to viktige elementer: selve introduksjonsprogrammet og introduksjonsstøtten. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er regulert i lovens kapittel 4. De øvrige kapitlene i introduksjonsloven 1, 5 og 6 gir felles bestemmelser for begge ordningene (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 12).

Introduksjonsprogrammets formål er forankret i §1 som innebærer å «*Styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*» (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 16). Det betyr med andre ord å legge til rette for at deltakere i introduksjonsprogrammet, og for at deltakerne kommer raskere til arbeid eller utdanning gjennom grundig norsk opplæring og relevant samfunnskunnskap (arbeid og utdanning blir ikke ansett som alternativer mål, men heller veien til arbeid gjennom utdanning). Videre forutsetter loven at de som aktivt deltar i programmet yter for å gjøre seg fortjent til introduksjonsstøtten – ved at de først og fremst vil det beste for seg selv og samfunnet (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 16).

Mulige aktiviteter i introduksjonsprogrammet skal være tilrettelagt individuelt og legge til rette for overgangen til utdanning og arbeid (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 16). Loven vektlegger hensyn som økonomisk selvstendighet, samt gir eget ansvar for å disponere

midler til livsopphold. Det vil si de som deltar i introduksjonsprogrammet skal få dekket deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering, det vil innebære alt *fra norskopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkesliv eller utdanning.*

Introduksjonsprogram som ikke dekker disse kravene om kvalifisering for utdanning eller arbeid, er ikke i tråd med lovens formål i §1. Men tiltak som forbereder deltakerne generelt til samfunnet, oppfyller en liten grad av loven (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 16).

Paragraf §2 i introduksjonsloven gjør rede for hvem som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet, paragrafens forutsetning er å oppfylle vilkårene som er innskrevet i introduksjonsloven §2. Det er en forutsetning at vilkårene må være oppfylt på det tidspunktet kommunen fatter vedtaket om tildeling av introduksjonsprogrammet (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 16).

Det vil være et behov for å lære nyankomne innvandrere norsk. Noen vil også føle et behov for å tilegne seg andre kunnskaper og ferdigheter for å kunne delta i norsk samfunns- og arbeidsliv. Behovene er dekket gjennom lover og tiltak i introduksjonsloven.

Introduksjonsloven gir føring i hvem som har rett og plikt til å delta, asylsøkere over 16 år som oppholder seg i et ordinært mottak inngår i paragrafen og får tilbud om inntil 175 timer norskopplæring. Derimot faller ikke asylsøkere eller andre som oppholder seg i Norge uten innvilget oppholdstillatelse innen under loven (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 17). Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet (2017) finnes det også betingelser for ulike innvandrergupper (Justis- og beredskapsdepartementet (2017): 72). Introduksjonsordninger er en plikt både for kommunene og målgruppen som oppfyller kravet om deltakelse.

Kommuner som bosetter nyankomne er derfor pålagt å tilby introduksjonskurset til alle i målgruppen, så lenge de har behov for grunnleggende kvalifisering (Justis- og beredskapsdepartementet (2017): 74).

2.2 KOMMUNERS PLIKT

Det fremgår i Introduksjonsloven §3 at kommunen har ansvar for introduksjonsprogrammet, og skal sørge for å tilby introduksjonsprogrammet til nyankomne innvandrere som har bosatt seg i kommunen. Loven setter rammer for at å tilby introduksjonsprogrammet så snart som mulig innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter krav om deltakelse er oppfylt, tilrettelegge introduksjonsprogrammet i henhold til §2 – hvem som har rett og plikt til

deltakelse. Dette gjelder ikke midlertidig de personer som har avsluttet eller avvist deltakelse i introduksjonsprogrammet (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 22).

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram for nyankomne med oppholdstillatelse- eller arbeidstillatelse i henhold til utlendingsloven, som innebærer familiemedlemskap til de som er nevnt i §2. Til nyankomne utledninger som er over 55 år med oppholdstillatelse nevnt i §2 første ledd, og til nyankomne som er også nevnt i §2 som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Departementet fastsetter nærmere retningslinjer om kommunens ansvar (Justis- og beredskapsdepartementet (2016): 22).

I følge §3 skal kommunene administrere introduksjonsordningen, det vil si de har plikt til å tilrettelegge program for og utbetale introduksjonsstønad til nyankomne innvandrere, jf. §2. Kommunen står dermed fritt til å organisere introduksjonsprogrammet. Tilrettelegging av program og betaling av introduksjonsstønad krever samordning av tjenester og tiltak både mellom statlige aktører som NAV og ulike kommunale og fylkeskommunale etater.

Hovedansvaret i kommunen er et individuelt tilrettelagt program for å lage målsettende tiltak og ordninger for kvalifisering av deltakerne. Kommunen er også oppfordret til et særskilt koordineringsansvar for deltakerne (Justis- og beredskapsdepartement (2016): 22).

2.3 AKTØRER OG SAMARBEID

I introduksjonsprogrammet er det et visst sammenfallende målsetninger mellom NAV og introduksjonskurset. Dette gjør det interessant å se nærmere på potensialet for et tettere formelt samarbeid, slik jeg skal gjøre i studien min.

Når ansvaret blir overført fra stat til kommune, vil kommunen inngå avtale med NAV. NAV har som regel ansvaret for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken (NOU (2011:11): 88) Dette innebærer at de første to årene etter bosetting har kommunene hovedansvaret for integrering av de innvandrere gjennom introduksjonsprogrammet, i tråd med introduksjonsloven. Det innebærer å kartlegge kompetanse, utarbeide individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis og administrering og utbetaling av introduksjonsstønad (Arbeids- og sosialdepartementet (2015)). Kommunen skal også sørge for å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap, hvor de skal samordne virkemidler i introduksjonsprogrammet som videregående opplæring og yrkesprøving i samarbeid med

fylkeskommunen. I tillegg er det også økt fokus på bruk av og samordning av NAVs virkemidler (Arbeids- og sosialdepartementet (2015)).

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er sentralt i introduksjonsprogrammet. I de fleste kommuner skjer undervisningen i voksenopplæringen, men kommunene kan velge selv å organisere gjennomføringen av norskopplæringen helt eller delvis hos private aktører (Tronstad (2011): 23; Arbeids- og sosialdepartementet (2007)). Kommunen har også ansvar for å etablere språkpraksis, som vil være avhengig av god oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Enhver deltakers behov for kvalifisering vil være avgjørende om og når det er aktuelt med språkpraksis i regi av kommunen eller arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV (Tronstad (2011): 23; Arbeids- og sosialdepartementet (2007)).

Når denne perioden er over vil NAV gjennom arbeidsmarkedspolitikken, får ansvar for integreringen av innvandrere i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten har dessuten ansvaret for de innvandrergroppene som ikke omfattes av introduksjonsordningen. Hovedprinsippet i arbeidsmarkedspolitikken er at den retter seg imot alle brukere ut fra individuelle behov (Barne- og familiedepartementet (2011): 88).

NAV skal samarbeide med kommunene om gjennomføring og utforming av introduksjonsordningene. Hvor samarbeidet innebærer å delta i kartlegging av deltakernes utdannings- og yrkesbakgrunn, og om arbeidsmarked og utdanning til programdeltakerne, kontaktpersoner og lærere. Videre vil NAV tilby tiltak og formidle ledige stillinger og aktuelle tiltak (Barne- og familiedepartementet (2011): 92). NAV har ansvaret for å gi generell informasjon om arbeidsmarkedet, samt gi innføring i NAVs virkemidler: arbeidsmarkedstiltak. NAV har også ansvar for å informere om erfaring fra arbeid med handlingsplaner og veiledning. De skal også kartlegge enkeltes kompetanse og arbeide med individuell plan. NAV har også som oppgave å veilede enkelte deltakere i programmet om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter, og i tillegg til å bistå kommunen i vurderingen av muligheter for realkompetansevurdering (Arbeids- og sosialdepartementet (2007)). Sist, men ikke minst har NAV ansvaret for å informere deltakere frem til arbeid, og vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak hvis ikke direkte informasjon til arbeid er mulig (Arbeids- og sosialdepartementet (2007)). Forholdet mellom NAV og introduksjonsprogram kan være i form av samarbeidsavtale mellom NAV og kommunene (Røhnebæk og Eide (2016): 28).

2.4 NORGES INTEGRERINGSSTRATEGI

Som nevnt tidligere er norsk integreringspolitikk inspirert av tanker som vi finner i teorier om *sosial investering*. Dette begrepet står sentralt i lys av introduksjonsprogrammet. Sosial investering handler om å investere i tiltak for å fremme sysselsetting og utdanning og gjøre innbyggerne økonomiske selvstendige. Tanken bak sosial investering er å «*få arbeid til å betale*» gjennom positive økonomiske intensiver, som skal bidra med å fremme etablering av kvalitetsjobber (Morel, Palier, and Palme (2012): 9). Det forventes av staten å ha interesse, der staten har nøkkelrollen i tilnærmingen. Staten skal blant annet fremme human kapital gjennom investering i utdanning og opplæring. Staten skal tilby nødvendige tjenester for å bidra til effektiv utnyttelse av humankapitalen, og for å unngå utmattelse av menneskelig kapital og forhindre økning av sosial hjelp og arbeidsledighet (Morel, Palier, and Palme (2012): 9- 10).

I Norge har tankesettet om sosial investering blitt overført til integreringspolitikken gjennom kompetanse, kvalifikasjoner og sosialkapital. Staten etablerer ulike former for integreringsprogram for nyankomne, hvor integreringsprogrammene gir en standardisert opplæring for å integrere nyankomne innvandrere, slik at de får basiskunnskap i språk og norsk kultur. Tanken om sosial investering bidrar dermed med å styrke både arbeidet mot integrering og inkludere innvandrere i det norske samfunnet (Barne- og familiedepartementet (2011): 62- 63). Tanken er at sosial investering gjennom arbeid og utdanning skal styrke de nasjonale målsetningene som blir satt for introduksjonsprogrammet, hvor målet er at 70% av deltakerne er i utdanning eller i jobb ett år etter avsluttet introduksjonsprogrammet (IMDi (2018). (Barne- og familiedepartementet (2011): 63).

Oppbygning av kompetanse og sosial kapital skal bidra til høyere sysselsetting, hvor arbeidskraft blir sett som nøkkel for integrering av voksne innvandrere i det norske samfunnet. Arbeid skal gi muligheten til deltakelse, til å bli selvforsørget, og ikke minst bidra til å øke den individuelle og kollektive velferden (Barne- og familiedepartementet (2011): 87). Det vil også bidra til større forståelse, hvor innvandrere blir en bruker av velferdsordninger, og bidrar til fellesskapet gjennom sitt eget arbeid. Det politiske overordnede målet er å øke sysselsettingen blant nyankomne innvandrere, hvor politikkområder legger til rette ulike virkemidler for å nå målet. Den generelle politikken vil også omfatte innvandrere, men i noen tilfeller kan noen flyktninger på bakgrunn av hvor de

kommer fra, ha behov for særskilte tiltak som kan kompensere for eller møte utfordringer de møter på i det norske arbeidslivet (Barne- og familiedepartementet (2011): 87)

Utdanning blir også brukt som et virkemiddel i integreringsfeltet. Utdanningspolitikken skal dermed tilrettelegge for kvalifisering og høy yrkesdeltakelse, ved å tilby gratis offentlig utdanning. Innvandrere og deres etterkommere kan gjennom utdanningspolitikken få muligheten til å komme i linje med de andre innbyggerne (Barne- og familiedepartementet (2011): 87- 88). De enkelte som ikke nyttiggjør seg av det generelle tilbudet, kan de få innvilget særskilte tiltak, slik at de også kan bidra i samfunnet. Norske myndigheter vil sette mål for integreringspolitikken, slik at de jobber eksplisitt for at innvandrere skal få muligheten til å delta i det norske samfunnet på lik linje med andre innbyggerne. Særtiltakene er derfor opprettet for å oppnå dette, gjennom introduksjonsordninger og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Barne- og familiedepartementet (2011): 88).

2.5 VEIEN VIDERE

Kort oppsummert er introduksjonsordningen er en av de viktigste virkemidlet kommunen har for å kvalifisere nyankomne innvandrere. Som nevnt tidligere vil sosial investeringstankegang bli brukt i sammenheng med å organisere introduksjonsprogrammet, og med det nå de statlige målsetningene fra IMDi. Sentralt i denne studien vil være premissene for å velge ulike samarbeidsstrategier vis a vis NAV og ikke minst implikasjonene av dette for å lykkes i integreringsarbeidet. I sammenheng med teori om collaboration, oversatt som *samarbeid på norsk*, skal jeg se på mulige forklaringer til grunn for valg av organisatorisk tilknytning til først og fremst NAV, men også voksenopplæringen.

KAPITTEL 3 – TEORI

I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for forskningsprosjektet mitt. Det teoretiske rammeverket setter retningslinjer for det fenomenet vi ønsker å forske på, for deretter å bidra til å tolke det fenomenet vi ønsker å studere. Teoretiske rammeverket kan bidra til å utlede hypoteser som kan gi retningslinjer for hva vi ønsker å se etter, og en slik tilnærming kalles for deduktiv tilnærming (Bryman, A. (2016): 18 – 19). Med utgangspunktet i problemsstillingene:

1. *Hvordan velger Porsgrunn kommune og Bergen kommune å organisere introduksjonsprogrammet for nyankomne flykninger?*
2. *Hva er premissene for valg av organisasjonsmodell?*
3. *I hvilken grad kan organisasjonsstruktur være et virkemiddel for integrering?*

anvender jeg en deduktiv tilnærming for å danne hypoteser rundt de teoretiske tilnærmingene for et interorganisatorisk samarbeid, og hvorfor ulike aktører velger å inngå i et samarbeid.

Interorganisatorisk samarbeid står sentralt i offentlig politikk. Hver kommune har myndighet til å selv velge struktur for organisering av introduksjonsprogrammet og utarbeide politikk som er best egnet for deres eget område. Ofte vil kommunene ved hjelp av ulike aktører bidra til å sikre en kvalitetsrik og effektiv prosess i integreringspolitikken. Kommunene er pliktig til å tilby introduksjonsprogram i kommunen, og utarbeide et interorganisatorisk samarbeid med aktører de anser er viktig for integreringsprosessen. Det interorganisatorisk samarbeidet mellom aktører kan være mellom: NAV, kommunen, voksenopplæring eller andre aktører som de utpeker for å være viktig i samarbeidsprosessen.

Men hva er det som kjennetegner prosessene som legges til grunn for det interorganisatorisk samarbeidet, og hva er premissene for at aktører går inn i dette? I dette kapitlet vil jeg særlig se samarbeidet i lys av begrepet *collaboration*, «samstyring» og «cooperation». Dette for å få frem forutsetningene for samarbeid. Deretter presenterer jeg samarbeidsprosessen og dets fem dimensjoner. Dernest vil legge vekt på ressursavhengig, gjensidig tillit og overlappende mål, som er de uavhengige variablene i forskningsprosessen min.

3.1 INTERORGANISATORISK SAMARBEID

Begrepet *interorganisatorisk samarbeid* blir ofte brukt i forbindelse med teorier som omhandler «collaboration». Det finnes ulike betingelser for hva et *interorganisatorisk samarbeid* innebærer. De fleste kjenner igjen *interorganisatorisk samarbeid* der ulike aktører jobber sammen for å utvikle felles normer for å nå et felles mål (Peters, G. (2015): 66). Denne tilnærmingen har potensialet til å forklare ulike atferd i politikktutforminger, men politiske endringer som mål vil kreve en form for samarbeid og samhandling, innsats og investering fra offentlig ledelse i form av mobilisering av ressurser, motivering av ansatte, og samarbeid med andre samarbeidspartnere (Peters, G. (2015): 66-7). «Collaboration» er ifølge Peters (2015) en prosess hvor ulike ideer blir koordinert mellom aktører, der aktørene på forhånd kommer til enighet om politiske mål, problemdefinisjon og virkemidler i samarbeidet (Peters, G. (2015): 66). Teorien om interorganisatorisk samarbeid vil derfor kunne bidra til å forklare de relasjonelle og strukturelle elementene i en samarbeidsprosess.

Røiseland og Vabo (2016) skriver om samarbeid i form av samstyring, og ifølge dem er begrepet *samstyring* inspirert av ulike organisasjonsteorier og nettverksteorier. Ifølge Røiseland og Vabo (2016) er organisasjonsteorien i stadig utvikling med et økende fokus på organisatorisk avhengighet og interorganisatorisk samarbeid. Samtidig har organisasjonsstrukturen blitt mer preget av nettverk, det det tradisjonelle byråkratiet er erstattet av offentlige tjenestemenn som jobber i nettverk og samstyre mot et felles mål (Røiseland og Vabo (2016):24).

Thomson, Perry og Miller (2007) skriver om begrepet interorganisatorisk samarbeid, og hvordan begrepet er brukt blant ulike teoretikere for å beskrive den prosessen som oppstår når ulike organisasjoner samhandler med hverandre, og hvordan disse organisasjonene danner nye organisatoriske og sosiale strukturer. De ulike organisasjonenes «collaboration» blir sett som et nettverk, og anser samarbeidet som en fordel for å oppnå komplekse politiske mål. Ifølge Thomson og Perry (2006) vil samarbeid tjene partene, og oppnå flere fordeler enn det de hadde gjort alene. Samtidig vil også partene oppveier fordelene ved samarbeid, de ulempene det måtte ha i forhold av synkronisering av regler, normer, verdier (Thomson og Perry (2007): 23-4). Ifølge Thomson og Perry (2006) innebærer begrepet «collaboration»; en prosess der autonome aktører samhandler på grunnlag av formelle og uformelle forhandlinger, og danner felles regler og strukturer som styrer deres forhold og måter å handle eller

bestemme problemet som brakte de sammen. Det er med andre ord en involveringsprosess med delte normer og gjensidige fordelaktige samhandlinger (Thomson og Perry (2006): 23).

Kort oppsummert innebærer begrepet *samarbeid* å oppnå et felles mål og ha et felles utbytte av individuelle mål og organisasjonsmål (Thomson og Perry (2006): 23). Disse forutsettingene danner grunnlaget for samarbeid mellom ulike organisasjoner. Jeg velger derfor å ta utgangspunktet til Thomson og Perrys definisjon av *samarbeid*. Teorien om samarbeidsprosess vil forklare motivasjonen bak hvorfor ulike aktører samarbeider i kommunene for å drive introduksjonsprogrammet, samt legge føringer på hvilke forventinger man kan ha til organisasjonsstrukturens kapasitet for å integrere nyankomne flyktninger i kommunene.

3.2 SAMARBEIDSPROSESSEN

Samarbeidsprosessen handler om gjensidig avhengighet. Med samarbeidsprosessen menes det prosessen der ulike aktører går sammen i et samarbeid på bakgrunn av ulike forventinger og motivasjon for å opprette felles mål og verdisyn for samarbeidet. Det er viktig for aktørene å vise felles vilje for at aktørene får felles forståelse, for å skape tillit blant medarbeiderne, og for å implementere felles preferanse i samarbeidet. En slik samhandling hvor aktørene klarer å skape normative enigheter for å løse et felles problem, er idealet i en slik tilnærming (Thomson og Perry (2006): 20; Peters. G (2015): 68).

Aktørene som befinner seg i en «sosial-dilemma-struktur» vil sannsynligvis prøve å investere ressurser i fellesskap for å endre strukturen og forbedre resultatene i samarbeidet. En slik prosess kan betegnes som prøve- og feile-prosess, som sikrer læring for å utvikle strukturen mot et system basert av regler som gir nok fordeler for aktørene som er involverte (Thomson og Perry (2006): 22).

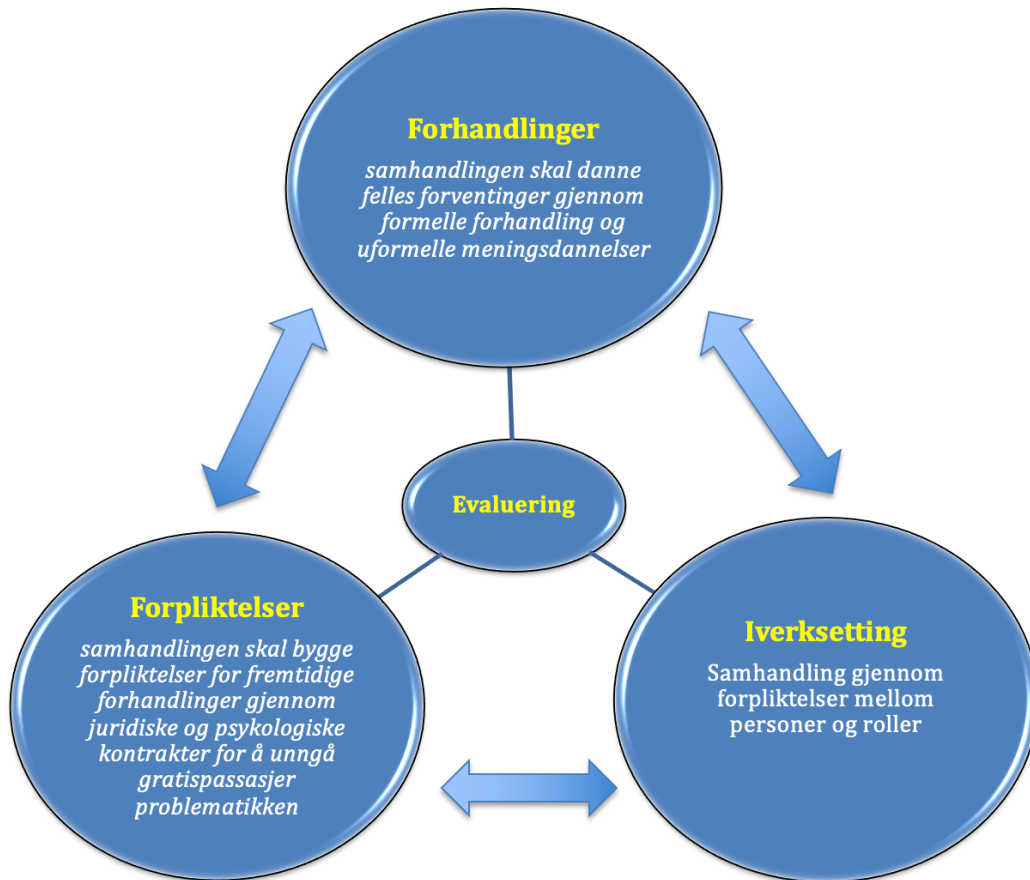
Samarbeidet er ifølge Thomson og Perry (2006) en kontinuerlig, ikke lineær prosess, som utvikler seg etter hvert som aktørene samhandler over tid. Samarbeidsprosessen blir definert slik av Thomson og Perry (2006); (23); *“Collaboration is a process in which autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions”*.

Definisjonen kan oppfattes som en prosess er autonome aktører inngår i et samarbeid og danner struktur for organiseringen. Aktørene er gjensidige avhengige av hverandre for å løse et problem gjennom felles interesser og mål.

Organiseringen av introduksjonsprogrammet er et godt eksempel på en slik samhandling mellom ulike aktører. Semi-autonome aktører samhandler både vertikal og horisontal i samarbeidet. I Porsgrunn kommune samarbeider for eksempel Rådmannen – NAV Leder – Voksenopplæringen vertikalt, mens Voksenopplæring og Keops Kurs- og arbeidssenter KF (heretter Keops) horisontalt, hvor disse to blir sidestilt i samarbeidet. Mens i Bergen kommune samarbeider Byrådsavdelingen, Etat for inkludering, underenhetene vertikalt, mens underenhetene samhandler horisontalt i introduksjonsprogrammet og er sidestilt i samarbeidet.

Forhandlinger og reforhandlinger mellom aktørene er de viktige elementene i prosessen. Disse elementene gir en føring for hvordan strukturer og regler skal være i samhandlingen, og hvilke formelle og uformelle forpliktelser de ulike aktørene har for fremtidige handlinger. Samarbeidsprosessen vil gi aktørene rom for å evaluere effektiviteten på samarbeidet (Thomson og Perry (2006): 22).

Figur 3.1: viser til prosessrammeverket gjennom det Interorganisatoriske samarbeidet, basert på Ring og Van De Ven (1994) og Thomson og Perry (2006).



Denne sirkulæreprosessen kan bygge på overlappende forventninger om samarbeid, hvor Thomson og Perry (2006) nevner: *if organizations that are engaged in collaboration can negotiate minimal, congruent expectations regarding their collective action, then they will commit to an initial course of action*". Det er viktig at alle involverte deltakere tar seg anledningen til å delta i forhandlinger rundt reglene og definere regler som oppfattes som rettfærdige av deltakerne. Reglene bør også tilpasses den kontekst samarbeidet er ment å inngå i (Thomson og Perry (2006): 22; Ostrom (2000): 150). Gjensidige forpliktelser vil utvikles gjennom tillit og forpliktelser, hvor noen gir litt og andre gir tilbake. For at en slik samarbeid skal utvikles må de personlige forholdene, forpliktelser og de uformelle forståelser bli en del av og støtte de enkeltelementene som ligger i samarbeidsavtaler og i organisasjonsmodellen (Thomson og Perry (2006): 22).

De kommunale aktører innenfor det offentlige styringsapparatet blir pålagt å samarbeide i ulike nivåer og sektorer for å løse et komplekst problem. Det er opptil aktørene selv hvordan de vil jobbe og hva de anser som vellykket samarbeidsmodell. Det finnes mange teorier for samarbeidsprosess, hvor de bruker teorien for implementering eller iverksetting av offentlig politikk (Thomson, Perry og Miller (2007): 24). Tilsvarende teori om implementering kan vi også finne i teorien til Winter og Nielsen (2008), som omhandler implementering av politikk gjennom en prosess. Men de fleste teoriene om samhandlingsprosesser handler om hvordan et samarbeid oppstår, altså den formelle strukturen og oppbyggingen ved samarbeidet.

Samhandlingsprosessen kan derimot forklare flere faktorer enn det strukturelle, det kan i større grad påvirke samhandlingen mellom aktørene negativt, positivt eller på en nøytral måte (Thomson, Perry og Perry (2007): 23 – 4).

Thomson og Perry (2006) har på bakgrunn av dette utviklet en modell for *samarbeidsprosessen*. I modellen blir fem dimensjoner operasjonalisert i den ikke-lineære prosessen; Forhandling, forpliktelse, vurdering og iverksetting. De fem dimensjonene er følgende; «Governance», «Administration», «Organizational autonomy», «Mutuality» og «Norms».

3.3 SAMARBEIDSPROSESSENS FEM DIMENSJONER

Thomson, Perry og Miller (2007) bruker faktoranalyse for å forklare samarbeidsprosessen. Samarbeidsprosessen er en multidimensjonal modell som består av fem dimensjoner: hvorav to består av strukturelle form (governance og administration), de andre to dimensjonene består av sosial kapital (mutuality og norms) og siste dimensjonen som involverer «Agency» (organizational autonomy) (Thomas, Perry og Miller (2007): 24 – 25). Disse fem dimensjonene kan forhåpentligvis gi en mer nyansert og detaljert beskrivelse av samarbeidsmodellen i Porsgrunn kommune og Bergen kommune, og dermed forklare merverdien av å samarbeide med ulike aktører. Thomson og Perry (2007) indikerer også at den multidimensjonale modellen gir muligheten til å teste teorien i praksis. Hvis dimensjonene holdes konstant i ulike kontekster, vil også reliabiliteten i teorien øke og styrke indikatoren.

3.3.1 GOVERNANCE

Ifølge Thomson, Perry og Miller (2007) handler dimensjonen «*governance*» om å danne struktur for samarbeidet. Dette innebærer å bli enige om felles regler for alle deltakere. Prinsippet for å danne reglene må tas i beslutning av de ulike deltakerne og ulike regler, som setter rammer for deltakernes atferd og forhold i samarbeidsprosessen (Thomson, Perry og Miller (2007): 25 – 26). Governance handler om hvordan økonomiske og administrative rammebetingelser bidrar til å påvirke aktørenes atferd i samarbeidsprosessen gjennom overbevisninger og overtakelse på bakgrunn av offentlige deltakere (Røiseland og Vabo (2016): 74). I følge Røiseland og Vabo (2016) er det vanskelig å skille mellom begrepene styring og ledelse.

Det er viktig for deltakere som inngår i samarbeidet å utvikle felles retningslinjer for hvordan samarbeidet skal skje og hva det innebærer. For eksempel er det viktig at aktørene blir enige om hvem skal håndtere handlingsproblemene og beslutte seg frem til løsninger basert på hvilke kvalifikasjoner deltakerne har, hvilke handlinger blir ansett til å være tillatt og ikke. Samtidig hvilke informasjoner som skal gis og hvordan kostnadene vil bli fordelt mellom deltakerne, og avslutningsvis at fordelene fordeles likt mellom alle deltakerne (Thomson, Perry og Miller (2007): 26). Disse retningslinjene er viktige i den forstand at det hindrer konflikt mellom deltakerne, men også for å sikre samarbeidsmiljø blant deltakerne. Ifølge O'Toole (2012) vil en slik likevektig ansvar ligge hos offentlige ledere, som sikrer styringen i samarbeidet som omfavner både forhandlings- og forpliktelsesprosessene beskrevet i figur 3.1 (Thomson og Perry (2006): 24).

Under disse formelle forhandlings- og forpliktelsesprosessene gir sosio-økonomiske forklaringer på deltakernes meningsdannelse, eller handling som fører de uavhengige aktørene sammen i forhandling. Utfallet av forhandlingen under samarbeidsprosessen vil danne forventinger basert på felles meningsdannelse som en premiss for den formelle avtalen mellom aktørene. Forhandlingene og sosioøkonomiske prosesser vil sikre den formelle strukturen og dermed bidra til forpliktelser mellom aktørene (Ring og Van De Ven (1994): 97, 98 og 100). Oppsummert kan vi si at "governance", ifølge Thomson, Perry og Miller (2007) kan bli forklart med begrepene konsensus og forhandlinger (Thomson, Perry og Miller (2007): 26).

3.3.2 ADMINISTRATION

I dimensjonen «*administration*» gjøres styringen om til handling. Dette innebærer at aktørene fokuserer på å implementere avtaler som blir iverksatt i *governance* for å oppnå ønskelige resultater. Implementeringen skjer gjennom koordinering og standardisering av ulike forhold og dermed danner rutine for ulike oppgaveløsning (Thomson og Perry (2006): 25).

Begrepene samarbeid og «*governance*» har en viktig påvirkningskraft for at ledelse skal lykkes. Litteraturen som omhandler ledelse er svært begrenset i både Norge og internasjonalt, fordi man forutsetter at prosessen under samarbeidet er kontinuerlig og sirkulær hvor prosessen skjer gjennom reforhandlinger, og som vil gjøre det vanskelig å skape et skille mellom begrepene «Administration» og «Governance» (Røiseland og Vabo (2016): 76). Ledelse er viktig for samarbeidet og for de andre dimensjonene, fordi en leder bidrar gjerne med kommunikasjonen og kunnskapsdeling i samarbeidet, og sikrer felles mål og hensikter, og bygger tillit mellom aktørene (Røiseland og Vabo (2016): 77).

Hvis deltakerne i samarbeidsprosessen opplever at de ikke klarer å oppnå ønskelig resultater på kort sikt eller opplever forvirring eller dårlig koordinering av arbeidsoppgaver, kan det mest sannsynlig føre til at deltakerne trekker seg fra samarbeidet (Thomson og Perry (2006): 25). Iverksetting av oppgaver i et samarbeid kan også oppfattes som utfordrende, ettersom aktørene frivillig velger å delta i samarbeide som autonome deltakere. Samtidig vil også tradisjonelle koordineringsmekanismer, som et hierarkisk byråkrati fungere dårligere mellom autonome aktører enn i organisasjoner. Derfor vil en balansegang mellom rasjonell kapasitet og administrativ kapasitet være vektlagt, i den forstand at det bør være fokus på å bygge relasjon mellom organisasjonene (Thomson og Perry (2006): 25 – 26). I følge Røiseland og Vabo (2016) vil deres syn på «administration» handle om hvordan atferd blir påvirket av personorienterte aktiviteter, hvor relasjonen mellom deltakerne står sentralt i samarbeidsprosessen (Røiseland og Vabo (2016): 75).

For å sikre en slik relasjon mellom deltakerne må først og fremst kommunikasjonen i samarbeidet sikres gjennom opprettholdelse av kommunikasjonskanaler.

Kommunikasjonskanaler er viktig for effektiv problemløsning mellom ulike aktører for at de kan vise ulike synspunkter (dele kunnskap og få muligheten til å utvikle felles forståelser). Under kommunikasjonsformidling er det viktig at deltakerne med ulike bakgrunn og erfaring anerkjenner hverandre og dermed danner et felles kunnskapsgrunnlag for samarbeidet. Det er

viktig å unngå kommunikasjонshull eller forhindre konflikter om kunnskapskilder, gjennom å dele ansvar mellom interessenter for felles faktagrunnlag for å analyse og beslutninger (Røiseland og Vabo (2016): 90 – 91).

De ulike aktører i samarbeidsprosessen vil ha ulike roller avhengig av hva de kan bidra med, som for eksempel vil det være fagekspert, grunnlegger og pådriver. Ledelse derimot kan trekkes frem i tre ulike funksjoner: samarbeidskatalysator, interessentmegler og samarbeidstjener. Når vi snakker om samarbeidskatalysator innebærer det å utvikle samarbeidet gjennom å se etter nye muligheter, og overbevise deltakerne ved å danne et bilde om fremtidige nytte eller gevinst. Samarbeidskatalysator vil bygge tilliten deres på den gjensidige avhengigheten og dermed overbevise andre om deres nytte i samarbeidet (Røiseland og Vabo (2016): 94 – 95). Rollen som interessentmegler innebærer passe på relasjonene mellom aktørene eller interessentene som inngår i samarbeidsprosessen. Interessentmegleren har som rolle å håndtere konflikt, bygge tillit mellom aktørene og sist men ikke minst dannet en felles mening mellom aktørene (Røiseland og Vabo (2016): 94).

3.3.3 ORGANIZATIONAL AUTONOMY

Dimensjonen «Organizational Autonomy» handler om å fange opp potensielle dynamikker og frustrasjoner som involverer i samarbeidet, fordi i realiteten har de ulike aktører en tosidig identitet. En konsekvens av dette kan det være utfordringer knyttet til et vellykket samarbeid der konflikten ligger mellom egeninteresser og interesser felles for alle i samarbeidet (Thomson og Perry (2006): 26). Dette kommer frem når et problem ikke blir like viktig for noen aktører vil de mest sannsynlig nedprioritere samarbeidets mål, og heller satse på egne mål og oppdrag. Organisasjoner vil klare å ivareta både deres egen identitet og organisatoriske autonomien atskilt fra den kollektive identiteten som kommer frem av samarbeidet. Thomson, Perry og Miller (2007) trekker frem Huxham (1996) bidrag som referer til det som er skrevet over som autonomi-ansvarlighetsdilemma, som forutsetter nettopp opprettholdelse av egne mål i organisasjonen, samtidig som å nå mål i samarbeidsprosessen og ivareta ansvarligheten ovenfor de andre partene (Thomson, Perry og Miller (2007): 26 – 27). I tråd med Røiseland og Vabo (2016) er de fleste aktørene med i et samarbeid enten underlag en moderorganisasjon eller at de representere noe – deltakelse på vegne av egeninteresse, er sjeldent en faktor for samarbeidet (Røiseland og Vabo (2016): 79).

3.3.4 MUTUALITY

I et samarbeid er ikke informasjonsdeling alene nok for å oppnå et vellykket samarbeid, men ofte er det viktig med gjensidighet i samarbeidet. Dimensjonen «mutuality» handler om hvordan de ulike aktørene gjennom samarbeid jobber for å oppnå felles mål basert på ulike, men komplementære interesser eller felles interesser (Thomson og Perry (2006): 27). I følge Røiseland og Vabo (2016) er partene under samarbeid pålagt å ivareta felles interesser som er en av de mest avgjørende faktor for å opprettholde samarbeidet (Røiseland og Vabo (2016): 22). Gjensidige avhengigheten har den komplementære rollen til å bidra med ulike ressurser som ferdigheter, kompetanse eller penger, som formål for andre aktørers nytte (eller omvendt). Gjensidige avhengigheten oppstår når aktørene utfyller hverandres interesser, så vel som de ikke ødelegger andres interesser (Thomson og Perry (2006): 27). Gjensidig samarbeid blir sett som en vinn-vinn-situasjon, der ulike aktørenes behov kan skape konsensus: jo større konsensus det er, jo mer sannsynlig er det for at de vil kunne samarbeide. Omvendt kan lite spenning blant aktørene hindre fremdriften i samarbeidet, og da kan aktørenes ulikheter gjøre samarbeidet verdifullt. Sist men ikke minst henger derfor gjensidighet og tillit godt sammen i et samarbeid (Thomson, Perry og Miller (2007): 28).

3.3.5 NORMS

Den siste dimensjonen «norms» innebærer hvordan aktører danner sosialkapital i et samarbeid på grunnlag av verdiene tillit og normer. Ifølge Thomson, Perry og Miller (2007) vil aktørene opprettholde samhandling gjennom å danne en mentalitet bygget på betingelsen; «jeg vil om du vil». Betingelsen innebærer å oppleve den grad av at andre aktører er villig til å bidra med det samme, og i hvilken grad (Thomson, Perry og Miller (2007): 28). I denne dimensjonen vil høy grad av gjensidighet føre til et effektivt samarbeid, for eksempel kan partene bidra med uforholdsmessige kostnader på starten av samarbeidet og oppnå fordeler ved å få noe tilbake til gjengjeld. Kostnadene fordeles over tid uten forpliktelser, Ring Van de Ven (1994) betegner dette som «fair deal» (Thomson og Perry (2006): 27). Muligheter ved utforminger av samarbeidsregler og strukturer, vil også valgfrihet sannsynligvis øke grad av tillit og gjensidighet, i den forstand at det gir mulighet for aktører å trekke seg og sine forpliktenende ressurser fra samarbeidet (Thomson og Perry (2006): 28).

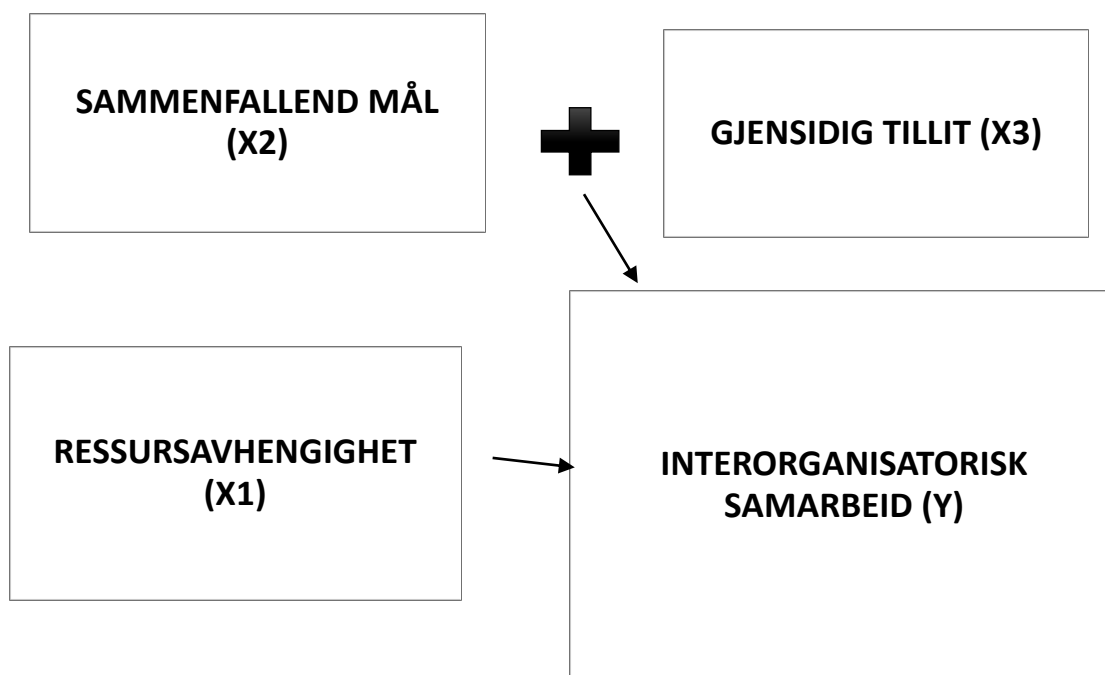
Tillit og verdier er en indirekte måte å styre samarbeidet på, og kan bidra med å påvirke aktørenes atferd gjennom omgivelsene samhandlingen finner sted. Styring gjennom verdier og tillit, er den mest effektive og billige måten å påvirke aktørene på i en samarbeidsprosess.

Utfordringen ligger i begrepet tillit, hvor tillit blir avhengig av relasjonsbyggingen mellomaktørene, dermed kan det bli vanskelig å bygge tillit mellom aktører når samarbeidet byttes ut (Røiseland og Vabo (2016): 58 – 59). Det blir også være krevende i samarbeidsprosessen å kommunisere og formidle kunnskap på en effektiv måte uten tillit mellom aktørene. Lederne vil ha en stor påvirkning for å skape trygghet og gjensidighet under samarbeidsprosessen, danne trygghet og en mer balansert samarbeidsmønstre som kan øke forståelsen mellom deltakerne. Siden ledere har mindre myndighet i et slik samarbeid, vil tillitsbyggingen blant andre aktører være mer komplekst sammenlignet med en ordinær organisasjon (O' Toole (2012): 8).

3.4 GJENSIDIG TILLIT, OVERLAPPENDE MÅL OG RESSURSAVHENGIGHET SOM PREMISER FOR SAMARBEID

Gjennom sin forskning undersøker Lundin (2007) samarbeid mellom nasjonale og lokale aktører på arbeidsmarkeds- og sysselsettingsfeltet i Sverige. Inspirert av tidligere forskning har forskeren trukket ut begreper som *ressursavhengighet*, *overlappende mål* og *tillit*, som viktige forklaringsfaktorer for samarbeid. Det har vært antatt at hvis man legger sammen flere faktorer vil det øke sannsynligheten for samarbeid. Lundin (2007) derimot, ser ikke overlappende mål som tilstrekkelig for samarbeid. Vedkommende mener det kreves et samspill mellom overlappende mål og gjensidig tillit for at tillit eller mål skal ha en påvirkning for samarbeidet. Mens ressursavhengighet blant aktører er ikke avhengig av tillit for å ha påvirkning på samarbeidet (Lundin (2007): 631).

Felles interesser kan ifølge O'Toole bli brukt som incentiver i samarbeidet, hvor aktørene selv må stilles til ansvar for å opprettholde felles interesser. I tillegg er det et spørsmål om det finnes relevante mønstre av nettverk utenfor organisasjonen. Disse kan regelmessig bli en del av den iverksettingen som finner sted innenfor det interorganisatoriske samarbeidet, der sosial interaksjon og samhandling bidrar med å bygge og bruke den felles interessen om ligger mellom de ulike partene for en målgruppe eller et område (O'Toole (2012): 8). I figur 3.2 viser faktorer som øker sannsynligheten for interorganisatorisk samarbeid blant aktører:



Figur 3.2: Faktorer som øker sannsynligheten for interorganisasjonisk samarbeid (Lundin 2007).

3.4.1 GJENSIDIG TILLIT

Gjensidig tillit øker sannsynligheten for et vellykket samarbeid. Tillitsbygging er en lineær prosess basert på risiko, sårbarhet og forventinger. Når ulike forventinger møtes, blir også tilliten fornyet i prosessen. Gjensidig tillit blir dannet i prosessen når aktørene til en viss grad velger å dra nytte av hverandres ressurser, og aktørene velger selv å bli med i samarbeidet, samt blir enklere for deltakere å lage ekstra avtaler og oppgaver i samarbeidet (Røiseland og Vabo (2016): 81). Langvarig samhandling mellom aktører er en viktig faktor for en vellykket styring i offentlig politikk, der sannsynligheten for at aktører inngår i et samarbeid er høyere når de får positive erfaringer av samarbeidet, enn negative erfaringer fylt med konflikter (Røiseland og Vabo (2016): 82; Anshell og Gash (2007)). Tillit fører også til økt kapasitet og effektivitet i det offentlige systemet, fordi aktørene slipper å bruke ressurser på overvåkning, og får tillit til at alle gjør det de skal i samarbeidet. Derfor blir tillit ansett som en viktig påvirkningsfaktor for organisasjoner og enheter som ønsker å samarbeide (Thomson, Perry og Miller (2007): 27; Røiseland og Vabo (2016): 59; Bardach (1998)).

Operasjonalisering av *Tillit* innebærer forventninger om de preferansene og hensiktene som blir formidlet er troverdige, og at alle aktørene i samarbeidsprosessen kan stole på hverandre og gjennomfører oppgavene. Tillit i samarbeidet vil heller ikke føre til store endringer

underveis i samarbeidet (Lundin (2007): 654). Ulempe med gjensidig forhold vil være at enkelte aktører tar en større «byrde» i en viss del av samarbeidet, på bakgrunn av tillit at de andre aktørene vil bidra i avtalte områder eller ved et annet tidspunkt i samarbeidet (Thomson, Miller og Perry (2007): 27).

3.4.2 OVERLAPPENDE MÅL

Overlappende mål kommer til uttrykk når offentlig organisasjoner jobber i forhold til å innfri de samme målsettingene. I min studie vil for eksempel aktørene som har som mål å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap bidra med språkopplæring for at deltakerne skal kunne integreres i lokalsamfunnet. For eksempel vil NAV Porsgrunn vil ha som formål å minske sjansen for arbeidsledighet blant innvandrere, samt bistå med mulige sosiale tjenester. Etat for inkludering i Bergen har en overordnet og koordinerende rolle. Når de ulike aktørene går sammen i samarbeid for å drive introduksjonsprogrammet, vil organisasjonen danne overlappende mål for samarbeidet.

I et samarbeid kan egne mål og interesse hindre samarbeidet, derfor blir det viktig å ha felles interesser i samarbeidet, for at alle aktører vet hvilke mål som blir satt som en helhet for samarbeidet. I Offentlig sektor går ofte flere aktører sammen for å oppnå et felles mål (Christensen, T, Egeberg, M, Læg Reid, P, Roness, P. G, Røvik, K. A (2015): 99-100). I studie til Lundin (2007) blir det påvist at felles interesser mellom lokale aktører er viktig ved samarbeid for arbeidsmarkedspolitikken i Tyskland og i Sverige (Lundin (2007): 654).

Når organisasjoner med ulike mål og visjoner inngår i samarbeid, kan det styrke samarbeidet på bakgrunn av deres ulikheter, men det kan også føre til mulige utfordringer i etablering av felles mål (Røiseland og Vabo (2016): 79). Selv om samarbeid kan oppstå på bakgrunn av konflikt hvor aktøren blir gjensidig avhengig av hverandre, vil også aktørene innse at de ikke kan oppnå målet på egenhånd, og blir avhengig andres komplementære mål (Ansell og Gash (2007): 554).

Ifølge Lundin (2007) viser overlappende mål en positiv påvirkning til tillit, og viser nytten av å holde et analytisk og empirisk skille mellom overlappende mål og tillit. I utgangspunktet i dette vil aktører med ulike formål og områder skape tillit til hverandre og omvendt. Gjensidig tillit og sammenfallende mål må være tilstede samtidig for at det skal gi en effekt i samarbeidet (Lundin 2007).

For å inngå i samarbeid er ikke felles mål og interesse tilstrekkelige (O'Toole (2012): 5). Felles mål kan bety ulikt hos de ulike underenhetene eller hos de ulike aktørene. Til tross for at organisasjonens hovedmål, kan ulike perspektiver, budsjetter og egne interesser i de ulike organisasjonene skape konflikter for felles målene (Røiseland og Vabo (2016) 79). Selv om en aktører forplikter på bakgrunn av felle sinteresser og ønske til med integreringsarbeidet, vil dette handle om tillit og gjensidighet og vekselforhold når aktører ser at andre er villig til å investere i samarbeidet.

Ifølge Christensen et. al. (2015) kan mål være kortsiktige og langsiktige. Kortsiktig mål kan regnes som å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kan utdanning eller sysselsetting regnes som langsiktige mål for samarbeidet for integrering. Disse målene kan være ulike mellom de involverte aktørene. Når vi snakker om iverksetting av politikk vil samarbeid mellom ulike enheter øke graden av felles interesser mellom aktørene i samarbeidet. I dette tilfelle vil aktørene i integreringsarbeidet opptre gjensidig i utbytte. Fordi det er enklere å delta i et samarbeid, hvis aktørene klarer å nå egne mål (Ansell og Gash (2007))

3.4.3 RESSURSAVHENGIGHET

Ressursavhengighet kan også påvirke aktørers villighet til å samarbeide. Denne faktoren kan knyttes til bytte-teori. I bytte-teori vil det være rasjonelt å samarbeide, fordi rasjonelle aktører utnytter samarbeidet for å utnytte ressursene og for å minimere kostnadene. Ideen om ressursavhengighet handler om at det lønner seg å investere i samarbeidet, og dermed utnytte hverandres ressurser (Lundin (2007): 653). Selv om aktørene opplever at de oppnår egne mål på områder hvor de ikke samarbeider, vil samarbeidet fortsatt oppstå hvis aktørene merker at de er veldig avhengig av hverandre (Røiseland og Vabo (2016): 22; Ansell og Gash (2007): 533). Uten ressurser vil aktørene også oppnå mye i fellesskap, enn om de hadde gjort det hver for seg (Røiseland og Vabo (2016): 22). Dette innebærer dermed at samarbeid oppstå uavhengig av overlappende mål eller tillit.

Til tross for at samarbeid oppstår gjennom frivillighet, vil de enhetene som besitter med nødvendige ressurser for de andre i samarbeidet ha en større innflytelse, fordi de ressursene som blir fordelt mellom ulike mellom aktørene vil avhengigheten variere (Røiseland og Vabo (2016): 22). Hvis det skjer ubalanse i ressursavhengigheten kan det påvirke samarbeidet, det

kan skape skjevhet og ubalanse mellom aktørenes ressurser vil de forvente at lederen opptrer en viktig rolle til å sette i gang samarbeidet (Ostrom (2000); O'Toole (2012): 9).

Men ressursavhengighet vil ikke være en tilstrekkelig forutsetning for et samarbeid. Tidligere har det vist seg at det finnes ulike typer aktører, noen aktører viser mer villigheten enn andre til å opprette gjensidighet i samarbeidet. Aktørene i samarbeidet er i håp om nå fordeler i samarbeidet når noen gir noe tilbake. Lederne kan ha en viktig rolle hvor de koordinerer potensielle partnere isamarbeidet, og understreke viktigheten av å ha felles interesser, fokusere på enigheten, samt minne partene om hvor viktig jobben deres er, for å unngå anger og tvil senere i samarbeidet (O'Toole (2012): 8). Videre kan oppnåelse av grunnleggende organisasjonsmål påvirke hvorvidt de vil handle etter avhengigheten (O'Toole (2012): 8). Introduksjonsprogrammets hovedmål er å få flyktninger ut i arbeid eller i jobb. I introduksjonsprogrammet er det en hovedaktør. Hvis hovedaktøren merker at de ikke klarer å oppnå det ønskelige målet vil det være enklere å gå frem i samarbeidet gjennom avhengigheten, enn hvis aktøren hadde utført de organisasjonsmålene på egenhånd.

Det vil ikke nødvendigvis være en sammenheng mellom de motivene som er for å delta i samarbeidet, og de faktiske brukene av ressursene som er investert i samarbeidsprosessen. I utgangspunktet i det vil det være naturlig å skille variabelen *ressursavhengighet* fra gjensidighetsdimensjonen i prosessen som tar for seg faktiske bruken og fordeling av hverandres ressurser (Hjern og Porter (1981): 221).

3.5 TEORETISKE FORVENTNINGER

Med bakgrunn i denne teoretiske tilnærmingen til samarbeidsprosessens fem dimensjoner og premisene for samarbeid vil jeg ta følgende teoretiske forventninger med meg over i den empiriske analysen. Jeg forventer at samarbeidsprosessene vi møter innenfor introduksjonsprogrammet må ha karakter av:

1. *Governance* for dannelse av en struktur
2. *Administrasjon* for strategier eller avtaler for implementering
3. *Organisatorisk autonomi*, som handler om organisasjonenes doble identitet, dels som selvstendige med egne mål, dels om en del av et samarbeid med felles mål. En organisasjon vil ønske å ta vare på begge.

4. *Gjensidighet* handler om at aktørene i et samarbeid er gjensidige avhengige av hverandre for å nå mål, man må dele informasjon, ha evne til å kommunisere ulike saker.
5. *Normer*, handler om å bygge felles normer og tillit hos hverandre for å kunne samarbeide.

Disse elementene er det viktige at det gjenfinnes i analysen. I tillegg vil også forventningene være knyttet til Lundins (2007) premisser for å øke sannsynligheten for et samarbeid:

1. *Gjensidig tillit*: Gjensidig avhengighet bidrar til økt tillit og økt måloppnåelse mellom aktørene
2. *Overlappende mål*: Overlappende mål organisasjonsenheter imellom øker incitamentet til samarbeid
3. *Ressursavhengighet*: Partene er avhengig av hverandres ressurser for å oppnå gode resultater for introduksjonsprogrammet

KAPITTEL 4 – METODE

I dette kapitlet skal jeg ta for meg den metodiske tilnærmingen i forskningsprosjektet mitt. I studien har jeg valgt en kvalitativ tilnærming, der jeg foretar en komparativ casestudie. Utvalget mitt er basert på strategisk utvalg av to kommuner: Porsgrunn kommune og Bergen. Aller først i kapitlet vil jeg forklare hva casestudie er, med styrker og begrensninger. Deretter vil jeg presentere casevalget mitt, og valg av strategisk utvalg. Videre vil jeg gjøre rede for datagrunnlaget mitt, semi-strukturerte intervjuer. I den forbindelse vil jeg her også begrunne fremgangsmåten og samtidig drøfte de begrensninger og muligheter som kommer i følge av kvalitative intervjuer.

4.1 CASESTUDIE

Jeg har valgt å bruke casestudie som forskningsmetode. Casestudie er i mange tilfeller intensive studier hvor man tilegner seg mye informasjon om den enheten som studeres. Som kvalitative studier med strategisk-utvalg, kan casestudier også ha ulike formål. Et slik formål kan være å gi en helhetsforståelse av den enheten som forskeren velger å studere. Et annet formål kan være å utvikle begreper, teorier eller hypotese (Grønmo (2004): 90-1). Casestudie skal ifølge Andersen (2013) og Levy (2008) undersøke en eller flere enheter for å kaste lys over en større klasse hendelser for å kunne forstå de underliggende årsakssammenhengene for hendelsen (Andersen (2013): 23; Levy (2008): 2).

Casestudie er godt egnet til å analysere kausale sammenhenger, spesielt når den empiriske og teoretiske delen av prosjektet har en stor betydning for å danne forutsetninger for casen (Andersen (2013): 16). Casestudie ifølge Gjerring (2007) høy indre validitet dersom forskningen utføres etter forutsetningene, men har lavere ytre validitet sammenlignet med andre studier med flere analyseenheter. Samtidig kan representativitet svekkes når det er få analyseenheter, sammenlignet med flere (Gjerring (2007): 43). Den ytre generaliseringen kan ha svakheter, hvor jeg velger å fokusere på samarbeidsprosessen og dens premisser for et samarbeidet. Derfor velger jeg kun å fokusere mest på den indre validiteten, om å etablere en viss grad av sikkerhet mellom de kausale sammenhengene mellom avhengig og uavhengige variabler (Lund (2002): 107).

I casestudie kan muligheten for statistisk generalisering til andre kommuner ha sine begrensninger. Kan hensikten om å få frem variasjoner være relevante for andre kommuner som har en lignende situasjon i kommunen. Teorien skal bidra til å sette problemsstillingen i perspektiv og hjelpe deg til å forstå mekanismer knyttet til samarbeidet og muligheten bedre. Samt vil forståelsen for samarbeidsprosessen bli viktig for å danne en oppfatning om nasjonale føringer i forhold til introduksjonsprogrammet, og hvilke tiltak som brukes for å jobbe mot en felles målgruppe.

Utgangspunktet for mitt forskningsprosjekt er et ønske om å øke forståelsen av premissene for et samarbeid og hvordan offentlige aktører samarbeider for å løse integreringsarbeidet i kommunen. I studien vil jeg derfor sammenligne to kommuner: Bergen og Porsgrunn. Siden casestudie handler om å danne en helhetsforståelse av enhetene, vil jeg bruke metoden for å skape en helhetsforståelse om hvordan organisering av introduksjonsprogrammet blir brukt som et verktøy av å integrere nyankomne flyktninger i kommunen. En casestudie der to eller flere enheter sammenlignes, kalles komparativ casestudie (Hellevik (2002): 97).

4.1.2 KOMPARATIV CASESTUDIE

Sammenlikning av case kan ifølge Andersen (2013) åpne opp for å etablere en referanseramme for å fremheve og måle ulike fenomener, som ikke har noen faste målestokk (Andersen (2013): 92). Sammenlikning av case gir også i følge Sartori (1991) bedre analytisk kontroll (Sartori (1991): 244-5). «*Sammenlikning av en case med ett (eller flere) andre case kan nettopp hjelpe oss å klargjøre forutsetninger og gyldighetsbetingelser for sammenhenger*» (Andersen (2013): 92). Ifølge Andersen (2013) vil en komparativ studie være en brukbar metode for å undersøke prosesser og årsaker (Andersen (2013): 104).

Innenfor komparativ – forklarende case-analyse, kan vi velge mellom to strategier; første strategi, «*Most Similar System Design (MSSD)*», velger forskeren enheter som er mest mulig like på mange av de uavhengige variablene, med ulike utfall på den avhengige. Den andre strategien, «*Most Different System Design (MDSD)*» prøver forskeren å finne enheter som er mest mulig ulike, med unntak av utfall eller sammenhenger (Andersen (2013): 109, 111). I mitt tilfelle skal jeg ta utgangspunkt i strategien *Most Different System Design*, hvor formålet med studien min er å sammenligne to caser som organiserer introduksjonsprogrammet på ulike måter.

Utvelgingen i Most Different System Design skjer gjennom å identifisere case som er «*mest mulig ulike på flest mulig variabler, unntatt den eller de sammenhenger man ønsker å studere*» (Andersen (2013): 111). I casestudie vil utfordringen ofte ligge i utvelging av case, hvis utvalget ofte er lite. Dette gjør det vanskeligere å bruke utvelgingsstrategien tilfeldig utvalg, som er vanlig i kvantitative studier (Gjerring (2007): 87). Utvelging basert på en *Most Different System Design* tilnærmingen, vil forskeren maksimere ulikheter i den konteksten casene inngår i, i form av randomisering.

Formålet med strategien *Most Different System Design* er å finne regelmessigheter mellom de ulike casene for å kunne forklare årsakssammenhengen i casen. Hvis det vises å være sant, kan det styrke casen, ved at den kan ha noe med generelle sammenheng å gjøre (Andersen (2013): 111). Studieobjektet i forskningen min er introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Enhetene i forskningen vil være norske kommuner som gjennomfører introduksjonsprogrammet lokalt. Analyseenheter i prinsippet er valgt ut fra et univers på et mesonivå, der relasjonen mellom aktørene, og deres handlinger og meninger utgjør mikronivået og utvalget i universet. Casestudie kan derfor «*til dels baseres på strategiske utvalg av underenheter og teoretisk generalisering til det universet som den mer komplekse enheten utgjør*» (Grønmo (2004): 91).

Utfordring vil være å hindre påvirkning fra andre faktorer enn de variablene som har blitt valgt i studien (Andersen (2013): 105). I samfunnsvitenskapelig forskning vil det være vanskelig å finne to caser med likt utfall, og som har mange ulikheter som mulig på forklaringsvariabler. Samt vil tilstanden mellom ulike variabler mellom ulike case være sjelden, og samtidig vil en også finne flere enn en årsak til utfallet (Gjerring (2007): 114; Levy (2008): 10). Dette kan gi problemer med kausal-kompleksitet, og den faktiske sammenhengen mellom variablene, men også gi for høye frihetsgrader i studien (Levy (2008): 11). Med andre ord hvis jeg ikke kan finne mulige spor av en generell sammenheng om hvorfor aktører samarbeider i integreringsarbeidet, kan jeg heller ikke trekke slutninger om hvorfor det er. Da det kan være mange andre faktorer som kan ha betydning for utsagnet (Andersen (2013): 118).

Med utgangspunkt i en komparativ casestudie, vil jeg finne to case: Der en organiserer i og en utenfor NAV. Formålet vil være å fokusere på hvordan organisering kan brukes som et virkemiddel for styrke integreringen blant nyankomne flyktninger.

På bakgrunn av tidligere forskning vil jeg kaste lys over organisasjonsstrukturen i kommunene og i hvilken grad det har betydning for integreringsarbeidet i kommunene. Når en benytter Most Different System Design, kan metoden kreve dikotome variabler. Med utgangspunktet til teoretiske perspektivet kan jeg ikke si for eksempel hvordan graden av gjensidig tillit eller overlappende mål påvirker samarbeidet. Derimot kan jeg for eksempel bruke faktorene fra teorien til Lundin (2007), der overlappende mål og gjensidig tillit må være til stede samtidig for at de skal ha en betydning for samarbeidet.

4.2 VALG AV CASE

For å analysere fenomenet i dybden, er det nødvendig å avgrense et antall case. I studien velger jeg Most Different System Design. Da det vil være naturlig å velge to caser som er mest ulike med likt utfall, samt er det viktig at de casene som velges er av teoretisk og analytisk formål mest interessante (Grønmo (2016): 103). På bakgrunn av dette vil det være rimelig å velge caser på en ikke-tilfeldig utvelgingsmetode, der jeg gjør systematiske vurderinger av casene gjennom et strategisk utvalg. Det vil også være lurt å velge enheter som både kan anses som typiske og bidra til å reflektere i en viss grad universet, samt være analytisk og teoretiske interessant for det du skal undersøke (Grønmo (2016): 103). Da det vil være viktig å undersøke caser hvor det jobbes godt med å utvikle nye integreringstiltak i kommunene, for å få større innsikt i hvordan de samarbeider ved bruk av teorien om samarbeid (jf. kapittel 2 – teori).

I studien vil kriteriet for utvelging av case være basert på om hvordan introduksjonsprogrammet er organisert. I utgangspunktet vil jeg se på samarbeidsmodellen i forhold til om introduksjonsprogrammet er organisert i NAV eller utenfor NAV. Andre kriterier bygger på resultater på hvor mange kommunen klarer å få ut i arbeid eller utdanning. Kriteriet for å bli at kommunene skal bli valgt må de ha over 60%.

Etter å ha undersøkt ulike potensielle kommuner, har jeg valgt Bergen og Porsgrunn for å belyse og svare på problemstillingen min. Porsgrunn og Bergen fremstår som to interessante

kommuner, og oppfyller de kriteriene jeg har fastsatt. Bergen kommune er interessant fordi de organiserer introduksjonsprogrammet utenfor NAV, hvor programmet er underlagt byrådsavdelingen Etat for inkludering. Porsgrunn kommune organiserer i NAV, og er interessant fordi de har en tiltaksarrangør med i organisering av introduksjonsprogrammet. Samt fremstår de som gode integreringskommuner av IMDi, med et resultat på over 60% som er i over i utdanning eller jobb etter endt introduksjonsprogram.

Utvelgingen av casene har skjedd gjennom ulikheten i kontrollvariablene (Andersen (2013): 113). For å hindre mulige trusler mot den indre validiteten er det viktig at casene er utvalgt på en slik måte at det ikke skyldes like trekk ved casene (Lund (2002): 118).

Figur 4.1 – caseoversikt: viser casene over kontroll og de uavhengige variablene. Kontrollvariabler er markert med blå, men de uavhengige variablene med grønn.

	BERGEN KOMMUNE	PORSGRUNN KOMMUNE
FYLKE	VESTLANDET	VESTFOLD OG TELEMARK
KOMMUNESTØRRELSE	STOR – 464.71KM	LITEN – 164.45KM
INNBYGGERE/INNVANDRER BAKGRUNN	283 763 INNBYGGERE, 15.2% INNVANDRER BAKGRUNN	36 494 INNBYGGERE, 11.3% INNVANDRER BAKGRUNN
ORGANISERING AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET	UTENFOR NAV <ul style="list-style-type: none"> • INTRODUKSJONSSENTERET FOR FLYKTNINGER • ETAT FOR INKLUDERING • NYGÅRD SKOLE 	I NAV <ul style="list-style-type: none"> • NAV • VOKSENOPLÆRING • KEOPS
UTFALL	INTERORGANISATORISK SAMARBEID	INTERORGANISATORISK SAMARBEID
GJENSIDIG TILLIT	HØY?	HØY?
RESSURSAVHENGIGHET	GJENSIDIG AVHENGIGHET?	GJENSIDIG AVHENGIGHET?
OVERLAPPENDE MÅL	JA?	JA?

FIGUR 4.1 – Case-oversikt: Variabeloversikt mellom Bergen og Porsgrunn. Tall fra SSB, IMDi.

4.3 DATAGRUNNLAG

Når du foretar casestudie som metode kan intervju brukes til å samle inn data om casene for å gi en mer utfyllende informasjon om de casene du vil undersøke. Det kan også bidra til å gi større forståelser ved håndtering av «wicked issue» i lokalforvaltningen og ulike aktørenes forståelse av situasjonen. «Wicked issue» betyr med andre ord å forstå hvordan offentlige aktører tvers av ulike nivåer og sektorer samhandler for å løse komplekse problemer i lokalforvaltningen (Lægreid, Sarapuu, Rykkja & Randma-Liiv (2014): 2). Kombinasjonen ved bruk av casestudie og intervju vil også være et godt egnet til å vurdere om det er mulig å trekke kausale sammenhenger mellom variablene av interesse. I tillegg gir det mulighet til å undersøke forskningsspørsmålet med ulike synspunkter, som blir kalt for metodetriangulering (Grønmo (2016): 50). I denne delen i metodekapitlet skal jeg gjøre rede for valg av informanter, intervjustilen min, og gjennomføring av intervjuene.

I casestudie kan intervju brukes til å samle inn data om casene for å gi utfyllende informasjon om casene. Samt kan intervju gi mulighet til å gi en større innsikt i hvordan aktører samarbeidet om for å løse komplekse problemer. Metoden er også et godt utgangspunkt for å vurdere om det er mulig å trekke kausale sammenhenger mellom variablene av interesse.

Forskningsprosjektet mitt er meldt inn og blitt godkjent av NSD. Informantene ble i tråd med med NSDs retningslinje tilsendt informasjonsskriv om prosjektet, hvor de ble informert om rettigheter ved behandling av personligopplysninger (vedlegg 3). Etter retningslinjene blir ikke informantene nevnt ved navn, med det kan være mulighet for å identifisere dem gjennom arbeidssted og stillingstittel. Jeg har også gjort en vurdering om informantene burde bli anonymisert. Hvis jeg hadde valgt anonymisering, hadde det vært enklere å trekke frem utfordrende sider ved samarbeidet. Etter vurdering kom jeg frem til at det var mindre viktig, fordi de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet var klar over hvem som ble intervjuet i samarbeidet. De ulike aktørene kan identifisere hverandres standpunkt i ettertid uavhengig om informasjonen ble anonymisert, eller ikke. Casene blir også regnet som gode eksempler, der aktører samarbeider godt for å løse integreringsproblemet i kommunen. Dermed vil det også være et godt poeng om informantene er synlige for andre lokale aktører i samarbeidet.

Datagrunnlaget i forskningsprosjektet mitt baserer seg i hovedsak på semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter i kommunene som jobber med introduksjonsprogrammet.

4.3.1 UTVALG AV NØKKELINFORMANTER

Når du skal intervjuer er det viktig å være godt forberedt, fordi det kan øke validiteten og reliabiliteten i intervjudataene. Det er også viktig å tenke gjennom hvilke personer som burde bli intervjuet i forskningsprosjektet (Gallagher, Mary (2013): 192).

Jeg har valgt å intervjuer nøkkelpersoner i samarbeidsmodellen i Bergen og Porsgrunn. En Nøkkelinformant er ifølge Andersen (2013) «*personer som antas å ha særlig god oversikt og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst*». Personene er ofte ressurssterke innenfor sitt felt, og har tilgang til kontakter og informasjon (Andersen (2013): 120). Det er personer som kan mer enn det som er allment kjent, og har spesifikt kunnskap i forhold til sin relasjon, stilling eller andre forhold. Nøkkelinformantene som blir utvalgt, bør kunne en del om gruppens arbeid, og kanskje har vært en del av selv (Leech, Baumgartner, Berry, Hoijnacki & Kimball, (2013): 214). Ifølge Andersen (2013) vil også informanter bli mer relevante hvis de også har en viss avstand til hendelser, saker og egen rolle (Andersen (2013): 120). Utfordring knyttet til dette er at det kan gå ut over fakta i saken, ved at informanten i samarbeidet kan fremme sin posisjon i samarbeidet og sin egen innsats for å sikre seg legitimitet om organisasjonen, men også som enkeltperson i samarbeidet.

Formålet med forskningsprosjektet er å sammenligne to kommuner, samt få en oversikt over bakgrunnen for implementering av samarbeidsmodellen. På vegne av dette har jeg valgt informantene basert på strategisk utvalg fremfor tilfeldig. Hvis jeg hadde valgt tilfeldig utvalg hadde fremgangsmåten vært basert på å trekke utvalget mitt tilfeldig fra et univers på mesonivået. Det hadde gitt større rom for å sikre ekstern validitet (Mosley (2013): 18). I studien vil det ikke være lurt å foreta et slik utvalg av tilfeldighet, spesielt når jeg studien av introduksjonsprogrammet er svært begrenset i antall av organisasjonsmodeller og i omfang. Utvalget vil derfor være vanskelig å velge, samtidig ikke være effektivt eller hensiktsmessig lurt når populasjonen i dette prosjektet ikke er så stor (Bleich og Pekkanen (2013): 90).

Et annet alternativ kunne vært å intervjuer personer som ikke er en del av samarbeidsmodellen for å danne et nyansert bilde av prosjektet, men det er ikke så viktig. Derfor har jeg valgt å kun fokusere på personer som inngår i samarbeide for å drive introduksjonsprogrammet, og velge representanter eller enhet på bakgrunn av de ulike partene for å kunne sammenligne deres synspunkt. Det er også viktig å påpeke at for å kunne sammenligne bør personer være tilnærmet like stillinger, for å observere mulig variasjon (Gallagher (2013): 192).

Jeg har forsøkt å ta stilling til dette for å kunne sammenligne, selv om det varierer hvem som er med i samarbeidsmodellen. For eksempel gjorde jeg meg kjent hvem som har ansvaret for introduksjonsprogrammet i Bergen- og i Porsgrunn kommune. I og med at jeg hadde begrenset tilgang til kontaktinformasjonen til de ulike aktørene i samarbeidsmodellen, brukte jeg snøballutvelging i kommunene. Da jeg fikk kontakt med ansatt fra Etat for inkludering, fikk jeg kontaktinformasjonen til andre viktige aktører i introduksjonsprogrammet i Bergen kommune (Grønmo (2014): 102). I Porsgrunn kommune så jeg på nettsiden deres at det var NAV Porsgrunn som drev introduksjonsprogrammet i Porsgrunn, og deretter sendte mail til kommunen. Mailen min ble videreført til leder ved NAV Porsgrunn, som viste interesse for å delta i forskningsprosjektet mitt. Lederen spurte meg hvilke aktører som var nyttig for forskningsprosjektet mitt, og ble tilsendte kontaktinformasjonen til de ulike aktørene som var viktig for introduksjonsprogrammet i Porsgrunn kommune.

Gjennomføring – mulige utfordringer?

I masteroppgaven min ønsker jeg å undersøke organisering av introduksjonsprogrammet, vil universet naturligvis være aktører som jobber med introduksjonsprogrammet i Porsgrunn og Bergen kommune. For å avgrense universet ytterligere vil jeg kun fokusere på aktører som jobber med planlegging, gjennomføring og samhandling av introduksjonsprogrammet, dermed vil ikke alle ansatte som jobber med introduksjonsprogrammet være aktuelle.

Utvalget som jeg endte opp med var seks informanter fra Porsgrunn og tre informanter fra Bergen. Utvalget ble slik fordi i Porsgrunn kommune var organiseringen sammensatt, og ga uttrykk for at det var flere aktører som jobbet sammen i kommunen. Mens organiseringen i Bergen hadde en kompakt organisering, hvor de ulike aktørene hadde spesifikke oppgaver knyttet til introduksjonsprogrammet. I Porsgrunn intervjuet jeg leder i NAV, programrådgiver fra NAV og jobbveileder ved NAV Porsgrunn. I tillegg fikk jeg intervjuet rektor og en avdelingsleder fra voksenopplæringen og jobbkonsulent fra Keops. I Bergen fikk jeg intervjuet rådgiver fra Etat for inkludering, rådgiver fra Introduksjonssenteret for flyktninger, og rektoren fra Nygård skole.

4.3.2 SEMI-STRUKTURERTE INTERVJUER

Kvalitative intervjuer blir brukt for å gi en dypere kunnskap som et fenomen forskeren ønsker å undersøke (Bryman, Alan (2016): 468). I kvalitative intervjuer tillater informanten

forskeren til å samle inn dypere informasjon, da forskeren kan stille åpne spørsmål om fenomenet (Kvale og Brinkmann (2015): 20). I en slik metode kan forskeren ta utgangspunktet i et svar og stille oppfølgingsspørsmål og undersøke dypere i informantens holdninger og handlinger, for å danne meninger og forståelse innenfor et gitt fenomen. Slike spørsmål kan brukes til få mer supplerende informasjon når informanten har for eksempel motstridende synspunkter, eller når interessen for temaet er flersidig (Mosley, Layna (2013): 6).

Kvalitative intervjuer kan brukes i sammenheng med andre metoder, og gi en utfyllende effekt ved å gi informasjon om det du skal undersøke.

I mitt tilfelle bruker jeg casestudie, og bruker kvalitative intervjuer for å innsikt og informasjon om de utvalgte casene (Cathie, Jo Martin (2013): 118). Når en bruker intervju i sammenheng med casestudie, kalles det for metodetriangulering. Metodetriangulering kan styrke forklaringskraften på forskningsspørsmålet i studien (Beyers et al. (2014) Intervjuer bli derfor bli ansett som den vanligste metode for datainnsamling, hvor intervjuformen semi-strukturerte er den vanligste intervjuteknikken i kvalitativ forskning (Kallio, Hanna; Pietila, Anna-Maija; Jhonson, Martin; Kangasniemi, Mari (2016): 2955). I studien skal jeg ta for meg deduktiv tilnærming med teoretiske elementer, og premissene for et *Interorganisatorisk samarbeid*. Intervjuteknikkene strukturerte og ustrukturerte intervjuer vil derfor ikke være ønskelig for studien min (Leech, Baumgartner, Berry, Hoijnacki & Kimball, (2013): 210).

Hvis målet er å sammenligne informasjon mellom mange informanter, vil det være lurt å bruke strukturerte intervjuer, og hvis du vil ha en løsere form for spørsmål vil det være lurt å bruke ustrukturerte intervjuer. I mitt tilfelle vil semi-strukturerte intervjuer være en god strategi, når jeg skal intervju nøkkelpersoner. Ved valg av semi-strukturerte intervjuer vil være enklere å følge intervjuguidens spørsmål. Semi-strukturerte intervjuer blir også sett om en gyllen middelvei; «There is a middle ground, however, and one that can provide detail, depth, and an insider's perspective, while at the same time allowing hypothesis testing (...)» (Leech (2002): 665). I forskningsprosjektet mitt brukte jeg en intervjuguide som var laget etter tema fra det teoretiske tilnærmingen min, hvor de ulike spørsmålene ga en naturlig overgang fra et tema til et annet. Informantene fikk også snakke frem til overgangene selv, som også ga en fin flyt i samtalen. Hvis jeg hadde valgt en mer fast struktur, hadde en slik

struktur gitt en mer sammenligningsgrunnlag, men ved valg av semi-strukturet intervju kan rekkefølgen på spørsmålene påvirke informantenes svar.

En intervjustil er måten forskeren velger å stille spørsmål. Forskeren tilpasser informantenes innstillinger for å oppnå best mulige resultater. Når forskeren intervjuer vil ikke vedkommende fremstille seg selv for naiv eller truende, og dette for at informanten ikke skal føle at vedkommende kaster bort tiden ved å svare på spørsmålene (Leech (2002): 665). Derfor er det viktig at forskeren fremstår som profesjonelt, og slik at vedkommende virker seriøs og forberedt, men samtidig ikke fremstår seg som mer kunnskapsrik enn informanten (Leech (2002): 666). Da jeg gjennomførte intervjuene unngikk jeg avbrytelser av informanten selv om informantene svarte noe som allerede hadde blitt sagt før av andre informanter, men heller viste nysgjerrighet og vennlighet til hva informanten hadde å si om et gitt spørsmål. En slik fremgangsmåte er også med på å styrke reliabilitet og faktagrunnlaget, fordi jeg ikke tok tidligere informasjon for gitt og utelot heller ikke viktig informasjon i et gitt spørsmål. Samt vil oppsummering av informantens svar på et gitt spørsmål (som jeg gjorde), være en fin måte å trekke frem det viktigste som ble fortalt samt som du viser informanten er du er interessert og har forstått det informanten har sagt. Det ga også fin mulighet til å sikre min oppfatning av informantenes svar var riktig, som noen gang førte til at informantene utdypet seg mer eller kom med ny informasjon (Leech 2002): 666).

En aktiv intervjustil kan øke validiteten og reliabiliteten. I en aktiv intervjustil unngår man å bli overskjørt av intervjuobjektene og deres perspektiver. For eksempel var det i noen tilfeller at jeg måtte stille spørsmålet på nytt eller få samtalen i banen igjen hvis jeg opplevde at samtalen sklei ut av det jeg spurte om Andersen (2013): 129). Når en gjennomfører intervju påpeker også Beyers, et. al. (2014) at det kan danne en ubalanse mellom intervjuer og ekspert. Ekspertene kan bli fristet til å rettferdiggjøre deres handlinger fremfor å fortelle «sannheten», dermed blir det lurt å stille spørsmål knyttet til informantens atferd enn holdning, for å få tak i deres holdninger og preferanser i intervjuet. En slik fremgangsmåte vil være mer nøytral samt som en unngår ledende spørsmål, eller kun få svar som informantene tror forskeren ser etter (Beyers, et.al (2014): 178; Martin, Cathie Jo (2013): 117).

Most Different System Design som forskningsmetode kan ha generaliseringsproblemer. Hvis metoden blir brukt i kombinasjon med strategisk utvalg, vil forskningsmetoden være et godt utgangspunkt for analyse av ulike case. I tillegg vil faglige operasjonaliseringen bidra til å øke

validiteten, samtidig bidra å gi konkret fremgangsmåte, og øke reliabiliteten. Dette kan bidra til å besvare problemsstillingene:

1. *Hvordan velger Porsgrunn kommune og Bergen kommune å organisere introduksjonsprogrammet for nyankomne flykninger?*
2. *Hva er premissene for valg av organisasjonsmodell?*
3. *I hvilken grad kan organisasjonsstruktur være et virkemiddel for integrering?*

KAPITTEL 5 – RESULTATER

Hvordan velger Porsgrunn kommune og Bergen kommune å organisere

introduksjonsprogrammet for nyankomne flykninger og hva er premissene for dette? I dette kapitlet presenteres de empiriske funnene basert på intervjuer jeg har gjort av nøkkelpersoner. Jeg vil først gi en introduksjon av casene og deres organisering. Deretter vil jeg presentere bakgrunn for deres organisering og fordeler og ulemper knyttet til organiseringsmåtene. Videre vil jeg presentere premissene; gjensidig tillit, overlappende mål og ressursavhengighet. Disse premissene øker sannsynligheten for et samarbeid (Lundin (2007)).

5.1 INTRODUKSJON AV CASENE OG DERES ORGANISERING

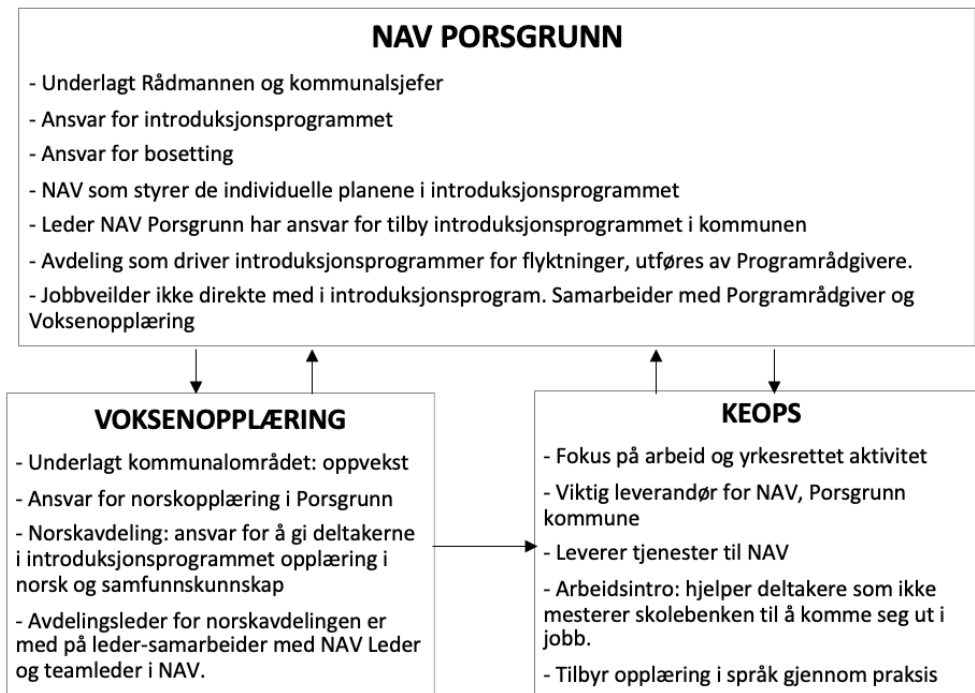
Samarbeid mellom ulike aktører kan være et sentralt virkemiddel for å drive politikktutforming i offentlig politikk, og for å løse et komplekst problem. Samarbeid handler om å oppnå et felles mål og ha et felles utbytte av individuelle mål og organisasjonsmål, hvor samhandling blant aktører skjer på både horisontalt og vertikalt nivå. Organisasjonsstruktur kan derfor brukes som et virkemiddel for å nå politiske målsetninger knyttet til introduksjonsprogram. Jeg vil i dette avsnittet starte med å gi en introduksjon av casenes organisering, deretter skal jeg forklare hvem som er de sentrale aktørene i samarbeidet. Videre vil jeg se på hvilken rolle aktørene har, og betingelsene for den plassering de har i organisasjonsstrukturen. Sist, men ikke minst skal jeg presentere organisasjonskartet for kommunene.

5.1.1 ORGANISASJONSSTRUKTUR

Samarbeid er en ikke-lineær prosess, gjennom forhandlinger og reforhandlinger. En slik prosess gir føring i hvordan strukturer og regler skal være i samhandlingen, og hvilke forpliktelser samarbeidet står over i, og gir også rom for å evaluere samarbeidet (Thomson og Perry (2006)).

I Porsgrunn kommune er introduksjonsprogrammet organisert under Arbeids- og velferdsetaten (heretter NAV). NAV har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet i Porsgrunn. Programmet gjennomføres i samarbeid med Voksenopplæring og noen tiltaksarrangører (Porsgrunn kommune (2019a)). Figur 5.1 gir et overordnet bilde av hvordan visse nøkkeloppgaver er fordelt i organisasjonsmodellen.

Figur 5.1 Organisasjonsstrukturen for Introduksjonsprogrammet i Porsgrunn

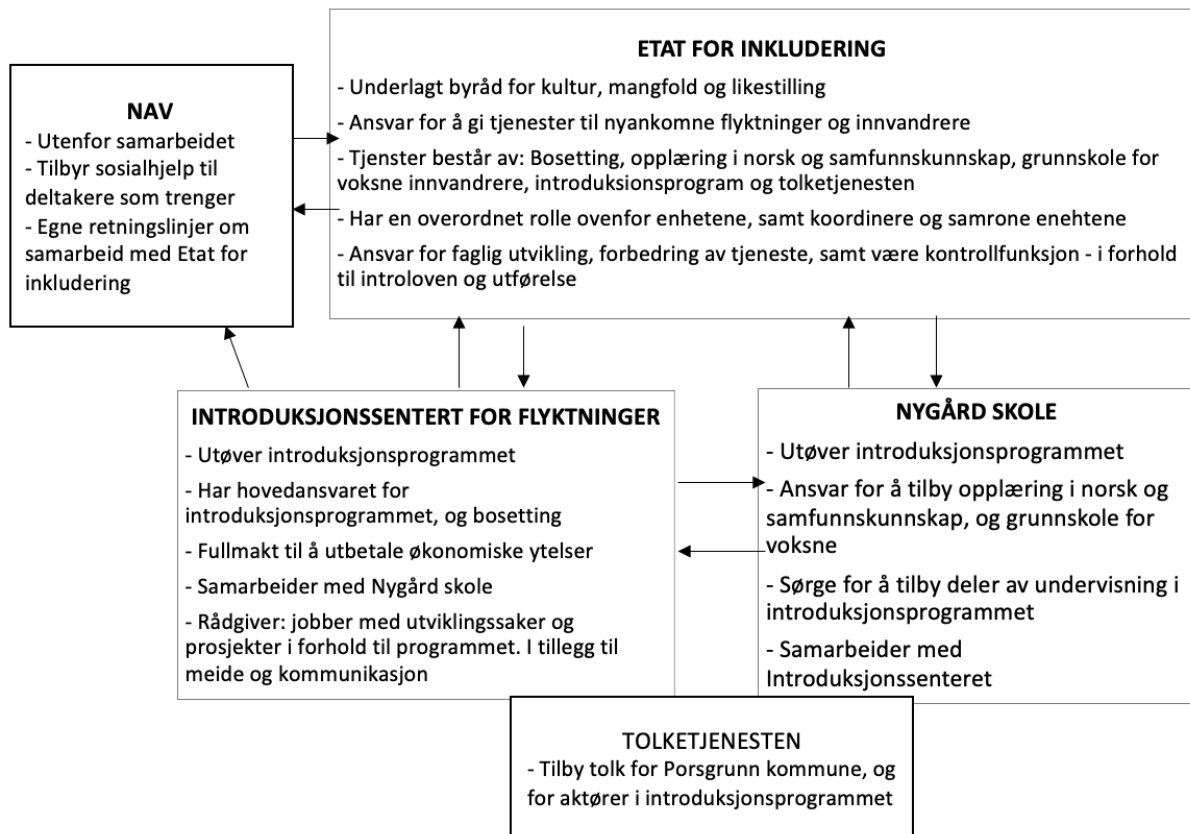


Kilder fra informanter, Porsgrunn kommune

De ulike aktørene samhandler med hverandre, hvor NAV som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet og bosetting i kommunen, voksenopplæring gjennomfører opplæringsdelen på skolen, mens Keops Kurs- og arbeidssenter KF (heretter Keops) tilbyr opplæring til deltakere som ikke mestrer skolebenken. I tillegg til at det er korte avstander mellom aktørene, som gjør det enklere for de enkelte å samhandle i en felles retning, samt å ta opp spørsmål underveis i samarbeider (Informanter, Porsgrunn kommune).

I Bergen kommune har introduksjonsprogrammet aldri vært organisert under NAV. Til forskjell fra Porsgrunn organiseres de introduksjonsprogrammet under «Etat for inkludering» og deres underenheter: Introduksjonssenteret for flyktninger (heretter *introduksjonssenteret*), Nygård skole og (Tolketjenesten). Figur 5.2 viser til hvordan samarbeidsmodellen ser ut i Bergen.

Figur 5.2 Organisasjonsstrukturen for Introduksjonsprogrammet i Bergen



Kilder fra informanter, Bergen kommune

Samhandling mellom aktørene skjer gjennom *Etat for inkludering*. *Etat for inkludering* som har overordnet ansvar å tilby tjenester knyttet til introduksjonsprogrammet, mens Introduksjonssenteret og Nygård skole tilbyr tjenester til deltakerne. Ansvar for introduksjonsprogrammet i Bergen kommune ligger under Introduksjonssenteret. Tillegg har de også fullmakt til å utbetale økonomiske ytelser som vanligvis NAV utbetaler.

Nygård skole har den praktiske delen hvor de tilbyr opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Rektor, Nygård skole). Selv om NAV ikke er en direkte aktør i introduksjonsprogrammet, samarbeider NAV med Etat for inkludering. Gjennom samarbeide med NAV kan deltakerne få tilgang til ulike tiltak fra NAV, som sosialhjelp hvis de har behov for det under programmet. (Rådgiver, Etat for inkludering)

Kort oppsummert: *Porsgrunn og Bergen velger å organisere introduksjonsprogrammet på ulike måter. Porsgrunn kommune organiserer introduksjonsprogrammet i NAV, hvor NAV har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet. NAV, voksenopplæringen og Keops*

samhandler for å drive introduksjonsprogrammet i Porsgrunn kommune. Mens voksenopplæringen har opplæring på skole, tilbyr Keops opplæring til deltakere som ikke mestrer skolebenken. Til forskjell fra dette organiserer Bergen kommune introduksjonsprogrammet utenfor NAV, hvor samhandlingen mellom aktørene skjer gjennom Etat for inkludering. Etat for inkludering har overordnet ansvar underenhetene som tilbyr tjenestene, Introduksjonssenteret har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet, mens Nygård skole har ansvar for opplæring i skole. NAV i Bergen er utenfor organisasjonsstrukturen, men kan gi tilgang til tiltak, hvis deltakerne får behov for det under programmet.

5.2 HVA ER BAKGRUNNEN FOR DE ULIKE ORGANISASJONSVALGENE?

Porsgrunn kommune hadde en organisering som kun bestod av NAV og voksenopplæringen. Det var først etter flykningskrisen innså Porsgrunn kommune at de trengte en ny organisering. Gjennom krisen opplevde kommunen at de ikke fikk inkludere flyktninger som hadde spesielle behov, og trengte mer tilpasset opplæring enn vanlig skole. Ifølge informanten fra NAV Porsgrunn kom de frem til å endre organisasjonsstrukturen, for å inkludere deltakere med lærevansker slik at de kunne få en mer tilrettelagt opplæring i kommunen. I 2018 ble organisasjonsstrukturen endret, og NAV bestemte seg for å få Keops med i organisering av introduksjonsprogrammet.

Tanken bak omorganiseringen var å utnytte hverandres sterkeste sider, slik at ulike deltakere med ulike behov kunne få nytte av å delta på introduksjonsprogrammet. For eksempel skulle voksenopplæringen bidra med opplæring fordi NAV Porsgrunn ikke har kompetanse innenfor opplæring eller å lære norsk. Keops ble viktig en viktig del av samarbeidet, med sitt ansvar for opplæring for deltakere som ikke mestrer vanlig opplæring på skole. I utgangspunktet ble det derfor viktig for NAV å etablere gode kontakter med aktørene i introduksjonsprogrammet.

På den andre siden hadde Bergen kommune organisering der underenhetene:

Introduksjonssenteret og Nygård skole var organisatorisk adskilt. Introduksjonssenteret lå under *etat for sosiale tjenester*, der Introduksjonssenteret organisatorisk lå sammen med NAV kontorene under samme enhet. Både Introduksjonssenteret og NAV var uavhengige og lå sidestilt i organiseringen. Mens Nygård skole lå under byrådsavdelingen for skole. Det var i 2017, Bergen valgte å omorganisere strukturen, og «*etat for inkludering*» ble opprettet i regi

av dette. Etaten skulle ivareta kommunens oppgaver knyttet til området som omhandlet bosetting og inkludering av flyktningene. Tanken bak strukturendringen var å samle tjenestene gjennom den nye etaten, slik at de tjenestene som skulle ha tettkontakt med nyankomne flyktninger eller andre innvandre skulle bli mer samlet.

5.2.1 ARBEIDSMARKEDET

I Porsgrunn er det relativt bra arbeidsmarkedet, hvor kommunen har en variert og rikt arbeidsmarkedet bestående av mye industri, offentlig sektor og handel. Mens Bergen er en storby kommune hvor de har arbeidsmarkedet tilpasset alle mulige flyktninggrupper. Leder i NAV er den som sitter med en del verktøy og ressurser, og har myndighet til å beslutte ting på vegne for arbeidsmarkedet i Porsgrunn. Det kan handle om å hjelpe flyktninger mer og hvordan kommunen kan ta i bruk tiltak for flyktningene.

I Bergen kommune holder de seg til toårig introduksjonsprogram, i motsetning til andre kommuner som innvilger en mulighet til tredje år – når flyktninger kommer i overgangsperioden. Her vil noen kommuner legge vekt å gi de med lavere kvalifikasjoner lengre tid i programmet slik at de får kvalifisert seg. En slik tankegang ifølge rådgiver fra Introduksjonssenteret følger ikke Bergen kommune, istedenfor overfører de deltakerne til NAV. Da er det ofte de som trenger ekstra hjelp, og fortsetter gjennom kvalifiseringsprogrammet i NAV.

Begge kommuner merker det er en stor variasjon mellom flyktninggruppene som kommer til kommunen. For eksempel vil det være enklere å tilpasse ressurssterke flyktninger med høy utdanning i kommunen sammenlignet med flyktninger fra landområde og lav kompetanse. Ifølge rektor på Nygård skole vil målet på introduksjonsprogrammet og hvor vellykket det er i kommunen - det er grad av sysselsettingen etter fullført program. Det er det de egentlig er opptatt av. Det har ikke så mye med program å gjøre, det har noe med hvor mange arbeidsplasser er ledige i kommunen. Hvor vedkommende påpeker at på grunn av korona, blir situasjonen annerledes hvor det er ingen arbeid. Kommunene påpeker også at et bedre samarbeid med fylkeskommunen kunne bidratt til bedre integrering av flyktningene gjennom yrkesfagopplæringen, samt vil andre aktører som frivillige organisasjoner, kultur, helse også heve integreringsarbeidet i kommunen.

5.2.2 FORDELER OG ULEMPER VED VALG AV ORGANISASJONSSTRUKTURENE

Lederen i NAV Porsgrunn oppfatter den nåværende organisasjonsmodellen som «*den rasjonale modellen*». Videre påpekte vedkommende at: «*Vi har veldig lite støy i kommunen og med lokalsamfunnet. Det var noen år der vi hadde dårligere resultater, men etter at vi valgte en ny modell har vi fått gode resultater, så det er nesten som det har gått bedre*». Ifølge empirien kommer det frem at lederen først ville kvitte seg med introduksjonsprogrammet, men gjennom årene så vedkommende viktigheten av programmet.

Lederen i NAV Porsgrunn påpekte at hvis hovedmålet er arbeidsrettet, vil det være feil å plassere introduksjonsprogrammet helt uavhengig av NAV; «*det er NAV som har stønadene, tiltakene både kommunale og statlige. Vi har flyktningsapparatet og vi har kjennskap til bedriftene. Det er de viktigste elementene for meg. Det er derfor fornuftig å organisere i NAV!*». Ifølge lederen i NAV kunne vedkommende organisert utenfor NAV, men understreker viktigheten av å få med NAV sine virkemidler i samarbeidet. Kommunen kan ifølge informanten derfor tape å organisere utenfor NAV uten å ha et tett samarbeid med NAV.

Organisering i NAV har mange fordeler. Ifølge lederen i NAV har de gjort noe riktig for å oppnå disse fordelene, fordi det har for eksempel ført til at kommunen har de laveste sosiale utgifter blant de fleste kommuner i Norge. I tillegg har kommunen også veldig få sosiale mottakere. Ifølge informanten kan en mulig årsak være at de ulike aktørene samhandler og bidrar med ressurser og virkemidler i samarbeidet. For eksempel har ikke NAV Porsgrunn kompetanse til å gi opplæring eller å lære på norsk, men det har voksenopplæringen, i tillegg bidrar Keops med å gi deltakerne som ikke mestrer vanlig skole muligheten til å få opplæring.

På den andre siden viser de empiriske funnene at Bergen kommune ser fordeler med å organisere introduksjonsprogrammet utenfor NAV. Funnene indikerer at hovedbegrunnelse for organiseringen var å sammenkoble Introduksjonssenteret og Nygård skole under *Etat for inkludering*, slik at aktørene samhandler for å tilby tjenestene. For eksempel kommer det frem gjennom empirien at Nygård skole gir norskopplæringen og lykkes med norsken, mens Introduksjonssenteret har som mål å gjøre deltakere selvstendige, og sørge for at de kommer ut i jobb eller utdanning.

Ifølge informanten fra etaten har vedkommende hørt at de kommunene som organiserer i NAV, har opplevd utfordringer. Utfordringene er rettet mot problematikken rundt å jobbe med flyktninger som en gruppe, og andre oppgaver som også NAV har ansvaret for. Ifølge informanten kan i utgangspunktet i dette, tenkes at NAV ikke får brukt tid eller utviklet nok kompetanse for flyktninger som en gruppe.

Gjennom de empiriske funnene ser Bergen kommune fordelene med å organisere introduksjonsprogrammet utenfor NAV. Ifølge informantene fra Bergen kommune kan ansatte i Introduksjonssenteret utvikle spisskompetanse for flyktningene, ved å fokusere på målgruppen som de tilbyr tjenesten til. Mine funn indikerer også at organisering utenfor NAV, hindrer at arbeidsoppgaver blir «spist opp» av andre NAV oppgaver. Den tredje fordelene som kommer til uttrykk gjennom empirien, er at Introduksjonssenteret har rollen og funksjon som vanligvis ville ha ligget i NAV (for eksempel i Porsgrunn). Slike fordeler gir Introduksjonssenteret tilgang til å gi økonomiske ytelser til deltakerne. Derfor ser informanten fra etaten fordelene med å organisere utenfor NAV; *«en fordel at samarbeidet skjer utenfor NAV, hvor de ansatte da bare får jobbet med en målgruppe»*. I tillegg påpekte informanten fra Introduksjonssenteret at det ikke ofte handler om at *innholdet* er i eller utenfor NAV, men heller om å samarbeide tett med NAV. Det er en fordel samtidig som det er viktig å ha et godt samarbeid mellom NAV.

Gjennom intervjuene, kommer det frem at Bergen kommune er en av kommunene som fortsatt organiserer NAV i både stat og kommunalt. Ulempen med det er at voksenopplæringen kan fort er at i praksis det blir to samarbeidspartnere i NAV. NAV kommunalt har sosialtjenesten og kvalifiseringsprogram, har NAV stat andre arbeidsrettet tiltak. Ulempen kommer også frem i overgangen, som kan oppfattes om vanskelig for deltakerne. Det er deltakere som ikke kommer seg ut i jobb eller utdanning etter endt program, og blir overført til NAV. Når NAV tar over og tilbyr kvalifiseringsløp, vil overføringen til en ny tjeneste og ansvaret, oppleves av deltakerne at de må starte prosessen på nytt. For eksempel at de blir kartlagt på nytt og det lages nye planer. Ifølge informanten fra etaten vil derfor ulempen være at det blir fare for å starte på nytt, og at det ikke blir kontinuitet i løpet til deltakerne; *«Det er jo litt sårbart å være litt utenfor»*.

Av aktørene som tilbyr opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunene, ser voksenopplæringen i Porsgrunn fordeler med å organisere i NAV. Informantene fra

voksenopplæringen trekker frem den praktiske fordelene med å være i et samarbeid med NAV. NAV har en del oversikt, kunnskap og kompetanse på arbeidsmarkedet i kommunen. I tillegg har de oversikt over praksisplasser, som gjør at NAV er vant med å jobbe mot bedrifter enn voksenopplæringen. Det å organisere i NAV, gir tilgang til tiltakene som ligger i NAV som setter deltakerne i gang tidlig i prosessen. Eksempel ved at de gjennom jobbspesialister fokuserer spesielt mot deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Siden voksenopplæringen og NAV Porsgrunn har ulike kommunalsjefer, der voksenopplæringen er organisert under skoler og barnehager, kan dette gi ulemper med å organisere i NAV. Ulempen med det er at de fort kan drukne litt i andre skoler og barnehager. Siden voksenopplæringen er organisert under skoler og barnehager, vil mye av fokuset være rettet mot barn og unge, og mindre mot voksenopplæringen. Spesielt med tanke på integreringen i kommunen både moralsk og økonomisk, hvor fokuset er lite. Andre ulemper som voksenopplæringen opplever er at det er en del kulturforskjell mellom NAV og opplæringen. Når de er administrativt overordnet adskilt, vil voksenopplæringen være mye mer opptatt av språkopplæringen, og de kravene som blir stilt å gjennomføre x antall timer opplæring i programmet. Voksenopplæringen opplever at NAV ikke har stor forståelse på grunn av deres ulike lovverk, og tolkningen kan derfor annerledes for eksempel i forhold til hva det betyr å gi en voksen person å lære et språk.

På bakgrunn av dette kunne voksenopplæringen tenkt seg å samle alle tjenestene og menneske som skal drive med introduksjonsprogrammet, både flyktnings-tjenesten, programrådgiverne og lærere, slik at de kunne hatt en mye bedre dialog. Dermed samle alle tjenestene under en ledelse, slik at de spesifikt kunne jobbet med å fremme voksne innvandrere i kommunen.

På den andre siden ser rektoren fra Nygård skole i Bergen fordelene av å organisere programmet utenfor NAV. Ifølge informanten blir tjenestene mer koordinerte og bedre, som fører til at Introduksjonssenteret og Nygård skole jobbe tett i samarbeidsprosessen. I tillegg påpeker informanten fordelene med å organisere utenfor NAV, der *Etat for inkludering* er organisert under kultur og ikke barnehage og skole. Det gir Nygård skole mer frihet til å tilpasse tilbudet til voksne innvandrere, enn å følge en type «mal» eller struktur for grunnskole for barn og unge. Nygård skole blir mer friere, og det gir også en bedre rolle: «*Det med opplæring og kvalifisering det er det. Det med utdanningstilbudet og kvalifiseringstilbudet, det er ingen andre utdanningstilbud som er organisert i nav, som*

høyskoler, grunnskole, videregående. Det handler i den grad om å gi folk livsopphold»
(Rektor, Nygård skole).

Mine funn indikerer viktigheten av å ha et godt samarbeid. I Porsgrunn kommune trekker frem viktigheten av å ha NAV i samarbeidet for introduksjonsprogrammet. Siden programmets mål er arbeidsrettet, vil det også være fornuftig å organisere i NAV, fordi NAV besitter med både virkemidler fra NAV stat og kommunalt. Et godt samarbeid med NAV kommer også frem i Bergen kommune, som organiserer introduksjonsprogrammet utenfor NAV. Selv om introduksjonssenteret har myndighet til å utbetale økonomiske, kommer det tydelig frem at det er viktig for aktørene i Bergen å ha et godt samarbeid med NAV Bergen.

Ulempen som Bergen kommune trekker frem med å organisere utenfor NAV er at det kan være litt sårbart ettersom de organiserer NAV som to forskjellige enheter: NAV stat og kommunalt. Dermed kan overgangen være utfordrende for noen deltakere hvor de som ikke klarer å komme seg i arbeid eller utdanning, hvor NAV kommer inn som en ny tjeneste. En slik overgang tyder på at Porsgrunn klarer å forhindre, hvor organisering i NAV vil gi tilgang til tiltakene som ligger i NAV underveis i programmet, og dermed kan tiltak sette i gang tidlig i prosessen.

På den andre siden ser voksenopplæringen i Porsgrunn stor fordel med å organisere i NAV, da fordelene ligger i den praktiske delen. NAV har oversikt har en del oversikt, kunnskap og kompetanse på arbeidsmarkedet og praksisplasser i kommunen, samtidig har de også tilgang til ulike tiltak. Ulempen med å organisere i NAV, er at NAV og voksenopplæringen er organisatorisk adskilt, som gjør at de drukner i område som omhandler skole og barnehager, og det blir lite fokus for opplæring for voksne innvandrere. I tillegg kan det oppstå kulturforskjeller mellom NAV og voksenopplæringen. På bakgrunn av dette kunne de gjerne samlet alle tjenestene som handler om integrering eller aktørene i introduksjonsprogrammet under en ledelse, hvor det kun hadde vært fokus på voksne innvandrere i kommunen. Mens på den andre siden, har Bergen kommune klart å samle alle tjenestene under en etat som jobber med integrering. Det å samle tjenestene under en etat har gitt bedre og mer koordinerte tilbud. Samtidig jobber også Introduksjonssenteret og Nygård skole tettere sammen. Det å organisere utenfor NAV, men under en felles etat har skolen muligheten til å bli friere til å tilpasse voksne innvandrere.

5.3 FORVENTNINGER, MÅL OG MOTIVASJON SOM PREMISSE FOR SAMARBEID

Målsetninger fra IMDi (jf. Kapittel 2) definerer **forventninger** som stilles til aktørene i samarbeidsprosessen, og til resultatene. Samtidig kan kommunene også ha egne forventninger til de organisasjonsmodellene de har utviklet. Sentralt synes å være å jobbe mot en **felles målsetning**, som kan **motivere** aktørene til å aktivisere samarbeidsmodellen (Informanter, Porsgrunn kommune og Bergen kommune). Slike mål, kan betegnes som overlappende mål når offentlige organisasjoner samarbeider for et gitt formål, og for å oppnå et felles mål (Christensen, et. al (2015)).

5.3.1 FORVENTNINGER

Samarbeidsmodellens dimensjoner «*Governance*» og «*Administration*» kan bidra til å belyse dette. Dimensjonen «*Governance*», gir føringer på hvordan aktørene kollektivt tar en felles beslutning. Beslutningen regulerer relasjonen mellom aktørene. Hvem skal gjøre hva, hvordan skal fordeling av kostnader og informasjonsdelen skje? Og hvordan skal avtaler mellom aktørene iverksettes? (Thomson, Miller og Perry (2007)). Med utgangspunkt i dette vil jeg se dette i lys av hvilke forventninger aktørene har i organisasjonsstrukturen.

I Porsgrunn kommune forventes det at enhver aktør bidrar til å oppnå gode resultater med bakgrunn i deres ferdigheter og kompetanse. Gode resultater er realisert i IMDis målsetninger for hvor mange som etter endt introduksjonsprogram kommer over i arbeid eller utdanning. Ifølge informantene fra Porsgrunn er det også viktig å jobbe seg frem til en felles forventning slik at aktørene får en felles holdning til integreringsarbeidet i Porsgrunn. Disse felles forventningene er viktige for å danne en enhet (i dette tilfelle: introduksjonsprogrammet), slik at de leverer felles tjenester, samt sørger for å kommunisere det samme til brukerne sine (Informanter, Porsgrunn kommune). De ulike aktørene har sin egen funksjon i samarbeidet, der ansatte har klare forventninger knyttet til sin stilling i introduksjonsprogrammet.

Leder i NAV har en overordnet rolle i samarbeidet. I tillegg har lederen en koordinerende rolle, hvor vedkommende følger opp innholdet i programmet og resultatene. Lederen skriver også politiske saker og svarer på politiske saker som omhandler flyktninger og introduksjonsprogrammet i kommunen. Det forventes også at lederen rapporterer ulike saker om integreringsarbeidet i kommunen til rådmannen og fylkesdirektøren i NAV Stat. I tillegg

har rollen som leder forventninger, der vedkommende har som rolle å holde samarbeidsmøter med både ansatte i NAV, og med aktører som de samarbeider med som Voksenopplæring og andre interessenter (Leder, NAV Porsgrunn).

Programrådgiver jobber direkte med deltakerne. Det forventes at programrådgiver skal bistå med generell informasjon i forhold til introduksjonsprogrammet, kartlegge flyktnings kompetanse ut ifra individuelle planer. I tillegg skal vedkommende følge opp, holde samtaler og motivere deltakerne i programperiode, samt evaluere planene deres (Programrådgiver, NAV). Programrådgiver samarbeider med jobbveileder. Jobbveilederen har ikke direkte stilling i introduksjonsprogrammet, men samarbeider tett med programrådgiver for å bistå deltakere som er klare til jobb. Jobbveilederen skal derfor kartlegge deltakerne som programrådgiver overfører, og vurdere hva slags type tiltak den enkelte deltaker trenger. Hvis det er en deltaker som har behov for å kombinere arbeidsrettet tiltak, enten i form av arbeidstrening eller et kvalifiserende kurs i kombinasjon med norskopplæring, vil jobbveileder ta det opp med voksenopplæringen. I tillegg jobber også jobbveilederen på voksenopplæringen en gang i uken, hvor vedkommende jobber som rådgiver eller holder arbeidsrettet foredrag til deltakerne (Jobbveileder, NAV).

Voksenopplæringen tilbyr opplæring i forhold til introduksjonsprogrammet, hvor avdelingsleder for norskavdeling har ansvaret opplæring i regi av introduksjonsprogrammet. Avdelingslederen er med i leder-samarbeidet om introduksjonsprogrammet med NAV Leder og Teamleder i NAV. I tillegg har avdelingsleder pedagogisk ansvar for lærerne som jobber med norsk og samfunnskunnskap opplæring i programmet, men har også ansvar for praksis og informasjonsarbeid i forhold til introduksjonsprogrammet (Avdelingsleder, Voksenopplæring). Keops følger ikke plan og regelverk rundt norskopplæring og introduksjonsprogrammet, men er en tiltaksbedrift, og er i prosjekt med NAV om arbeidsintro. Det forventes at Keops skal gi opplæring til de deltakerne som ikke nyttiggjør seg å gå på skole gjennom praksis og arbeidstrening. (Jobbveileder, Keops).

I likhet med Porsgrunn kommune, er også forventningene i Bergen kommune knyttet til IMDis målsetninger om å oppnå gode resultater. Aktørene skal bidra med ferdigheter og kompetanse i samarbeidsmodellen for introduksjonsprogrammet i Bergen. Det forventes av byrådsavdelingen at de aktørene som tilbyr programmet, tilbyr gode tjenester til målgruppen som er regulert i introloven (Jf. kapittel 2). I tillegg vil også de ulike aktørene og deres ansatte

ha klare forventninger knyttet til samarbeidet. *Etat for inkludering* er en byrådsavdeling hvor etaten må forholde seg til saker som blir vedtatt politisk. Det forventes av etaten at de tar opp spørsmål underveis i samarbeidet, eller andre spørsmål som oppstår oppover i systemet for å endre eller få saker til å bli vedtatt.

Siden etaten har en overordnerolle for enhetene: introduksjonssenteret og Nygård skole. Forventes det av etaten at de skal koordinere og samordne spesielt introduksjonssenteret og Nygård skole. I tillegg skal etaten bidra til faglig utvikling, forbedring av tjeneste, samt være en kontrollfunksjon i forhold til at de gjør det som kommunen har pålagt dem spesielt etter introduksjonsloven og utføre loven (Rådgiver, Etat for inkludering). Mens det er introduksjonssenteret for flyktninger og Nygård skole som utøver programmet (Rådgiver, Etat for inkludering). Det er de som møter flyktningene og innvandrerne, og det er de som jobber med de samme deltakerne i stor grad.

Introduksjonssenteret har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet. Det forventes av introduksjonssenteret at de gir et godt tilbud til nyankomne i kommunen, samt er det også forventet at de skal ta imot og bosette flyktninger som kommer til Bergen. Mens Nygård skole har ansvaret for opplæringen. Bli det forventes det av skolen å gi god opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt som de tilbyr grunnskole for voksne. Tolketjenesten er ikke en viktig aktør introduksjonsprogrammet, men har ansvaret for tolketjenester for hele kommunen. I forhold til introduksjonsprogrammet tilbyr de tolk til aktørene som tilbyr tjenester til nyankomne innvandrere (Rådgiver, etat for inkludering).

NAV er utenfor samarbeidsmodellen, men fortsatt en viktig samarbeidspartner og har egne samarbeidsavtaler og retningslinjer om hvordan samarbeidet deres skal være med *Etat for inkludering*. Det er en del flyktninger som underveis som gjennomfører programmet og får tildelt introstønad som trenger supplerende sosialhjelp av ulike grunner, eller at de skal ha permisjon og må i sosialhjelpen en kort periode. Da er det avtalt at NAV komme inn, selv om deltakerne er i introduksjonsprogrammet. I mange tilfeller kommer NAV inn, selv om det er introduksjonsprogrammet som har deltakere. Derfor er de andre aktørene avhengig av å ha et godt samarbeid med NAV for (Rådgiver, Etat for inkludering).

Kort oppsummert: *Informantene fra Porsgrunn og Bergen kommune opplever at de klarer å oppnå forventninger knyttet til organisasjonsstrukturen for introduksjonsprogrammet til en*

viss grad på en god måte. Forventningen er imidlertid under kontinuerlig utvikling. Samtidig er det hele tiden mulig å bli bedre. Forventingene er basert på IMDis målsetninger om å oppnå gode integreringsresultater i kommunene. Det er klare rolleforventninger knyttet til enhver aktørs ferdigheter og kompetanse i samarbeidet, som hvilken aktør skal gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eller ha ansvaret for bosetting og introduksjonsprogrammet, eller hvem av de skal ha den overordne og koordinerende rollen i samarbeidet.

5.3.2 MÅL OG MOTIVASJON

Variabelen *overlappende mål* kan ses i forhold til dimensjonen «*mutuality*». *Mutuality* innebærer en avhengighet mellom aktører for å oppnå et felles mål, hvor hensikten er å sikre høy grad av måloppnåelse i fellesskap og sørger for å utveksle informasjonen som gir utbytte til aktørene i samarbeidet (Thomson og Perry (2006)).

Begge kommunene har som hovedmål å få flest mulig ut i jobb eller i et utdanningsløp, slik at deltakerne kan bli selvforsørget på lang sikt (Informanter fra Porsgrunn og Bergen). I Porsgrunn har de satt et tall for dette, hvor en ønsker at minst 75% av deltakerne på introduksjonsprogrammet kommer i jobb eller utdanning. IMDis målsetninger gjennom introduksjonsloven og forventninger fra myndigheten blir drivkraften og motivasjonen for å oppnå målet og for å jobbe med integreringsarbeidet i kommunen. I tillegg blir det tverrfaglige samarbeidet brukt som et virkemiddel, for å oppnå felles mål og motivasjon for å hjelpe flykningene ut i arbeidslivet eller utdanning. Ifølge en av informantene i Porsgrunn kommune vil målet være mulig å nå målet uten et godt samarbeid med involverte aktørene (Informanter, Porsgrunn kommune).

Det kommer frem gjennom intervjuene at Porsgrunn mangler en overordnet plan for integrering i kommunen, og bruker IMDis målsetninger det overordne målet i kommunen. For eksempel jobber lederen i NAV jobber for å forhindre at deltakerne blir passive mottagere. I tillegg ønsker en å forhindre at de blir sittende hjemme og blir langsiktig stønadsmottagere: «*Det er det vi jobber mot. Så er det selvfølgelig ekstra hyggelig for kommunen å få færre stønadsmottakere og lavest mulig sosiale kostnader*» (Leder, NAV Porsgrunn). Keops har egne individuelle mål for hver enkelt deltaker som de skal kartlegge og oppfølge til praktisk opplæring (Jobbkonsulent, Keops). Mens voksenopplæring mener de har egne mål, men det er i utgangspunktet de nasjonale målene som de velger å fokusere på og ha som eget mål (Informanter, Voksenopplæringen).

Bergen kommune i likhet med Porsgrunn følger også de nasjonale målsetningene. Ifølge Rådgiver fra *Etat for inkludering* gir målsetningene føring i hva som kreves av kommunen for å bestå ulike prøver. Hovedmålet for introduksjonsprogrammet er å få for det første over 50% a deltakerne i programmet i utdanning og i jobb, for det andre skal de som går over i norskprøve A2 eller høyere bestå 90% (Rådgiver, Etat for inkludering). Bergen har til forskjell fra Porsgrunn et helhetsmål for å gi nyankomne en sterk tilknytning til samfunnet og til arbeidslivet. Og dermed har samarbeidsmodellen en felles visjon som aktørene ivaretar, der enhver aktør sørger for en robust tilknytning til samfunnet og arbeidsliv for de nyankomne flyktningene og innvandrere. I utgangspunktet i dette vil også de ulike aktørene ha egne mål for å oppnå hovedmålet for integreringsarbeidet. For eksempel har Introduksjonscenteret som mål å bearbeide gode samkjøringer mellom norskopplæringen som Nygård skole tilbyr og i forhold til introduksjonsprogrammet og den innsatsen som gjøres. Det å samkjøre vil ifølge informanten fra Bergen føre til at de jobber enda tettere sammen. Samt som introduksjonscenteret og de andre aktørene prøver å utvikle programmet, som igjen også skjer i samarbeidet (Rådgiver, Introduksjonscenteret for flyktninger).

Nygård skole har som mål at elevene skal lære norsk på et godt nivå, slik at elevene på skolen kan få en tett tilknytning til samfunns- og arbeidsliv, og at de føler at de kan nyttiggjøre seg med sin medbrakte kompetanse. Nygård skole jobber da med målet slik at flest mulig kan ta eksamensrettet grunnskole slik at de får grunnlag for videregående, tillegg til at de også oppnår det som forventes av dem på den avsluttende prøve i norsk (Rektor, Nygård skole). Motivasjonen i helhet er å jobbe med integrering, hvor de ulike målene som ble nevnt blir motivasjonen for samarbeidet. Disse målene fører både etaten og enhetene sammen i samarbeidet, det de involverte aktørene blir nødt til å samarbeide organisatorisk tett og mot en felles visjon. I tillegg er også motivasjonen i samarbeide utvikle tjenestene slik at de ulike aktørene kan jobbe i samme retning. Arbeid for «integrering», er derfor helhets motivasjonen for de involverte aktørene (Informanter, Bergen kommune).

Kort oppsummering: *Begge kommuner følge målsetninger fra IMDi, hvor det er et ønske om at flest mulig kommer ut i arbeid eller i utdanning, og blir selvforsørget. De ulike målene som blir satt i kommunen skal bidra til å nå IMDis målsetningene, hvor enhver aktør samarbeider tett for å oppnå målet. Målsetningene er motivasjonen og drivkraften bak integreringsarbeidet.*

5.4 TILLIT MELLOM AKTØRER

Aktørene med ulike formål og områder skape tillit til hverandre og omvendt. Gjensidig tillit kan overlappe dimensjonen «norms», som innebærer å bygge sosial kapital mellom i samarbeidet ved å uttrykke innsatsvilje, i tillegg til å bygge tillit og normer for samarbeidet mellom aktørene (Thomson og Perry (2006)). Selv om en aktør forplikter på bakgrunn av de felles interessene og ønske til med integreringsarbeidet, vil dette handle om tillit og gjensidighet og vekselforhold når aktørene ser at andre er villig til å investere i samarbeidet (Lundin (2007)).

5.4.1 ØKT TILLIT I SAMARBEIDET – ØKT MÅLOPPNÅELSE

I Porsgrunn mener både lederen i NAV og rektoren på voksenopplæringene at et godt samarbeid handler om at aktørene er avhengige av hverandre. Informantene påpeker også at gjennom flere år med samarbeid, bidratt til å erkjenne hverandres roller i samarbeidet. Et slikt samarbeid har ført til bedre forståelse eller kunnskap om hverandres kompetanse og hva de ulike kan bidra med i samarbeidet. Da spesielt etter flykningskrisen la aktørene merke til at rollene ble klarere, og det ble tydeligere «hva NAV sin rolle var» og «hva Voksenopplæringens rolle var». NAV leder konkluderte svaret slik; *«gjennom asylkrisen, masse bosettinger, store deltaker antall, masse møter, kommet til en bedre samhandling og tillit over tid»*. Slik har de klart å oppnå tre mål; *65-70% av de som deltar på introduksjonsprogrammet som har gått ut i arbeid. Vi har veldig få sosialmottakere i Porsgrunn. Og (vi) har lave sosiale kostnader i Porsgrunn»* (Leder, NAV Porsgrunn). På den andre siden mente også rektoren at status for å jobbe med integreringsarbeidet har også hevet etter flyktningkrisen; *«Det tror jeg også kanskje bidro til et bedre samarbeid fordi at vi ble på en måte tvunget til å samarbeide enda mer og enda oftere og enda tettere. Så det kan egentlig godt være en god bieffekt»* (Leder, NAV; Rektor og Avdelingsleder, Voksenopplæring).

Ifølge rektoren i voksenopplæringen er relasjonen viktig i et samarbeid, fordi det handler ikke da om organisering med de menneskene som jobber der, men at de har fått respekt for og kunnskap for hverandres måter å jobbe på. Det bidrar til økt tillit blant aktørene. Samt får informanten frem at i et samarbeidet skal det gå opp og ned, men stort sett vil samarbeidet fungere godt (Rektor, Voksenopplæringen).

Ifølge programrådgiveren går samarbeidet mellom ulike NAV avdelingene veldig fint, og det samme gjelder også samarbeid med helse og skole. Men informanten kunne ønske å forbedre samarbeidet mellom NAV og voksenopplæringen, hvor ulike tanker om hvordan ting skal gjøres, ikke har fungert så bra på ledelsesnivåer, hvor det *«forplanter seg litt nedover i systemet»* (Programrådgiver, NAV). På den andre siden påpekte informanten fra voksenopplæringen at de har klart å etablere en god en god dialog med ledelsesnivået. Samtidig som de siste par årene har fått styrket det samarbeidet mellom lærerne og programrådgiver, og fått stort fokus på introduksjonsprogrammet. Dette har ført til at lærerne har blitt flinkere til å tenke introduksjonsprogram og jobb enn de var før. Ifølge informanten kunne lærerne før være kun opptatt av norskprøven, da forstod ikke ofte deltakerne hva neste skrittet var, men det gjør de nå. Nå er voksenopplæringen endret ved at de velger å ansette lærere som vet hva arbeidslivet består av utenfor skolehverdagen, og det har vært veldig verdifullt for samarbeidet deres. Hvor det har ifølge informanten bidratt til å oppnå mål, og ført til *«bedre tall på overgang til utdanning og arbeid i Porsgrunn nå enn det vi hadde for noen år siden»* (Avdelingsleder, Voksenopplæring).

Informanten fra Keops forteller at de gjennom samarbeidet får økt kjennskap til hverandres kunnskap og ekspertise. Samarbeid fører til økt gjensidig læring. *«De har blitt et godt samarbeid og man har fått tillit til hverandre, og på en måte blitt et veldig sterkt team; med de ulike fagkompetansene som alle styrer med»*, samt har dette bidratt til økt måloppnåelse. (Jobbkonsulent, KEOPS).

I Bergen komme opplever informantene at samarbeidet har bidratt til tillit for å sikre felles mål. Hovedmålet for hele virksomheten at deltakerne skal få en robust tilknytning til samfunnet og arbeidsliv, i tillegg til det langsiktige målet som alle må jobbe mot. Gjennom de ulike kompetanse og ferdighetene bidrar aktørene til å utfylle hverandres roller i samarbeidet. Hvor Introduksjonssenteret har ansvaret for bosetting, og fokuserer på mange som bosettes, og der de fyller vedtaket de får fra bystyret, også mål knyttet til introduksjonsprogram. På den andre siden er Nygård skole rettet mot resultater av norskprøven (Rådgiver, Etat for inkludering). De legger til i forhold til organisering og måloppnåelse, ved at de jobber med å få til at alle deltakerne har individuell plan for programmet. De har en plan for introduksjonsprogrammet og en plan for norsk, som er hensiktsmessig for at deltakerne som en felles plan for både introduksjonsprogram og norsk. Planen skal henge sammen bedre for deltakerne, men også styrke samarbeidet og planleggingen rundt deltakerne.

Det er også lagt frem et forlag i Stortinget for felles plan for norsk og introduksjonsprogrammet. Det har Bergen kommune og etaten allerede begynt å jobbe med. Hvor både lærerne og rådgiverne fra Nygård skole og integreringskonsulenten på introduksjonssenteret nødt til å samarbeide om enkelte deltakerne. Forslaget skal gi en positiv innvirkning for samarbeidet, fordi da blir de bedre kjent i organisasjonen, samt som de bidrar med de ferdigheten og kompetansen som treng i samarbeidet (Rådgiver, Etat for inkludering og Rådgiver; Introduksjonssenteret for flyktninger).

Rektoren på Nygård skole opplever god tillit blant de ulike aktørene (Introduksjonssenteret og NAV). Videre påpeker informantene mål som de er enige om, selv om de ikke alltid oppnår målene, har de fortsatt stor tillit til at de ulike aktørene utfører oppgaver i forhold til de målene som blir satt (Rektor, Nygård skole). Informanten fra Introduksjonssenteret opplever også god tillit, men samt mener at de fortsatt har en vei å gå, etter å ha etablert en ny etat, har de mange ting som ikke er samkjørt i samarbeidet. Dermed kan tilliten svekke litt etter ulikheter i forhold I hvor de skal vektlegge i samarbeidet (Rådgiver, Introduksjonssenteret).

Kort oppsummert: *Langvarig samarbeid fører til økt tillit mellom aktørene, der relasjonen mellom aktørene er viktig for økt måloppnåelse. Aktørenes ferdigheter og kompetanse er derfor viktig i samhandlingen om integreringsarbeidet. I tillegg jobbes det med å forbedre tiltakene og relasjonen mellom aktørene.*

5.4.2 OPPLEVELSE AV ENIGHET?

Selv om en aktør forplikter på bakgrunn av felles interesser og ønsker i integreringsarbeidet, vil dette handle om tillit og gjensidighet og vekselforhold når aktørene er villig til å investere i Samarbeidet (Lundin (2007)). Dimensjonen «Organizational», kan forklare gjensidigheten, hvor dimensjonen fanger spenningen mellom aktørenes organisasjonens felles interesser og egne interesser. Dimensjonen innebære å balansere egen deltakelse, og hva samarbeide kan tilføre organisasjonens egne mål. I en samarbeidsprosess vil derfor aktørene samarbeide fordi de vet de ikke kan oppnå målet alene (Thomson og Perry (2006)).

Informantene i Porsgrunn kommune som jobber i introduksjonsprogrammet opplever enighet i det meste. Ifølge informantene fra NAV, kan de oppleve uenigheter på bakgrunn av hva som er viktigst. Ifølge lederen i NAV opplever informantene enighet 80-90% av tiden og 10-20%

uenig, men påpeker at det er slik et samarbeid skal være; «*Hadde vi vært enig i alt, så hadde vi ikke kommet videre i samarbeidet*». I tillegg får vedkommende frem at for å få til et godt samarbeid, bør en tillate å være uenig i ulike områder, fordi ofte kan uenigheten skyldes ulike lovverk (Leder, NAV Porsgrunn).

Ifølge informantene fra Porsgrunn følger aktørene ulike lovverk. Mens NAV jobber etter folketrygdloven og introduksjonsloven, jobber voksenopplæringen etter introduksjonsloven og opplæringsloven. Siden NAV ikke føler opplæringsloven, kan det føre til at de ulike aktørene tenker forskjellig (Leder, NAV Porsgrunn). Det samme påpekte også rektoren på voksenopplæringen hvor ulike lovverk kan føre til uenigheter. Men fordelene med å tilhøre ulike virksomhet, betyr at de ulike ledere og forskjellige lovverk, gjør at de organisatorisk ligger atskilt, i forskjellige bygninger, og ikke samarbeider tett i utgangspunktet. Det meste uenighetene som rektoren merker er knyttet til relasjoner: hva som er formålet og hva de skal oppnå. I tillegg til at deres samarbeid med NAV vil alltid være å finne den beste løsningen som mulig (Rektor, Voksenopplæring).

NAV leder har ikke opplevd at noen ikke har gjort jobben sin, men hvis det for eksempel skulle oppstå en slik situasjon, møtes ofte aktørene og diskuterer. Det kan handle om situasjoner i forhold til brukere, hvor det er snakk om en deltaker burde fortsette introduksjonsprogrammet eller om NAV burde avslutte det, eventuelt om deltakeren burde gå ut av skoleintro og inn i arbeidsintro, da er det ofte avdelingslederen i voksenopplæringen og NAV Leder som diskuterer og prøver å finne et fornuftig svar, ofte gjennom diskusjon. Som en Leder av NAV har vedkommende forstått deres ulikheter og forståelse for at de har ulike lovverk, litt annen kultur, de har en annen tariff for lærere og en annen avtale. På den andre siden har Programrådgiveren opplevd vanskeligheter når det gjelder å få tilgang, der voksenopplæringen ikke får tilgang til planer i forhold til introduksjonsprogrammet fordi de tilhører en annen enhet (Programrådgiver, NAV).

Voksenopplæringen opplever enighet i samarbeidet, men det oppstår også uenigheter (Rektor og Avdelingsleder, Voksenopplæring). Avdelingsleder har opplevd utfordringer i forhold til at alle i samarbeidet jobber forskjellig – både lærere, programrådgivere og ledelsen. Hvor noen jobber mer systematisk mens andre impulsivt, da kan vedkommende oppleve at det stopper opp. Samarbeid mellom voksenopplæring og NAV føler vedkommende et kontinuerlig samarbeid, hvor det er viktig å holde hverandre orientert. Det er ikke ofte de har fått orientert

hverandre godt, men da har de prøvd samlinger der inviterer for eksempel programrådgiverne til orientering (Avdelingsleder, Voksenopplæring).

Informanten fra voksenopplæringen påpekte også at uenighet i samarbeidet er ofte knyttet til den delen om hva som er det beste tiltaket for en person, hvor da diskuterer frem til enighet. Ifølge rektoren; «*Vi driver med opplæring og er pedagoger, og vi vil ofte ha holdning som går på det at det er lurt å gå seg en utdanning og formell kompetanse i Norge, fordi da er du bedre rustet til jobb. Det er ikke alltid NAV er enige på det. Vi kan ha forskjellige tankegang på det, men det betyr ikke at vi ikke blir enige, fordi det blir vi ofte*» (Rektor, Voksenopplæring). Uenigheten mellom voksenopplæring og NAV vil ofte handle om deltakernes retning, selv om deltakerne får bestemme mye selv, For eksempel nevner vedkommende at deltakeren sier «*Jeg vil gå på grunnskole og videregående skole fordi jeg vil ta utdanning i Norge. Hvis det er en mann på 58 år som ikke kan lese og skrive. Da får vi en diskusjon har vedkommende rett på opplæring (ja det har han), fordi det har nesten alle rett til. Mens NAV vil mene at det ikke er anbefalt fordi når du er ferdig med utdanning i Norge er du pensjonist*» (Rektor, Voksenopplæring).

I Bergen kommune opplever rådgiver fra *Etat for inkludering* en stor grad av enighet i samarbeidet. Men det kan være krevende fra næringslivet, fordi de ikke har et formelt ansvar for verken å ta imot deltakerne i praksis eller ansette dem, selv om etaten ønsker det. Samt som det ligger noen ganger egen interesse i det hvis aktører fra arbeidslivet trenger arbeidskraft og får folk inn og gir opplæring, kan de få lojale ansatte. Men frivillige organisasjoner er gjerne på tilbudstiden, som gjerne vil veldig godt for gruppen, noe de føler de må jobber mer med å få innpass hos arbeidsgiverne. Det kan oppstå utfordringer, men gjerne basert på ulike syn på hva den skulle ha gjort eller ikke. Da jobber de frem til å finne løsninger. Vedkommende merker mest utfordringer fra eksterne enn interne aktører (Rådgiver, Etat for inkludering).

Generelt sett opplever informantene fra Introduksjonssenteret og Nygård skole enighet i samarbeidet. Introduksjonssenteret mener utfordringer eller uenighet dukker i form av hvilke mål og forventninger andre aktører har i forhold til sin enhet, og kanskje vil det være forskjellig forhold til organisasjonens forventninger (Rådgiver, Etat for inkludering). Nygård skole derimot opplever ikke at noen ikke har gjort sin del av oppgave. For å komme frem til enighet er det viktig å ha gode og strukturerte planer om hvem som skal gjøre hva, for å bruke

minst tid på å blande seg i hverandres arbeid og diskutere hvem som skulle ha gjort hva. Det kan også for eksempel forhindre uenigheter eller utfordringer i samarbeidet, og mener det har fungert veldig bra (Rektor, Nygård skole).

5.4.3 INFORMASJONSDELING

Ifølge informantene i Porsgrunn kommune skjer informasjonsdeling på flere nivåer i organisasjonen. Rektoren i voksenopplæringen, leder i NAV og KEOPS treffes en gang i måneden for å ta opp ting og diskutere med rådmannen. I tillegg møtes aktørene uavhengig av det, normalt en gang i måneden, hvor de diskuterer overordnet problemer. Under de er det avdelingsledere som møtes, og under der igjen møtes veiledere, programveiledere og lærere (Leder, NAV Porsgrunn). I tillegg sitter NAV med veldig mye informasjon. NAV Porsgrunn har kjennskap til hvilke flyktninger som kommer til kommunen, de har kjennskap til politiske saker, samtidig får de også kopi av det meste så lenge skrivet handler om flyktning så får NAV det. Det er viktig at leder i NAV sender det videre slik at de andre kjenner til hva som skjer (Leder, NAV Porsgrunn).

I tillegg skjer informasjonsdelingen gjennom trekantsamtaler mellom programrådgiverne og lærerne. Avdelingsleder i voksenopplæringen sender informasjon til programrådgiverne om hva som skal skje i programmet. Hvis det er spesiell informasjon som for eksempel omhandler norskprøven, prøver avdelingsleder å holde aktørene orientert. Samt har de faste møter mellom voksenopplæringen og NAV, men noen ganger kommer det aktører fra andre avdelinger i NAV enn bare flyktningstjenesten. Det kan være for eksempel boligavdeling, markedsavdeling. Vedkommende mener de faste samarbeidsmøtene er det vi har for å holde hverandre informert, og hvis det ikke dukker opp andre ting og har oppryddingsmøter (Rektor, Voksenopplæring).

Informantene føler også at bidraget deres blir respektert. Men informantene fra voksenopplæringen kunne ønske andre kunne vise interesse for hva voksenopplæringen gjør og deres deltakelse. Hvor vedkommende kunne ønske at NAV som bosetter flyktninger og som også har programrådgivere hadde bestilt mer hos Voksenopplæringen (Rektor, Voksenopplæring). For eksempel får avdelingsleder høre fra Keops i flere anledninger hvor de understreker viktigheten av hvor viktige og kompetente lærere med lang erfaring er, som utfører den jobben i samarbeidsprosjektet. Informanten blir veldig glad når de hører slikt, og føler at det hadde ikke vært det samme uten de lærere med spesialkompetanse og erfaringen.

Informanten fra Keops også, og mener at det bidrar til å lykkes i de oppgavene som vedkommende utfører (Jobbkonsulent, Keops).

Alle informanter fra Porsgrunn mener det er veldig viktig å utvikle nettverkssamarbeid og langvarig kontakt med andre aktører i samarbeidet, fordi det gir trygghet og samhold (Jobbkonsulent, Keops). Informantene fra NAV mener også nettverkssamarbeid er nyttig for samarbeid selv om det er komplisert i praksis. Leder i NAV er også takknemlig for at Porsgrunn er en veldig liten kommune, hvor vedkommende kan gå til for eksempel voksenopplæring eller Keops, og sette seg ned og snakke og løse problemer. Vedkommende trekker frem den korte distansen som betyr veldig viktig for deres samarbeid: «*Dukker det opp mulige problemsstillinger. Er Keops så nærme at jeg kan se bort på dem, de ligger 200 meter bort i gaten. Og 100 meter bortafor der ligger Voksenopplæringen, så det er ikke verre enn at vi ringer eller går bort til hverandre. Her er det korte avstander!*». Informantene ser også fordeler med at de kjenner hverandre på forhånd, i tillegg til at de er på de samme ledersamlingene. De mailer også et par ganger i uken.

En slik nettverk er kjempeviktig ifølge lederen for å skape de personlige relasjonene. Samt mener vedkommende at det er umulig å samarbeide hvis noen ikke er villig til å investere i samarbeidet, det vil si møtes jevnlig og våge å investere i litt tyngre faglige diskusjoner (Leder, NAV Porsgrunn). Voksenopplæring mener det er bra i forhold til å utvikle introduksjonsprogrammer, hvor det har blitt både bedre og lettere for dem å skaffe andre virksomheter som kan være språkpraksisplasser. Voksenopplæringen er også avhengig av å ha et samarbeid med de andre kommunene som driver introduksjonsprogrammet, for å kunne dele erfaring og komme med tips, og høre videre hvordan de velger å organisere programmet - det er veldig viktig. Det vanskeligste med programmet er at utenom opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er det opptil kommunen de velger å organisere programmet (Avdelingsleder, Voksenopplæring).

I Bergen kommune har *Etat for inkludering*, Nygård skole og Introduksjonssenteret jevnlig møter og diskusjoner i et fagforum. Fagforum er et møtested knyttet til faglig utvikling, kvalitet i tjeneste og hvordan de skal nå mål de har på agendaen. Informanten fra etaten påpeker hvordan systematikk på dagsorden gjør at de får bedre tillit og blir bedre kjent, fordi aktørene sitter i forskjellige enheter og jobber med litt ulike oppdrag; «*og det å få avstemme,*

retningen med jevne mellomrom det tror jeg er veldig tillitsskapende både fordi vi får det på bordet der de har ulike synspunkter, kanskje ikke er helt uenige, også at de får det diskutert det». Ifølge informanten fra etaten vil aktørene som jobber mot de målene som blir satt i organisasjonen og opp mot egne mål, vil det i prinsippet føre til at aktørene sammen bli enda bedre når de samarbeider. Sannsynlig for at tilliten vil øke, som bidrar til å oppnå gode måloppnåelse (Rådgiver, Etat for inkludering).

Ifølge rådgiver fra etaten har introduksjonssenteret en del faste møter og litt rutiner for informasjonsdeling med aktørene. Hvis det er for eksempel med etat for sosiale tjenester, som har ansvaret for den kommunale delen av nav. Har etaten fast møter fire ganger i året og har kontakt utenom det. Det kan hende de møtes og utveksler tjenester som for hverandres tjenester, hvor de formidler viktig informasjon om hverandre. Introduksjonssenteret jobber også med å få til tilsvarende, samt en del andre som fylkeskommunen så er de gjerne enten i konkrete prosjekter eller litt sånn tilfeldig så de ønsker få litt mer systematikk rundt det og. I forhold til resten av nav – nav statlig så er det jo behov for det, og kanskje vil det komme som en anbefaling etter det utviklingsprosjektet (Rådgiver, Etat for inkludering).

Informasjonsdelingen avhenge hva og hvem de samarbeider med eller hva slags prosjekt det er, siden de har fellesmøter på alle prosjekter. Da kommer det an på hvor store prosjektene er eller hva det er, men en gang i måned er idealet. Men ifølge rådgiver fra Introduksjonssenteret er det som skjer i organisasjonen en del av ledelsesstrukturen i første møte (Rektor, Nygård skole). I tillegg vil også deler man organisasjonen i ulike avdelinger, hvor det er avdelingsledere som møtes og har sine samlinger. Så er det ledere som er i fora med ledere fra Nygård skole, Etat, også alle de andre nivåene som prøver å ta de beslutningene som kreves på deres nivå (Rådgiver, Introduksjonssenteret).

Informantene føler også at bidraget deres blir respektert (Informanter, Bergen kommune). Samtidig påpeker rådgiver fra Introduksjonssenteret at; *«jeg føler absolutt at folk har respekt for hverandre altså. Men det er liksom ikke der problemet er. Det er jo mer sånn at man føler at ting leder frem til en beslutning. Og hvis ikke du da på en måte identifiserer; hva er på en måte saken? Hvem har ansvar? Hva er på en måte beslutning - og sånn som politiske saker og vi må jo lage en utredning, Så må du bestemme noe, også gjennomføre det»* (Rådgiver, Introduksjonssenteret).

Det kommer også frem gjennom intervjuene at tillitt bygges gjennom nettverkssamarbeidet. Rådgiver fra introduksjonssenteret for eksempel nevner at de har jobbet med fylkeskommunen over tid, og hvor de har hatt mange enkeltprosjekter i forhold til fagopplæringen innenfor disse bransjene som yrkessjåfør, eller er matkurs i forhold til kokkefag. Nettverkssamarbeid kan bidra til å utvikle gode nettverk med ulike aktører som NAV eller Fylkeskommunen. og mener dette er viktig for å få gode nettverk (Rådgiver, Introduksjonssenteret). Rektoren på Nygård skole mener også dette hvor de er med i mange nettverk og fora, alt fra enkelte prosjekter som helsekurs, bussjåfør som de koordinerer med skole for at de skal bli med i store nettverk. Voksenopplæring deltar også i pedagogiske nettverk i hele Norden, for å utvikle pedagogikk og jobbe med voksne (Rektor, Nygård skole).

Kort oppsummert: *Aktørene opplever også i stor grad enighet i samarbeidet, og jobbe for å forhindre uenigheter eller utfordringer i samarbeidet. Gjennom intervjuene kommer det frem at de ulike aktørene er gjensidige avhengige av hverandres ressurser. Dette bidrar til å bygge tillit mellom de samarbeidende aktørene. Dette kommer frem på ulike nivåer i det organisatoriske samarbeidet. Ifølge informantene kan informasjon utveking og treffpunkter bidra til økt tillit og ressursavhengigheten. Det er også viktig å utvikle nettverksamarbeid for å skape relasjoner i samarbeidet.*

5.5 RESSURSAVHENGIGHET

Ressursavhengighet kan også påvirke aktørers villighet til å samarbeide. Dimensjonen «Administrative» vil derfor bli sett i lys med ressursavhengighet. «Administrative» innebærer hvordan avtalene mellom aktørene blir til i praksis, med andre ord selve iverksetting av oppgavedelingen; hvor hvilke roller de ulike aktørene har, og hvordan de ble utført er en del av denne dimensjonen (Thomson og Perry (2006)).

5.5.1 RESSURSER OG VIRKEMIDLER

Aktørene introduksjonsprogrammer i Porsgrunn trekker frem viktigheten av hverandres ressurser og virkemidler. Hvor lederen i NAV trekker frem viktigheten av NAV i samarbeidet; *«Jeg synes det er vanskelig å se for meg et effektivt og målrettet introduksjonsprogram uten at NAV er veldig involvert, fordi et går ut på at de statlige stønadene er plassert hos NAV. Du får ikke dagpenger, tiltakspenger eller*

arbeidsavklaringspenger eller for den saksskyld uføretrygd uten at NAV er med. Du får heller ikke statlige tiltak, fordi det styres av NAV». Ifølge lederen i NAV kommuner du ikke langt uten et samarbeid med NAV, fordi NAV sitter med mange virkemidler. Videre påpeker informanten at det er lovfestet at det skal være i NAV, og man skal bruke virkemidlene i NAV, så vil det være en fordel å ha NAV med i samarbeidet (Leder, NAV Porsgrunn). Viktigheten ved å NAV som samarbeidspartner kommer også frem gjennom intervjuet som ble gjort med voksenopplæringen og Keops.

Ifølge informantene fra voksenopplæring er de avhengig av et godt samarbeid med NAV, som bidrar med virkemidler og ressurser i samarbeidet i form av økonomi og menneskelig ressurs. Rektor forklarer dette ved å si; *«som sagt er jo en ting det økonomiske med introstønad og alt den jobben rundt med å utbetale disse pengene og sånt. Det er en oppgave som NAV har og som vi er glade for at vi ikke har. (...) Også har de dette virkemiddel apparatet sitt, når det kommer til sysselsetting – når de skal ut i jobb».* Når voksenopplæringen overfører deltakerne til NAV, bidrar NAV med sin kompetanse. NAV har for eksempel ansvar for å få folk ut i jobb, og lage gode nettverk i næringslivet. I tillegg har de en god oversikt over bedrifter og virksomheter i kommunen, som voksenopplæringen ikke har tilgang til (Rektor, voksenopplæring). NAV sitter derfor med gode tiltak for deltakerne, som både voksenopplæringen og deltakerne er avhengig av. For eksempel tilbyr NAV ulike kurs, som deltakerne får mulighet til å melde seg inn i, og dermed bli aktuelle praksiskandidater (Avdelingsleder, Voksenopplæring).

Voksenopplæringen bidrar med viktige ressurser og virkemidler, hvor de besitter med en del veldig kompetente lærerkrefter som har lyst til å jobbe med dette fagfeltet. Leder i NAV påpeker deres engasjement i samarbeidet for introduksjonsprogrammet; *«De som jobber i voksenopplæringen, ønsker virkelig å jobbe med flyktninger og hjelpe innvandrere!»* (Leder, NAV Porsgrunn). Ifølge informantene fra NAV, er NAV avhengig av at flyktingene skal lære seg språk, og får språkoppplæring fra voksenopplæringen i Porsgrunn. Hvor informantene påpeker at voksenopplæringens pedagogiske kompetanse, som brukerne i NAV har behov for. Som NAV ikke hadde klart alene fordi språk er viktig (Informanter, NAV). Ifølge informanten fra Keops, er de avhengig av et samarbeid med voksenopplæringen, fordi Keops trenger noen som har kompetanse innenfor skolebiten – som lærere. Slik at deltakerne får opplæring på en pedagogisk måte, men også lærer teori om arbeidslivet, noe bare voksenopplæringen bidrar med og ikke Keops (Jobbkonsulent, Keops).

Keops en av de beste på å tilby arbeidsrettet tiltak, derfor valgte NAV Porsgrunn Keops fremfor andre tiltaksarrangører for samarbeidet (Leder, NAV Porsgrunn). Keops har virkemidler hvor de kombinerer både arbeidstrening og norskundervisning for deltakerne som ikke mestrer opplæring gjennom voksenopplæringen (Programrådgiver, NAV). Ifølge informanten fra Keops har de som jobber som jobbkonsulent kompetanse og erfaring med arbeidslivet i forhold til å komme seg ut i jobb. I tillegg kan de bistå deltakerne til å bli værende i arbeidet i sikt, og dermed lære deltakerne til å bli selvforsørget, slik at de kan klare seg på egenhånd etter at introduksjonsprogrammet er ferdig (Jobbkonsulent, Keops). Ettersom NAV er oppdragsgiveren til Keops, gir dette mulighet for Keops til å bidra i samarbeidet med sin kompetanse.

Viktigheten av ressurs og virkemidler er også tydelig innenfor Bergens organisasjonsmodell, hvor de ulike aktørene har ulike oppdrag og funksjoner i samarbeidet. Det å samle tjenestene under en etat skulle derfor føre til kortere vei til å kunne styre gjennom felles ledelse. Dette gjør det lettere å koordinere Nygård skole og Introduksjonssenteret.

Ifølge informanten fra *Etat for inkludering* henger Nygård skole og Introduksjonssenteret derfor tett sammen i samarbeidet. Siden Introduksjonssenteret har ansvaret for introduksjonsprogrammet for flyktninger, er de avhengig av virkemidlene og ressursene Nygård skole leverer. Nygård skole leverer norskopplæring, som er det største elementer i introduksjonsprogrammer for veldig mange flyktninger. Etaten er derfor avhengig av at enhetene tilbyr tjenestene, samt som de også er avhengig av å ha et godt samarbeid med NAV. Da tjenestene ble samlet under en etat, begynte også enhetene å samarbeide enda tettere på hverandre, i tillegg har de også fått et bedre system på hvordan de skal samarbeide i en felles retning.

Rådgiver fra etaten føler at Introduksjonssenteret og Nygård skole kanskje er mer avhengig av hverandres ressurser enn *Etat for mangfold og inkludering*. Ifølge informanten har Nygård skole ansvaret for norskopplæring og grunnskoleopplæring som er en del av programmet, hvor introdeltakerne er del av alle elevene på Nygård skole. I utgangspunktet i dette har informanten lagt merke til at de jobber tettere sammen med ulike kompetanser der Nygård skole jobber med opplæring, mens Introduksjonssenteret jobber med å få flyktninger ut i

arbeid. Det å sy deres kompetanse, kan ifølge informanten være veldig verdifullt, hvor deres rolle utfyller hverandre i samarbeidet (Rådgiver, Etat for inkludering).

Ifølge rådgiver fra *Etat for inkludering*, utfyller Introduksjonssenteret oppgaver i forhold til arbeidslivet og økonomiske virkemidler, sammenlignet med Porsgrunn kommune hvor ansvaret ligger under NAV. Introduksjonssenteret bruker noen av tiltakene i programmet, der de bruker økonomiske virkemidler som lønnstilskudd for enkelte deltakere som de prøver å få over i praksis og i arbeid; «*det er de har ulike oppdrag og ulike virkemidler gjør at de blir avhengig av hverandre*» (Rådgiver, Etat for inkludering). Men det utelukker ikke at Introduksjonssenteret er avhengig av de andre virkemidlene eller ressursene som NAV har, selv om de er utenfor samarbeidet. Spørsmålet om hvor mye NAV kan disponere i samarbeidet, kan endres fra år til år, i tillegg kan midlene disponeres lokalt, eller i sosialkontorer eller statlige midler som lønnstilskudd (Rådgiver, Etat for inkludering).

Rådgiver fra Introduksjonssenteret påpeker at deres ressurser og virkemidler er avhengig av hvilke budsjettdisposisjoner som blir gjort for at introduksjonsprogrammet realiseres. Hvor de har en «pot disponibel» som er en budsjettsak fra år til år, (utenom norskopplæringen som er gjennom statlig tilskudd). Det er etaten og ansvarpersoner som lager budsjettet, er Introduksjonssenteret avhengig hva de får, men også avhengig av at enhver aktørs kunnskap og ferdigheter, hvor midlene som deles er en politisksak og en prioritetsak. For eksempel bruker Introduksjonssenteret mange ressurser på tolketjenesten, som er kommunal, siden deltakerne trenger tilgang til tolk, så bruker de tolketjenesten fornuftig (Rådgiver, Introduksjonssenteret for flyktninger). I tillegg kan Introduksjonssenteret styre selv hvordan pengene i potten skal bli disponert. Ifølge rådgiveren fra Introduksjonssenteret har de brukt pengene blant annet på å kjøpe tjenester fra Nygård skole, hvor de har kjøpt samfunnsfag, tjenester om arbeidsliv, og spesialsydde kurs som var mer samfunnsrettet (Rådgiver, introduksjonssenteret).

Derfor blir introduksjonssenteret avhengig av å heletiden synliggjøre hva de trenger ut ifra ulike behov og hvorfor de trenger;

«I senere år har det vært mer på overføringsflyktninger, og mer på flyktninger der, som kanskje har større utfordringer ... Så vi må på en måte fri midler til å hjelpe dem, samtidig så ha vi en stor gruppe også som er høyt kvalifisert, som trenger helt andre tiltak. Ting skifter veldig i vår bransje. Så vi er vant til at vi ikke kan planlegge så mye langt frem. Vi må

planlegge, men samtidig være mer åpne» Informanten nevnte videre at det er forskjell på hvilke type flyktninger og hvor mange som kommer, som også påvirker hvordan de velger å disponere etter hva som kommer (Rådgiver, Introduksjonssenteret for flyktninger).

Ifølge informanten fra Nygård skole blir ressursavhengighet en fordel for samarbeidet. Hvor vedkommende forklarer videre at budsjettet deres går gjennom *Etat for inkludering*. Det gir fordeler, hvor de får et felles budsjett, samt som de slipper å selge eller kjøpe tjenester til hverandre, og dermed beholder en god ramme. Siden introduksjonsprogrammet er en lovpålagt oppgave for kommunen, er Nygård skole avhengig av de statlige tilskuddsordningene som Bergen kommune får, som kommunen igjen finansierer. Samt er også en fordel at Nygård skole og Introduksjonssenteret samarbeider, hvor begge aktørene kan tilby tjenestene på en bedre måte og være mer koordinerte gjennom Etaten. Det som også er en fordel for å samarbeide om virkemidler og ressurser, er at Nygård skole ikke ligger under byrådsavdeling Barnehage og skole, men kultur. Det gjør skolen mer friere til å tilpasse tilbud for voksne innvandrere enn at de følger en spesiell mal for grunnskole for unge. Dermed blir voksenopplæringen blir mer friere og i bedre rolle (Rektor, Nygård skole).

5.5.2 HAR NOEN BIDRATT MER ENN ANDRE?

Informantene fra introduksjonsprogrammet i Porsgrunn er tydelige på at alle aktører bidrar like mye i samarbeidet. Ifølge lederen i NAV er det ikke snakk om hvem som har bidratt mest, men at samarbeidet består av en tre-enhet, hvor de jobber gjensidig og løser integreringsarbeidet sammen. Ifølge lederen er det derfor viktig at NAV, voksenopplæring og Keops samarbeider godt og blir enige i fellesskap om hvordan samarbeidet skal skje (Leder, NAV Porsgrunn). Det samme mener også de andre informantene fra NAV, hvor de også påpeker at i et tverrfaglig samarbeid vil formålet være å hjelpe målgruppen. Ifølge informantene fra NAV vil derfor alle aktørene bidra likt, men i ulike faser i introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen kommer inn i den første fasen i programmet, fordi språkopplæring er den «dominerende» delen i programmet. Da bidrar for eksempel voksenopplæringen mest, så kommer NAV og de andre aktørene som skoler, arbeidssenter inn i samarbeidet (Programrådgiver og Jobbkonsulent, NAV).

På den andre siden la informantene fra voksenopplæringen vekt at både språkopplæring samfunnskunnskap, og store deler av introduksjonsprogrammet ligger hos voksenopplæringen. Voksenopplæringen utfører hoveddelen – de første en eller et halvt år av

programmet, hvor mye av introduksjonsprogrammet i praktisk skjer i voksenopplæringen. Etter det kommer NAV på banen. Selv om de alltid er på banen fordi programrådgiverne jobber i NAV og opp mot voksenopplæringen (Rektor og Avdelingsleder, Voksenopplæring). Videre forklarer rektoren hvordan oppgavefordelingen kommer i prosessen; «*Det er klart når personen har begynt å tilegne seg språk, og har vært på språkpraksis, så begynner personene å bli klar for neste skritt, og da er vi avhengig av å samarbeide med NAV og Programrådgivere om det*» (Rektor, Voksenopplæring). Også er det Keops kommer inn i prosessen som er et prosjekt. Hvis det er jobb som er målet, mener informanten Keops er de som bidrar mest på det området, fordi det er organisert slik at de som jobber med å få deltakere ut i arbeid – «*Vi har individuell oppfølging, tettst oppfølging av de da – mye mere enn det NAV og Voksenopplæringen har*» (Jobbkonsulent, Keops).

I Bergen kommune var informanten fra *Etat for inkludering* tydelig på at Introduksjonssenteret er aktøren som bidrar mest i samarbeidet i Bergen, fordi det er de som har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet, og det er der meste av ansvaret ligger (Rådgiver, Etat for inkludering). Rådgiver fra Introduksjonssenteret viste her til at hoveddrivkraften i programmet ligger hos dem. De har blant annet integreringskonsulenter som har det avgjørende ordet, når det gjelder å rådgi deltakerne sine, slik at de har hovedansvaret så lenge en deltaker er i introduksjonsprogrammet. Ifølge rådgiver fra Introduksjonssenteret vil aktørene i et tverrfaglig samarbeid med ulike kompetanse, bidrar gjensidig i samarbeidet og jobber sammen med integreringsarbeidet i Bergen kommune. Det kan for eksempel være spesielle saker eller spesielle ting hos en deltaker. Så vil det komme aktører som kan hjelpe å fikse problemet (Rådgiver, Introduksjonssenteret for flyktninger). Rektoren på Nygård skole påpeker at introduksjonsprogrammet er veldig lite i forhold til det skolen gjør, hvor programmet utgjør ca. 20% av det arbeidet de gjør i kommunen. Hvis introduksjonssenteret hadde sendt elever til et annet sted enn Nygård skole hadde skolen fremdeles bestått, og mener at introduksjonssenteret er de som bidrar mest i samarbeidet (Rektor, Nygård skole).

Kort oppsummering: *Gjennom spørsmålene kommer det frem at for at samarbeidet skal gi gode resultater, er aktørene både i Porsgrunn og Bergen avhengig av hverandres ressurser og virkemidler. Ressursavhengigheten har også bidratt til økt måloppnåelse, der de ulike aktørene mener at de ikke hadde klart å gjennomføre integreringsarbeidet alene. Derfor*

mener aktørene at et tverrfaglig samarbeidet er den beste løsninger for introduksjonsprogrammet.

5.5.3 ANDRE SAMARBEIDSPARTNERE?

Leder i NAV Porsgrunn ønsker et tettere samarbeid med fylkeskommunen rundt introduksjonsprogrammet. Informanten forklarte videre at fylkeskommunen har ansvaret for videregående skole i landet, derfor bør de være mer aktive og hjelpsomme i Porsgrunn. Til nå føler Leder i NAV at Telemark er for passive, hvor andre kommuner har vært mye mer flinkere til å samarbeide med fylkeskommunen. Selv om flyktingene som blir bosatt i Porsgrunn i stor grad har en brukbar kompetanse fra hjemlandet, opplever vedkommende at kompetansen deres ikke blir godkjent i Norge. I en slik situasjon kunne fylkeskommunen kommet inn, og jobbet for et bedre samarbeid med flykninger, for å få bedre frem deres kompetanse. Ifølge lederen i NAV kan fylkeskommunen fremmet fagarbeidere, som ikke får godkjent deres kompetansen i Norge (Leder, NAV Porsgrunn).

På den andre siden trekker informanten frem at det er et spørsmål om penger til å få dette samarbeidet til; *«Jeg tror at fylkeskommunen i Telemark har tenk at de kostnadene må NAV ta, mens NAV tenker Nei! Videregåendeopplæring det er fylkeskommunes ansvar og de kostnadene skal fylkeskommunen ta»*. Lederen påpeker at for å hjelpe flyktingene er det yrkesfagopplæring de ønsker å få inn i samarbeide (Leder, NAV Porsgrunn). Programrådgiver som jobber med introduksjonsprogrammet i NAV, mener at de burde samarbeide litt mer med kultur, enn det de har nå. Men ellers tror vedkommende at helse, bolig, andre aktører, skole – som grunnskole og videregående skole kunne vært gode nyttige som samarbeidspartnere i samarbeidet. Kultur er viktig for fritidsaktiviteter, nettverksbygging som kultur i seg selv fremmer, men forteller *«Vi hadde et bedre samarbeid før, nå har noen blitt til i kulturetaten.. ja, det har skjedd noen endringer ...»* (Programrådgiver, NAV).

Voksenopplæringen ser sivile organisasjoner som viktige aktører. Ifølge informantene kan sivile organisasjoner kan gi et viktig bidrag i introduksjonsprogrammet, fordi de har sine egne nettverk (Rektor og Avdelingsleder, Voksenopplæring). Avdelingsleder supplerer og mener nettverk er nøkkelen til integrering både for å bli kjent med andre som bor i kommunen, men også for å få jobb. I voksenopplæringen er Røde Kors og Kirkens bymisjon hovedpartnere, men mener at de burde ha tilbud knyttet til fritiden for flyktingene. Ifølge informanten hadde

det vært fint om de hadde sørget for at alle nyankomne barn var med i fritidsaktivitet, hvor de kan avtale og gi informasjon til barnefamilier (Avdelingsleder, Voksenopplæring).

Rektoren får med et viktig synspunkt angående hvorfor kultur i form av fritidsaktivitet er viktig i integreringssamarbeidet; «*Det å lykkes i integrering handler om noe mer enn det som skjer mellom 08.00-16.00, som voksenopplæringen først og fremst – det er da vi er inne og kanskje også da NAV er mest inne. Hva med resten av dagen – kvelden, ferie og helger og alt. Da man også skal integreres i samfunnet. Da er det noe med at det holder ikke at det er Voksenopplæringen eller NAV som driver på med integrering, hele kommunen må bidra, også frivillige organisasjoner. Det gjør de altså, de er ikke uvillige, men de burde kanskje ha vært enda mer systematisk*» (Rektor, Voksenopplæring). Avdelingsleder i Voksenopplæringen mener at det er viktig at viktige aktører fra kommunen kommer regelmessig og gir informasjon, det kan være alt fra Brannvesenet, Barnevernet, Bank eller Skatteetaten, eller forbrukerrådet. Hvor vedkommende tenker desto flere kommer, jo bedre er det for nyankomne hvor deltakerne har godt av å snakke med andre enn bare lærerne sine (Avdelingsleder, Voksenopplæring). Keops er bare et samarbeidsprosjekt mellom voksenopplæringen og NAV.

I likhet med Porsgrunn, mener også informanten fra etaten og introduksjonssenter at de kunne samarbeidet mer med fylkeskommunen, og påpeker at når den nye integreringsloven kommer neste år, vil fylkeskommunen få en større rolle i integreringsarbeidet. Selv om de samarbeider en del med fylkeskommunen knyttet til kombinasjonsklasse, kunne etaten for eksempel ønsket en mer tettere samarbeid med fylkeskommunen, med tanke på flere tilpasset løp mot fagbrev i kommunen. De har innføringsklasser, som har masse bra, men Rådgiver fra etaten kunne ønsket at fylkeskommunen hadde flere tiltak eller tilbud som var i løp med fagbrev og yrkesfag som var tilpasset minoritetsspråklige. Hvor vedkommende påpeker tilbudet for voksne med voksenrett og ikke ungdommer, og tilføyde med å sammenligne med andre kommuner i landet (Rådgiver, Etat for inkludering).

For eksempel nevner Rådgiveren fra etaten at de har tilbud som helsefag i Bergen, og har en bra opplæring i det. Men mener at målgruppen kan få bedre utbytte av et løp på vanlig yrkesfag, hvor det er to år på vanlig skole, også 2 år som læring, også får de fagbrev. Dermed kan også deltakerne få muligheten til å fordele dette litt ut over at læretiden slik at det blir mer praksis, med både praksis og teori ifra første året at de kan skreddersy et løp for elevene som

har annen bakgrunn. Informanten fra etaten kunne ønske dermed et bedre samarbeid med fylkeskommunen og håper på et bedre samarbeid etter den nye integreringsloven.

I tillegg ser Rådgiver frivillige organisasjoner som viktige samarbeidspartnere utenfor samarbeidet. Frivillige organisasjoner er en kompleks gruppe og hvor det finnes ulike type organisasjoner. Etaten pleier å samarbeide med frivillige organisasjoner, der mye av samarbeidet går ut på fritidsaktiviteter mer i retning av integrering i hverdagslivet, men det er en potensial til å få flere i banen i forhold til innhold i introduksjonsprogrammet og tenke litt bredere. De samarbeider med mange frivillige organisasjoner og ser det som et viktig virkemiddel i forhold til integrerings- og inkluderingsarbeid, og ikke bare tenke å få flyktninger ut i jobb (Rådgiver, Etat for inkludering).

Rådgiver fra Introduksjonssenteret påpeker også at de frivillige organisasjoner kan fungere som veiviser for deltakerne, slik at de kan få mer kjennskap til ting som er og få engasjement, men også bli kjent med nye folk, bygge nettverk. Frivillige organisasjoner er spesielt viktig for familie med barn, hvor introduksjonssenteret har familieveiledningskurs, der de får aktører utenfra som kan holde kurset som Bymisjonen. Introduksjonssenteret mener også fylkeskommune, og ulike kurs i retning av hverdagslivet til yrkeslivet som er viktige (Rådgiver, Introduksjonssenteret for flyktninger).

Informanten fra *Etat for inkludering* og Introduksjonssenteret mener samarbeid med næringslivet er også viktig, fordi et av målene er å få de ut i jobb. For at et slik mål skal oppnås trenger kommunen kontakter, der de kan gi deltakerne praksis eller arbeidstrening. Vedkommende mener det er mange ting de kan bruke i arbeidslivet, i opplæringen og at de er ute og får prøvd seg og får vekt på det norske praksisen. Dermed anser informanten de som viktige samarbeidspartnere. De har hatt mange prosjekter med arbeidsgiver og prøver å jobbe systematisk, og at enkelte bedrifter får folk ut i jobb (Rådgiver, Etat for inkludering). Dette påpeker også rektoren fra Nygård skole et tettere samarbeid med næringslivet, slik at de kunne få flere muligheter for de elevene for å få praksisplasser eller bli utplassert eller får en jobb som kan være relevant etterpå (Rektor, Nygård skole).

Informanten fra Introduksjonssenteret sett helsevesenet som en nyttige samarbeidspartnere. Hvor de kan bidra med helseproblematikk fordi helse er viktig. Helsevesenet kan hjelpe i situasjonen der noen vil snakke med fastlegen eller i forhold til helseoppfølging. Og påpeker

helse som viktig. Selv om de har avtaler med frivillige kan det være nyttig med flere frivillige aktører. For eksempel samarbeider de med Redd Barna. De har Redd Barna som samarbeidspartner, hvor de kan ha faste avtaler for å gi tilbud til deltakerne i introduksjonsprogrammet. I tillegg har Bymisjonen et tilbud som introduksjonscenteret benytter.

Kort oppsummering: *Det kommer frem gjennom i intervjuene at både Porsgrunn kommune og Bergen kommune kunne tenkt seg å utvikle bedre samarbeid med fylkeskommunen, og ser de som nyttige samarbeidspartnere. I tillegg påpeker også kommunene frivillige organisasjoner, næringslivet, helse og kultur, og andre offentlige tjenester som viktige samarbeidspartner som kan være veiviser og hjelpe flyktninger til å bli kjent med kommunen. Hvorfor velger de å organisere introduksjonsprogrammet på den måten?*

KAPITTEL 6 – DISKUSJON

I dette kapitlet vil jeg ta for med diskusjonen rundt forskningsspørsmålene mine. Jeg har avdekket forskjeller i organisering, særlig i forhold til NAV. I diskusjonen vil følgende spørsmål følge oss i kapitlet; Hva er premissene fra for samarbeid? Og ikke minst variasjoner i samarbeid? Hvor viktig er tillit, overlappende mål og ressursavhengighet for samarbeid? Finner vi at organisasjonsmodellen kan være et virkemiddel for integrering?

6.1 GJENSIDIG TILLIT

Gjensidig tillit er istedenfor av premissene for et vellykket samarbeid ifølge Lundin (2007). Dette kan øke sannsynligheten for at aktører med ulik bakgrunn utvikler et samarbeid. Sannsynligheten for samarbeid øker om partene i tillegg har overlappende mål og er gjensidig ressursavhengige. I hvilken grad kan tillit ha betydning for samarbeidet i Porsgrunn- og Bergen kommune?

I tråd med antakelsene til Lundin (2007) viser gjensidig tillit seg som en viktig premiss for økt samarbeid rundt integrering. Ifølge informantene fra NAV og voksenopplæringen i Porsgrunn kommune handler et godt samarbeid om hvordan aktørene er avhengig av hverandres ressurser, da vil tillit spille en viktig rolle. Informantene opplever også at gjensidig tillit bidrar til å sikre felles mål for integrering i kommunen, gjennom blant annet å bidra til at aktørene har erkjent hverandres rolle i samarbeidet. I tillegg har det bidratt til bedre forståelse eller kunnskap om hverandres kompetanse og hva de ulike aktørene kan bidra med i samarbeidet.

Ifølge rektoren ved voksenopplæringen er relasjon viktig i et samarbeidet. Ifølge informanten handler det ikke bare om organisering med de menneskene som jobber i samarbeidet, men å skape respekt for og kunnskap for hverandres måter å jobbe på. Ifølge informanten bidrar dette til økt tillit blant aktørene, der aktørene får lyst til å samarbeid. I et samarbeid skal det gå opp og ned, men stort sett vil samarbeidet fungere godt hvis relasjonen er bra blant aktørene i samarbeidsmodellen (Rektor, Voksenopplæringen). Informanten fra Keops påpeker det sammen; «Det har blitt et godt samarbeid, og man har fått tillit til hverandre. Og på en måte blitt et veldig sterkt team, med de ulike fagkompetansene som alle styrer med».

I likhet med Porsgrunn, opplever også Bergen kommune at tillit aktørene imellom er en viktig forutsetning samarbeidet. Dette har bidratt til sikre felles mål om å integrere nyankomne i kommunen. Til forskjell fra Porsgrunn har Bergen kommune satt som hovedmål for organisasjonsstrukturen at deltakerne skal få en robust tilknytning til samfunnet og arbeidsliv. Aktørenes ulike kompetanse og ferdigheter spiller en viktig rolle for å oppnå hovedmålet. Mens introduksenteret har ansvar for bosetting og fokuserer på oppfyllelse av vedtaket fra bystyret, er Nygård skolens ansvar rettet mot faglige resultater i norskprøven. Informanten fra Nygård skole påpekte også at selv om de ikke klarer å oppnå målet, har skolen i samarbeidet tillit til at de andre aktørene utfører sine oppgaver i mål som blir satt for organisasjonen.

Kort oppsummert tyder dette på at gjensidig tillit mellom aktørene er en nødvendig forutsetning for samarbeid, der aktørene som deltar i samarbeidet er gjensidige avhengige og drar nytte av hverandres ressurser. Dette samsvarer med Lundins antakelse om at gjensidig tillit og overlappende mål må være til stede samtidig for at samarbeidet skal gi effekt (Lundin 2007). Jo mer forskjellige aktørene er, jo mer vil dessuten aktørene utfylle hverandre med hensyn til arbeidsoppgaver i organisasjonsstrukturen Dette kan tyde på at samarbeidet i introduksjonsprogrammet kan handle om tillit, gjensidighet og vekselforhold når andre aktører er villig til å investere i samarbeidet (Lundin (2007)).

6.1.1 TILLITSBYGGING

Hvorfor er tillitsbygging viktig i samarbeidet? Ifølge informantene fra Porsgrunn- og Bergen kommune er det viktig å bygge tillit i samarbeidsprosessen, spesielt når aktørene drar nytte av hverandres ressurser. I kapittel 5 fremkommer det at begge kommunene har gått/går gjennom en prosessendring, der aktører med ulike forventninger har jobbet frem til å gjenoppbygge tilliten i samarbeidsprosessen (Lundin (2007); Thomson og Perry 2007)).

Introduksjonsprogrammet i Porsgrunn kommune gikk gjennom en slik endringsprosess etter flyktningkrisen. Etter flyktningkrisen fikk aktørene tydeligere rolle i samarbeidet om introduksjonsprogrammet, for eksempel fikk kommunen avklart hvilken rolle NAV og voksenopplæringen hadde i samarbeidet. Dette ga positive effekter på samarbeidet, der tilliten ble fornyet gjennom asylkrisen. Lederen påpekte prosessen slik; «gjennom asylkrisen, mange bosettinger, store deltaker antall, masse møter, har vi kommet frem til en bedre samhandling og tillit over tid». Ifølge voksenopplæringen ble også status for å jobbe med integreringsarbeid hevet etter flyktningkrisen; «Det tror jeg kanskje bidra til et bedre

samarbeid fordi at vi ble på en måte tvunget til å samarbeide enda mer og enda oftere og enda tettere. Så det kan egentlig være en god bieffekt».

I tillegg har også Porsgrunn kommune de siste årene klart å styrke samarbeidet mellom lærerne og programrådgiverne. Dette har bidratt til å gi større fokus på introduksjonsprogrammet. Programrådgiverne opplever at samarbeidet mellom NAV og andre avdelinger fungerer godt, men derimot kunne de ønske et bedre samarbeid voksenopplæringen. For eksempel har programrådgiver opplevd utfordringer rundt hvordan ting bør gjøres i samarbeidet, som informanten opplever ikke har fungert i ledelsesnivået som deretter forplanter seg litt nedover i systemet.

I motsetning til det opplever voksenopplæringen at de har klart å opprettholde en god dialog på ledelsesnivået. Gjennom tidligere erfaring har voksenopplæringen forbedret dette ved å ansette lærere som kjenner til arbeidslivet utenfor skolehverdagen. Med dette utgangspunktet føler voksenopplæringen har de har blitt flinkere til å tenke introduksjonsprogram og jobb, enn det de var før.

Slike endringer har ifølge informantene fra Porsgrunn vært verdifullt for samarbeidet. Dette tyder på at organisering kan ha en effekt på integrering. Da det spiller en rolle om hvordan en organiserer seg. Lederen i NAV påpekte dette slik; «Vi opplever bedre tall på overgang i utdanning eller i arbeid i Porsgrunn nå, enn det vi hadde for noen år siden...». Ifølge informanten har også samarbeidet ført til økt gjensidig læring, der vedkommende påpekte; «Det har blitt et godt samarbeid og man har fått tillit til hverandre, på en måte blitt et veldig sterkt team; med de ulike fagkompetansene som alle styrer med»

Sammenliknet med Porsgrunn kommune gikk Bergen gjennom en slik prosessen da tjenestene ble samlet under den ny opprettede etaten «Etat for inkludering». Nygård skole begynte å jobbe tettere sammen med introduksjonssenteret, etter at de ble samlet under samme ledelse. Informanten fra Introduksjonssenteret hevder allikevel at samarbeidsmodellen fortsatt har en vei å gå. Som sagt er Etat for inkludering en nyetablert etat, og det hender at informanten opplever at ulike ting ikke er på plass i samarbeidet. Da ulike forventninger om hvor ting skal vektlegges kan svekke tilliten i samarbeidet (Rådgiver, Introduksjonssenteret).

Det kommer frem i kapittel 5 at Stortinget har kommet med et nytt forslag om introduksjonsprogrammet. Dette nye forslaget kommer til å endre strukturen i samarbeidet, der de må gjenbygge tilliten med andre aktører. Det nye forslaget skal legge til rette for felles norsk og introduksjonsprogram, lærerne og programrådgiverne fra Nygård skole og integreringskonsulenter på fra Introduksjonssenteret blir nødt til å samarbeide med enkelte deltakerne. Ifølge informantene fra etaten har kommunen allerede begynt å iverksette forslaget. I tillegg håper informantene at forslaget gir en positiv innvirkning for samarbeidet, og fører til at aktørene blir bedre kjent i organisasjonen, samtidig som de bidrar med ferdigheter og kompetansen det er behov for i samarbeidet. Da det spiller en viktig rolle å bygge tilliten, iverksetter Bergen kommune prosessen tidlig for å opprettholde tilliten. I likhet til Porsgrunn, er det tydelig at organisering kan ha en effekt for hvilke endringer fører til for hvordan aktørene jobber for integrering.

De empiriske funnene støtter forventningen om at «Gjensidig avhengigheten bidrar til økt tillit og økt måloppnåelse mellom aktørene». Både Porsgrunn og Bergen kommune opplever at tilliten økes når aktørene bidrar gjensidig med ferdigheter og kompetansen i samarbeidet, dermed fører dette til økt måloppnåelse for integreringsarbeidet i kommunene.

6.1.2 OPPLEVELSE AV ENIGHET

Når aktørene er avhengig av å samarbeide mot en felles holdning, vil sannsynligheten for tillit øke. Spesielt når aktørene i samarbeidet opplever enighet i samarbeidet, da dette kan bidra til at aktørene strekker seg lengre i samarbeidet for å hindre utfordringer i samarbeidet (Thomson og Perry (2006)). Hvordan opplever aktørene enighet i samarbeidet? hvordan jobber de frem til enighet?

Aktørene i introduksjonsprogrammet i Porsgrunn opplever enighet i stor grad i samarbeidet. Informantene er enige om at det i samarbeid kan opp- og nedturer. Ifølge informantene hadde de ikke kommet videre i samarbeidet, hvis de hadde vært enige i alt. For eksempel påpekte lederen i NAV at i et samarbeid skal aktørene være enige 80-90% av tiden, og 10-20% uenig. Det vil også være en fordel å tillate aktørene å være uenige på ulike områder, der de ulike aktørene i organisasjonsstrukturen har ulike lovverk som de også må følge i samarbeidet. Som leder i NAV tar vedkommende forbeholdt om at voksenopplæringen reguleres innenfor et annet lovverk, samt at de har en litt annen kultur, tariff og andre avtaler, som gjør at de kan handle annerledes enn det NAV hadde gjort.

Ifølge de empiriske funnene i studien jobber NAV etter folketrygdloven og opplæringsloven, mens voksenopplæringen etter opplæringsloven. Ulike lovverk kan gi ulikheter der aktørene tenker forskjellig. Det at aktørene tilhører ulike virksomheter og er organisatorisk adskilt, samt har ulike ledere og lovverk, ser informanten fra voksenopplæringen som en fordel for samarbeidet. Uenigheten mellom voksenopplæring og NAV vil i samarbeidet handle om den faglige delen om tiltak som omgår deltakeren, informanten påpekte dette slik; «Vi driver med opplæring og er pedagoger, og vi vil ofte ha holdninger som går på det at det er lurt å ta seg en utdanning og formell kompetanse i Norge, fordi da er du bedre rustet til jobb. Det er ikke alltid NAV er enige på det. Vi kan ha forskjellige tankegang på det, men det betyr ikke at vi ikke blir enige, fordi det blir vi ofte».

Funnene indikerer at avdelingsleder som jobber med norsk og samfunnskunnskap har opplevd utfordringer i forhold til at alle i samarbeidet jobber forskjellig – både lærere, programrådgivere og ledelsen. Noen jobber systematisk mens andre er mer impulsive, da kan vedkommende oppleve at det stopper opp. Samarbeid mellom voksenopplæring og NAV er et kontinuerlig samarbeid, der det er viktig å holde hverandre orientert. Det er ikke ofte aktørene har fått orientert hverandre godt, men voksenopplæringen prøvd samlinger der inviterer for eksempel programrådgiverne til orientering. Mens programrådgiver har opplevd uenigheter når det gjelder tilgang, for eksempel har voksenopplæringen ikke tilgang til planer i forhold til introduksjonsprogrammet, på bakgrunn av at de er fra ulike virksomheter. Ifølge programrådgiveren går samarbeidet mellom ulike NAV avdelingene veldig fint, og det samme gjelder også samarbeid med helse og skole. Men informanten kunne ønske å forbedre samarbeidet mellom NAV og voksenopplæringen, spesielt som omhandler hvordan ulike ting skal være i samarbeidet.

På den andre siden opplever rådgiver fra Etat for inkludering i Bergen i stor grad av enighet i samarbeidet. Men det kan være krevende for næringslivet, fordi de ikke har et formelt ansvar for verken å ta imot deltakerne i praksis eller ansette dem, selv om etaten ønsker det. Samt som det ligger noen ganger egen interesse i det hvis aktører fra arbeidslivet trenger arbeidskraft og får folk inn, gir opplæring kan de få lojale ansatte. Men frivillige organisasjoner er gjerne på tilbudstiden, som gjerne vil veldig godt for gruppen, noe de føler de må jobber mer med å få innpass hos arbeidsgiverne. Det kan oppstå utfordringer, men gjerne basert på ulike syn på hva den skulle ha gjort eller ikke. Da jobber de frem til å finne løsninger. Vedkommende merker mest utfordringer fra eksterne enn interne aktører.

Ifølge empirien opplever aktørene fra Introduksjonssenteret og Nygård skole enighet i samarbeidet. I likhet til Porsgrunn er uenigheten knyttet aktørenes egne mål og forventninger i organisasjonsstrukturen for introduksjonsprogrammet. Ifølge informantene er det derfor viktig å opprettholde enighet slik at aktørene blir villig til å strekke seg lengre i samarbeide. For eksempel trekker informantene frem at struktur i organiseringen er viktig, fordi det gir føring i hvem som skal gjøre hva, for å spare tid på å ikke blande inn i hverandres arbeid og forhindre diskusjoner i samarbeidet. En slik løsning kan forhindre uenigheten eller utfordringer i samarbeidet.

6.1.3 INFORMASJONSDELING

Tilgang til hverandres kunnskap er en viktig forutsetning for samarbeid. Informasjonsdeling kan forhindre kunnskapshull og konflikter i organisasjonsstrukturen. Gjennom informasjonsdeling kan aktørene jobbe frem til felles kommunikasjon og løsninger (Røiseland og Vabo (2006)). Hvordan er informasjonsdelingen mellom aktørene i Porsgrunn- og Bergen kommune? I hvilken grad viser aktørene at informasjonsdeling er viktig? Hvem har ansvaret for å formidle informasjon i samarbeidet?

NAV har hovedansvaret gitt at de sitter med mye kunnskap og informasjon om flyktninger og om ulike politiske saker, dermed blir det viktig for NAV å videreformidle informasjon som omhandler integrering til de andre aktørene i samarbeidet. Informasjonshenting i Porsgrunn skjer på ulike nivåer, der lederne i NAV, voksenopplæring og Keops har for eksempel faste møter en gang i måneden og tar opp ulike ting, og diskuterer dette med rådmannen. I tillegg møtes også aktørene uavhengig minst en gangs i måneden, hvor de diskuterer overordnede problemer i forhold til samarbeidet. Videre har programrådgiverne, veiledere og lærere trekantsamtaler. Avdelingsleder i voksenopplæringen sender informasjon til programrådgiverne om hva som skal skje i programmet. Hvis det er spesiell informasjon som for eksempel omhandler norskprøven, prøver avdelingsleder å holde aktørene orientert. Samt har de faste møter mellom voksenopplæringen og NAV, men noen ganger kommer det aktører fra andre avdelinger i NAV enn bare flyktningstjenesten. Det kan være for eksempel boligavdeling, markedsavdeling. Vedkommende mener de faste samarbeidsmøtene er det vi har for å holde hverandre informert, og hvis det ikke dukker opp andre ting og har de oppryddingsmøter i samarbeidet.

I Bergen organiserer informasjonshevingen internt mellom aktørene som jobber med introduksjonssenteret i kommunen. Aktørene som Etat for inkludering, Nygård skole og Introduksjonssenteret møtes har en del faste møter og egne rutiner for informasjonsdeling. jevnlig møter i et fagforum. Fagforum er et møtested for ulike aktører i kommunen knyttet til faglig utvikling, kvalitet i tjeneste og hvordan de skal nå mål. Dette reduserer også behovet for å samarbeid utad, da fagforumet ifølge informant fra etaten skaper mer systematikk på dagsorden som gjør at aktørene får bedre tillit og blir bedre kjent med hverandre. Samtidig påpeker også informant at når det er ulike enheter i organisasjonsstrukturen vil det være tillitsskapende fordi samarbeidet styrkes når aktører deler ulike synspunkter og diskuterer frem til enighet.

Ifølge rådgiver fra Etat for inkludering har Introduksjonssenteret en del faste møter og rutiner for informasjonsdeling med aktørene. For eksempel kan de ha møte med etat for sosiale tjenester, som har ansvaret for den kommunale delen av NAV. Etaten har faste møter fire ganger i året og kontakt uavhengig av det der aktørene møtes for å utveksle informasjon om tjenestene i samarbeidet. Ofte vil informasjonshevingen være et sted der de formidler viktig informasjon om hverandre. Introduksjonssenteret jobber også med en del andre, som fylkeskommunen så er de gjerne enten i konkrete eller tilfeldige prosjekter så de ønsker få litt mer systematikk rundt det.

Funnene indikerer at i Bergen vil informasjonsdelingen avhenge av hvem de samarbeider med eller hva slags prosjekt det er, ettersom de har fellesmøter på alle prosjekter. Da kommer det an på hvor store prosjektet er eller hva det er, men en gang i måned er idealet. Men ifølge informant fra Introduksjonssenteret er det som skjer i organisasjonen en del av ledelsesstrukturen. I tillegg møtes også møtes også ulike avdelinger i organisasjonen, der aktører fra ulike avdelinger. For eksempel møtes avdelingsledere og har sine egne samlinger, da er det ledere som er i fora med ledere fra Nygård skole, etat for inkludering, men også alle de andre nivåene som prøver å ta prøver de beslutningene som krever på deres nivå.

De empiriske funnene samsvarer også med antakelsen om at ledelsen viser en viktig funksjon i samarbeid (Røiseland og Vabo (2016)). Mine funn avdekker at de som har ansvaret for introduksjonsprogrammet er «ledelsen», da de har oversikt over integreringsarbeidet i kommunene. I Porsgrunn har NAV overordnet ansvaret i samarbeidsmodellen og introduksjonsprogrammet, og ansvaret for å formidle viktig informasjon til aktører i

samarbeidet og rådmannen. På den andre siden har Introduksjonssenteret ansvaret for å drive introduksjonsprogrammet og har en del informasjonsmøter med aktørene i samarbeidsmodellen, men også Etat for inkludering og Nygård skole.

6.1.4 NETTVERKSAMARBEID

Nettverksamarbeid er en nødvendig forutsetning i et samarbeid, dette fordi når informasjonen ikke er tilstrekkelig i et samarbeid, vil gjensidig avhengighet være viktig (Røiseland og Vabo (2016)). Kan positiv erfaring øke sjansen for at aktørene inngår i et samarbeid?

Aktørene fra Porsgrunn- og Bergen kommune ser nytten av et nettverkssamarbeid og langvarig kontakt. Mine funn viser at nettverksamarbeid og langvarig kontakt gir aktørene en følelse av tillit i samarbeidet når de jobber om integreringsarbeidet.

I Porsgrunn kommune ser informantene nytten av et nettverkssamarbeid, fordi nettverk skaper trygghet og samhold. Nettverksamarbeid er også viktig for å skape gode relasjoner. Lederen i NAV påpekte at det er umulig å samarbeide uten at noen investerer i samarbeidet gjennom møter og deltakelse i tyngre diskusjoner. Informantene fra voksenopplæringen påpekte også viktigheten av nettverkssamarbeid for å utvikle introduksjonsprogrammet i riktig retning.

Både ved Porsgrunn kommune og Bergen kommune nevnte informantene at de er avhengig av å ha samarbeid med andre kommuner og andre pedagogiske nettverk for å utvikle pedagogikk for voksne. I likhet med Porsgrunn ser også informantene i Bergen nytten av nettverksamarbeid i kommunen. Til forskjell har nettverksamarbeid i Bergem kommune bidratt til å se muligheter i mange enkelt prosjekter til yrkesfagopplæringen innenfor ulike bransjer. I Bergen kommuner ser også informantene nettverkssamarbeid som en mulighet til å utvikle gode nettverk med andre aktører utenfor samarbeidet, som NAV og fylkeskommunen. Ifølge informanten fra Nygård skole er nettverksamarbeid viktig for bygge store og nye nettverk i kommunen.

6.2. OVERLAPPENDE MÅL

I hvilken grad er overlappende mål en premiss for samarbeid og er det en forklaring på hvorfor Porsgrunn velger å samarbeide med NAV? De nasjonale målsetninger danner føringer om hva som kreves at kommunen for å integrere flyktninger i kommunen. Ifølge de empiriske

funnene er aktørenes egne mål tilstrekkelige for å oppnå felles interesser i samarbeidet for de målene som blir satt for organisasjonsstrukturen.

I et samarbeid der aktørene er avhengig av hverandre, vil aktørene på bakgrunn av ulike forventninger og motivasjon opprette felles mål og verdisyn for samarbeidet (Thomson og Perry (2006)). I kapittel 5 kommer dette frem når de involverte aktørene har ulike mål og forskjeller i samarbeidet. Selv om Porsgrunn ikke har en overordnet plan for kommunen, brukes det nasjonale målsetningene som motivasjonen for samarbeidet. Aktørene i Porsgrunn bemerket seg at det er umulige å nå målet uten et godt samarbeid med aktørene. I utgangspunktet i dette har Porsgrunn satt et tall for hovedmålet i kommunen, hvor de ønsker å få minst 75% av deltakerne på introduksjonsprogrammet skal ut i jobb eller utdanning. Dette er også felles målet i samarbeidet, samtidig kommer motivasjon frem gjennom deres ferdigheter og kompetanse for å hjelpe flykningene ut i arbeidslivet eller utdanning. Det tverrfaglige samarbeidet er ment for å være et virkemiddel i samarbeidet, der aktørenes egne mål jobber for å oppnå felles målet i samarbeidsmodellen.

NAV har som mål å forhindre at deltakerne blir passive mottagere av sosialtjenesten, dermed har lederen i NAV Porsgrunn har en viktig rolle i integreringsarbeidet i Porsgrunn kommune. Funnene kan tolkes at NAV Porsgrunn er en svært viktig aktør og gir gode resultater, derfor kan det tenkes at Porsgrunn velger å samarbeide med NAV. I Porsgrunn kommune har NAV og de andre aktørene bidratt med å oppnå tre mål i samarbeidet, for det første har de klart å få 65-70% av de som deltar på introduksjonsprogrammet ut i arbeid. De har for det andre få sosialmottakere i kommunen. Sist, men ikke minst har de lave sosiale mottakere i Porsgrunn. I tillegg ønsker lederen i NAV å forhindre at de blir sittende hjemme og blir langsiktig stønadsmottakere: «Det er det vi jobber mot. Så er det selvfølgelig ekstra hyggelig for kommunen å få færre stønadsmottakere og lavest mulig sosiale kostnader».

Keops har på den andre siden egne individuelle mål for hver enkelt deltaker som de skal kartlegge og oppfølge til praktisk opplæring, som også gjelder for introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen derimot har egne delmål, men i introduksjonsprogrammet tar de utgangspunktet i de nasjonale målene som de velger å fokusere på og ha som eget mål.

I likhet med Porsgrunn, kommer det også frem i Bergen kommune hvor de nasjonale målsetningene, gir føring i hva som kreves i kommunen for å bestå de ulike prøvene. Disse

målsetningene blir brukt for å integrere nyankomne i Bergen kommune. Felles målet og interessene i samarbeidet for introduksjonsprogrammet i Bergen kommune er å få for det første over 50% a deltakerne i programmet i utdanning og i jobb, for det andre skal de som går over i norskprøve A2 eller høyere bestå 90%. Til forskjell fra Porsgrunn, har Bergen kommune et helhetsmål for å gi nyankomne en sterk tilknytning til samfunnet og til arbeidslivet. Deres samarbeidsmodell gir en felles visjon som aktørene ivaretar gjennom overlappende mål. For eksempel vil aktørenes ulike mål jobbe for. Å fremme nyankomne flyktninger i samfunnet og for å få gi dem en robust tilknytning til arbeidslivet i kommunen.

I likhet med Bergen kommune vil ulike mål blant aktørene i Bergen kommune, bidra med å oppnå hovedmålet i samarbeidet. Introduksjonscenteret har som mål å bearbeide gode samkjøringer mellom norskopplæringen som Nygård skole tilbyr, og i forhold til introduksjonsprogrammet og den innsatsen som gjøres. I tillegg vil det å samkjøre gjøre at aktørene vil jobbe tettere sammen, hvor de Introduksjonscenteret og de andre aktørene prøver å utvikle programmet, som igjen også skjer i samarbeidet.

Nygård skole har som mål å lære elevene norsk på et godt nivå, slik at elevene på skolen kan få en tett tilknytning til samfunns- og arbeidsliv, slik at de føler at de kan nyttiggjøre seg med sin medbrakte kompetanse. Nygård skole jobber da med målet slik at flest mulig kan ta eksamensrettet grunnskole slik at de får grunnlag for videregående, tillegg til at de også oppnår det som forventes av dem på den avsluttende prøve i norsk. Disse målene fører både etaten og enhetene sammen i samarbeidet, hvor de ulike aktørene blir nødt til å samarbeide organisatorisk tett og mot en felles visjon. I tillegg er også motivasjonen i samarbeide utvikle tjenestene slik at de ulike aktørene kan jobbe i samme retning.

Funnene samsvarer med Ansell og Gash (2007) antakelse om når aktørene er gjensidige avhengige, kan det oppstå konflikt mellom partene. Når slike situasjoner oppstår, vil aktørene innse at de ikke kan oppnå målet på egenhånd, og blir avhengig av hverandres komplementære mål. I dette tilfelle har aktørene egne mål for integrering, der målene oppfyller de målene som blir satt organisasjonsstrukturen for introduksjonsprogrammet.

6.3 RESSURSAVHENGIGHET

Premissen om ressursavhengighet vil ifølge Lundin (2007) oppstå uavhengig av overlappende mål og tillit. Ressursavhengigheten vil bidra til å påvirke aktørenes villighet i til å samarbeide,

der aktørene opplever at det er lønnsomt å investere i samarbeidet. Dette kommer frem i organiseringen i Porsgrunn- og Bergen kommune. Aktørene som jobber med introduksjonsprogrammet i kommunen, velger å investere og utnytte hverandres ressurser i organisasjonsmodellen.

I avsnittet vil følgende spørsmål bli besvart: kan ressursavhengigheten legge føring på måten Porsgrunn- og Bergen kommune organiserer seg på, eller er det forskjeller?

NAV Porsgrunn sitter med mange virkemidler, ser informantene i Porsgrunn kommune viktigheten av å ha NAV Porsgrunn med i samarbeidet, der NAV for eksempel NAV sitter med alle stønadene, som dagpenger, tiltakspenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, og andre statlige tiltak. Ifølge lederen i NAV er det lovfestet at det skal være i NAV, og ser ikke et effektivt og målrettet introduksjonsprogram uten at NAV er involvert. Ifølge vil fordelen med å ha NAV i samarbeidet være å bruke NAV sine virkemidler i organiseringen for integrering.

Voksenopplæringen påpeker også avhengigheten av å ha et godt samarbeid med NAV, der NAV besitter med viktige virkemidler og ressurser. Disse tiltakene er gode tiltak for deltakerne, som både voksenopplæringen og deltakerne er avhengige av. Voksenopplæringen ser fordelen med NAV, der de slipper å tenke på det økonomiske og virkemidler knyttet til sysselsettingen. Ifølge de empiriske funnene spesifiserer voksenopplæringen at når de overfører deltakerne til NAV, bidrar NAV med sin kompetanse i samarbeidet. Da er det de som har ansvaret for å få folk ut jobb, og lage gode nettverk i næringslivet. Ifølge voksenopplæringen har også NAV Porsgrunn oversikt over bedrifter og virksomheter i kommunen, som voksenopplæringen ikke har tilgang til, derfor er det en fordel at NAV er med i samarbeidet.

Ifølge informantene i Porsgrunn kommune, besitter også voksenopplæringen med ressurser og virkemidler som er viktig for samarbeidsmodellen. Ifølge informantene har voksenopplæringen kompetente lærerkrefter som har lys til å jobbe innenfor fagfeltet. For eksempel påpeker lederen i NAV at voksenopplæringens engasjement i samarbeidet, er å jobbe med flyktninger og hjelpe innvandrere. I samarbeidsmodellen er i NAV Porsgrunn avhengig av voksenopplæringen, fordi de er opptatt av å lære språk til flyktningene. I tillegg besitter voksenopplæringen med den pedagogiske kompetansen som brukerne i NAV har behov for. Ifølge informantene hadde ikke NAV klart seg uten voksenopplæringen, fordi

språk er viktig når en skal integrere nyankomne i kommunen. Keops påpeker det samme som NAV, og spesifiserer i tillegg at de er avhengig av å ha en aktør som har kompetanse innenfor skolebiten som lærere i samarbeidsmodellen.

Det kommer tydelig frem hvordan Porsgrunn kommune tilrettelegger tiltak for å forbedre tjenestene for integrering. For eksempel samarbeidet NAV med Keops, fordi de er en av de beste aktørene som tilbyr arbeidsrettet tiltak i Porsgrunn, sammenlignet med andre tiltaksarrangører i kommunen. Keops bidrar med virkemidler der de kombinerer både arbeidstrening og norskundervisning for deltakerne som ikke mester opplæring gjennom voksenopplæringen, og bli økonomiske selvstendige på sikt. Siden NAV er oppdragsgiveren til Keops, gir det mulighet for Keops å bidra med sin kompetanse i samarbeidsmodellen. I utgangspunktet i dette viser dette hvordan Porsgrunn bruker organisasjonsmodellen for integrering. Porsgrunn velger strategisk å samarbeide med Keops fordi de har de beste tiltakene for deltakerne med spesielle behov som voksenopplæringen ikke oppfyller i organisasjonsmodellen.

I likhet til Porsgrunn kommune, kommer også ressursavhengigheten tydelig frem gjennom organisasjonsstrukturen i Bergen kommune. I Bergen kommune bidrar aktørene med ressurser og virkemidler gjennom ulike oppdrag og funksjoner i samarbeidsmodellen. Etat for inkludering er avhengig av at enhetene under tilbyr tjenestene, samt er de også avhengig av et godt samarbeid med NAV. Slik at de enhetene under leverer gode tjenester, og at de dra utnytte av NAVs virkemidler i introduksjonsprogrammet. Ifølge etaten jobber Nygård skole og Introduksjonssenteret tettere sammen og dermed et mer avhengige, hvor for eksempel Introduksjonssenteret er mer avhengig av å levere ressurser og virkemidler som Nygård skole leverer. Til forskjell for Porsgrunn som organiserer i NAV, tilbyr NAV økonomiske fordelene og virkemidlene til deltakerne sine.

Siden Bergen organiserer introduksjonsprogrammet utenfor NAV harvintroduksjonssenteret fått fullmakt til å utbetale økonomiske ytelser for deltakerne, som kun NAV i Porsgrunn fått ansvaret for. Bergen kommune hvor programmet skjer utenfor NAV. NAV kommer kun inn hvis det er en deltaker som trenger supplerende tiltak som sosialhjelp av ulike grunner. Informantene utelukker ikke at det er viktig med et godt samarbeid med NAV. Til tross for den organiseringen Bergen har, klarer kommunen å der det ut som at kommune klarer å oppnå samme ressursfordelene uten å inngå et formelt samarbeid med NAV.

Etaten er avhengig av underenhetene der det forventes at aktørene gjennomfører programmet på en best mulig måte. Det å samle tjenestene under en etat skulle derfor føre til kortere vei til å kunne styre gjennom felles ledelse. Dette gjør det lettere å koordinere og samordne Nygård skole og Introduksjonssenteret.

Gjennom organisasjonsmodellen kommer det frem at aktørene fra introduksjonsprogrammet er avhengig av introduksjonssenteret i Bergen kommune, fordi introduksjonssenteret som har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet og få deltakerne ut i arbeid. Mens Nygård skole derimot leverer kun norskopplæring som et element i introduksjonsprogrammet. Ifølge informantene fra Bergen kommune ser de verdien av å Introduksjonssenterets og Nygård skolens kompetanse, der de utfyller hverandres rolle i samarbeidet om integrering.

Introduksjonssenterets ressurser og virkemidler er avhengig av budsjettdisposisjoner som blir realisert hvert år og er en budsjettsak fra år til år. Det er etaten og ansvarpersoner som lager budsjettet, er Introduksjonssenteret avhengig hva de får, men de er også avhengig av at enhver aktørs kunnskap og ferdigheter, hvor midlene som deles er en politisksak og en prioritetsak. Ut av budsjettet kan introduksjonssenteret velge hvor pengene skal brukes, hvor de kan kjøpe tjenester fra Nygård skole som samfunnsfag, tjenester om arbeidsliv, og spesialiserte kurs som var mer samfunnsrettet.

Nygård skole synes det er en fordel å være ressursavhengig i samarbeidet. Siden budsjetter kommer fra etaten, gir dette fordeler ved at aktørene får et felles budsjett, og slippet å kjøpe eller selge tjenester til hverandre, og holder seg mer i en god ramme. Siden introduksjonsprogrammet er lovpålagt, ser både Introduksjonssenteret og Nygård skole fordelene med å samarbeide. I tillegg er det også fordeler hvor de er underlagt samme bydelsavdeling, som gjør at de kan tilpasse tilbudet mer i retning mot voksne innvandrere.

Ifølge mine funn kan ressursavhengigheten legge føring på måten Porsgrunn- og Bergen kommune organiserer seg på. For eksempel kan det å organisere med NAV føre til vanskeligheter med å organisere tjenester som handler om integrering i under en tjeneste, da NAV har egne lovverk og andre arbeidsoppgaver som ikke muliggjør å samle tjenestene under etat. Siden Bergen har organisert uavhengig av NAV, vil gi en mer samlet tjenester for

integrering. Samtidig gir også organisering i Bergen arbeidsoppgaver til introduksjonssenteret, som vanligvis ville ha ligget hos NAV.

Antakelsen er i tråd med Lundin (2007), der aktørene i organisasjonsmodellen ser fordelene med å ressursavhengigheten i et samarbeid som gir føring i hvordan Porsgrunn- og Bergen kommune velger å organisere introduksjonsprogrammet i kommunen.

6.3.1 HAR NOEN BIDRATT MER ENN ANDRE?

Bidrar alle aktørene gjensidig i samarbeidet om integrering i Porsgrunn- og Bergen kommune? I så fall hva er forskjellen mellom kommunene? Kan ressursavhengigheten forklare hvordan aktørene er avhengig av hverandre? Hvem som bidrar mest i samarbeid?

Siden ressursene er fordelt ulikt mellom aktørene, varierer også avhengigheten i samarbeidsmodellen (Røiseland og Vabo (2016)). Dette kommer frem i Porsgrunn kommune, der informantene har en sammenfallende mening om hvem som bidrar mest. Ifølge informantene bidrar alle aktørene like mye i samarbeidet, der oppgavene er gjensidig fordelt mellom enhetene i samarbeidsmodellen. I samarbeidsmodellen vil aktørene prøve å jobbe godt og bli enige i fellesskapet hvordan samarbeidet skal skje. I tillegg kommer det også frem at når målet er å integrere nyankomne i kommunen, vil alle jobbe likt i ulike faser i gjennomførelsen av programmet, hvor voksenopplæringen kommer inn i den første fasen i programmet, fordi språkopplæring er den «dominerende» delen i programmet. Da bidrar for eksempel voksenopplæringen mest, så kommer NAV og de andre aktørene som skoler, arbeidssenter inn i samarbeidet. Også er det Keops som kommer inn i prosessen som er et prosjekt. Hvis det er jobb som er målet, mener informanten Keops er de som bidrar mest på det området, fordi det er organisert slik at de som jobber med å få deltakere ut i arbeid.

Til forskjell for Porsgrunn, påpeker informantene i Bergen kommune at det er introduksjonssenteret som bidrar mest i samarbeidet. Det kommer tydelig frem at det er Introduksjonssenteret er aktøren som bidrar mest i samarbeidet i Bergen, og har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet, og det er der meste av hoveddrivkraften ligger. Samtidig vil aktørene i et tverrfaglig samarbeid med ulike kompetanse, bidrar gjensidig i samarbeidet og jobber sammen med integreringsarbeidet i Bergen kommune. Nygård skole derimot, påpeker at de gjør lite i forhold til introduksjonsprogrammet, som gir dermed Introduksjonssenteret at introduksjonssenteret bidrar mest i samarbeidet.

Funnene indikerer at selv om aktørene har egne mål, vil samarbeidet uansett oppstå fordi aktørene er avhengig av hverandres ressurser (Røiseland og Vabo (2016)). I tillegg kommer det også frem i diskusjonen at ulikheten blant aktørene fører aktørene sammen i samarbeidsmodellen for å oppnå gode resultater for introduksjonsprogrammet. Enten det er i form av å samle tjenestene under en etat (som Bergen kommune), eller gjennom samarbeid med voksenopplæringen, og gjennom å kjøpe tjeneste fra tiltaksarrangør (Porsgrunn kommune). Dette samsvarer også med hypotesen H3 «Partene er avhengig av hverandres ressurser for å oppnå gode resultater for introduksjonsprogrammet».

KAPITTEL 7 – KONKLUSJON

Aktørene i samarbeidet er helt avhengig av å samarbeide for å realisere målsettingene med introduksjonsprogrammet. Dette gjelder enten programmet organiseres innenfor eller utenfor Nav. Jeg finner med dette støtte til antakelsene om at både overlappende mål og gjensidig tillitt, og i tillegg ressursavhengighet står sentralt som premisser for det interorganisatoriske samarbeidet. En implikasjon av dette er at interorganisatorisk samarbeid også synes å være en viktig premiss for å øke programmets potensiale som virkemiddel for integrering.

Aktørene er avhengige av å samarbeide for å realisere målsetninger med introduksjonsprogrammet og her supplerer partene hverandre med hensyn av ressurser. I tillegg kommer det frem i studien at samarbeid synes å være en sentral forutsetning for å realisere introduksjonsprogrammets målsetning om integrering. I studien finner vi organisasjonsstruktur i kommunene i form av samarbeid mellom ulike aktører, (for eksempel NAV og voksenopplæring i Porsgrunn og Nygård skole og Introduksjonscenteret i Bergen) og er en sentral premiss for samarbeid.

Når ulike aktører samarbeider for å oppnå et felles mål og et felles utbytte av individuelle mål og organisasjonsmål, kalles det for et interorganisatorisk samarbeid. Disse forutsetningene danner grunnlaget for samarbeid mellom ulike organisasjoner. (Thomson og Perry (2006)). Målet med metoden var å sammenligne to kommuner som har ulike organisasjonsstrukturer for introduksjonsprogrammet. Ved valg av komparativ casestudie som metode, fikk jeg muligheten til å undersøke Porsgrunn kommune og Bergen kommune. I denne oppgaven har jeg behandlet følgende, med utgangspunktet i Porsgrunn og Bergen har jeg sett på hvordan Porsgrunn- og Bergen velger å organisere introduksjonsprogrammet, og forutsetninger for at aktørene inngår i et organisatorisk samarbeid for å integrere nyankomne flyktninger.

Studien har gitt følgende konklusjoner om integrering. Studien viser at endring av struktur for samarbeid er verdifullt, og fører til bedre måloppnåelser. Gjennom samarbeid har Porsgrunn klart å oppnå mål for integrering gjennom samarbeid med ulike aktører. De nasjonale målsetningene gir føringer for hvor mange som bør være ut i arbeid eller i utdanning, men de disse målsetningene kan tolkes ulikt mellom ulike kommuner. For eksempel har Porsgrunn kommunen satt et mål for integrering, der de ønsker å få 75% av deltakerne ut i arbeid eller

utdanning. På den andre siden ønsker Bergen kommune å få over 50% av deltakerne ut i arbeid eller i utdanning, eller bestå 90% av norskprøver på et A2 eller høyere nivå.

Studien viser også at Porsgrunn- og Bergen kommune bruker organisering bevisst for å integrere nyankomne i kommunen. I likhet med tidligere forskning (avsnitt 1.3) kommer det frem i studien at organisering i eller utenfor NAV ikke har en effekt i seg selv, men hvordan NAV sine virkemidler blir brukt i organiseringen av introduksjonsprogrammet. Informantene fra Porsgrunn- og Bergen kommune påpeker at det er viktig med et godt samarbeid med NAV. Selv om Bergen ikke organiserer med NAV, har de samarbeidsavtale. I tillegg har organiseringen i Bergen lagt opp til at Introduksjonscenteret har fullmakt til å utbetale økonomiske virkemidler, som for eksempel NAV i Porsgrunn kommune utbetaler. Kort oppsummert bruker kommunene organisasjonsstrukturen som et verktøy for integrering.

I tillegg kommer det frem i studien at både Porsgrunn- og Bergen kommune endret organisasjonsstrukturen for å forbedre tjenestene i kommunen. På den ene siden valgte Porsgrunn å omorganisere i 2018, der tanken bak omorganisering var å unytte hverandres sterkeste sider, slik at ulike deltakere med ulike behov kunne få nytte av å delta på introduksjonsprogrammet. Endringen førte fra å være to interessenter NAV og voksenopplæring, til å få Keops inn i samarbeidet, som skulle gi tilrettelagt opplæring til deltakere som ikke mester vanlig opplæring på skole. På den andre siden valgte Bergen å omorganisere introduksjonsprogrammet i 2017, gjennom å opprett en ny etat. Tanken bak omorganiseringen av å fokusere på oppgaver som omhandlet bosetting og inkludering av flyktninger. Den nye organiseringen samle tjenestene under den nye etaten, for å forbedre tjeneste som omhandler integrering i kommunen.

Studien viser også at både Porsgrunn- og Bergen kommune velger å organisere introduksjonsprogrammet tilpasset omgivelsene i kommunene, som kommunens størrelse, jobbmuligheter tilpasset flyktningers kvalifikasjoner (som industri, offentlig sektor og handel), type flykninger (ressurssterke vs. Lavkompetanse), arbeidsledighet, i hvilken grad andre aktører er villig til å bidra i samarbeidet.

I utgangspunktet i det teoretiske rammeverket valgte jeg derfor gjensidig tillit, overlappende mål og ressursavhengighet som premisser for hvordan organisasjonsstrukturen brukes til å implementere integreringsarbeidet i kommunene. Ressursavhengighet handler om å dra nytte

av hverandres ressurser i samarbeidsmodellen. Gjensidig tillit handler om å danne troverdighet i samarbeidet, men overlappene mål er forventninger som dannes i samarbeidsprosessen (Lundin (2007)).

For det første leder analysen frem til følgende hovedkonklusjoner om gjensidig tillit: I organisasjonsstrukturen i begge kommunene spiller gjensidig tillit en viktig rolle for å etablere et samarbeid mellom semi- og autonome aktører. Tilliten mellom aktørene bidrar til økt måloppnåelse i samarbeidsmodellen for å integrere nyankomne flyktninger i kommunen. I tillegg viser funnene at aktørene har bygget tilliten på bakgrunn av hverandres ulikheter, der aktørene i organisasjonsstrukturen har hatt nytten av å utnytte hverandres ressurser i samarbeidsmodellen. I Porsgrunn kommune ble tilliten fornyet gjennom flyktningkrisen, og fikk tydelig gjort rollene til de ulike aktørene i samarbeidsmodellen.

På den andre siden ble tilliten fornyet da Etat for inkludering ble opprettet og samlet tjenestene Nygård skole og Introduksjonssenteret under en ledelse. Gjennom diskusjonen kommer det frem at aktørene jobbes for å bygge tilliten, men det er ikke alltid det er like lett. I Porsgrunn kommune trekker informantene frem samarbeidet mellom NAV og voksenopplæringen, der programrådgiveren ønsker et bedre samarbeid med lærerne. For det andre trekker også informantene at de ønsker et bedre samarbeid for oppgavefordelingen mellom NAV og voksenopplæringen. I Bergen indikerer funnene at noen ting i samarbeidet ikke er samkjørt, som igjen kan svekke tilliten i samarbeidsprosessen. Samtidig ser kommunen frem til det nye forslaget som skal endre strukturen igjen og gjenbygge tillit med andre aktører. Forslaget skal føre en felles plan for norsk og introduksjonsprogram, blir lærerne og programrådgiverne fra Nygård skole og integreringskonsulentene fra Introduksjonssenteret nød til å samarbeide enda mer.

I samarbeidsmodellen opplever kommunene enighet blant aktørene, og ser uenigheten som en fordel for samarbeidet. I Porsgrunn er ofte enigheten i forhold til at voksenopplæringen og NAV ligger organisatorisk adskilt og har ulike lovverk. Det gjør at i noen tilfeller tenker de litt ulikt, men siden samarbeidet er en kontinuerlig prosess ser de viktigheten av å holde hverandre orientert i samarbeidet. I Bergen møter utfordringer knyttet til næringslivet, for å gi deltakerne jobb eller praksisplasser. Når det gjelder Nygård skole og Introduksjonssenteret opplever de enighet i samarbeidet. Introduksjonssenteret mener utfordringer eller uenighet dukker i form av hvilke mål og forventninger andre aktører har i forhold til sin enhet, og

kanskje vil det være forskjellig forhold til organisasjonens forventninger. Nygård skole ser til forskjell fra Porsgrunn fordelen med å være organisert under en felles ledelse. I likhet til det ser voksenopplæringen frem til organisering der alle tjenestene i Porsgrunn kunne samles under en ledelse for å samhandle enda tettere med alle aktørene som jobber med integrering i Porsgrunn kommune.

I Begge kommunene har de egne faste rutiner for kommunikasjonsdeling, men aktørene har også samlinger uavhengig av dette. I organisasjonsstrukturene kommer det tydelig frem at ledelsen har den viktigste funksjonen i samarbeidet når det kommer til å formidle informasjon, koordinere og samordne aktørene i samarbeidet. Funnene indikerer også at begge kommunene ser nytten av et nettverksamarbeid og langvarig kontakt, der nettverksamarbeid har bidratt til å utvikle gode nettverk, trygghet og samhold i samarbeidet.

For det andre leder analysen frem til følgende hovedkonklusjoner om overlappende mål: Ifølge Lundin (2007) må gjensidig tillit og overlappende mål være til stede samtidig for at det skal gi en effekt i samarbeidet. Dette kommer frem i samarbeidsmodellen i begge kommunene. De nasjonale målsetningene er hovedmålet i organisasjonsstrukturene, men i Porsgrunn kommer det frem at de har egne mål der de ønsker å få minst 70% av flyktninger ut i jobb eller utdanning etter endt program. I likhet fører også Bergen egne mål over 50% a deltakerne i programmet i utdanning og i jobb, for det andre skal de som går over i norskprøve A2 eller høyere bestå 90%. I tillegg kommer det frem at Bergen kommune sammenlignet med Porsgrunn har et helhetsmål for å gi nyankomne en sterk tilknytning til samfunnet og til arbeidslivet. I begge kommune blir er nasjonale målsetningene, og arbeidet om å hjelpe flyktningene motivasjonen i samarbeidet. I tillegg kommer det også frem i begge kommunene at aktørene som jobber i organisasjonsstrukturen har egne mål som de jobber med for å oppnå hovedmålet i samarbeidsmodellen.

For det tredje leder analysen frem til følgende hovedkonklusjoner om ressursavhengighet: Ifølge det teoretiske rammeverket kan ressursavhengigheten oppstå uavhengig av overlappende mål og tillit. I organisasjonsstrukturen til Porsgrunn- og Bergen kommune er aktørene sammenkoblet på bakgrunn av deres kompetanse og ferdigheter for å løse integreringsarbeidet i kommunen. For eksempel er oppgavene fordelt slik: I Porsgrunn har overordne rollen og den koordinerende rollen. NAV har også ansvar for introduksjonsprogrammet, bosetting og de økonomiske tiltakene, mens voksenopplæringen

har ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Keops kommer inn når det deltakerne praktisk tiltak, som ikke nyttiggjør seg av vanlig skole. I Bergen har Etat for inkludering den overordne rollen og koordinerende rollen i samarbeidsmodellen, mens Introduksjonssenteret har ansvaret for introduksjonsprogrammet og bosetting i kommunen, i tillegg har de også ansvar for økonomiske stønader. Har Nygård skole ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Aktørene som inngår i samarbeidet i både Porsgrunn- og Bergen kommune oppfatter at de er uavhengig av hverandre for å realisere målene med introduksjonsprogrammet. I Porsgrunn bidrar alle aktørene like mye i samarbeidet, der oppgavene er gjensidig fordelt mellom enhetene i samarbeidsmodellen. I samarbeidsmodellen vil aktørene prøve å jobbe godt og bli enige i fellesskapet hvordan samarbeidet skal skje. Ressursavhengigheten i ulike faser i gjennomførelsen av programmet. Til forskjell kommer det frem i Bergen kommune at Introduksjonssenteret er aktøren som bidrar mest i samarbeidet, og det er hos dem hoveddrivkraften ligger i samarbeidet. Men informantene utelukker ikke at i et tverrfaglig samarbeid ed ulike kompetanse, bidrar gjensidig i samarbeidet og jobber sammen med integreringsarbeidet i Bergen kommune.

7.1 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

I dette avsnittet vil jeg ta for meg begrensninger som jeg opplevde i studien, samt gi forslag til videre forskning innenfor emnet. I denne Studien har jeg sett på premissene for valg av ulike samarbeidsmodeller, og hvordan mine casekommuner bruker organisasjonsmodeller som et virkemiddel for integrering. Forskningsprosjektet mitt er gjennomført som en del av masterstudiet mitt i statsvitenskap, og dermed begrenset i ressurser, omfang og tid. Samtidig var også både Porsgrunn og Bergen gode samarbeidsmodeller for introduksjonsprogrammet som også ga gode resultater for integreringsarbeidet i kommunen.

Videre forskning kan for eksempel gjøre en komparative studier av ulike organisasjonsmodeller, og undersøke hvilke organisasjonsmodeller som gir bedre resultater. En slik studie kan bidra med å utvikle nye og bedre modeller, samtidig hjulpet kommuner som ikke oppnår gode resultater til å organisere andre måter. Med dette kan for eksempel kommuners likheter og forskjeller være interessant for å danne mening om endringer, og hvilken organisasjonsmåte som kunne være ønskelig for en gitt kommune.

LITTERATURLISTE

Andersen, S. S. (2013): «*Case-studier – forskningsstrategi, generalisering og forklaring*». 2. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Ansell, C. & Gash, A. (2007): «*Collaborative Governance in Theory and Practice*». Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571. Tilgjengelig: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>

Arbeid og sosialdepartementet (2015): «*Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsstaten om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*». (Rundskriv Q – 27/ 2015). Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids-og-velferdsetaten-omintroduksjonsordning-for-nyankomne-innvandrere/id2410809/>

Barne- og familiedepartementet (2011): «*Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid*». NOU 2011:7. Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a375420185844a1bfacbbd7698bf13e/no/pdfs/nou201120110007000dddpdfs.pdf>

Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011): «*Bedre integrering. Mål, strategier og tiltak*». NOU 2011:14.

Bergen kommune (2019): «*Årsrapport 2019 for resultatenheter i Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling*». Tilgjengelig: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arsmeldinger/2019/resultatenhetene/arsrapporter-2019-for-resultatenheter-i-byradsavdeling-for-kultur-mangfold-og-likestilling>

Beyers, J., Braun, C., Marshall, D. & De Bruycker, I. (2014): «*Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts*». Interest Groups & Advocacy, 3, 174-187.

Bleich, Erik and Pekkanen, Robert (2013): «*How to Report Interview Data*». Project. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science*. New York: Cornell University Press.

Bryman, Alan (2016): «*Social Research Methods*». Oxford: Oxford University Press. 5th edition

Byrådssak 1136/16; Horn, Erlend (2016): «*Velkommen til Bergen. Bedret tilrettelegging av bosetting og introduksjonsprogram for flyktninger*». Bergen kommune. Tilgjengelig: http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/2016/BR2/2016190777-5912164.pdf

Christensen, T, Egeberg. M, Lægreid. P, Roness. P. G, Røvik, K. A (2015): «*Organisasjonsteori for offentlig sektor*». (3. utg.) Oslo: Universitetsforlag.

Djuve, A.B, Kavli. H. C, Sterri. E. B og Bråten. B (2017): «*Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?*». (Fafo-rapport 2017). Tilgjengelig: <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>

Djuve. A. B, Kavli. H. C, Raaum. O, Markussen. S, Hernæs. Ø. M, Tommaso. M. L. D (2019): «*Økonomiske intensiver i integreringsarbeidet. Forslag til modeller for pilotering og utprøving*». (Fafo-rapport (2019:29)). Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/contentassets/92afdab300b745238179469b76a2585e/okonomiske-insentiver-i-integreringsarbeidet.pdf>

Dokument: SD-18-2126 (2020): «*Organisasjonskart Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling*». Bergen kommune. Tilgjengelig: <https://www.bergen.kommune.no/styringsdokument/3168224>

Elster, J. (2007): «*Explaining Social Behavior*». Cambridge: Cambridge University Press.

Gallagher, Mary (2013): «*Capturing Meaning and Confronting Measurement*». Project. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science*. New York: Cornell University Press.

Gerring, J. (2007): «*Case Study Research*». Principles and Practices. New York: Cambridge University Press.

Grønmo, S. (2004). «*Samfunnsvitenskapelige metoder*» (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Hellevik, Ottar. (2002): «*Forskningsmetode i Sosiologi og Statvitenskap*». 7.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Helsetilsynet (2020): «*Rapport fra tilsyn med ettervern og samarbeid mellom barneverntjenesten og sosiale tjenester i NAV i Porsgrunn kommune 2019*». Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. Tilgjengelig:

<https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/vestfold-og-telemark/2019/porsgrunn-kommune-tilsyn-med-ettervern-og-samarbeid-mellom-barneverntjenesten-og-sosiale-tjenester-2019/#1Tilsynetstemaogomfang>

Hjern, B. & Porter, D. (1981): «*Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*». *Organization Studies*, 2(3), 211-227. Tilgjengelig:

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/017084068100200301>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ae2661f20cfe4899b303a5951334a9c1/no/pdfs/stm201220130006000dddpdfs.pdf>

IMDi (2016): «*Hva er et introduksjonsprogram*». Tilgjengelig:

<https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/>

IMDi (2016): «*Slik får flyktningene sin kommune*». Tilgjengelig:

<https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-fordeles-flyktningene/>

IMDi (2018): «*Resultatstyring og internkontroll*». Tilgjengelig:

<https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/mal-og-resultatstyring/>

IMDi (2019): «*Bosetting av overføringsflyktninger*». Tilgjengelig:

<https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/overforingsflyktninger/>

IMDi: «*Integrering i Norge*». Tall og statistikk over integrering i Norge. Sammenligning av Bergen kommune med Porsgrunn kommune. Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>

IMDi: «*Introduksjonsprogram*». Tilgjengelig: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/>

Justis- og beredskapsdepartementet (2016): «*Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*». Rundskriv G – 01/2016). Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet (2017) NOU (2017:2): «*Integrasjon og tillit – langsiktige konsekvenser av høy innvandring*». Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>

Kallio, Hanna; Pietila, Anna-Maija; Jhonson, Martin; Kangasniemi, Mari (2016): «*Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide*». Journal of advanced nursing, 2016, Vol. 72 (12), p. 2954-2965. Tilgjengelig: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1111/jan.13031>

Kvale, Steinar., Brinkmann, Svend (2015): «*Det kvalitative forskningsintervju*». 3. utgave. Gyldendal akademisk.

Leech, B. (2002): «*Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews*». I PS: Political Science and Politics 35(4), 665-668. Tilgjengelig: <http://www.jstor.org/stable/pdf/1554805>

Leech, B., Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M. & Kimball, D. (2013). «*Lessons from the Lobbying and Policy Change*». Project. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science*. New York: Cornell University Press.

Levy, J. S. (2008): «*Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference*» Conflict Management and Peace Science, (25)1, 1-18. Tilgjengelig: <https://journals-sagepub-com.ezproxy.uio.no/doi/pdf/10.1080/07388940701860318>

Likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012): «*En helhetlig integreringspolitikk: Mangfold og fellesskap*». Meld. St. 6 (2012-2013). Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ae2661f20cfe4899b303a5951334a9c1/no/pdfs/stm201220130006000dddpdfs.pdf>

Lund, T. (2002). «*Innføring i forskningsmetodologi*». Bergen: Fagbokforlaget.

Lunde, Katarina (2020): «*Om Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling*». Bergen kommune. Lastet ned: 24.09.20. Tilgjengelig:

<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavdeling-for-kultur-mangfold-og-likestilling/om-oss/om-byradsavdeling-for-kultur-mangfold-og-likestilling>

Lundin, Martin (2007): «When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?».

Policy studies journal, 2007-11, Vol.35 (4), p.629-652. Tilgjengelig: https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=TN_cdi_crossref_primary_10_1111_j_1541_0072_2007_00240_x&context=PC&vid=UIO&lang=no_NO&search_scope=default_scope&adaptor=primo_central_multiple_fe&tab=default_tab&query=any,contains,martin%20lundin%202007

Lægreid, J., Sarapuu, K., Rykkja, L. & Randma-Liiv, T. (Red.). (2014). *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Martin, Cathie jo (2013): «*Crafting Interviews to Capture Cause and Effect*». Chapter 5. Project. I L. Mosley (Red.), *Interview Research in Political Science*. New York: Cornell University Press.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

O'Toole, L.J. (2012): «*Interorganizational Relations and Policy Implementation*». I B. G Peters & Pierre, J. (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 292-304). London: SAGE Publications Ltd.

Ostrom, E. (2000): «*Collective Action and the Evolution of Social Norms*». *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137-158. Tilgjengelig:

<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.14.3.137>

Peters, G. (2015): «*Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*». Lawrence: University Press of Kansas.

Porsgrunn kommune (2019a): «*Introduksjonsprogram for flyktninger*». Tilgjengelig:

<https://www.porsgrunn.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/kvalifisering-til-arbeid/introduksjonsprogram-for-flyktninger/>

Porsgrunn kommune (2019b): «*Keops Kurs- og arbeidssenter KF*». Tilgjengelig:

<https://www.porsgrunn.kommune.no/organisasjon/keops-kurs-og-arbeidssenter-kf/>

Proba samfunnsanalyse (2017): «*Samarbeid NAV – kommune om introduksjonsprogram – en kartlegging*». Rapport 2017:11. Tilgjengelig: <https://proba.no/wp-content/uploads/proba-rapport-2017-11-samarbeid-nav-kommune-om-introduksjonsprogram.pdf>

Rambøll (2011): «*Analyse av Resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*». (FOU-prosjekt (2011). Tilgjengelig:

<https://www.imdi.no/contentassets/fdb14856b47b4b6ba1c2a12271627e86/rapport-2011-analyse-av-resultatene-i-introduksjonsordningen>

Ring, P. S og Van De Ven, A. (1994): «*Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships*». *The Academy of Management Review*, 19 (1), 90 – 118.

Tilgjengelig:

<https://www.jstor.org/stable/pdf/258836.pdf?refreqid=excelsior%3Ae22166d4afabf69%204ef50007f7474340>

Røhnebæk og Eide (2016): «*Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Drivere, barrierer og mulighetsrom*». ØF-rapport 04/2016. Østlandsforskning Lillehammer.

Tilgjengelig: https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2017/09/042016_samarbeid_i_og_etter_introduksjonsprogrammet.pdf

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

Telemark Kommunerevisjon IKS (2015): «*Integrering av flyktninger*», Forvaltningsrevisjon – Porsgrunn kommune. Tilgjengelig: https://temark.no/wp-content/uploads/2017/09/Rapport-705032-Integrering-av-flyktninger-Porsgrunn-kommune-1.pdf-380292_1_1-1.pdf

Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006): «*Collaboration Processes: Inside the Black Box*». Public Administration Review, 2006 Dec, Vol.66 Suppl S, pp.20-32. Tilgjengelig: <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.uio.no/doi/full/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>

Thomson, A., Perry, J. L. & Miller, T. K. (2007): «*Conceptualizing and Measuring Collaboration*». Journal of Public Administration Research and Theory, 2009, 2007, Vol. 19(1), pp.23-56. Tilgjengelig: <https://academic-oup-com.ezproxy.uio.no/jpart/article/19/1/23/909274>

Tronstad, K. R. (2015): «*Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning*». (NIBR-rapport 2005: 2).

Tilgjengelig: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-2.pdf>

UDI: «*Overføringsflyktninger (kvoteflyktninger)*». Tilgjengelig: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/overforingsflyktninger/#link-4372>

Ulserød, Trostein (2018): «*Hva er innvandring?*». Civita. Tilgjengelig: <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-innvandring>

Winter, S.C. og V.L. Nielsen (2008): «*Implementering af politik*». Århus: Academica.

VEDLEGG 1: INFORMANTER

PORSGRUNN KOMMUNE

Leder, NAV Porsgrunn

Programrådgiver, NAV Porsgrunn

Jobbveileder, NAV Porsgrunn

Rektor, voksenopplæringen

Avdelingsleder, voksenopplæringen

Jobbkonsulent, Keops

BERGEN KOMMUNE

Rådgiver, Etat for inkludering

Rådgiver, Introduksjonscenteret for flykninger

Rektor, Nygård skole

VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE

Del 1

Generelt om bakgrunn

- Hvor lenge har du jobbet i introduksjonsprogrammet?
- Hvilken stilling har du i introduksjonsprogrammet, og hva slags arbeidsoppgaver er knyttet til din stilling?

Mål og organisering

- Hvordan er introduksjonsprogrammet organisert i (Porsgrunn/Bergen) kommune?
Hvem samarbeider dere med?
- Hvilke forventninger legges i samarbeidet, og hvorvidt og på hvilken måte er forventningene knyttet til samarbeidsmodellen innfridd?
- Hvorfor velger kommunen en slik modell? og hvilke begrunnelser ligger det til grunn for å velge akkurat denne organiseringsmodellen
 - Med tanke på samarbeid, ansvarsområde og roller?
 - Hvilke forventninger legges for organiseringen (Egne mål, målgruppe?)
- Hvilke fordeler eller ulemper er det for at kommunen organiserer introduksjonsprogrammet (i NAV/utenfor NAV)
 - (sammenfallende interesser, mål og forventninger)
- Hvilke mål blir satt som en helhet av denne organiseringen?
 - Som en deltaker, og hvilke mål vil dere oppnå i fellesskap?
 - Har dere Tydelige mål, og er det klare forventninger knyttet til ditt ansvarsområde?
- Hva tror du gjør at den metoden eller organiseringen er mer egenhet enn andre type organiseringer av introduksjonsprogrammet? Hva vinner dere, og hva taper dere ved å samarbeide?

Veien mot integrering

- Hva slags flyktninger bosettes i (Porsgrunn/Bergen) kommune? Hvordan er bosettingen i forhold til arbeidsmarkedet i kommunen?
- Hva kjennetegner de flyktningene som bosettes i kommunen? Har de vært i asyl i området og kjenner kommunen?
- Hvordan er arbeidsmarkedet i (Porsgrunn/Bergen kommune), og hvordan er arbeidsmarkedet for de kvalifikasjoner flyktningene har?
- Hvordan kan din rolle bidra til i samarbeidet for å oppnå bedre integrering av flyktninger? (med tanke på sysselsetting og utdanning)?
- Hva er særlig utfordrende i overgangen mellom introduksjonsprogrammet og arbeidslivet?
 - hvordan kan en slik organisering av lette overgangen mellom introduksjonsprogram og sysselsetting/utdanning?
- I hvilken grad har organisasjonsmodellen sammenheng med ytre omstendigheter.
 - (Er det noe spesielt utfordrende i (Porsgrunn/Bergen) knyttet til det å sysselsette, veilede inn i utdanning, som gjør at det er viktig å gjennomføre introduksjonsprogrammet i/utenfor NAV.
- I hvilke situasjoner er det en fordel at etat for inkludering ligger overordnet, også ha tre underenheter, og kan det ha noen utfordringer?

Del 2

Ressurser knyttet til organiseringen av introduksjonsprogrammet

- I hvilken grad opplever du at dere er avhengige av de virkemidler og ressurser de andre aktørene disponerer og i hvilken grad eller hvordan gir dette fordeler når en samarbeider?
- Er det en aktør som har bidratt mer enn andre? På hvilken måte?

- Hvordan bidrar de ulike aktørene i samarbeidet til måloppnåelse? (i forhold deres egne mål)
- Hva føler dere at samarbeidet mellom ulike organisasjoner har tilført prosjektet
 - kompetanse eller ferdigheter som trengte

Tillit mellom aktører

- Har samarbeidet bidratt til økt tillit mellom dere til sikre felles mål?
- Hvordan har samarbeidet fungert og hva har en oppnådd?
 - Har samarbeid bidratt til økt måloppnåelse?
går ut
- Føler du at du klarer å oppnå både organisasjonens forventninger og forventinger mellom samarbeidet med andre aktører?
 - Er det eventuelt andre samarbeidspartnere dere ser som nyttige?
- Opplever dere enighet i samarbeidet?
- Har dere opplevd at noen ikke har fullført det de skal gjøre, og hvordan har dette bidratt til vanskeligheter i samarbeidet for å oppnå deres egne mål?
- Hvordan kan samarbeidet eventuelt by på utfordringer og hvordan har dere jobbet dere frem til enighet?

Gjensidig avhengighet

- Hvordan er informasjonsdelingen (kommunikasjonen)deres mellom dere og andre aktørene?
 - Hvilken nytte har det for de ulike aktørene?
- Føler du at deres deltakelse i samarbeidet er viktig for andre aktører, og blir deres bidrag respektert?

- Vil du si at det å utvikle nettverksamarbeid og langvarig kontakt med de andre aktører er viktig for samarbeidet?
- Hvordan vil du si tidligere erfaring har hatt betydning for samarbeidet? Hvordan sikrer dere læring av dette? skriftlig, muntlig

Vil du tilføye noe mer før vi avslutter intervjuet?

VEDLEGG 3: INFORMASJONSSKRIV

Vil du delta i forskningsprosjektet «Organisering – et virkemiddel for integrering?»

Formål

Introduksjonsprogrammet er hovedtemaet for mastergradsprosjektet mitt på Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Formålet er å undersøke hvordan Porsgrunn kommune og Bergen kommune velger å organisere introduksjonsprogrammet, og organisering av introduksjonsprogrammet kan brukes som et virkemiddel for å integrere flyktninger i kommunen.

For å kunne belyse og besvare forskningsprosjektet mitt foretar jeg en komparativ casestudie av Porsgrunn og Bergen kommune. For datainnsamlingen vil intervju være superende metode til prosjektet, og dermed vil det være hensiktsmessig å intervju aktører som jobber i introduksjonsprogrammet i de relevante kommunene.

Opplysningene deres vil behandles konfidensielt, og materialet skal ikke bli benyttet til andre formål eller prosjekter enn utførelse av masteroppgaven.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Ansvarlig for prosjektet mitt er Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, herunder Arne Holm som min veileder.

På oppdrag fra Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo har NSD (norsk senter for forskningsdata AS) vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernsregelverket. Opplysninger om informantene vil kun bli brukt til formålet for forskningsprosjektet mitt som er tydeliggjort over, og dermed vil bli slettet etter at forskningsprosjektet mitt er avsluttet.

Jeg gjør oppmerksom på at etter deltakelse av prosjektet vil alle opplysninger om deg bli slettet. Senest frist for sletting av opplysninger vil bli gjort senest 30. desember 2020

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget er trukket strategisk hvor relevante aktører i introduksjonsprogrammet blir utvalgt til forskningsprosjektet mitt. Dette vil være basert på offentlig informasjon om relevante aktører innenfor introduksjonsprogrammet, som jeg ønsker å intervju, derfor vil du være en relevant informant for forskningsprosjektet mitt.

Det er frivillig å delta

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

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 utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. De som vil ha tilgang til forskningsprosjektet mitt er min veileder Arne Holm.

For å delta i forskningsprosjekt vil jeg garantere dere at jeg sikrer at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysningene, dette skjer ved at jeg lagrer datamaterialet på UIOs skyløsninger som sikker sikkerhet.

Jeg vil også informere deg som deltaker at på vegne av mitt forskningsprosjekt av introduksjonsprogrammet, kan noen roller være mulig å gjenkjenne. Om det skulle være et sitat som kan dirkete gjenkjenne deg, vil du bli kontaktet og forhørt om sitatet kan brukes i oppgaven.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Institutt for Statsvitenskap ved Laiba Akhtar, laibaa@student.sv.uio.no eller 96689637, eller Arne Holm arneh@oslomet.no eller 40491241
- Vårt personvernombud: Helene Roshauw ved Universitet i Oslo
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Organisering av introduksjonsprogrammet, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i personlig intervju
- at opplysninger om meg, det vil si min rolle og kommune i forskningsprosjektet kan bli knyttet til sitater jeg kommer med i intervjuet slik som «Rektor, voksenopplæring» eller «Leder NAV Porsgrunn», kan bli skrevet i masteroppgaven min. Sitering av intervjuet kan medføre til at en konkret rolle kan bli gjenkjent, dermed skal dette godkjennes av informantene før de publiseres. Det er også viktig å understreke at navn på informanter IKKE vil bli synligjort i oppgaven.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)