

Organisering av samarbeid mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger

«Hurtigsporet»

—
Ida Martine Pettersen

Masteroppgave i sosiologi - Mai 2018

Sammendrag

Denne oppgaven er en del av et større forskningsprosjekt, der jeg har konsentrert meg om: *Hvordan organiseres samarbeidet mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger – «hurtigsporet»?*

Problemstillingen er undersøkt med et kvalitativt forskningsdesign, hvor jeg har brukt intervju som metode. Informantene i studien består av seks ansatte og ledere i en utvalgt kommune, og åtte ansatte med tilhørende ledere i NAV. Intensjonen er å undersøke hvordan kommunen og NAV samarbeider om å få flyktninger raskere integrert, hvordan dette arbeidet er organisert, samt hvilke utfordringer man møter i en slik organisering, og hvordan dette eventuelt kan påvirke kommunens oppfølging av Rundskriv Q-27/2015 «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere».

Hurtigsporet er et løp som skal tilbys flyktninger som har med seg kompetanse som er etterspurt og som kan omsettes lett på det norske arbeidsmarkedet. Formålet er at flyktninger skal komme raskere ut i arbeid, og at tiden i introduksjonsprogrammet kan reduseres. Et hurtigspor vil i hovedsak foregå innenfor introduksjonsprogrammets rammer, og for at et hurtigspor skal lykkes, er det viktig at Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med kommunen om utvelgelse av kandidater til hurtigsporet (Arbeids- og sosialdepartementet 2016).

Analysen av datamaterialet viser at det er usikkerhet både blant de ansatte i NAV og i kommunen om hva et hurtigspor skal inneholde og hvordan det skal organiseres. Mine funn viser at arbeidsfordelingen i et hurtigspor ikke er fastsatt, og at hurtigsporet fremdeles er i en planleggingsfase i kommunen jeg har studert.

Når det gjelder samarbeid om flyktninger i introduksjonsprogram, kom det fram i intervjuene at samarbeidet mellom NAV og kommunen ikke fungerer optimalt. I Rundskriv Q-27/2015 står det at Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til et arbeidsrettet introduksjonsprogram ved å: delta i et samarbeid på et tidlig stadium i deltakerens programperiode, informere om arbeidsmarkedet og Arbeids- og velferdsetatens virkemidler, og å ta i bruk arbeidsrettede tiltak og virkemidler på det riktige tidspunktet i introduksjonsprogrammet, slik at den enkelte deltaker kan nå målet om inntektsgivende arbeid (Rundskriv Q-27/2015). Mine funn viser blant annet at NAV lokalt i de fleste tilfellene ikke deltar i et samarbeid om den enkelte deltaker, verken tidlig i startfasen eller i sluttfasen av deltakerens programperiode.

Forord

Etter en lang og krevende prosess er det vemodig å sette et punktum for fire år med høyere utdanning ved UiT Norges arktiske universitet. Jeg har hatt en fantastisk gjeng rundt meg som fortjener en stor takk:

Først vil jeg takke informantene mine. Uten dere hadde det ikke blitt noen oppgave. Dere tok dere tid til meg i en hektisk arbeidsdag, og det er jeg takknemlig for.

Til min veileder og reisepartner, Marit Aure, takk for at du hele tiden har vært tilgjengelig, og raskt har svart mine spørsmål. Du har gitt meg oppmuntrende ord i perioder der jeg har trengt det mest. Takk for at du har minnet meg på hvor viktig det er å ta pauser og slappe helt av.

Til dere i forskningsprosjektet, Gunn Elin Fedreheim, Tina Hansen, Hanne Trine Engdal Normann, Nina Hermansen og Kai Morten Kolberg - Tusen takk for gode tilbakemeldinger og oppmuntrende ord. Jeg har lært utrolig mye av å samarbeide med dere, og jeg er så takknemlig for at jeg har fått muligheten til å arbeide sammen med dere i forskningsprosjektet. Det har vært en lærerik reise!

Til min heilagjeng, dere på lesesalen, disse årene hadde ikke blitt det samme uten dere. Takk for alle diskusjoner og gode innspill. Jeg kommer til å savne dere. Og til mine venner utenfor lesesalen, takk for at dere har holdt ut med meg i denne perioden.

Til min familie, mamma, pappa og storesøster, takk for at dere alltid er der når jeg trenger å lufte mine frustrasjoner og for at dere alltid gir meg oppmuntring når jeg trenger det mest. En spesiell takk til mamma som har lest korrektur.

Sist, men ikke minst, takk til deg min bestevenn, Siri, for at du hele tiden har vært her for meg. Det har vært en fantastisk reise!

Ida Martine Pettersen

Tromsø, 15. mai 2018

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Aktualisering og avgrensning av tema	1
1.2 Et kort tilbakeblikk på innvandringen til Norge	5
1.3 Tidligere forskning	9
1.4 Forskningsprosjekt.....	16
1.5 Leseveiledning.....	17
2. Teori.....	18
2.1 Rolleteori	18
2.2 Idealer og realiteter	21
2.3 Koordinering.....	21
2.4 Samstyring	24
2.5 Nettverksstyring.....	26
3. Metode	29
3.1 Min rolle i forskningsprosjektet	29
3.2 Valg av metode	31
3.3 Utvalg og rekruttering	32
3.4 Gjennomføring av undersøkelsen.....	34
3.5 Analyseprosessen.....	37
3.6 Validitet og reliabilitet.....	40
3.7 Ytterlige refleksjoner	42
3.8 Avsluttende kommentar.....	43
4. Presentasjon av organisering og samarbeid i flyktningearbeidet	44
4.1 Organisering i NAV	48
4.2 Organisering utenfor NAV.....	49
4.3 Oppsummering	55
5. Arbeidsfordeling om kvalifisering av flyktninger.....	56
6. Avslutning og konklusjon	70
6.1 Oppsummering av funn.....	70
6.2 Refleksjoner over eget arbeid.....	72
6.3 Videre forskning.....	73
6.4 Konklusjon	73
7. Litteraturliste	76
8. Vedlegg	81
Vedlegg 1	81

Vedlegg 2	87
Vedlegg 3	90
Vedlegg 4	92
Vedlegg 5	94

1. Innledning

1.1 Aktualisering og avgrensning av tema

I 2015 - 2016 opplevde Norge en markant økning i antall asylsøkere. Det var spesielt en økning av innvandrere fra land som Syria, Somalia, Afghanistan og Eritrea fra 2014 til 2015 (OECD 2017:218). Mange av disse har etter hvert fått opphold i landet og inngår nå i innvandrerbefolkningen. I januar 2017 utgjorde innvandrere 13,8 prosent av Norges befolkning (Statistisk Sentralbyrå 2017b). Svært mange av disse er nå i en fase hvor de skal bli kjent med Norge, og inngå i introduksjons- og kvalifiseringsopplegg for å kunne delta i de norske samfunnet (Statistisk Sentralbyrå 2017a).

Det er et sentralt mål at flyktninger raskt skal bli økonomiske selvstendige og å få brukt sine ressurser og komme i utdanning eller jobb (Berg og Kullerud 2017). For å styrke flyktningers mulighet for deltakelse i samfunns- og yrkeslivet, har alle flyktninger som har fått oppholdstillatelse rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram (Introduksjonsloven 2003).

Introduksjonsprogrammet er en del av introduksjonsordningen og omfatter blant annet opplæring i samfunnskunnskap og norsk. Ifølge Rundskriv G-01/2016 (2016) er opplæring i norsk og samfunnskunnskap i introduksjonsprogrammet et av de mest sentrale virkemidlene man har i Norge for å få flyktninger raskere inkludert i det norske arbeidsliv (Rundskriv G-01/2016). Kommuner som bosetter flyktninger har ansvar for å tilby et introduksjonsprogram til innvanderne (Introduksjonsloven 2003). Ifølge Statistisk Sentralbyrå (2017a) var det i 2016 24 000 deltakere i introduksjonsordningen i Norge. Dette er det høyeste antall deltakere introduksjonsordningen har hatt siden den ble etablert i 2003.

For å få til et mer effektivt introduksjonsprogram har det blitt et politisk mål å bedre samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og kommunene (Berg og Kullerud 2017). Arbeids- og velferdsetaten er blant annet forpliktet til å samarbeide med kommunene om introduksjonsprogram, og skal være involvert i et samarbeid om den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet på et tidlig stadium i programperioden, samt bidra til at introduksjonsprogrammet blir mer arbeidsrettet (Rundskriv Q-27/2015). I samarbeidet om introduksjonsprogram skal Arbeids- og velferdsetaten blant annet informere om arbeidsmarkedet og Arbeids- og velferdsetatens virkemidler. Arbeids- og velferdsetaten har også ansvar for å veilede og å gi informasjon til den enkelte deltaker om utdannings- yrkes- og arbeidsmuligheter (Rundskriv Q-27/2015, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2016).

I 2016 kom Stortingsmelding nr. 30 «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk» (2016) som omhandler blant annet hvordan tiltak bør organiseres slik at flyktninger kommer raskere i arbeid og/eller utdanning og får en varig tilknytning til arbeidslivet (Meld. St. 30 (2015-2016)).

Arbeidsmarkedet er et av de mest sentrale arenaene for vellykket integrering av flyktninger (Thorshaug og Valenta 2012:5). Flykningers deltakelse i arbeid og deres økonomiske uavhengighet er derfor et sentralt tema i den norske debatten om integrering. Samtidig er utdanning en viktig forutsetning for å lykkes i arbeidsmarkedet. Østby (2015) hevder blant annet at blant flyktninger er det en betydelig lavere andel som deltar i høyere utdanning enn den norske befolkning. Det er likevel store forskjeller mellom landene. Djuve (2016:16) peker på framskrivinger som viser at det vil bli mindre etterspørsel etter og derfor økende overskudd på ufaglært arbeidskraft, og underskudd på sykepleiere, lærere og fagarbeidere. Samtidig fremheves det at konkurransen om ufaglært arbeid har økt kraftig i de senere årene, blant annet på grunn av høy arbeidsinnvandring. Dette betyr at flyktninger som ikke har gått gjennom de nordiske utdanningssystemene kan bidra til økt vekst i tilbudet av lavkvalifisert arbeidskraft (Djuve 2016:16). I tråd med utviklingen, signerte partene i arbeidslivet og regjeringen en samarbeidserklæring i 2016 for å få flere flyktninger raskere integrert i arbeidslivet. Samarbeidserklæringen bygger på forslag til løsninger og tiltak som har blitt fremsatt av hovedorganisasjonene¹ i arbeidslivet. Et av forslagene som ble vedtatt var å etablere et hurtigspor (Samarbeidserklæring 2016). Hurtigsporet skal sørge for at flykningers kompetanse kan styrkes og tas i bruk raskere og bedre på områder der det er behov for arbeidskraft. Hurtigsporet er rettet mot de som har med seg kompetanse som er relevant eller etterspurt i arbeidslivet. Hovedmålet er at flyktninger skal kunne komme tidligere ut på arbeidsplasser som er relevant for den enkeltes utdanning, interesser og yrkeserfaring, slik at tiden i introduksjonsprogrammet kan reduseres, og overgang til ordinær ansettelse kan skje raskere. Hurtigsporet kan omfatte både faglærte, ufaglærte og individer med opplæring fra videregående eller høyere nivå (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:2). Arbeidstrening, mentortiltak og lønnstilskudd er virkemidler i regi av NAV som blir trukket frem som sentrale bidrag fra NAV. Det fremheves at det kan være hensiktsmessig å kombinere norskopplæring med lønnstilskudd (Berg og Kullerud 2017). Hurtigsporet vil i hovedsak foregå innenfor

¹ Arbeids- og sosialdepartementet, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets hovedorganisasjon, Unio, KS, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund, Hovedorganisasjonen Virke, Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter (Samarbeidserklæring 2016).

introduksjonsprogrammets rammer (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:2). Viktige elementer i et hurtigspor vil derfor blant annet være:

- Norskopplæring, kartlegging, avklaring og godkjenning av kompetanse samt karriereveiledning i mottaksfasen.
- Samarbeid mellom kommune og Arbeids- og velferdsetaten om avklaring og utvelgelse av deltakere raskt etter bosetting i en kommune.
- Arbeidstrening, økt bruk av lønnstilskudd, eventuelt i kombinasjon med mentor og andre relevante arbeidsmarkedstiltak, inkludert kompetanseheving (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:2).

I 2017 publiserte Berg og Kullerud (2017) rapporten «Samarbeid i NAV – kommune om introduksjonsprogram – en kartlegging», der de blant annet har undersøkt hvordan kommuner og NAV samarbeider om introduksjonsprogram og hurtigspor. Ved å gjennomføre intervjuer først, og dernest sende ut spørreundersøkelser til alle ledere i NAV-kontorer og ledere i introduksjonsprogram i alle kommuner, fant de blant annet at flere av kommunene sier at de enten er i en planleggingsfase eller ikke har kommet i gang med et hurtigspor.

Spørreundersøkelsene viste derimot at det var 42 prosent av NAV-lederne som sa at de samarbeider om et hurtigspor, mens bare 20 prosent av lederne for introduksjonsprogrammet sa det samme. Både spørreundersøkelsen og intervjuene viser at det er usikkerhet både i NAV og i introduksjonsprogrammene om hva et hurtigspor skal bestå i. Likevel er mange positive til hurtigsporet, og mener at et hurtigspor vil ha en positiv betydning for samarbeidet (Berg og Kullerud 2017).

Når det gjelder samarbeid om introduksjonsprogram, viser funnene at NAV-lederne mener at det er mer samarbeid enn det lederne for introduksjonsprogrammet mener. I rapporten kom det også frem at i tilfeller der introduksjonsprogrammet er organisert utenfor NAV-kontoret var det 75 prosent av NAV-lederne som sa de hadde en samarbeidsavtale med enheten som har ansvar for programmet. Det er derimot et fåtall som har oppgitt at samarbeidsavtalen omhandler et hurtigspor. Undersøkelsen viser også at det er mer vanlig at NAV samarbeider i sluttfasen enn i startfasen. Samtidig er det en liten andel blant både lederne i NAV og introduksjonsprogrammet som mener at NAV-veilederne ofte deltar i samarbeidet om utvikling av individuell plan og kartlegging av deltakerens kompetanse og ressurser. NAV-veilederne mener derimot at det er mer vanlig å samarbeide om deltakere som har rask progresjon i norsk enn de med svakere progresjon. Samtidig viser undersøkelsen at det er flere ledere for introduksjonsprogram som trekker fram at det også er viktig å samarbeide om

deltakere som har svakere progresjon. Det er altså et tydelig skille mellom NAV- og ledere i introduksjonsprogram om hvilke faser det er viktig å samarbeide i. Lederne i både NAV og introduksjonsprogrammet sier at det er viktig med tidlig samarbeid. Samtidig er det flere ledere for introduksjonsprogram som hevder at samarbeid i overgang fra introduksjonsprogram til NAV er viktig (Berg og Kullerud 2017).

Formålet med min studie er å gå i dybden og undersøke hvordan en utvalgt kommune med tilhørende NAV-kontor samarbeider om et hurtigspor og slik følger opp Rundskriv Q-27/2015 (2015). I lys av den økte tilstrømmingen av flyktninger satses det nå på økt bruk av arbeidsrettede tiltak, dette for å prøve og sikre at flyktninger som kommer til Norge blir bedre og raskere kvalifisert og integrert både i samfunns- og yrkeslivet.

Jeg spør:

Hvordan organiseres samarbeidet mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger – «hurtigsporet»?

For å finne ut dette, vil jeg se på:

*Hvordan er arbeidsfordelingen mellom NAV og kommunen om kvalifisering av flyktninger?
Og: Hvilke utfordringer møter man i denne organiseringen?*

Hvordan påvirker denne arbeidsfordelingen og organiseringen kommunens oppfølging av Rundskriv Q-27/2015 «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere»?

Forskning på integrering av flyktninger i ordinært arbeidsliv er meget relevant i dagens samfunn, og ikke minst viktig av flere grunner. For det første peker myndighetene på at arbeidsmarkedet er en av de viktigste arenaene for integrering av flyktninger, og fremhever at det er behov for mer kunnskap om flyktninger og hvordan de kommer ut i arbeid. For det andre fremhever myndighetene at det er behov for mer kunnskap om ulike virkemidler som kan bidra til at flyktninger kommer raskere ut i arbeid (Meld. St. 30 (2015-2016) 2016:59). For det tredje er kunnskap om flyktninger og arbeid viktig og nødvendig, da Norge har tatt imot rekordmange flyktninger de siste årene (Enes 2017). Det er altså behov for forskning som kan bidra til å styrke kunnskap omkring inkludering av flyktninger i ordinært arbeidsliv. Ikke minst er både integrering av flyktninger og arbeidsmarkedet komplekse felt, hvilket gjør at fenomener som inkludering av flyktninger i ordinært arbeidsliv ikke er lett gjennomførlig. I kapittel 1.3, vil tidligere forskning bli gjennomgått, her vil det komme frem at det eksisterer

en del oppdragsforskning og mindre studier på feltet. Mye av eksisterende studier og litteratur tar for seg organisering av introduksjonsprogram og resultatoppnåelse i programmet, mens det foreligger svært få studier som undersøker hvordan kommuner og NAV samarbeider om et hurtigspor.

Med denne studien ønsker jeg å bidra til kunnskap på feltet. Studien vil kunne bidra med kunnskap til kommuner, NAV-kontorer og myndigheter om samarbeid om hurtigspor på et lokalt nivå. Samtidig vil studien bidra med nyttig kunnskap omkring utfordringer som følge av organisering av introduksjonsprogram og hurtigspor. På den måten vil besvarelsen min bidra til å synliggjøre viktigheten av samarbeid mellom instanser, og gi et nytt bidrag til arbeidsinkluderingsfeltet for flyktninger.

1.2 Et kort tilbakeblikk på innvandringen til Norge

I dette avsnittet vil jeg gå tilbake i tid å se hvordan Norge blant annet har håndtert økt innvandring fra 1960-tallet frem til begynnelsen av 2000-tallet.

I et kort innvandringshistorisk tilbakeblikk kan man gå tilbake til før 1960-tallet. Frem til 1960-tallet var Norge et land som hadde større utvandring enn innvandring. I perioden fra andre verdenskrig til ut på 1970-tallet ble innvandring vurdert i forhold til arbeidsmarkedet (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:151). I perioden opplevde Norge en markant økning i antall arbeidsinnvandrere (Thorshaug og Valenta 2012:7, Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:137). Ifølge flere samfunnsforskere hadde arbeidsinnvandrere et konkurransefortrinn i arbeidslivet. Sammenlignet med de norske arbeidstakerne var arbeidsinnvandrerne villige til å arbeide under dårligere arbeidsvilkår, lavere lønninger, og de var mer villige til å arbeide overtid. På 1970-tallet var det lett å få arbeid, og innvandrerne opplevde også at det var mulig å rykke opp i bedre jobber. De ble tatt godt imot, fikk venner blant norske ansatte og ble vist interesse (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:141-142). Samtidig var det mange av arbeidsinnvandrerne som opplevde det antropologen Grønhaug kaller for «kulturell diskvalifisering», det vil si problemer med å nyttiggjøre seg av innlærte ferdigheter og kunnskaper fra hjemlandet. De havnet ofte nederst på rangstigen med skittent og slitsomt arbeid til lav betaling (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:219).

I 1974 kom stortingsmelding nr. 39 «Om innvandringspolitikken» (1973-74) (1974). Stortingsmeldingens innhold blir ansett for å være et av de tidligste forsøkene på etablering av integreringspolitikk i Norge (Djuve 2011:11, Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:155).

Som følge av flere år med arbeidsinnvandring ble det i 1975 innført en innvandringsstopp. Innvandringsstoppen hadde en varighet på 25 år (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:139). En sentral del i innvandringsstoppen var muligheten til dispensasjon.

Innvandringsstoppen gjaldt stopp i adgangen for å få arbeidstillatelse uten dispensasjon. 10 prosent av dispensasjonene ble gitt til innvandrere med særlig tilknytning til Norge. Samtidig som innvandringsstoppen ble innført, ble kriteriene for innvilgelse av første gangs arbeidstillatelse skjerpet. De mest sentrale endringene i denne perioden var at arbeidsforhold skulle være minst i ett år, og at arbeids- og lønnsvilkår ikke skulle være mindre enn det tariffavtalen tilsa. Når det gjelder krav til de som søkte arbeid, måtte disse kunne skrive og lese sitt morsmål. Det ble også satt krav til at bedriftene ikke fikk ansette mer enn 25 prosent innvandrere i en og samme bedrift. I ettertid ble disse kravene vurdert som diskriminerende (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:141-142).

Etter den innførte arbeidsinnvandringsstoppen ble Norge på slutten 1970-tallet et mottaksland for asylsøkere og flyktninger (Thorshaug og Valenta 2012:7, Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:161). I overgangen til 1980-tallet begynte de individuelle flyktningene å komme. Disse kom blant annet fra Chile og Vietnam. Samtidig i perioden var familiegjenforening sentralt, spesielt blant arbeidsinnvandrerne som kom på 1970-tallet. På 1980-tallet var det mest vanlig å rekruttere utenlandsk arbeidskraft til skipsfart og deler av industrien (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:161). Arbeidsgiverne hadde en hard startsfase der flyktningene måtte vise seg villig til å ta i et tak og å vise at de var kvalifisert for jobben. Arbeidsgiverne oppdaget etter hvert at flyktningene var villige til å arbeide 'hele døgnet', og at de ikke var kravstore når det gjaldt typen arbeidsplass (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:181).

Rundt 1980-tallet begynte arbeidsledigheten å gå oppover. Innvandringsstoppen ble fremdeles opprettholdt (Djuve 2011:12, Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:161-162).

Regjeringen gikk ut og sa blant annet at økt innvandring hadde ført til ulike problemer på mange felter. Problemene kunne ikke løses med en gang, verken for innvandrere eller nordmenn. Det var heller snakk om en kontinuerlig prosess og et kontinuerlig arbeid (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:161-162). Samtidig hevder Djuve (2011:12) at kunnskapen om innvandrernes faktiske yrkesdeltakelse var fragmentarisk på daværende tidspunkt. Allerede den gang var det kilder som antydte at innvandrere fra Asia og Afrika var grupper som var mer utsatt for arbeidsledighet sammenlignet med andre grupper. Et av

argumentene som ble trukket frem som et hinder for flyktninger på arbeidsmarkedet var utilstrekkelige norskerferdigheter (Djuve 2011:12).

I den økende arbeidsledigheten på 1980-tallet ble det også flere aggressive holdninger til innvandrere. Holdningene ble forstått som resultat av blant annet misforståelser og uvitenhet (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:148, Djuve 2011:13). Mot slutten av 1980-tallet kom det en ny stortingsmelding «Om innvandringspolitikken» (1987-1988) (1988) som understreket blant annet likestilling mellom nordmenn og innvandrere som er bosatt i Norge. Ifølge Djuve (2011:13) fremhevet Stortingsmeldingen at det ikke lengre var akseptabelt å nekte å tilegne seg kunnskap om det norske samfunn og tilegne seg norsk språk. I samme melding ble også betydningen av integrering i arbeidslivet fremhevet mer tydelig sammenlignet med tidligere stortingsmeldinger (Djuve 2011:13, Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:197). Som det står i stortingsmelding nr. 39: «Et hovedmål i det holdningsskapende og tilretteleggende arbeid for innvandrere er å bidra til at de får samme reelle muligheter og rettigheter som norske borgere på arbeidsmarkedet» (St. Meld 39 (1987-1988:57)).

Tidligere hadde Statens utlendingskontor og Statens flyktningssekretariat blant annet ansvar for innvandringspolitikken. I 1988 endret dette seg, da kommunaldepartementet fikk det overordnede ansvaret overfor flyktninger, asylsøkere og innvandrere.

Kommunaldepartementet hadde ansvar for å samordne aktivitetene på tvers av sektorer og departementer, samt initiere til ny virksomhet. I samme år ble Utlendingsdirektoratet opprettet. Direktoratet skulle være utøvende organ for hele innvandringspolitikken (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:168).

I 1994 kom kommunal – og arbeidsdepartementet med egen flyktningsmelding «Om flyktningspolitikken», der det ble fremhevet at hovedfokuset var at hver enkelt flyktning i større grad tar ansvar for egen livssituasjon, og så raskt som mulig blir selvhjulpen og i stand til å forsørge både seg selv og sin familie (Djuve 2011:13-14). Det var først i stortingsmelding nr. 17 (1996 – 1997) at det ble fremhevet at arbeidslivet er veien å gå for å få innvandrere integrert i det norske samfunnsliv (St. Meld 17 (1996-1997)). På slutten av 1990-tallet var det knapphet på arbeidskraft i landet. Mangelen på arbeidskraft fremsto som en brems på utvikling og vekst. Uten økt arbeidsinnvandring så arbeidsmarkedsetaten for seg store problemer i flere sektorer, særlig i omsorgssektoren (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:199).

Samtidig var det også viktig at flyktningene som kom lærte seg norsk. Dette kommer særlig til uttrykk i stortingsmelding nr. 17 (1996-1997), der norskopplæring blir fremhevet, og inntektssikring, arbeid og kvalifisering blir for første gang behandlet i sammenheng (Djuve (2011:14).

Det understrekes at det er av avgjørende betydning at personer med innvandrerbakgrunn får et språkgrunnlag som setter dem i stand til å delta aktivt i samfunnet, og at opplæringen i norsk derfor både i innhold og omfang bør bli bedre tilpasset den enkeltes behov (Djuve 2011: 14).

Ifølge Djuve (2011:14) dannet Stortingsmelding nr. 17's formuleringer omkring innvandrere og arbeid grunnlaget for introduksjonsloven som kom i 2003. Hun viser at da loven ble vedtatt i 2003, var det opp til kommunene å bestemme om de skulle innføre en introduksjonsordning. I 2004 ble dette endret, og det ble obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger å etablere en introduksjonsordning (Djuve 2011:15).

Introduksjonsordningen var en betydningsfull reform der staten gikk inn og tok kontroll over integreringsarbeidet som ble utført av kommunene (Lillegård og Seierstad 2013:7). Siden den gang har introduksjonsordningen, herunder introduksjonsprogrammet vært en av de mest sentrale virkemidlene i kommunene for å sørge for at nyankomne innvandrere kommer raskere ut i utdanning eller arbeid (Berg og Kullerud 2017).

I denne delen har jeg skissert kort hvordan innvandringen til Norge har vært fra slutten av 1960-tallet frem til begynnelsen på 2000-tallet. Det har vært vanlig å snakke om tre bølger i den nye innvandringen til Norge (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:161). Etter andre verdenskrig kom det flest enslige menn som var på jakt etter arbeid. Denne bølgen av arbeidsinnvandrere varte frem til 1975 da Norge innførte innvandringsstopp. Den andre bølgen var dominert av familieinnvandring. Den tredje bølgen startet rundt slutten av 1970-tallet. Denne bølgen besto av asylsøkere og flyktninger. Denne bølgen har siden fortsatt å vokse med vekslende intensitet (Kjeldstadli, Tjelmeland og Brochmann 2003:161). Å lære seg det norske språk, bli kvalifisert, få arbeid og bli inntektssikret er sentrale elementer for å bli integrert i det norske samfunns- og yrkesliv (Introduksjonsloven 2003). I det følgende skal jeg blant annet gjøre rede for hva tidligere forskning har funnet ut om flykningers status på det norske arbeidsmarkedet.

1.3 Tidligere forskning

I denne delen vil jeg foreta en gjennomgang av tidligere forskning som omhandler blant annet samarbeid om introduksjonsprogram, inkludering av flyktninger i arbeidsmarkedet, samt beskrive tiltak som Sverige og Danmark har iverksatt for å få flyktninger raskere i arbeid. En gjennomgang av forskningsfeltet, viser at mye av forskningen er oppdragsforskning i form av evalueringer og utredninger på vegne av myndighetene for å vurdere virkninger av tiltak og handlingsplaner som myndighetene har iverksatt. At en del av eksisterende forskning er bestilt og består av evalueringer og utredninger fra myndighetenes side, vil nok kunne legge noen føringer på hvilke metoder som har blitt anvendt og hva det forskes på. Feltet som undersøkes i denne besvarelsen er komplekst. Jeg har derfor valgt å legge hovedfokuset på tidligere forskning som omhandler blant annet samarbeid om introduksjonsprogram og inkludering av flyktninger i arbeidsmarkedet. Alle NAV-kontor er organisert på ulike måter, og gjennomgangen av tidligere forskning vil derfor ikke nødvendigvis være representativ for kommunen og det lokale NAV-kontor jeg skal undersøke.

Ved å ta utgangspunkt i tidligere forskning ønsker jeg å belyse hva eksisterende forskning allerede viser, og hvor det eventuelt er kunnskapshull. Hensikten er altså ikke å oppsummere eksisterende forskning, men peke på mulige områder der det er behov for mer kunnskap.

Organisering og samarbeid om introduksjonsprogram

Kommunene har ansvar for å etablere introduksjonsprogram til ny-bosatte flyktninger i kommunen (Introduksjonsloven 2003 §3), og velger selv hvordan de organiserer dette. Flere studier har undersøkt om organisering av introduksjonsprogram i eller utenfor NAV har betydning for resultatoppnåelse hos deltakerne i programmet (Djuve og Kavli 2015, Rambøll 2011, Skutlaberg, Drangslund og Høgestøl 2014). Rambøll (2011:33) fremhever at flesteparten av kommunene som har introduksjonsprogrammet i det lokale NAV-kontor, gjennomførte en slik omorganisering i 2009, da alle kommuner i Norge ble pålagt å opprette lokale NAV-kontor. De viser at organisering av introduksjonsprogram i NAV ikke nødvendigvis går utover kvaliteten på tjenestene i programmet. Ifølge Djuve m.fl. (2017:10) fant de at i kommuner der introduksjonsprogrammet er lagt til det lokale NAV-kontor, opplever lederne at de har god tilgang til arbeidsrettede tiltak. Tilgangen til arbeidsrettede tiltak går derimot på bekostning av utdanningsrettede tiltak, og det samme gjelder for tiltak som skal bidra til at flyktninger blir kvalifisert til samfunnsdeltakelse (Djuve m.fl. 2017:10). Når det gjelder samarbeid, hevder Rambøll (2011:33), at organisering i NAV ikke er

synonymt med bedre eller økt samarbeid mellom programrådgiverne som har ansvar for introduksjonsprogrammet og de andre ansatte i det lokale NAV-kontor, eller at arbeidet med flyktninger blir integrert i det lokale NAV-kontor. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at organisering av flyktningearbeidet i NAV fører til et mer helhetlig og enhetlig tjenestetilbud. Å legge introduksjonsprogrammet til det lokale NAV-kontor, kan medføre utfordringer for programrådgivere. De fant at i kommuner der introduksjonsprogrammet er tillagt det lokale NAV-kontor, opplever programrådgiverne at de har ansvar for flere brukere og må utføre flere arbeidsoppgaver, enn i kommuner der introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV. Funnene viser altså at i kommuner der introduksjonsprogrammet er tillagt det lokale NAV-kontor opplever programrådgiverne stor brukerportefølje, for mange arbeidsoppgaver og lite kapasitet til å følge opp deltakerne (Rambøll 2011:40).

Integrering og inkludering i arbeidsmarkedet

Mantraet i integrasjonspolitikken har siden 1980-tallet vært «arbeid er nøkkelen til integrering» (Midtbøen 2015). I 2015 tok Norge imot et stort antall asylsøkere. Det store volumet med flyktninger som kom gir utfordringer knyttet til integrering i det norske arbeidsmarkedet. Ifølge Bratsberg, Raaum og Røed (2016) har flyktninger fra land utenfor Europa hatt store problemer med å oppnå høy sysselsetting, og at mange har blitt avhengige av sosialtjenester (Bratsberg, Raaum og Røed 2016). Samtidig hevder Thorshaug og Valenta (2012:11) at Norge er preget av høy sysselsetting sammenlignet med andre europeiske land. Dette gjelder også innvandrere sett i et europeisk perspektiv. Likevel viser deres forskning at det er store variasjoner i innvandrergupper når det gjelder sysselsettingsnivå. Thorshaug og Valenta (2012:11) hevder også at flyktninger og familiegjenforente og arbeidsinnvandrere har ulike utgangspunkt for integrering på arbeidsmarkedet. Forskningen peker blant annet på kjønnsroller, midlertidige stillinger og dårlige betalte jobber som faktorer som kan bidra til lavere sysselsetting blant flyktninger, enn arbeidsinnvandrere og majoritetsbefolkningen (Thorshaug og Valenta 2012:11). Samtidig fremheves det at det kan være utfordrende for innvandrere, herunder flyktninger, å bli integrert i det norske arbeidsmarkedet. Forskning forklarer dette ved å vise til at det norske arbeidsmarkedet kjennetegnes av høye kompetansekrav, at flyktninger og innvandrere i snitt har et lavere utdanningsnivå enn majoriteten, og at det kan være vanskelig å få godkjent utenlandsk utdanning, samt språkbarrierer. Sysselsettingsutfordringene har derfor i hovedsak dreid seg om å øke kvalifiseringsnivået, samt styrke norskopplæringen (Midtbøen 2015). Undersøkelser fra Orupabo (2014) og Støren (2004) viser blant annet at innvandrere har større problemer med å

få seg jobb i Norge, dette til tross for like kvalifikasjoner og tilsvarende utdanning. Samtidig peker Midtbøen (2015) på forskning som viser at innvandrere som er i jobb har større sjanse for å være deltidsansatt, og at de ofte er overkvalifisert for arbeidet de utfører (Midtbøen 2015). Når det gjelder barn av innvandrere, viser en studie av Evensen (2008) at selv om barn av innvandrere behersker det norske språk, har skolegang og ofte høyere utdanning fra norske utdanningsinstitusjoner, så har de likevel større sjanse for å stå utenfor arbeidsmarkedet sammenlignet med personer med majoritetsbakgrunn som har likt kvalifiseringsnivå (Evensen 2008). Når det gjelder diskriminering i arbeidslivet, har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008) gjennomført en undersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere. Undersøkelsen viser at arbeidslivet er en sentral diskrimineringsarena, der en femtedel av utvalget i studiet opplevde diskriminering da de søkte ny jobb i løpet av 2006. Analysen indikerer at jo synligere minoritetsbakgrunn man har, jo mer utsatt og sårbar blir man for diskriminering i det offentlige rom (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2008:6-7). Lignende tall finnes også i en studie utført av Tronstad (2009), der utvalget besto av personer som har bodd i Norge i minst to år og har ulik landbakgrunn som for eksempel Chile, Sri Lanka, Vietnam, Irak, Iran og Pakistan. Funnene viste at det var i overkant 20 prosent av innvandrerne i utvalget som hadde opplevd diskriminering ved ansettelse. Tronstad (2009:8-13) fant også tendenser til at den yngre aldersgruppen (16-24 år) opplevde i større grad diskriminering enn den eldste aldersgruppen (55-71 år). Respondenter som var i arbeid ble spurt om de hadde opplevd trakassering på arbeidsplassen på grunn av sin bakgrunn. Her oppga 11 prosent at de hadde blitt utsatt for trakassering i løpet av det siste året på grunn av sin utenlandske bakgrunn (Tronstad 2009:8-13). I sin doktoravhandling dokumenterer Orupabo (2014) at stereotypifisering ligger til grunn for diskriminering blant arbeidsgivere. Eksisterende stereotyper om «den ideelle arbeidstaker» internaliseres i studietiden og bidrar til å føre innvandrergrupper inn i mindre prestisjefylte yrker og deler av arbeidsmarkedet (Orupabo 2014, Midtbøen 2015). Tronstad (2010) har undersøkt arbeidsgiveres holdninger til innvandrere. Funnene viser at arbeidsgivere har problemer med å vurdere innvandreres kompetanse og utdanning. Dette reduserer innvandrernes sjanse for å bli kalt inn til intervju og å få jobb. Samtidig oppgir arbeidsgiverne at kulturforskjeller og dårlige norskkunnskaper er ulemper med å ha innvandrere ansatt (Tronstad 2010:7).

Midtbøen og Rogstad (2012) gjennomførte et felteksperiment der de sendte ut 1800 fiktive jobbsøknader med både pakistanske og norske navn til reelle stillingsutlysninger. Funnene viser at det er 25 prosent mindre sjanse for å bli kalt inn til jobbintervju for søkere med

pakistanske navn enn det er for søkere med norske navn. Dette til tross for lik kvalifikasjon, skriver godt norsk, har høyere utdanning- og hele skolegangen fra Norge, samt relevant erfaring fra andre norske firmaer (Midtbøen og Rogstad 2012). Midtbøen (2015) konkluderer i sin artikkel at diskriminering spiller en sentral rolle i innvandrers tilgang til det norske arbeidsmarkedet.

I 2017 publiserte Bratsberg, Raaum og Røed (2017) studien «Immigrant labor market integration across admission classes», der de har undersøkt flyktningers tilknytning til arbeidsmarkedet i Norge. Studien har fulgt flyktninger fra 1990 til 2004, og fokuserer både på flyktninger og arbeidsinnvandrere fra EU. Funnene viser at flyktninger og familiegjennforente har økt deltakelse i arbeidsmarkedet de første årene etter ankomst, men at trenden reverseres etter fem til ti år. Dette medfører at integreringsprosessen blir snudd, da sysselsettingen faller, og bruk av velferdsytelser øker. Undersøkelsen viser også at flyktninger er en gruppe som er overrepresentert når det gjelder mottak av velferdsytelser. Det fremheves blant annet at dårlig helse og lav kompetanse kan være mulige årsaker til at flyktninger faller ut av arbeidsmarkedet etter fem til ti år. Samtidig peker Bratsberg, Raaum og Røed (2017) på at lav kompetanse kan føre til at flyktninger havner i yrker som er fysisk og psykisk utfordrende, og at disse faktorene kan føre til helseproblemer som videre kan føre til lav yrkesdeltakelse (Bratsberg, Raaum og Røed 2017). Fosslund og Aure (2011:132) lener seg på Djuve (2008), og skriver at flyktninger og innvandrere har en tendens til å havne i det Djuve betegner som 'arbeidslivets randsoner'. Dette innebærer yrker som har små karrieremuligheter og er preget av stor usikkerhet. At flyktninger plasseres i 'arbeidslivets randsoner' kan også være en årsak til at flyktninger havner utenfor arbeidslivet etter en stund. Bratsberg, Raaum og Røed (2016) indikerer at man ikke har lykkes godt nok med å integrere flyktninger i det norske arbeidsmarkedet. Dette får konsekvenser for den norske velferdsmodellen som bygger på ambisjonen om høy sysselsetting. Fravær av arbeidsinntekt betyr at velferdsstaten går glipp av skatteinntekter, men også at den må betale for livsopphold til de som ikke er i arbeid. For flyktninger er arbeidsmarkedet kanskje den viktigste arenaen for integrering og deltakelse i samfunnslivet. Mangel på dette kan føre til svekket tilhørighet til det norske samfunn. Hvorfor man ikke lykkes med det langsiktige integreringsarbeidet vil være vanskelig å besvare (Bratsberg, Raaum og Røed 2016).

Over har jeg vist til ulike forklaringer slik som kompetanse, helse, holdninger og diskriminering i det norske arbeidsmarkedet. Arbeid med integrering er komplekst, og omfatter blant annet ulike landgrupper med forskjellige forutsetninger. For å få flyktninger

raskere i arbeid eksisterer det en rekke ulike tiltak som kan bidra til at flyktninger kommer i arbeid.

Tiltak for å få flyktninger i arbeid

Fafo (Norsk samfunnsvitenskapelig forskningsorganisasjon) har blant annet gjennomført flere evalueringer av bruk av arbeidsmarkedstiltak og introduksjonsprogram som for eksempel «Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger i 16 Aetat lokal» (Østberg og Djuve 2002), «Gode grep i introduksjonsprogram for å gjøre overgangen til ordinært arbeid lettere. En gjennomgang av prosjekterfaringer fra 2003-2005» (Lund 2006), og «Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?» (Djuve m.fl. 2017).

Kvinge og Djuve (2006:6) har blant annet studert bruken av arbeidsmarkedstiltak og undersøkt om tiltakene har en effekt for flyktninger. Det viser seg at de mest brukte arbeidsmarkedstiltakene blant annet er lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter flyktninger til ordinært arbeid der hovedmålet er et langvarig arbeidsforhold, og arbeidspraksis.

Lønnstilskudd har en god effekt for flyktninger generelt, mens arbeidspraksis og andre opplæringstiltak øker sannsynligheten for jobb særlig blant østeuropeiske, asiatiske og afrikanske kvinner og menn. Funnene viser at det er personer som er arbeidsledige, og som har gode jobbmuligheter som blir rekruttert til lønnstilskudd. Samtidig sier de også at det er usikkerhet tilknyttet datamaterialet, som følge av at de ikke vet om deltakerne har vært i andre tiltak tidligere i programperioden (Kvinge og Djuve 2006:55).

Djuve og Kavli (2015) oppsummerer tidligere forskning om introduksjonsprogrammet i en kunnskapsstatus. Kunnskapsstatusen tar blant annet for seg hvordan kommuner har valgt å implementere introduksjonsprogrammet, resultater av introduksjonsprogram, brukernes erfaringer og etikk. Hovedfunnene viser at det er variasjoner i kommunene når det gjelder deltakeres resultater. Mellom ett og to år etter at deltakere har avsluttet introduksjonsprogrammet er noe over seks av ti tidligere deltakere under utdanning og/eller i arbeid (Djuve og Kavli 2015).

Når det gjelder bruk og tilbud av arbeidsrettede tiltak, som er lovpålagt (Introduksjonsloven 2003 §4), viser Djuve, Kavli og Hagelund (2011:96), at opplysninger fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR) tyder på at deltakere i liten grad blir tilbudt arbeidsrettede tiltak. Etter to år i introduksjonsprogram hadde 38 prosent av de somaliske kvinnene deltatt på et arbeidsrettet tiltak mot 46 prosent av de somaliske mennene. Funnene viser at samfunnsrettede tiltak er det vanligste tiltaket, og inneholder blant annet ulike tilbud og kurs

som har som hensikt å lette deltakernes deltakelse i samfunnet. Oppsummering av funnene viser at bruken av arbeidsrettede tiltak er lav både for menn og kvinner (Djuve, Kavli og Hagelund 2011:96).

Trender i Sverige og Danmark

I likhet med Norge opplevde Danmark og Sverige den økte flyktingestrømmen i 2015. Landene har sosiale og strukturelle likheter, og en omfattende velferdsstat med en relativ homogen befolkning. Likevel har landene ulike regelverk, utgangspunkt og har utviklet forskjellige virkemidler for sitt integrasjonsarbeid, herunder inkludering av flyktninger i ordinært arbeidsliv (Skutlaberg, Drangslund og Høgestøl 2014:28). Flyktingtilstrømmingen som landene møtte i 2015 har ført til etablering av nye virkemidler, og forsterkning av allerede eksisterende virkemidler. Debattene i både Norge, Sverige og Danmark har vært preget av hvordan man skal få flyktninger raskt inkludert i arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet 2016).

Sverige

Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (2016:15) tok Sverige imot rundt 162 000 personer som søkte asyl i løpet av 2015. Det er betydelig flere enn de andre nordiske landene. Sverige har en integreringspolitikk som er nærliggende den norske. I Sverige ligner 'etableringsoppdraget' det norske introduksjonsprogrammet, og er underlagt Arbetsförmedlingen. De svenske kommunene som har ansvar for opplæring i samfunnskunnskap og opplæring i svensk, mens Arbeidsformidlingen har ansvar for arbeidsrettede tiltak og aktiviteter som skal bidra til å styrke flyktingers mulighet til å komme i jobb. Etableringsoppdraget varer i to år, og deltakerne får utbetalt stønad underveis i programmet (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:15-18).

For å få flere flyktninger raskere i arbeid, har Sverige besluttet å iverksette et 'snabbspår'. Snabbspår ble presentert av den svenske arbeidsministeren i 2015. Snabbspåret er en ordning for flyktninger som kan komme raskere ut i arbeid dersom de har yrkes- eller utdanningsbakgrunn som er etterspurt i Sverige, og ligner det norske hurtigsporet. Bakgrunnen er å identifisere såkalte 'brist-yrker', hvilket innebærer yrker der det er problemer med å dekke etterspørselen etter arbeidskraft. Snabbspår gjennomføres som et samarbeid mellom organisasjonene på bransjenivå og arbeidsformidlingen, og innebærer blant annet tidlig kartlegging og vurdering av erfaring, motivasjon og kompetanse, tidlig

svenskopplæring, yrkes- og utdanningsveiledning, støtte til arbeidsgivere slik at de skal finne relevante deltakere, kompletterende utdanning ved behov, språkstøtte, mentorer og veilederne på arbeidsplassen (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:17-18). I 2016 ble snabbspår iverksatt for fire yrker: lærere og førskolelærere, slaktere og skjærere, kokker og profesjonsyrker innen helsefag. Arbeids- og sosialdepartementet (2016:18) fremhever at det også har kommet snabbspår i andre bransjer i senere tid, blant annet for malere, teknikere og ingeniører i eiendomsbransjen, lastebilsjåførere og byggingeniører. For å fremme etterspørselen etter flyktningers kompetanse, er det foreslått å strømlinjeføre lønnstilskuddordningene og å promotere og videreutvikle muligheter arbeidsgivere har til å teste ut flyktninger gjennom blant annet midlertidige opplæringskontrakter med redusert lønn og praksisplasser. Ifølge Arbeids- og Sosialdepartementet (2016:18) er det for tidlig å si noe om virkningen av ordningen i Sverige, da arbeid med å fastsette avtaler og forhandlinger om disse fremdeles er under planlegging.

Danmark

I Danmark søkte om lag 21 000 personer asyl i 2015. Partene i arbeidslivet og regjeringen har utarbeidet en avtale, der de blant annet har innført en toårig integrasjonsgrunnutdanning (IGU) for familiegjennforente og flyktninger i alderen 18 til 40 år (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:19).

Formålet med ordningen er å få flyktninger i arbeid gjennom en kombinasjon av å ansette de på arbeidsmarkedet gjennom lønn på elevnivå kombinert med opplæring gjennom IGU og bonusordninger for bedrifter som ansetter flyktninger. Årsaken til at flyktninger ikke får ordinær lønn, er fordi de ikke er kvalifisert for det. IGU skal fungere som et supplement til lønnstilskudd, oppkvalifiseringstiltak og virksomhetspraksis (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:20-21).

Regjeringen i Danmark har innført en bonusordning for private virksomheter som ansetter flyktninger og familiegjennforente under IGU-ordningen eller i ordinært ustøttet ansettelse i de to første årene etter at de har fått innvilget oppholdstillatelse. Bonusordningen vil i første omgang være et forsøk og vil vare i perioden fra juli 2016 til juni 2019. De private virksomhetene vil få utbetalt bonusen etter 6 og 12 måneders sammenhengende ansettelse på over 19 timer i uken. Dersom virksomheter ansetter flyktninger som har fått innvilget oppholdstillatelse under ett år før ansettelsen, vil virksomheten få utbetalt til sammen 40 000 kroner. Virksomheter som ansetter flyktninger som har fått innvilget oppholdstillatelse

mellom 1 og 2 år før ansettelse får utbetalt til sammen 15 000 kroner. Danmark satser, i likhet med Norge og Sverige, på tidlig overgang til arbeidslivet (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:21).

I denne delen har jeg gjort rede for hva tidligere forskning har funnet ut om organisering av introduksjonsprogram, inkludering og integrering av flyktninger på arbeidsmarkedet, tiltak for å få flyktninger i arbeid og trender i Sverige og Danmark. Oppsummert viser tidligere forskning at det kan være vanskelig å få flyktninger integrert og inkludert i arbeidsmarkedet. Samtidig har Danmark, Sverige og Norge iverksatt ulike tiltak for å få flyktninger raskere integrert i arbeidslivet. Når det gjelder Norge har det blitt foreslått å innføre et hurtigspor. Innledningsvis pekte jeg på en studie utført av Berg og Kullerud (2017). Funnene deres indikerer at det er mindre vanlig å samarbeide om et hurtigspor enn introduksjonsprogram, og at det er knyttet usikkerhet til hurtigsporets innhold. Min studie tar utgangspunkt i disse funnene og vil undersøke hvordan en utvalgt kommune med tilhørende NAV-kontor har organisert sitt arbeid med raskere integrering av flyktninger.

1.4 Forskningsprosjekt

Denne oppgaven er skrevet innenfor forskningsprosjektet «Å inkludere flyktninger i ordinært arbeidsliv. En evaluering av samhandlingen mellom stat – kommune og av «hurtigspor» for flyktninger». Forskningsprosjektet inngår som en del av fem delprosjekt i FoU-prosjektet: «Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV» som er en del av et samarbeidsprosjekt mellom NAV og UiT Norges arktiske universitet. Forskningsprosjektet varer frem til 2020, og skal blant annet undersøke samhandlingen mellom stat og kommune om introduksjonsordningen for flyktninger, og i tillegg studere erfaringene man har med innføringen av et hurtigspor i tre utvalgte kommuner i Nord-Norge med tilhørende NAV-kontor.

Min del er å studere hvordan samarbeidet mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger er organisert. Som en del av forskningsprosjektets team har jeg gjort ulike arbeidsoppgaver, som for eksempel kontaktet informanter, avtalt møter med informanter, gjort intervjuer sammen med min veileder, transkribert alle mine intervjuer og skrevet sammendrag av ulike dokumenter. Mine oppgaver knyttet til forskningsprosjektet vil bli presentert mer utfyllende i metodekapitlet.

1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 blir oppgavens teoretiske rammeverk presentert. Kapittelet presenterer teorier og perspektiver som for eksempel rolleteori, herunder Erving Goffmans begreper om front stage og back stage, Yngvar Løchens begrepspar om idealer og realiteter, koordinering, samstyring, og til slutt nettverksstyring. Det teoretiske rammeverket vil være sentralt når jeg skal diskutere og besvare oppgavens problemstilling.

Kapittel 3 tar for seg metode. Her vil jeg blant annet diskutere og begrunne valg av metode, redegjøre for utvalg og vise hvordan jeg rekrutterte mine informanter. Videre vil jeg diskutere hvordan jeg har transkribert intervjuene og hvordan jeg har valgt å bearbeide det innsamlede datamaterialet. Dernest vil jeg beskrive hvordan jeg har brukt det innsamlede materialet i analysekapitlet. Til slutt vil jeg drøfte hvorvidt studien er gyldig og pålitelig og å reflektere over metodebegrensninger i studien.

I kapittel 4 vil jeg presentere det empiriske materialet. Kapittelet er delt i tre deler, der jeg først vil gi en generell beskrivelse av hvilke arbeidsoppgaver NAV og kommune har i arbeidet med integrering og kvalifisering av flyktninger. Videre vil jeg redegjøre for hvordan kommunen organiserte sitt arbeid med flyktninger tidligere (i kapittel 4.1), og i kapittel 4.2 vil jeg gjøre rede for hvordan flyktningarbeidet er organisert i dag.

I kapittel 5 vil jeg diskutere empirien jeg har presentert og analysere den opp mot det teoretiske rammeverket, kontekstualiseringen jeg har gjort innledningsvis i kapittel 4, og relevant litteratur. Kapittelet har som hensikt å svare på de ulike forskningsspørsmålene og problemstillingen. Analysen tar utgangspunkt i informantenes utsagn som består av både ledere og ansatte i den kommunale enheten som arbeider med introduksjonsprogrammet og NAV-ansatte (både statlig og kommunalt ansatte). Til slutt i kapittelet vil jeg komme med forslag til hva som kan gjøres for å styrke et samarbeid.

I besvarelsens avslutningskapittel (kapittel 6) vil jeg i delkapittel 6.1 oppsummere oppgaven og studiens hovedfunn. I delkapittel 6.2 vil jeg kort reflektere over ting jeg synes kunne ha blitt gjort annerledes, både når det gjelder metodiske og teori. Videre i delkapittel 6.3 løfter jeg blikket og ser fremover og peker på elementer jeg synes det bør forskes mer på. Til slutt vil jeg besvare problemstillingen jeg presenterte innledningsvis.

2. Teori

Det teoretiske rammeverket for analysen vil i denne oppgaven bestå av teorier og perspektiver som handler om rolleteori, herunder Goffmans begrepspar om front stage og back stage, Løchens begrepspar om idealer og realiteter, koordinering, samstyring og nettverksstyring.

2.1 Rolleteori

I hverdagen samhandler man til stadig med andre individer, det være seg når man går på butikken, er på universitet eller er på en fotballbane. Som en del av dagliglivet forholder man seg til flere ulike individer med forskjellige roller. Ifølge Lauvås og Lauvås (2004:65) vil ikke samfunnet fungere uten differensierte roller, da interaksjon og roller er kjerneelementene i en institusjon. «Det er gjennom rollefordeling komplekse organisasjoner kan realisere sine formål og mål» (Lauvås og Lauvås 2004:65). I denne presentasjonen tar jeg utgangspunkt i Schiefloe (2003), Aakvaag (2008) og Lauvås og Lauvås (2004) beskrivelser av roller og rolleteori.

De sosiale strukturene vi forholder oss til i hverdagen er bygd opp av relasjoner og posisjoner. En posisjon er definert ut fra et mindre og avgrenset sosialt system. For eksempel kan en spesiell posisjon være en veileder i NAV sitt arbeid med flyktninger. I dette tilfellet vil arbeidet gjelde flyktninger som gruppe. Dersom veilederen arbeider i eksempelvis kommunen vil hans/hennes posisjon være bestemt ut fra organisasjonen, altså kommunen. Flesteparten innehar flere forskjellige posisjoner samtidig. Ved å inneha en posisjon utsettes man også for forventninger fra andre aktører (Schiefloe 2003:206).

En rolle kan defineres som en posisjon som det stilles en rekke forventninger til. Posisjonen vil i dette tilfellet utgjøre den statiske forutsetningen for rollen, mens det å spille ut rollen betegnes som den dynamiske siden. På den måten forutsetter en rolle både en posisjon med tilhørende forventninger og en spesifikk rolleatferd som aktøren utøver. Rolleatferden reguleres på den måten både gjennom forventninger og normer. Rolleforventninger er et sentralt aspekt ved rolleatferden. Rolleforventninger dannes i stor grad av omgivelser, men også av rolleinnhaveren selv. I et tverrfaglig samarbeid stilles det forventninger til aktørenes roller, både rollenes utforming og innhold. Ikke minst stiller aktørene selv med forventninger til egen rolle. Ifølge Lauvås og Lauvås (2004:66) er alle involverte aktører både normmottakere og normsendere. I mitt tilfelle vil sentrale aktører bestå av ledere i den kommunale enheten og det lokale NAV-kontor, de som arbeider med flyktninger i den kommunale

enheten og de som er ansatte i det lokale NAV-kontor, og andre aktører som samarbeider med eksempelvis det lokale NAV-kontor, det være seg barnehager, arbeidsgivere og lignende.

Det stilles ulike forventninger til aktørene når de skal inngå et samarbeid. Typiske forventninger som blir nevnt, er kunnskap og solidaritet (Lauvås og Lauvås 2004:66-68). Alle som samhandler i et sosialt system, stiller rolleforventninger til hverandre. I noen situasjoner kan det oppstå rollekonflikter, da aktørenes krav til en rolle er uforenelige. For eksempel kan rolleinnhavers og normsenders forventninger være uforenelige (Schiefløe 2003:211). Lauvås og Lauvås (2004:72) refererer til Stjernø (1983), som hevder at ansatte som samarbeider både eksternt og internt er spesielt utsatt for rollekonflikter, da både krav og forventninger kan være uforenelige. Dersom man skal samarbeide, er det en forutsetning at identiteten og rollene hos aktørene vedlikeholdes og respekteres. Rolleinnhavere vil ofte velge andre aktører innen samme yrke og danne en «vi»-gruppe. Dette har sammenheng med å tilhøre et fellesskap der normer, holdninger, verdier og kunnskap er noenlunde lik, altså der vi-følelsen er sterk. Aktører som tilhører i vi-gruppen vil oppfatte den som en positiv referansegruppe. Aktører som ikke tilhører vi-gruppen, vil karakteriseres som ut-gruppe, eller «de andre». Ofte vil ut-gruppen, de andre, bli betegnet som en gruppe som innehar holdninger og normer som bryter med inn-gruppens oppfatninger (Lauvås og Lauvås 2004:75).

Dersom en rolle endres innen et sosialt system, vil det få konsekvenser for de andre rollene i samarbeidet. Dersom det kommer en ny rolle inn i samarbeidet, kan det skapes nye relasjoner, holdninger og aktivitet. En ny rolle i et samarbeid kan føre til at de andre rolleinnhaverne må vurdere sine funksjoner og roller på ny. På den måten kan nye aktører i et samarbeid føre til et positivt utslag for samarbeidet som helhet. Nye roller i et samarbeid kan også føre til negative utslag, for eksempel hvis forandring ikke blir diskutert, eller at diskusjoner omkring forandring ikke blir tatt opp i plenum (Lauvås og Lauvås 2004:77-78).

I et samarbeid vil rolleutforming hos aktørene bli justert dem imellom og rollene blir forhandlet om underveis i samarbeidet. Dersom det er en taus forhandling om utforming av rollene i det sosiale nettverket, kan det resultere i stereotypiske og uklare meninger omkring forventninger til rollene. For å unngå uenighet om rolleutforming er det derfor viktig med kommunikasjon, da kommunikasjon kan bidra til at aktørene blir enige om rolleutforming (Lauvås og Lauvås 2004:77). Lauvås og Lauvås (2004:77-78) hevder at det er viktig å avklare rollene i et samarbeid. Avklaring av rolleutforming bør favne hvilket ansvar rolleinnhaveren har, hvilke arbeidsoppgaver rollen innebærer, funksjoner og plikter som ligger i rollen. Det er først og fremst brukernes behov som skal ivaretas og ikke rolleinnhaverens, og det er derfor

viktig med klare roller for å sikre at brukeren får det tilbudet eller oppfølgingen han/hun har krav på (Lauvås og Lauvås 2004:77-78).

Roller som er gjensidig definert i forhold til hverandre, blir kalt for komplementære roller. Et eksempel vil være veileder i NAV- flyktning. Komplementære roller er basert på et interessefelleskap der de gjensidige forventningene mellom partene styrer relasjonen. Det er oftest en sterk part i et rollepar. For eksempel i forholdet mellom lærer og elev, er det sjeldent at eleven er den sterke part. I større organisasjoner eller instanser er det enkeltpersoner eller yrkesgrupper som har en sterk posisjon. Den som innehar en sterk posisjon har større rom for å utforme sin egen yrkesrolle slik den vil, og kan i større grad påvirke de andre rollene i samarbeidet (Lauvås og Lauvås 2004:73).

Erving Goffman kan plasseres innen symbolsk interaksjonisme som er en av hovedretningene innen mikrointeraksjonismen. Denne retningen bygger på pragmatisme som særlig ser på menneskets kjennetegn som språk, kunnskap, tenkning og symboler, som mennesker har utviklet for å håndtere sine omgivelser (Aakvaag 2008:65). Goffman fokuserer blant annet på den refleksive aktøren og rolleovertagelse, og er blant annet kjent for sine analyser av interaksjonsmekanismer som oppstår blant aktører i hverdagslivet (Aakvaag 2008:71). Perspektivet benytter begreper fra teateret: aktører, scene, publikum etc. Begrepene kan anvendes i analyser av sosiale situasjoner (Aakvaag 2008:75).

Goffman tenker seg at aktører i det sosiale liv er som skuespillere som spiller på en scene. Det skilles mellom front stage og back stage. Front stage er der selve forestillingen skjer. Aktørene i front stage anvender ulike uttrykk som for eksempel ansiktsuttrykk og verbale uttrykk for å presentere seg selv på en bestemt måte (Aakvaag 2008:75). En slik fremstilling blir omtalt som inntrykksstyring, og har som mål å iscenesette en front som gir publikums ønskede resultater (Schiefløe 2003:324, Aakvaag 2008:75). Backstage er der forberedelsene til forestillingen utvikles. Backstage skiller seg fra front stage i både tid og rom. For eksempel kan en back stage være der en leder forbereder sitt innlegg til et møte i organisasjonen. Dersom de ansatte skulle ha vært til stede under forberedelsen av innlegget, altså vært med i back stage hadde dette svekket forestillingen (Aakvaag 2008:75). Ifølge Aakvaag (2008:75) hevder Goffman at vi alltid spiller roller i sosiale situasjoner. Vi spiller rollene for å fremheve eller fremkalle et spesielt inntrykk hos publikum. På den måten hevder Schiefløe (2003) at forholdet mellom front stage og back stage kan brukes til å stille spørsmål ved «[...] hvordan vi som aktører «egentlig er»» (Schiefløe 2003:327).

I neste avsnitt presenterer jeg kort Løchens (1976) begreper om idealer og realiteter som bygger på Yngvar Løchens studie på Dikemark sykehus på 1960-tallet.

2.2 Idealer og realiteter

Fokuset på idealer og realiteter vil være en gjennomgående tilnærming i analysen. Begrepene vil bli benyttet både på individ, gruppe- og på et overordnet nivå. Tilnærmingen vil bli brukt i analysen både på de ansatte i den kommunale enheten og ansatte i det lokale NAV-kontoret med tilhørende ledere. Samtidig vil jeg også bruke tilnærmingen til å analysere hvordan lovverket i introduksjonsordningen og pålegget fra staten om et hurtigspor fungerer i praksis ved bruk av begrepene idealer og realiteter.

I boka «Idealer og realiteter i et psykiatrisk sykehus» skiller Løchen (1976) mellom begrepene idealer og realiteter. Ideal kan sies å være et sett av oppfatninger om hvordan ting bør være, mens realiteter er hvordan det faktisk fungerer i praksis (Løchen 1976). Ideal kan for eksempel være oppfatninger som de ansatte i NAV og den kommunale enheten har med seg når de møter flyktninger. Ideal kan også være de oppfatningene regjeringen og staten har til hvordan de ansatte i NAV og kommunene skal arbeide med flyktninger. På bakgrunn av min problemstilling og forskningsspørsmål, vil jeg benytte begrepsparet når jeg skal diskutere hvordan samarbeidet om flyktninger mellom NAV og kommunen er organisert.

Staten har utformet et omfattende lovverk når det gjelder introduksjonsordningen, og vil i denne besvarelsen bli behandlet som et *ideal* fra statens side. Hurtigspor kan også være et ideal fra statens side, da staten/regjeringen har utvist et ønske om å få flere flyktninger raskere i arbeid (Samarbeidserklæring 2016). Selv om det er et ideal fra det jeg vil kalle et overordnet nivå og/eller politisk nivå, er det likevel ikke slik at idealene nødvendigvis svarer til praksisen, altså realiteten. Det er sentralt å få frem hvordan lovverk, samarbeidserklæringer og rundskriv danner idealer for hvordan man skal arbeide med flyktninger, men at realitetene ikke nødvendigvis svarer til de idealene som har blitt fremsatt.

2.3 Koordinering

Koordinering er et utydelig begrep, og det eksisterer flere definisjoner av det. Knudsen (2004:24) lener seg på Mulford og Rogers' (1982) definisjon, og skriver at det er «en prosess hvorved to eller flere organisasjoner skaper eller bruker beslutningsregler som er utformet med sikte på kollektiv opptreden i et felles handlingsmiljø» (Mulford og Rogers 1982, sitert i Knudsen 2004:24).

Interorganisatorisk koordinering, altså koordinering mellom organisatoriske enheter, benyttes på fenomener som samhandling, nettverksbygging, kommunikasjon og samarbeid for å nevne noen (Knudsen 2004:25). Ifølge Knudsen (2004:25) er interorganisatorisk koordinering nødvendig i den offentlige sektor, da koordineringen kan bidra til utvikling av kompetanse og økt kapasitet. Interorganisatorisk koordinering handler ofte om selvstendige enheter innen offentlig sektor, der hovedtanken er at koordinering ikke kan gjennomføres gjennom den ordinære linjeledelsen, og det må derfor ligge et samarbeid til grunn. Samarbeid er i likhet med koordinering et utydelig begrep. I denne besvarelsen vil samarbeid innebære at de selvstendige enhetene er kapabel til å endre sin (politikk) og atferd, slik at samhandlingen med andre selvstendige enheter kan skje uten konflikt, rasjonelt, uten konkurranse. Formålet er at de selvstendige enhetene skal kunne utnytte ressursene på en best mulig måte, og å ha best mulig ytelse totalt sett (Knudsen 2004:26).

Koordinering kan finne sted hvor som helst, altså både lokalt, regionalt, nasjonalt. Koordinering kan skje med eller uten påtrykk fra staten. Ifølge Knudsen (2004:26) kan dette forstås ut fra både et *utvekslingsperspektiv* og *mandatperspektiv*, der utvekslingsperspektivet handler om at koordineringen foregår uten påtrykk ovenfra, altså at aktører frivillig inngår et samarbeid med hverandre. Aktørene i et utvekslingsperspektiv ser nytten av å samarbeide med andre aktører, da de er avhengige av de andre aktørene for å kunne realisere sine mål. Et slikt samarbeid må derfor lønne seg. I andre tilfeller kan det overordnede nivå pålegge koordinering. At noen ovenfra pålegger et samarbeid, er i dette tilfellet et mandatperspektiv. I denne besvarelsen vil for eksempel den overordnede instansen være regjeringen som har pålagt landets kommuner og arbeids- og velferdsetaten til å samarbeide om introduksjonsordningen (Rundskriv Q-27/2015). Det å bli pålagt et samarbeid ovenfra, kan skape mer konflikter og spenninger enn frivillig koordinering (Knudsen 2004:35). Dette har en sammenheng med at koordinering er ressurskrevende. Det krever møtevirkosomhet, planlegging og forhandlinger, for å nevne noen. I noen tilfeller kan det forekomme sabotasje «[...] Oppfatter enhetene at «investeringskostnaden» ikke står rimelig i forhold til hva de får igjen, vil det mange tilfeller således være enkelt å sabotere eller trenere overordnede forsøk på utvidet samhandling» (Knudsen 2004:36). Selv om aktører kan motsette seg, og prøver å sabotere koordinering ovenfra, viser derimot Knudsen (2004:37) til tidligere forskning utført av Aldrich (1976) og Hall et al. (1977). Aldrich fant at mandatskoordinering har en positiv sammenheng med samhandling, mens Hall et al. fant at «[...] både behov for

ressursutveksling, formell samarbeidsavtale og juridisk mandat hadde positiv virkning på faktisk samhandlingsnivå» (Hall et al. (1997) i Knudsen 2004:37).

For at et samarbeid skal lykkes er det mange faktorer man må ta i betraktning. I det følgende skal jeg fokusere på tre «suksess»-kriterier og/eller premisser for samarbeid. Knudsen (2004:43) hevder at a) domenekompatibilitet, b) ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet, c) mandatkompatibilitet, er tre elementer som kan bidra til at et samarbeid skal lykkes.

a) Domenekompatibilitet handler om enhetenes oppgaver. For å kunne ivareta de eksisterende domene, kreves det at enhetene gjør en god jobb, har ressurser og å utveksle sine ressurser med andre enheter. Man kan også benytte ekstern støtte, politiske midler etc. Alle enheter som søker å ivareta sine domeneinteresser benytter ressurser. I og med at det er flere organisasjoner eller selvstendige enheter som gjør dette samtidig, kan det oppstå konflikt og konkurranse – det er mange om beinet. Knudsen (2004:44) skisserer tre typer domener, og beskriver hvorfor/hvorfor ikke de fungerer i et samarbeid mellom selvstendige enheter. De tre typer domener er: 1) overlappende domene, 2) ingen overlappende domener 3) delvis overlappende domene. Ofte er det slik at oppstår konkurranse og konflikt i de tilfellene der enhetene har 1) overlappende domene, altså at de opererer innenfor samme geografiske område og utøver noenlunde lignende oppgaver, det være seg to enheter som arbeider med samme klientgruppe. I og med at enhetene arbeider med samme type klientgruppe, og utøver de samme funksjonene på samme sted, vil de ofte ha like ressurser. Siden de har like ressurser, vil enhetene med andre ord ikke ha så mye å tilby hverandre. 2) Enheter som ikke har noen form for overlapping, og som ikke har noe til felles med hensyn til geografisk område eller funksjon, har også i likhet med overlappende domene lite å tilby hverandre, da de rett og slett er *for* forskjellige. Den mest formålstjenlige situasjonen for samarbeid er 3) delvis overlappende domene. Delvis overlappende domene forekommer der enheter kan utnytte og utfylle hverandres kompetanser. Enhetene vil her kunne ta hånd om samme brukergruppe, da enhetene kan tilby forskjellige tilbud på samme lokasjon. Sammenlignet med de to andre formene for domene, vil man innen delvis overlappende domene ha nytte av samarbeid, og ha mindre konflikter. «Første betingelse for at samarbeid skal ha livets rett, er altså at samarbeid må være nyttig ut fra fordelingen av oppgaver mellom de forskjellige enhetene» (Knudsen 2004:44).

b) Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet er den andre betingelsen som må foreligge i et vellykket samarbeid. Ideologisk kompatibilitet innebærer oppfatninger om hva som er gode arbeidsmåter, oppfatninger om hva enheten står for og hva andre potensielle samarbeidsenheter står for. Kvalitetsmessig kompatibilitet handler om vurdering av hverandres prestasjonsnivå faglig sett. Kvalitetsmessig kompatibilitet handler ikke nødvendigvis om best kompetanse og høyest faglig nivå, men at man bør ha lignende kvalitetsnivå. Det har sammenheng med respekten for hverandres arbeid, noe som vil være sentralt i et samarbeid. Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet henger nært sammen, da for eksempel enhet A har sympati for enhet B's ideologi, vil føre til at aksepten for hverandre vil være større, noe som kan resultere i et styrket samarbeid (Knudsen 2004:44-45).

c) Mandatkompatibilitet er den tredje betingelsen. Som tidligere vist via mandatperspektivet, handler det om et pålegg om samarbeid ovenfra. Mandatkompatibilitet følger samme logikk som mandatperspektivet. I noen tilfeller kan det være nødvendig med et påtrykk ovenfra for å få til et funksjonelt og hensiktsmessig samarbeid. Mandatet kan realiseres på flere måter, for eksempel via et direktiv om at enhetene skal samarbeide om enkelte oppgaver. Mandatet kan også gi en av enhetene rett til å kontrollere at koordineringen faktisk finner sted etc. For at de selvstendige enhetene skal lykkes med interorganisatorisk koordinering, må det være et behov for det. Som Knudsen skriver «Det må være nyttig å samarbeide!» (Knudsen 2004:51).

Som både mandat og utviklingsperspektivet viser, kan koordinering ta ulike former, men man kan spørre: hvordan styres koordineringen? Ifølge Andreassen og Fossestøl (2014) skjer samstyring via interorganisatorisk koordinering. Hva er så samstyring? I neste avsnitt presenterer jeg begrepet samstyring. Begrepet har røtter i governance-litteraturen, og er sentralt i litteraturen omkring offentlig styring (Røiseland og Vabo 2008).

2.4 Samstyring

Røiseland og Vabo (2012) bruker begrepet samstyring som kan defineres som: «[...] *den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*» (Røiseland og Vabo 2012:21). På den måten vil samstyring omfatte ulike, men mer eller mindre likeverdige aktører som samarbeider om et problem eller en oppgave, og at dette samarbeidet har relevans for offentlig styring. Som definisjonen tilsier, har samstyring og samarbeidet en tilknytning til offentlig styring (Røiseland og Vabo 2012:21).

Samstyring oppstår der aktører handler sammen eller samarbeider om en oppgave. Samstyring omfatter både vertikale og horisontale relasjoner. Vertikale relasjoner er i dette tilfellet ikke bygd på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold mellom aktørene:

«[...] vertikal samstyring innebærer imidlertid at oppgaver og ansvar ikke bare er delt og avhengige av samarbeid mellom formelle styringsnivåer, men også horisontalt mellom aktører eller organisasjoner som er offentlige, semioffentlige og ikke-offentlige» (Røiseland og Vabo 2012:22).

De vertikale og de horisontale relasjonene innen samstyring kommer altså til uttrykk gjennom ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike styringsnivåer (Røiseland og Vabo 2012:22).

Ifølge Røiseland og Vabo (2012:22) er det er tre ulike aspekter innebygd i definisjonen av samstyring. Det første aspektet omhandler gjensidig avhengighet, hvilket innebærer at aktørene forsøker å oppnå noe som kun kan oppnås i fellesskap, det være seg problem eller en pålagt oppgave de skal løse sammen. «Samstyring er et slags spleiselag, der ulike aktører bringer inn ulike typer ressurser» (Røiseland og Vabo 2012: 22). Med ressurser menes det blant annet lokalkunnskap, ekspertise og penger (Røiseland og Vabo 2012:22). I mitt tilfelle kan det være at NAV har kunnskap om ulike virkemidler og tiltak i regi av NAV, mens den kommunale enheten har ekspertise og kunnskap om flyktningene i introduksjonsprogrammet. Ifølge Røiseland og Vabo (2012:22) vil avhengigheten mellom de ulike aktørene, i dette tilfellet det lokale NAV-kontor og den kommunale enheten variere, da de har ulike ressurser og er organisert slik at de har ulike oppgaver de skal forsøke å løse.

Det andre aspektet handler om at beslutninger relatert til samstyring må være basert på diskurs eller forhandlinger. De involverte aktørene må være i stand til å diskutere seg frem til løsninger som alle kan slutte seg til. I offentlig sammenheng vil en slik måte å forhandle på være problematisk, da det offentlige ofte anvender harde styringsmidler som for eksempel lover og regler. Når det offentlige samstyrer, altså prøver å løse en oppgave sammen med andre, må det anvendes andre virkemidler. I stedet for å styre gjennom regler og lover, må man initiere samstyring ved bruk av myke styringsmidler og ledelse. Maktbruk i form av direktiv, rundskriv og lover er altså ikke en effektiv måte å forhandle på når man skal skape samstyring. Dersom man anvender makt, kan man risikere at sentrale aktører som innehar sentrale ressurser kan trekke seg fra fellesskapet (Røiseland og Vabo 2012:23).

Det tredje aspektet fremhever at samstyring er et forsøk på å oppnå, og å få til noe. «Det er en *planlagt og målorientert* aktivitet, ikke bare et fellesskap av aktører som tilfeldigvis finner

sammen» (Røiseland og Vabo 2012:23). I denne sammenheng har for eksempel NAV fått et politisk pålegg om å etablere en hurtigsporordning for å få flere flyktninger ut i arbeid (Samarbeidserklæring 2016), mens kommunen har ansvar for introduksjonsordningen har ansvar for å kvalifisere flyktninger til utdanning og/eller arbeid (Introduksjonsloven 2003). På den måten har både NAV og kommunen et felles mål – nemlig å få flere flyktninger raskere ut og kvalifisert til arbeidslivet. For å få til en funksjonell samstyring, hevder Røiseland og Vabo (2012) at man må utforme strategier, velge virkemidler, fastsette mål og at forskjellige aktiviteter må koordineres (Røiseland og Vabo 2012:23).

I det neste avsnitt presenterer jeg nettverksstyring. Nettverksstyring har flere likheter med samstyring, men innebærer også noen interessante elementer som samstyring ikke har.

2.5 Nettverksstyring

Sørensen og Torfing (2005) har sett på hvordan styring utspiller seg i nettverk. Deres definisjon av nettverksstyring er som følger:

«1) En relativ stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt set autonome aktører, 2) som interagerer og forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger, 3) der finder sted inden for et institutionalisert fællesskab, 4) som er selvregulerende inden for rammer, der ofte sættes af de politiske myndigheder, og 5) i en bred forstand bidrager til den offentlige styring». (Sørensen og Torfing 2005:15).

Styringsnettverk dannes ved at ulike parter og aktører går sammen for å løse en oppgave i fellesskap. Formålet med et styringsnettverk kan enten være å realisere et spesifikt mål (resultat-orientert) eller å danne nettverksrelasjoner (prosess-orientert). Aktørene i et styringsnettverk er for det første avhengige av hverandres ressurser og kunnskap for å kunne løse oppgaven. For det andre er aktørene autonome, de handler uavhengig av hverandre, da de ikke har konkrete instruksjoner å forholde seg til (Sørensen og Torfing 2005:15).

I denne studien kan for eksempel et styringsnettverk bestå av den kommunale enheten som arbeider med å kvalifisere flyktninger og NAV og deres arbeid med hurtigspor.

Styringsnettverket opprettholdes av gjensidige forpliktelser og tillit mellom de berørte partene. På den måten er styringsnettverk preget av horisontale relasjoner. Aktørene påvirker hverandre gjennom forhandlinger. Det finnes ulike typer forhandlinger. Forhandlingene finner sted innenfor et institusjonalisert fellesskap. Sørensen og Torfing (2005:15-16) introduserer interessebaserte forhandlinger og konsensussøkende diskusjoner. Interessebaserte forhandlinger innebærer at alle aktørene gir og tar. Diskusjoner som søker konsensus handler

om at de ulike aktørene prøver å danne en felles målsetning eller et felles grunnlag i forhandlingene. Hvordan forhandlingene utspiller seg kan variere, det kan både være skjult og åpenlys maktutøvelse. På den måten, hevder Sørensen og Torfing (2005:15-16) at det sjeldent vil være full enighet i forhandlingene. Ifølge Sørensen og Torfing (2005:17) er det avgjørende at styringsnettverk er involvert i offentlig styring. Offentlig styring er i dette tilfellet definert i bred forstand, altså at offentlig styring omfatter utvikling av verdier, institusjoner, visjoner, problemforståelser og spesifikke tiltak, som på en eller annen måte prøver å løse det som blir omtalt som offentlige problemer (Sørensen og Torfing 2005). På den måten kan nettverksstyring være et fruktbart perspektiv når man skal se hvordan et samarbeid fungerer, da nettverksstyringen både omfatter relasjoner, fellesskap og forhandlinger i offentlige instanser.

Røiseland og Vabo (2012:23), hevder at det ikke eksisterer en avgrensbar og enkel teori om samstyring. Snarere kan man trekke på en rekke teoritradisjoner som kan tilknyttes samstyring. En av disse er blant annet nettverksstyring. Definisjonen av nettverksstyring og samstyring ligger tett mot hverandre. Samstyring tar utgangspunkt i de tre aspektene: gjensidig avhengighet, forhandlinger/diskurs, målorientert og planlagt aktivitet (Røiseland og Vabo 2012:25), mens Sørensen og Torfing (2005:15) definerer et styringsnettverk som: horisontale, men gjensidig avhengige aktører som operasjonelt sett er autonome, men som forhandler innenfor et institusjonalisert selvregulerende fellesskap og som bidrar til den offentlige styring (Sørensen og Torfing 2005:15). Man ser altså at begrepene 'gjensidig avhengighet' og 'beslutninger gjennom forhandlinger' er gjennomgående i begge definisjonene. Ifølge Røiseland og Vabo (2012:25) antyder Sørensen og Torfings (2005) henvisning til et institusjonalisert fellesskap, at definisjonen også omfatter prosesser som foregår internt i nettverkene, noe samstyring ikke gjør. Nettverksstyring vil altså bidra til å fremheve ulike aspekter ved samstyring. Det vil derfor være en fordel å kombinere for eksempel nettverksstyring og samstyring, da flere perspektiver på samstyring kan være mer visende enn å anvende samstyring som perspektiv alene (Røiseland og Vabo 2012:27).

Over har jeg gjennomgått ulike perspektiver og teorier som handler om rolleteori, herunder begrepene front stage og back stage, begrepsparet idealer og realiteter, koordinering og samarbeid, samstyring, nettverksstyring, I presentasjonen av det teoretiske rammeverket har jeg blant annet fremhevet at samstyring og nettverksstyring er teorier som innehar lignende elementer, men som likevel kan bidra til å komplementere hverandre. Før jeg begynner empiri- og analysekapitlene vil jeg nå presentere og begrunne mine valg av metode og design,

og å redegjøre for hvordan disse valgene bidrar til å besvare min problemstilling og mine forskningsspørsmål.

3. Metode

I dette kapitlet redegjør jeg for hvordan studien min ble utarbeidet og gjennomført. Først vil jeg beskrive min rolle i forskningsprosjektet. Her vil jeg vise hvordan min studie skiller seg fra forskningsprosjektet som helhet, og hvordan vi i forskningsprosjektet har samarbeidet om utarbeidelse av sentrale skriv som for eksempel informasjonsskriv og datahåndteringsplan som beskriver hvordan det innsamlede datamaterialet skal håndteres.

Videre presenterer jeg studiens metode, og begrunner valg av metode. Her introduserer jeg studiens utvalg, og forklarer hvordan jeg rekrutterte mine informanter og presenterer disse. Videre vil jeg beskrive hvordan jeg og min veileder gjennomførte intervjuene. Her vil jeg redegjøre hvordan jeg utformet intervjuguidene, forberedte meg i forkant av intervjuene, samt beskrive tanker om hva jeg ønsket å få ut av intervjuene. Til slutt vil jeg introdusere noen av utfordringene vi møtte da vi gjennomførte intervjuer, å diskutere disse opp mot etikk og relevant teori.

Mot slutten av kapitlet beskriver jeg analyseprosessen, altså hvordan jeg har bearbeidet det innsamlede datamaterialet. Jeg vil introdusere temasentrerte og personsentrerte tilnærminger, samt diskutere hvordan tilnærmingene vil være relevant for min studie. Endelig reflekterer jeg over studiens validitet, reliabilitet og metodebegrensninger.

3.1 Min rolle i forskningsprosjektet

Da jeg begynte å utforme mitt prosjekt, hadde jeg et ønske om å få bedre kunnskap og forståelse for hvordan samarbeid om flyktninger og arbeidsinkludering i større organisasjoner og instanser fungerer. På bakgrunn av min interesse for arbeidsliv, arbeidsinkludering og innvandring, fant jeg det interessant å være en del av et større forskningsprosjekt som nettopp ser på innvandring og arbeidsinkludering, herunder et hurtigspor.

Jeg utformet en problemstilling som handler om hvordan samarbeidet mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger er organisert. For meg er det viktig å få frem hvordan instansene er organisert, og hvordan samarbeidet mellom dem fungerer. For å få større innsikt i- og å kunne gå i dybden på hvordan samarbeidet fungerer, fremfor hvor mange som samarbeider om et hurtigspor, valgte jeg å benytte intervju som metode.

I denne studien har jeg valgt å intervju ansatte i kommunen og NAV med tilhørende ledere. En årsak til at jeg valgte å intervju ledere, var basert på en antakelse om at ledere kan ha en annerledes forståelse for hvordan det er å samarbeide med en annen instans, sammenlignet med de som arbeider direkte med flyktninger – altså de «på gulvet». En annen årsak til at jeg ønsket å intervju aktører på ledelsesnivå, er en antakelse om at de på ledernivå kan fortelle noe *mer* om hvordan for eksempel sektoren er organisert og hvorfor det er organisert slik. Å intervju ledere var et selvstendig valg, og var ikke en del av forskningsprosjektets opprinnelige plan. Siden jeg ønsket å gå i dybden på områdene: organisering, samarbeid og eventuelle utfordringer i samarbeidet, utformet jeg en intervjuguide (se vedlegg) som var spesielt rettet mot mine interesseområder: organisering, samarbeid og eventuelle utfordringer. Jeg transkriberte selv samtlige av intervjuene av de ansatte og lederne i det lokale NAV-kontor og i kommunen.

Innledningsvis nevnte jeg at denne besvarelsen er en del av et større forskningsprosjekt. I forskningsprosjektet som helhet har vi utarbeidet et informasjonsskriv som ble sendt ut i forkant av intervjuene med informantene. Informasjonsskrivet (se vedlegg) inneholder blant annet en generell beskrivelse av forskningsprosjektet som helhet, hvor lang tid intervjuene tar, en beskrivelse av hva som skjer med den innsamlede informasjonen, og at det er frivillig å delta i studien. Informasjonsskrivet ble gjennomgått i alle intervjuene for å sikre at informantene hadde fått god informasjon om både min studie og forskningsprosjektet som helhet. I henhold til god forskningspraksis ble det understreket i gjennomgangen av informasjonsskrivet at det var frivillig å delta, og at man kunne trekke seg når som helst, uten å skylde noen forklaring på hvorfor (NESH 2016). Forskningsprosjektet har sendt søknad til norsk senter for forskningsdata (NSD) for godkjenning av prosjekt, der søknaden har blitt godkjent for både mitt prosjekt og forskningsprosjektet som helhet (se vedlegg). Det har også blitt utformet en datahåndteringsplan som beskriver hvordan man skal transkribere det innsamlede datamaterialet, hvordan man oppretter kodingsnøkler til informantene for å sikre anonymitet, og regler for hvordan man skal oppbevare det innsamlede datamateriale. Forskningsprosjektet som helhet har valgt å intervju flyktninger, arbeidsgivere, NAV-ansatte og kommunalt ansatte. Min studie, har som tidligere nevnt, et hovedfokus på NAV-ansatte, kommunalt ansatte og ledere i både kommunen og NAV.

3.2 Valg av metode

Kvalitativ forskning handler blant annet om at man ønsker å få vite noe mer om hvordan noe framstår, utvikles, gjøres eller sies. Man kan eksempelvis være opptatt av å forstå, fortolke eller beskrive aktørers erfaringer (Brinkmann og Tanggaard 2012:11). Dette var utgangspunktet for min studie. Jeg ønsket blant annet å få bedre forståelse for hvordan et samarbeid mellom en utvalgt kommune og NAV-kontor er organisert, og hvordan denne organiseringen fungerer med utgangspunkt i arbeidsinkludering og flyktninger. Jeg ønsket også å få bedre forståelse for hvordan aktørene i instansene opplever samarbeidet, og dermed falt valget på en kvalitativ metode. For å kunne besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål valgte jeg å intervju ansatte i NAV og kommunen med tilhørende ledere. Ifølge Brinkmann og Tanggaard (2012:17) er intervju blant annet en måte å få kunnskap om individers opplevelser og innblikk i deres livsverden. Som følge av min problemstilling, var det sentralt for meg å få innblikk i informantenes livsverden, da jeg ønsket å få skildringer av personers opplevelse og erfaringer av hvordan det er å samarbeide med en annen instans, og beskrivelser av hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Da jeg skulle gjennomføre intervjuene visste jeg lite om hvordan instansene var organisert. Dette har blant annet en sammenheng med at det er kommunene selv som velger hvilke kommunale oppgaver som skal tillegges de lokale NAV-kontor. På den måten vil det lokale NAV-kontor ifølge Fimreite (2011:10) være forskjellig fra kommune til kommune. Selv om jeg prøvde å være lite forutinntatt i forkant av intervjuene, hadde jeg likevel en førforståelse om at det kunne være noe utfordringer til stede i kontorene. Min førforståelse er basert på tidligere forskning og relevant litteratur, som har hevdet at myndighetenes (Fimreite 2011:11) lovpålagte partnerskap mellom kommune og NAV kan by på utfordringer.

Å stille spørsmål og få gode svar i et intervju kan være vanskelig. Den analytiske prosessen med å forstå informanten kan også være utfordrende, da man aldri kan sette seg inn i informantens ståsted og oppleve det informanten beskriver (Brinkmann og Tanggaard 2012:19-20). Når det gjelder hva intervjudataene egentlig sier noe om, finnes det flere ulike perspektiver man kan anvende. Man kan for eksempel innta et positivistisk perspektiv som hevder at intervjudata gir informasjon om informantenes ytre verden, eller man kan anvende et konstruktivistisk perspektiv. Det innebærer at man anser det innsamlede datamaterialet som et resultat av interaksjonen mellom informant og forsker (Thagaard 2013:95). Det finnes derimot et perspektiv som ligger mellom det positivistiske og det konstruktive perspektivet. Dette perspektivet fremhever interaksjonen mellom informant og forsker. Den sosiale

interaksjonen mellom informant og forsker bidrar blant annet til utvikling av kunnskap basert på informantens tidligere erfaringer. På den måten reflekterer intervjuet relasjonen som dannes mellom forsker og informant i fellesskap. Perspektivet fremhever også betydningen av informantens uttrykk for erfaringer og kunnskaper som bygger på hans eller hennes sosiale og kulturelle omgivelser. «De som intervjues, formulerer seg på måter som preges både av kulturelle mønstre og av hvordan personene har presentert seg selv i tidligere situasjoner» (Thagaard 2013:96). På den måten har vi alle det som blir omtalt som et personlig repertoar av fortellinger, der fortellingene gir premisser for hvordan man beskriver seg selv når man har en samtale med en annen person (Thagaard 2013:96). Denne oppgaven plasserer seg innenfor perspektivet som står i mellomposisjon til det positivistiske og det konstruktive perspektivet. Jeg antar at intervjuet er informantenes sted til å dele synspunkter og erfaringer, samtidig er jeg klar over at intervjusituasjonen kan bidra til å påvirke hvor dypt og inngående informantene ønsker å dele når det gjelder deres egne erfaringer og synspunkter.

3.3 Utvalg og rekruttering

I denne studien har jeg intervjuet ansatte i den kommunale enheten som arbeider med introduksjonsprogrammet, ansatte i det lokale NAV-kontor, og ledere både i kommunen og i NAV. Når det gjelder de ansatte i det lokale NAV-kontor, har jeg intervjuet både statlige og kommunalt ansatte. Dette har en sammenheng med hvordan det lokale kontoret er organisert. Organiseringen av det lokale kontoret vil bli presentert senere i oppgaven.

Utvalget mitt er 15 informanter, derav seks kommunalt ansatte og åtte NAV-ansatte inkludert ledere i både kommunen og det lokale NAV-kontor, i tillegg til en ansatt hos fylkesmannen. Det var viktig for meg å ikke ha et *for* omfattende utvalg, da store utvalg kan føre til at man får et *for* omfattende datamateriale. En grunnregel når det gjelder intervjuer, er å heller gjøre få intervjuer og gjennomanalysere disse fremfor mange intervju. Å gjennomføre mange intervju kan føre til at man ikke får utarbeidet en sammenhengende analyse som er nyskapende. For mange intervju kan også føre til at man ikke får fortolket materialet godt nok (Brinkmann og Tanggaard 2012:21). Dyperegående analyser av det innsamlede datamaterialet er både ressurs – og tidkrevende (Thagaard 2013:65). På grunn av både ressurs- og tidsmessige årsaker kom jeg til et punkt der jeg måtte stoppe. Jeg valgte å stoppe, da jeg følte at flere intervju ville ha ført til et altfor stort datamateriale, noe som kunne ha påvirket den dyperegående analysen. Ikke minst var det å få rekruttert informanter tidkrevende. Et prinsipp som står sentralt i kvalitative studier, er at utvalget skal være anvendelig til å kunne undersøke problemstillingen (Thagaard 2013:65). Det sentrale for meg var derfor ikke å få flest

informanter, men heller velge de informantene jeg anså som sentrale for min problemstilling og forskningsspørsmål, slik disse kunne besvares på best mulig måte.

Flesteparten av intervjuene ble gjort på to ulike tidspunkter høsten 2017, og ett intervju ble gjennomført i januar 2018. Intervjuene har blitt gjennomført av både meg og min veileder. Dette har en sammenheng med at vi begge to er med i forskningsprosjektet. Jeg skulle derfor både samle inn data til min studie og til forskningsprosjektet.

Samtlige av informantene jeg kontaktet ble kontaktet pr. telefon, fordi jeg ønsket å gi de grundig informasjon om studien min og forskningsprosjektet. Ved å kontakte informantene på telefon, fikk jeg muligheten til å danne meg et inntrykk av hvordan informantene er, og hvorvidt de var interessert i å delta. Da jeg ringte de potensielle informantene var det viktig for meg å få fastsatt tidspunkt for intervju, og sted for hvor vi skulle gjennomføre intervjuene. Dette har en sammenheng med at vi hadde begrenset med tid, da vi hadde kun et par dager til rådighet ved hvert besøk. Ved å kontakte informantene på telefon fikk jeg også uttrykt at det var frivillig å delta, og at man kunne trekke seg når som helst. Jeg uttrykte også at intervjuene ville bli anonymisert, slik at man ikke er gjenkjennbar for andre personer. Underveis i telefonsamtalene med informantene benyttet jeg meg av snøballmetoden. Jeg spurte informantene om de hadde noen tips til andre potensielle informanter. Etter hvert nådde jeg et metningspunkt, da flere av informantene nevnte de samme navnene. I alle telefonsamtalene ble det til slutt spurt om de ønsket å få tilsendt en mail med informasjonsskriv og relevant informasjon i forkant av intervjuet, slik at de kunne få en mer helhetlig beskrivelse av forskningsprosjektet. Alle informantene jeg kontaktet på telefon takket ja til dette. Mailen inneholdt både tidspunkt for intervju og hvor intervjuet skulle gjennomføres. Det ble også påpekt i mailen at intervjuene ikke krevde forberedelser, da vi ønsket at informantene ikke skulle komme *for* forberedt til intervjuet. Til slutt påpekte jeg i mailen at jeg ønsket tilbakemelding på at informantene hadde mottatt mailen. På den måten fikk jeg sikret at informantene hadde fått informasjonsskrivet, og at tidspunkt, dato og sted var korrekt oppført. Samtlige informanter viste interesse og var positive til min studie og forskningsprosjektet. De informantene jeg ikke kontaktet pr. telefon ble enten kontaktet på mail eller rekruttert mens vi var på besøk hos instansen.

Av de vi intervjuet som tilhører den kommunale enheten som arbeider med introduksjonsprogram, var tre av disse på ledernivå. Vi intervjuet blant annet kommunalsjefen som er den øverste lederen for sektoren som omfatter både NAV og den kommunale enheten og rådgiveren for sektoren. Vi intervjuet også lederen innad den kommunale enheten som har

ansvar for introduksjonsprogrammet. Det ble også intervjuet tre programrådgivere som har blant annet ansvar for bosetting, og oppfølging og veiledning av flyktninger. Den siste informanten er en ansatt hos fylkesmannen.

Fire av de vi intervjuet i det lokale NAV-kontor er på ledernivå. To av informantene er/har vært leder i NAV. Når jeg skriver er/har vært, er det fordi det lokale NAV-kontor fikk ny NAV-leder i perioden vi gjennomførte datainnsamlingen. De to andre informantene på ledernivå er nestleder for den statlige delen, og fagansvarlig for den kommunale delen i NAV. Når det gjelder de resterende informantene, intervjuet vi to veiledere i NAV, der den ene har en todelt stilling, hvilket innebærer at vedkommende både skal arbeide som veileder og arbeide med et hurtigspor. De to siste informantene som går under kategorien NAV-ansatte er personer som arbeider/har arbeidet i NAV Fylke.

3.4 Gjennomføring av undersøkelsen

I tråd med problemstillingen og forskningsspørsmålene mine, var jeg under intervjuene ute etter informasjon om hvordan samarbeidet om integrering av flyktninger blir organisert mellom kommunen og NAV, hvordan arbeidsfordelingen mellom disse er, samt hvilke utfordringer organiseringen medfører og hvordan dette kan påvirke kommunens oppfølging av Rundskriv Q-27/2015 (2015). Jeg ønsket å få innsikt i hvordan samarbeidet mellom instansene fungerer, og hvordan de organiserer sitt arbeid i hurtigsporet.

Før vi (jeg og min veileder) gjennomførte intervjuene utformet jeg en intervjuguide (se vedlegg) til min studie. I tillegg til min intervjuguide forholdt jeg meg til intervjuguidene vi i forskningsprosjektet hadde utformet i fellesskap. Forskningsprosjektet hadde totalt fire intervjuguides som svarte til de ulike gruppene vi skulle intervjuer: NAV-ansatte (se vedlegg), kommunalt ansatte (se vedlegg), flyktninger og arbeidsgivere.

Da jeg skulle utarbeide min intervjuguide var det viktig for meg å lage spørsmål som var åpne, slik at informanten selv kunne peile seg inn på temaer som hun/han syntes var sentrale eller viktige. Intervjuguiden min var delvis teoristyrte og bygget i noen grad på tidligere forskning og litteratur som jeg hadde lest i forkant. Jeg hentet også inspirasjon fra intervjuguidene vi i forskningsprosjektet hadde utarbeidet i fellesskap, da flere av spørsmålene vi hadde utarbeidet handlet om de samme temaene og utfordringene jeg ønsket å se nærmere på. Både min og forskningsprosjektets intervjuguides var ordnet etter ulike temaer som skulle belyses, og var utformet med oppfølgingsspørsmål. Årsaken til at vi valgte å ta med oppfølgingsspørsmål, var fordi vi ønsket nyanserte beskrivelser av informantene som

kunne gi oss andre relevante dimensjoner som vi nødvendigvis ikke hadde klart å fange opp uten videre.

Alle intervjuguidene, inkludert min egen, var semistrukturert. Dette resulterte i at både min og forskningsprosjektets intervjuguider hadde fastlagte temaer, men at rekkefølgen på disse ble bestemt ut fra informantens beskrivelser/fortellinger underveis i intervjuet. Thagaard (2013:102-103) refererer til Rubin & Rubin (2012) som beskriver tre ulike modeller for hvordan intervjuguider kan formuleres. Den ene modellen kalles for tre-med-grener-modellen, her tenkes det at stammen symboliserer hovedtemaet, mens grenene representerer de bestemte temaene. I tre-med-grener-modellen har hvert tema oppfølgingsspørsmål.

Oppfølgingsspørsmålene har som hensikt å utdype temaene som blir tatt opp. Modellen er særlig egnet når man på forhånd har temaene klar som skal belyses i intervjuet (Thagaard 2013:102-103). Siden jeg og min veileder gjennomførte intervjuene i fellesskap, besluttet vi alltid hvem som skulle lede intervjuet før det startet. Ofte ble beslutningen om hvem som skulle lede intervjuet tatt før intervjuet begynte uten informanten til stede. En slik måte å fatte beslutning på, kan ses i sammenheng med Goffmans dramaturgiske perspektiv, (Aakvaag 2008:75) der beslutningen om hvem som skulle lede intervjuet ble tatt mens vi forberedte oss til å møte neste informant, altså back stage. Hadde vi begynt å diskutere hvem som skulle lede intervjuet med informanten til stede, ville det ifølge Goffman (i Aakvaag 2008:75) svekket forestillingen.

I intervjuene begynte jeg først å stille spørsmål ut fra tema, som for eksempel *hurtigspor*. I begynnelsen brukte jeg innledende spørsmål, det være seg «kan du si noe om hurtigspor?». Ved å benytte innledende spørsmål gir man informantene muligheten til å komme lettere i gang med fortellingen sin (Brinkmann og Tanggaard 2012:31). Jo flere intervju jeg ledet, jo mer oppmerksom ble jeg på at informantene vekslet mellom forskjellige temaer på egen hånd. I noen intervjuer opplevde jeg at informantene besvarte mine oppfølgingsspørsmål før jeg rakk å stille dem. For å trekke på Løchens (1976) begreper om idealer og realiteter, så var idealet å følge intervjuguiden og dets oppfølgingsspørsmål, mens i praksis ble oppfølgingsspørsmålene mindre anvendt enn hva intervjuguiden tilsier. For å sikre at alle temaene hadde blitt dekket gikk vi alltid gjennom intervjuguidene før intervjuet ble avsluttet. På grunn av at oppfølgingsspørsmålene varierte fra informant til informant, ble det svært forskjellige intervjuer. Noen intervju fokuserte for eksempel veldig mye på hurtigspor, mens andre intervju handlet mest om introduksjonsordningen for flyktninger. På den måten fikk vi dekket flere interessante aspekter som handler både om hvordan kommunen arbeider med

flykninger og introduksjonsordningen, og hvordan NAV arbeider med flykninger og hurtigspor.

Underveis i innsamlingen av datamaterialet oppstod det i noen tilfeller utfordringer. En av utfordringene var ivrige informanter som begynte å fortelle om sitt arbeid før vi hadde gått gjennom informasjonsskrivet og sikret informert samtykke. Informert samtykke er en av retningslinjene til Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). Samtykke innebærer at man skal sikre informantens frihet og selvbestemmelse, og hindre krenkelser av individets integritet. For at deltakeren skal kunne gi et fritt, informert og uttrykkelig samtykke, er det viktig at informasjonen om prosjektet kommer tydelig frem. At samtykket er fritt, innebærer at deltakeren har avgitt samtykke uten ytre press. Samtykket skal også være uttrykkelig, hvilket innebærer at deltakeren må gi et soleklart uttrykk for at de forstår hva deltakelse i studien innebærer (NESH 2016). I noen tilfeller fikk vi ikke muligheten til å gå igjennom informasjonsskrivet og innhente samtykke før det hadde gått noen minutter. At vi i noen tilfeller ikke fikk et informert samtykke før intervjuet startet, resulterte i at jeg ikke fikk slått på båndopptakeren, noe som førte til at potensiell data gikk tapt. Vi endte dermed opp med å avbryte de ivrige informantene midt i sine fortellinger for å få informert samtykke og informere dem om studien min og forskningsprosjektet som helhet. Det å avbryte informantene midt i fortellingene synes jeg var vanskelig, da jeg synes det er lite respektfullt. Samtidig skal det sies at de informantene som var ivrige og begynte å fortelle om sitt arbeid før vi hadde innhentet informert samtykke og gått gjennom informasjonsskrivet, hadde fått skrivet tilsendt på mail en uke i forkant av intervjuet. At informantene begynte å snakke idet vi kom inn døra, kan også være en indikator på at de samtykket til å delta, og at de er positive til min studie og forskningsprosjektet som helhet, og ønsker å dele sine synspunkter og erfaringer med oss. I henhold til Goffmans dramaturgiske perspektiv kan det derimot tenkes at noen av informantene spilte en rolle som viste iver for å skape et spesielt inntrykk hos publikum, i dette tilfellet meg og min veileder. Som Schiefloe (2003:327) skriver «Forholdet mellom front stage og back stage reiser et interessant spørsmål om hvordan vi som aktører «egentlig er»» (Schiefloe 2003:327). Man kan dermed stille seg spørrende om informantene faktisk var ivrige etter å fortelle om sitt arbeid og sine erfaringer, eller om det hele var et spill for galleriet. Det jeg ser i ettertid er at jeg burde ha avbrutt informantene så tidlig som overhode mulig slik at vi hadde fått gått igjennom informasjonsskrivet i fellesskap, sikre at informantene er innforstått med hva

han/hun begir seg ut på, og å spørre om det er greit at vi anvender båndopptaker under intervjuet.

En annen utfordring vi møtte på var negative holdninger mot enkeltpersoner. Etter vi hadde gjennomført de første intervjuene hadde jeg en følelse av at det var noe informantene prøvde å fortelle oss. Informantene var derimot vage i sine fortellinger og forklaringer på ulike spørsmål vi stilte. Jo flere informanter vi intervjuet, jo mer informasjon kom frem. Mye av informasjonen var negativ og rettet mot enkeltpersoner. Å forholde meg til de negative holdningene syntes jeg var vanskelig, da jeg ønsker å møte andre mennesker uten å være forutinntatt. Selv om negative holdninger kan bidra til å forklare hvordan og hvorfor samarbeidet er nettopp slik det *er*, ser jeg i ettertid at jeg heller burde ha stilt oppfølgingsspørsmål som handlet mer om arbeidet de ulike instansene utfører og hvorfor de utfører arbeidet slik.

3.5 Analyseprosessen

Transkribering

Da jeg skulle transkribere intervjuene måtte jeg ta høyde for at det innsamlede datamaterialet skulle anvendes både av meg og forskningsprosjektet. På forhånd hadde jeg og min veileder foreslått til forskningsgruppen at vi kunne benytte kodingsnøkler på informantene, da forskningsprosjektet som helhet har et omfattende datamateriale. For å kunne skille mellom informantene, og hvilke kommuner de tilhører valgte vi derfor å benytte kodingsnøkler. I fellesskap utformet vi i forskningsprosjektet en datahåndteringsplan, som har som formål å sørge for at transkripsjonene skal være så lik som mulig, slik at forskningsprosjektet skal unngå dobbeltarbeid når de skal analysere de tre utvalgte kommunene. I fellesskap ble vi enige om at intervjuene skulle skrives om til bokmål, på grunn av konfidensialitet. For å sikre informantenes anonymitet, opprettet jeg en kodenøkkel for hver informant, der både navn, sted og yrkestilhørighet ble anonymisert. I opptakene kommer ikke informantenes navn frem, men flere av informantene har nevnt andre informanter i intervjuene sine. Navn som ble nevnt i intervjuet har jeg anonymisert i transkripsjonen ved bruk av for eksempel [navn på annen informant] eller [navn]. Der informanter har nevnt kommunens navn eller andre gjenkjennelige stedsnavn, har jeg anonymisert ved å skrive [sted]. På den måten skal det i prinsippet ikke være mulig for andre å gjenkjenne verken enkeltpersoner eller stedet.

Jeg har valgt å markere lengre tenkepauser og nølinger ved å bruke hakeparentes, dette for å tydeliggjøre om informanten føler seg usikker på spørsmål som har blitt stilt, eller om

vedkommende gjennomtenker svaret sitt. Jeg har også brukt hakeparentes der intervjuet har blitt avbrutt. Ulike pauseord som for eksempel «eh», «øh» og «hæ» har blitt utelukket, da vi i utarbeidelsen av datahåndteringsplanen for forskningsprosjektet som helhet ble enige om at slike pauseord kan utelukkes. Oppmuntrende ord som «ja» og «mm» har delvis blitt utelukket. I intervju der informanten for eksempel tar en kunstpause har jeg valgt å ta med oppmuntrende ord i transkriberingen. Dette er et bevisst valg fra min side, da jeg føler at det er viktig at man som forsker av og til gir positive signaler og viser interesse for det informanten forteller. På den måten tydeliggjør man pauser, samtidig som man oppfordrer informanten til å fortelle mer. Lydopptakene ble slettet straks etter at jeg hadde transkribert intervjuene. Deltakernes kontaktinformasjon (telefonnummer, e-postadresser o.l.) har vært lagret på min personlige datamaskin, som både krever skanning av fingeravtrykk og kode for å kunne låses opp.

Koding, kode og kategorisering

«Coding is how you define what the data you are analyzing are about» (Gibbs 2007:38). Når man koder identifiserer man deler av en tekst, i dette tilfellet transkripsjonen, som belyser den deskriptive eller teoretiske ideen man har. Når man har funnet de ulike delene i det transkriberte materialet som man synes er interessant og/eller fruktbare for studien, knytter man delene sammen ved å opprette en kode. «[...] codes [...] they are simply a way of organizing your thinking about the text and your research notes» (Gibbs 2007:39). All intervjuetekst som belyser samme fenomen blir kodet til ord som sammenfatter hva koden inneholder, og på den måten ender man opp med en beskrivende kode. Koder kan både være deskriptive, analytiske og teoretiske. Når man leser transkripsjonen kan man anvende «intensive reading». Intensiv lesing innebærer at man er oppmerksom på alt som står i teksten, til og med fenomener som er dagligdagse. Når man koder kan man gå fra det deskriptive til mer kategorisk koding. Når man kategoriserer sammenfatter man de deskriptive kodene. For eksempel startet jeg med koder som «samarbeid i NAV» og «samarbeid i kommunen», etter hvert sammenfattet jeg disse to kodene til en mer generell teoretisk og analytisk kategori: relasjoner og samarbeid. På den måten gikk jeg fra en deskriptiv til en mer teoretisk og analytisk kode (Gibbs 2007).

Da jeg skulle begynne å kode materialet mitt inntok jeg tilnærmingen «concept- driven coding». Concept – driven coding innebærer at man lager en liste over sentrale ideer som tematiseres i intervjuet. De tematiske ideene bygger ofte på tidligere forskning og litteratur i feltet (Gibbs 2007). Før jeg begynte å kode materialet hadde jeg lest alle transkripsjonene fire

ganger. Sammen med tidligere forskning som jeg hadde lest og det innsamlede datamaterialet begynte jeg å utforme koder, som senere ble sammenfattet til analytiske kategorier. Underveis i kodingen benyttet jeg meg også av en annen tilnærming som kalles for «open coding», hvilket betyr at man forsøker å kode med et åpent sinn, altså at man starter med en tabula rasa (Gibbs 2007). Å anvende åpen koding var en krevende prosess, da jeg hadde lest materialet på forhånd og hadde gjort meg opp noen tanker og/eller ideer om hva jeg ønsket å se nærmere på. Selv om det var krevende å bedrive åpen koding, erfarte jeg at det å starte med en blank tavle, altså et åpent sinn, ga meg flere interessante koder. Jeg gikk eksempelvis fra noen få kategorier som var temabasert, for eksempel «hurtigspor», «samarbeid», til kategorier som «utfordringer» og «arbeid og tiltak». Kategorien arbeid og tiltak omfatter både arbeidsmarked og arbeidsmarkedstiltak som tilbys deltakere i introduksjonsprogrammet, mens kategorien «utfordringer» inneholder utfordringer i både NAV, kommunen og utfordringer blant brukergruppen, i dette tilfellet flyktninger.

Som vist ovenfor vekslet jeg mellom tilnærmingene open coding og concept – driven coding, der concept- driven coding har vært tilnærmingen som har blitt anvendt mest. Som følge av concept – driven coding har jeg brukt en temasentrert tilnærming. Ifølge Thagaard (2013:181) kan «temasentrerte tilnærminger [...] knyttes til presentasjoner av materialet hvor vi retter oppmerksomheten mot temaer som er representert i prosjektet» (Thagaard 2013:181). Formålet med en slik tilnærming er at man kan gå i dybden på hvert enkelt tema, og muliggjør sammenligning av informasjon fra informantene på kryss og tvers (Thagaard 2013:181). Siden min intervjuguide var lagt opp etter tema, har alle informantene vært så å si innom de samme temaene. Selv om alle informantene har vært innom de samme temaene, er det likevel forskjell i hvor mye de har snakket om de ulike temaene. For eksempel har noen informanter snakket mye om organisering av instansene, mens andre har snakket mye om introduksjonsordning eller hurtigspor. Det at alle har vært innom alle temaene, har gitt meg et godt grunnlag til å sammenligne informantenes ytringer. Når det gjelder analytiske tilnærminger, beskriver Thagaard (2013:157-191) to tilnærminger: Personsentrerte og temasentrerte tilnærminger. Å dra et klart og tydelig skille mellom disse to tilnærmingene har vært vanskelig, da personsentrerte tilnærminger retter oppmerksomheten mot situasjoner eller personer, mens temasentrerte tilnærminger retter, som navnet tilsier, oppmerksomheten mot temaer. Selv om jeg har valgt å fokusere på en temasentrert tilnærming i stor grad, finner jeg det likevel interessant å se på hvem som har sagt hva, og å finne forskjeller og sammenligne informasjon om informantenes utsagn. Det være seg at en av lederne har sagt noe, mens en

ansatt sier noe helt annet om samme fenomen. På den måten er temasentrert tilnærming den som står i hovedfokus, men den er ikke absolutt.

Temasentrerte og personsentrerte tilnærminger representerer ulike fremgangsmåter for tolkninger av data, og kan derfor utfylle hverandre. [...] I mange undersøkelser kan det være en fordel å kombinere temasentrerte og personsentrerte tilnærminger. Men når vi i analysen skifter oppmerksomheten fra temaer til personenheter, kan vi oppnå en forståelse av dataenes meningsinnhold og samtidig få oversikt over materialet. Den innsikt kombinasjoner av begge tilnærmingene gir, innebærer at vi kan foreta sammenligninger av personenheter og temaer» (Thagaard 2013:188-189).

Når man analyserer deler man opp teksten i mindre fragmenter, og setter delene sammen igjen, slik at de utgjør en helhet (Brinkmann og Tanggaard 2012:37). Temasentrerte analyser har fått kritikk for å ikke ivareta et helhetlig perspektiv. En slik kritikk bygger på det faktum at temasentrerte analyser tar deler av en tekst ut fra sin opprinnelige kontekst. For at man skal kunne ivareta det helhetlige perspektivet, er det sentralt at informantenes utsagn blir satt i korrekt kontekst, altså at informantenes utsagn blir satt i samme sammenheng som avsnittet av teksten er en del av (Thagaard 2013:181). I analysen har jeg hele tiden vært oppmerksom på at informantenes utsagn ikke har blitt tatt ut av sin kontekst, men ut fra sin opprinnelige helhet.

3.6 Validitet og reliabilitet

I kvantitative metoder er reliabilitet og validitet sentrale begreper. Begrepene i kvantitativ metode har en sammenheng med studiens etterprøvbarehet og/eller overførbarhet. Etterprøvbarehet/overførbarhet er derimot vanskeligere å gjennomføre i kvalitative metoder. Validitet handler om forskningens gyldighet, mens reliabilitet handler om studiens pålitelighet (Thagaard 2013:23). Validitet er knyttet til tolkning av det innsamlede datamaterialet, altså gyldigheten av tolkningene jeg har kommet frem til (Thagaard 2013:194). Reliabilitet handler derimot om replikasjon, altså at man gjennomfører studien på nytt med samme metode og ser om man kommer frem til samme konklusjon (Larsen 2007:39). Reliabilitet handler også om dataene er egnet til å si noe meningsfullt om studiens problemstilling.

Reliabilitet

Reliabilitet er vanskelig å oppnå i studier som benytter seg av kvalitativ metode (Thagaard 2013:22). For det første ble vi tildelt kommuner, og vi kontaktet personer som var tilgjengelige. Dersom en annen person skulle gjennomført samme studie, kunne

vedkommende ha fått andre informanter og en annen kommune. En annen forsker kunne også ha stilt andre oppfølgingsspørsmål enn det jeg og min veileder gjorde. Det kan også tenkes at dynamikken i intervjuene hadde blitt annerledes dersom det var én forsker som hadde gjennomført dem. Siden vi var to personer som gjennomførte intervjuer i fellesskap, er det ikke utenkelig at informantenes utsagn kan ha blitt påvirket av det. For det andre kan mine erfaringer, opplevelser, forutsetninger, altså min livsverden ha påvirket analysen. På den måten kan mine erfaringer og interesser preget intervjuene på den måten at jeg for eksempel stiller mer oppfølgingsspørsmål på områder jeg synes er interessant og har kjennskap til. En annen forsker kan derimot ha andre interesser og forutsetninger, og dermed lagt vekten på andre spørsmål. Med andre ord: en annen forsker kunne ha vurdert intervjusituasjonen annerledes og tatt andre etiske hensyn enn meg.

For å opprettholde og å styrke reliabiliteten i besvarelsen, har jeg tatt utgangspunkt i Silvermans begrep om transparens (i Thagaard 2013:202). Silverman argumenterer for at detaljert gjengivelse av analysemetoder og forskningsstrategier i et prosjekt kan bidra til styrket reliabilitet, da man får muligheten til å vurdere «[...] forskningsprosessen [...] trinn for trinn» (Thagaard 2013:202). I analysen har jeg forsøkt å tydeliggjøre skillet mellom hva som er mine tolkninger av informantenes utsagn, og hva som er informantenes uttalelser. For å sikre dette har informantenes utsagn blitt gjengitt i direkte form, det skilles også tydelig i teksten når det er informantenes uttalelser.

Validitet

Det er flere ulike former for validitet man kan skille mellom, og i denne besvarelsen vil det være relevant å skille mellom indre og ytre validitet. Thagaard (2013:205) lener seg på Seale (1999) som knytter intern validitet til i hvor grad besvarelsens funn reflekterer det innsamlede datamaterialet, og om de fortolkningene som er gjort er gyldige sammenlignet med den virkeligheten som er blitt studert (Thagaard 2013:205). I de foregående kapitlene har jeg gjort mitt beste for å gi en mest mulig detaljert beskrivelse av forskningsprosessen, fra da vi hentet inn data til sluttresultatet. For å styrke den indre validiteten har jeg forsøkt å sikre at det er en sammenheng i analysen mellom det jeg ønsket å undersøke, og det jeg gjorde i praksis. Strategiene jeg har anvendt for å styrke oppgavens indre validitet, er å lese relevant litteratur på feltet og å sette meg inn i det, sette meg inn i hvordan NAV fungerer og hvilke ordninger og tiltak de kan tilby, samt gjengi en detaljert beskrivelse av forskningsprosessen som har blitt utformet på bakgrunn av notater som ble skrevet underveis i datainnsamlingsperioden.

Ytre eller ekstern validitet i kvalitative studier viser til hvordan den forståelsen som utvikles i en undersøkelse kan være gyldig i andre sammenhenger, altså overførbarhet (Thagaard 2013:205). Det har ikke vært et mål å gjøre generaliseringer ut i fra funnene, av flere grunner. For det første er både NAV-kontor og kommuner svært ulike med tanke på organisering av tjenester og størrelse. For det andre er utvalget i denne studien for lite til å kunne gjøre generaliseringer. Mange av de mekanismene jeg finner i dette materialet kan likevel gjenfinnes i andre studier og på andre steder.

3.7 Ytterlige refleksjoner

Avslutningsvis ønsker jeg å se på mulige metodebegrensninger, og å reflektere over arbeidsmåte. En mulig begrensning i denne studien kan være studiens størrelse på utvalg, i form av at det er et lite datasett. Å ha et lite datasett gjør at generalisering av funn kan være problematisk, selv om dette ikke var målet med denne studien. En annen mulig begrensning som er verdt å ta med er at studien til dels har tatt utgangspunkt i snøballmetoden. Ved å anvende snøballmetode kan man få skjevhet i utvalget, og utvalget kan derfor føre til at det ikke vil bli representativt for befolkningen, da informantene har kjennskap til hverandre gjennom samme miljø (Thagaard 2013:61-62). Samtidig vil jeg fremheve at studien har tatt utgangspunkt i en kommune med et tilhørende NAV-kontor, og på den måten vil jeg argumentere for at tilfeldig rekruttering vil være vanskelig. Thagaard (2013:62) lener seg på Andrews og Vassenden (2007), som hevder at snøballmetoden er forbundet med etiske problemer, da utvalgsprosessen medfører at forskeren tar kontakt med en person som videre foreslår andre personer som forskeren kan intervju. De etiske problemene med en slik utvelgelsesprosess er i forbindelse med informert samtykke. Når forskerens kontaktperson foreslår andre personer som kan være relevant å intervju, får forskeren informasjon om andre personer. Personene forskeren får informasjon om har ikke gitt samtykke til at informasjon om dem blir utgitt. Å dele informasjon om andre kan føre til konflikter mellom forskerens kontaktperson og de personene som blir foreslått, noe som kan resultere i at de som har blitt foreslått stiller seg spørrende til hvorfor de har blitt valgt (Thagaard 2013:62). Likevel fikk jeg inntrykk av at alle informantene synes det var greit å bli intervjuet, uavhengig om de hadde blitt rekruttert gjennom snøballmetoden eller ei. Det kan likevel tenkes at informantene spilte en rolle (Aakvaag 2008:75), der en eventuell konflikt mellom forskerens kontaktperson og den foreslåtte personen ble 'gjemt' back stage, slik at vi som forskere ikke skulle se hva som foregår bak i kulissene.

Når det gjelder arbeidsmetode er det verdt å fremheve at jeg gjennomførte datainnsamlingen over noen måneder. Ved å gjennomføre datainnsamlingen over en periode, gikk jeg inn i hvert intervju med nye forutsetninger. Dette resulterte i at jeg ervervet meg kunnskap underveis, og jeg kunne stille bedre og mer presise oppfølgings spørsmål som har vist seg å være av betydning for studiens funn. Samtidig er aktørene i instansene relativt forskjellige og har ulike interesser og oppfatninger av fenomener, hvilket krevde noe ulike spørsmål. Selv om informantene ga svar, var svarene likevel basert på konteksten de befant seg i. Og som tidligere nevnt, kan svarene ha vært påvirket av at vi var to forskere som intervjuet.

3.8 Avsluttende kommentar

I dette kapitlet har jeg redegjort for mitt valg av metode, samt vist hvordan mine valg skiller seg fra forskningsprosjektet studien er en del av. Intensjonen har vært å belyse prosessen fra innhenting av data til sluttproduktet. Jeg har blant annet diskutert hvilke perspektiv studien plasserer seg innenfor, og jeg har belyst hvilke utfordringer vi har møtt, og hvordan disse ble håndtert. Avslutningsvis har jeg drøftet studiens reliabilitet og validitet, herunder diskutert hvordan jeg har forsøkt å styrke studiens reliabilitet. Til slutt har jeg reflektert over eget arbeid, herunder hvordan jeg rekrutterte informanter og hvilke etiske problemer som er knyttet til en slik type rekrutteringsform, og hvordan datainnsamling over tid har påvirket meg og mine oppfølgings spørsmål i prosessen.

4. Presentasjon av organisering og samarbeid i flyktningearbeidet

I dette kapittelet vil jeg først presentere generelt hvordan kommune og NAV er organisert, samt beskrive deres roller i arbeidet med integrering av flyktninger. Deretter vil jeg presentere det empiriske materialet. Presentasjon av empirien er delt i to deler, der jeg først vil redegjøre for hvordan kommunen tidligere organiserte sitt arbeid med kvalifisering av flyktninger. Deretter vil jeg presentere hvordan kommunen har organisert flyktningearbeidet i dag.

I 1992 ble kommuneloven revidert. Endringen gjaldt blant annet forholdet mellom kommune og stat og styringsordningene i kommunene. Kommunene i dag er ifølge Bukve og Offerdal (2002:9-10) underordnet – og innordnet statlige målsettinger. Revisjonen av kommuneloven var basert på en ny strategi der kommune og stat skulle bli integrert. Staten skulle fastlegge målsettingene, mens kommunene skulle stå for gjennomføringen av de lokalt.

Sandberg (2005:103) hevder man kan betrakte dagens kommuner tosidig: På den ene siden er kommunene pålagt å utføre oppgaver i regi av staten, mens på den andre siden fungerer de som selvstyreorgan. Det vil si at de har egen beslutningsmyndighet, egen administrasjon og egne folkevalgte (Sandberg 2005:103). Samtidig skriver Sandberg (2005) at tanken bak den nye kommuneloven var at «kommunene skulle stå mest mulig fritt til å organisere egen virksomhet» (Sandberg 2005:110). Stortinget ønsket altså at kommunene i større grad skulle få bestemme selv hvordan- og hvor de pålagte oppgavene skulle løses (Sandberg 2005:110).

Selv om kommunene står fritt til å organisere sin virksomhet, ble likevel alle kommuner i Norge pålagt til å opprette et lokalt NAV-kontor i forbindelse med NAV-reformen (Fimreite 2008:16). NAV-reformen kan spores tilbake til 2001, da sosialkomiteen foreslo at det skulle dannes en felles etat for Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Bakgrunnen for forslaget var at mange av brukerne var som kasteballer mellom de forskjellige etatene (Arbeids – og sosialdepartementet 2017). Det var likevel ikke før 2006 at NAV-reformen faktisk begynte. Fra 01.07.2006 ble Aetat og trygdeetaten slått sammen til én etat som fikk navnet Arbeids – og velferdsetaten. Etaten har blant annet ansvar for uføretrygd, barnetrygd, arbeidsledighetstrygd, pensjonstjenester og svangerskapspermisjon (Fimreite 2008:15-16). Etaten består av Arbeids- og velferdsdirektoratet som har ansvar for ledelse, styring og utvikling av etaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet er underlagt Arbeidsdepartementet, og har ansvar for at NAV oppnår de mål og resultatene som er satt (Arbeids- og velferdsetaten 2017). Kommunene ble altså pålagt å opprette et NAV-kontor, der den kommunale

sosialtjenesten skal være integrert (Fimreite 2008:24). Sosialtjenesten skal bidra til trygghet – både sosialt og økonomisk. I denne sammenheng betyr økonomisk og sosial trygghet at man skal fremme overgang til arbeid, fremme aktiv deltakelse i samfunnet, sørge at man får mulighet til å leve og bo selvstendig, og at man blir inkludert i samfunnet. Formålet med sosialtjenester, er at man skal bedre levekårene for de som er vanskeligstilte i samfunnet (Sosialtjenesteloven 2009 §1). Ifølge NAV sine nettsider, er det et lovpålagt minimum at det lokale NAV-kontoret skal inneholde kommunale tjenester som, sosialhjelp, opplysning, midlertidig husvære, råd og veiledning, kvalifiseringsprogram, tilbud om individuell plan og økonomisk rådgivning (Arbeids- og velferdsetaten 2017).

Den lovpålagte organiseringen av statlige og kommunale arbeidsoppgaver i NAV-kontorene blir omtalt som et ‘partnerskap’ mellom arbeids- og velferdsetaten og kommune (Fimreite og Lægreid 2008, Fossetøl, Breit og Borg 2016). At ‘partnerskapet’ er lovpålagt, betyr at verken kommune eller NAV stat kan unndra seg å være med (Fimreite 2011:9). Partnerskapet blir regulert gjennom avtaler som staten og kommunen har inngått sammen med det regionale NAV-kontoret (Fimreite 2008). I denne avtalen skal det blant annet komme frem hvilke kommunale tjenester som skal være en del av NAV-kontoret. Som følge av dette, vil det derfor være forskjellige kommunale tjenester i de ulike NAV-kontorene (Arbeids- og velferdsetaten 2017). I noen kommuner kan for eksempel alkoholbevilgningen bli lagt til den kommunale delen i NAV, mens i andre kommuner kan velge å legge for eksempel introduksjonsordningen til det lokale NAV-kontor.

Den statlige og den kommunale delen i NAV er derimot underlagt ulike styringslinjer. Fimreite (2008:17) skriver at sosialhjelp som er kommunens ansvar, er underlagt kommunal styring. Arbeids- og velferdstjenestene er derimot en del av NAV fylke sin styringslinje (Fimreite 2008:17). På den måten vil den statlige og den kommunale delen i NAV være autonome aktører, men også avhengige av hverandre for å kunne realisere myndighetenes mål om en ‘én-dørs-politikk’. Ifølge Røiseland og Vabo (2012:30) er ‘partnerskapet’ mellom kommunene og NAV en form for vertikal samstyring, der oppgavene i NAV-kontoret er basert på en avtale mellom myndigheter på ulike nivåer (Røiseland og Vabo 2012:30).

Når det gjelder arbeid med flyktninger er det kommunene selv som bestemmer hvordan de vil organisere dette arbeidet (Rundskriv G-01/2016:22). Kommunene er likevel pålagt til- og har ansvar for å tilby et toårig introduksjonsprogram (Introduksjonsloven 2003).

Introduksjonsprogrammet er en del av introduksjonsloven. Introduksjonsloven ble vedtatt i

2003 og trådte i kraft i 2004, og omfatter nyankomne innvandrere², herunder flyktninger mellom 18 og 55 år. Introduksjonsloven inneholder to ordninger: introduksjonsprogrammet og opplæring i samfunnskunnskap og norsk for voksne innvandrere (Meld. St. 16 (2015-2016) 2016:54, Introduksjonsloven 2003). Opplæring i norsk skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, mens opplæring i samfunnskunnskap skal gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv (Introduksjonsloven 2003 §4). Selv om introduksjonsprogrammet i hovedsak skal vare i to år, kan kommunen forlenge deltakerens program med ett år dersom det er særlige behov for det. Introduksjonsprogrammet skal være på full tid og helårig. For å kunne delta i et introduksjonsprogram, må man ha kommet som overføringsflyktning, fått oppholdstillatelse grunnet beskyttelse, fått innvilget asyl eller være familiegjenforent som har behov for grunnleggende kvalifisering (Introduksjonsloven 2003). Det skal også utarbeides en individuell plan for deltakeren i programmet. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov, og skal inneholde hvilke tiltak deltakeren kan dra nytte av. Planen skal utarbeides sammen med deltakeren, skal tas opp og revideres jevnlig (Introduksjonsloven 2003 §6). Kartleggingen av kompetanse og utarbeidelse av individuell plan blir utført av en programrådgiver. Alle deltakere i et introduksjonsprogram skal ha en programrådgiver (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2016).

Formålet med introduksjonsprogrammet «[...] er å tilby deltakerne helhetlig kvalifisering uten dødtid mellom tiltakene, brukermedvirkning, individuell tilpasning og rask overgang til ordinær utdanning og yrkesliv» (Tronstad 2015:8). Programmet tar altså sikte på å gi innsikt i det norske samfunnsliv, gi grunnleggende ferdigheter i norsk, samt forberede deltakere for samfunns- og yrkeslivet (Introduksjonsloven 2003). Om man ønsker å organisere introduksjonsprogrammet inn i NAV eller utenfor NAV, er opp til hver enkelt kommune (Rundskriv G-01/2016).

Hvert år får Arbeids- og velferdsetaten tilsendt et mål og disponeringsbrev. Dette «[...] beskriver hvilke resultater som skal nås i inneværende år og hvor store ressurser som stilles til rådighet» (Arbeids- og velferdsetaten 2017). I 2017 var et av hovedprioriteringene til NAV å få flere i arbeid, herunder økt innsats for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet, det vil blant annet si innvandrere fra utenfor EØS. For økt inkludering på arbeidsmarkedet foreslår direktoratet at det må «[...] etableres gode relasjoner til arbeidsgivere, og sikres samarbeid mellom enheter både i og utenfor NAV» (Arbeids – og velferdsdirektoratet

² «Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen skal treffes» (Introduksjonsloven 2003 §2).

2017:3). I år kom et nytt mål- og disponeringsbrev, der målet fremdeles er å flere i/beholder arbeid. NAV satser fremdeles på arbeidsinkludering, og det fremheves at samarbeid med andre enheter er viktig i arbeid med flyktninger (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2018). Dette følger det tidligere rundskriv A-27/2007 (2007) og Rundskriv Q-27/2015 (2015).

I 2015 ble rundskriv A-27/2007 (2007) «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere» erstattet med rundskriv Q-27/2015 (2015) som har samme tittel. Begge rundskrivene sier at NAV skal ha en sentral rolle i gjennomføring og i utarbeidelse av introduksjonsprogrammet. Dette er fordi NAV har ulike tiltak og kompetanse som kan være relevant for deltakere i introduksjonsprogrammet. Flyktninger omfattes av virkemidlene som NAV besitter på lik linje med andre øvrige brukere i NAV (Rundskriv A-27/2007, Rundskriv Q-27/2015). NAVs kompetanse på arbeidsevnevurderinger kan for eksempel være relevant når man skal kartlegge deltakerne for å sikre et tilpasset programinnhold for den enkelte. Deltakerne som ikke går ut i et utdanningsrettet løp eller i et arbeidsrettet løp vil bli registrert som arbeidssøker hos NAV. Her vil deltakeren bli fulgt opp i regi av NAV, og kan få muligheten til å gå over på NAV-tiltak (Rambøll 2011:32). For å få flyktninger raskere integrert i både samfunns- og arbeidslivet, er altså kommunen og NAV avhengige av hverandres ressurser. Ifølge Rambøll (2011:32) er ressursavhengighet en viktig faktor i samarbeid mellom ulike aktører.

Når det gjelder ansvars- og oppgavefordeling i hurtigsporet understreker arbeidsgruppen fra Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd i rapporten «Flyktninger og arbeid», at noen flyktninger kan ha forutsetninger for rask inntreden i arbeidslivet. Arbeidsgruppen fremhever også at innholdet i introduksjonsprogrammet er standardisert, selv om rammene i programmet er fleksible. Rapporten peker på at kompetanseheving i både utdanning, formell og uformell opplæring er sentralt for å sikre varig tilknytning til arbeidslivet. Arbeidsgruppen fremhever at et hurtigspor vil blant annet bidra til stabil tilknytning til arbeidslivet. Et hurtigspor vil i hovedsak foregå innenfor introduksjonsprogrammets rammer. Ifølge arbeidsgruppen skal hurtigspor være et tilbud for flyktninger som er i nærheten av arbeidsmarkedet og som kan omsette sin kompetanse i et arbeid raskt (Arbeids- og sosialdepartementet 2016). For at deltakere i et hurtigspor skal bli stimulert til en raskere overgang til arbeid, tilbyr NAV blant annet lønnstilskudd og andre virkemidler til arbeidsgivere (Arbeids- og velferdsetaten 2018). Siden det er kommunen som har ansvar for etablering av introduksjonsordningen, og NAV som har hovedansvar for et hurtigspor, vil NAV lokalt samarbeide både med kommunen og

arbeidsgivere. Å ha et samarbeid med arbeidsgivere vil være sentralt, da arbeidsgivere kan tilby arbeidsplasser til flyktninger som kan gå i et hurtigspor (Samarbeidserklæring 2016).

For å lykkes med å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet kreves det altså koordinering og samarbeid mellom de lokale NAV-kontorene og kommune, og mellom NAV og arbeidsgivere. Ved å samarbeide og å være koordinert med andre aktører er det mange muligheter, men man kan også havne i fallgruver som i verste fall kan føre til ineffektiv organisering av samarbeidet, som igjen kan gå utover deltakerne i introduksjonsprogram (Tronstad 2015:8) og hurtigsporet.

4.1 Organisering i NAV

Kommunen jeg har undersøkt har omorganisert sitt flyktningarbeid opp gjennom tiden.

Tidligere var introduksjonsprogrammet organisert i det lokale NAV-kontor, mens i dag er det organisert utenfor NAV. I det følgende skal jeg redegjøre for hvordan kommunen tidligere besluttet å organisere sitt arbeid med kvalifisering av flyktninger. Dette har en sammenheng med at historiske faktorer, som for eksempel tidligere organisering, kan utfordre og påvirke nåværende samarbeid mellom NAV og kommune (Berg og Kullerud 2017:46).

I intervju med kommunalsjefen som er den overordnede lederen for NAV i kommunen, sa personen at kommunen besluttet å legge flyktningearbeidet inn i det lokale NAV-kontor da NAV-reformen ble iverksatt for fullt i 2009 i denne kommunen. Årsaken var at kommunen ønsket å organisere og samle alle suppleringsmidlene, blant annet sosialstønad, introduksjonsstønad, sikre at individer har tilstrekkelig med midler til livsopphold (økonomisk sosialhjelp), og det å få personer ut i arbeid på én og samme plass. Ifølge kommunalsjefen ville det gjøre at NAV sine virkemidler ble utnyttet bedre, og at flere flyktninger kom seg ut i arbeid og ble selvhjulpen. Da introduksjonsprogrammet var en del av det lokale NAV-kontor skulle de ansatte, inkludert programrådgiverne i flyktningetjenesten, arbeide helhetlig med brukerne. Det vil si at de både skulle arbeide med statlige arbeidsoppgaver og kommunale oppgaver, herunder kvalifisering av flyktninger. Kommunens beslutning om å legge introduksjonsprogrammet under det lokale NAV-kontor, viste seg å få konsekvenser for flyktningearbeidet. Slik vi har fått det forklart og forstått, hadde ikke kommunen gode erfaringer med å ha flyktningetjenesten i NAV. Da flyktningetjenesten var organisert i NAV, opplevde kommunen at programrådgiverne som i hovedsak skulle arbeide med flyktninger hadde for mange andre NAV-relaterte arbeidsoppgaver. Dette resulterte i kapasiteten til å følge opp flyktninger ble liten. Det synes å være enighet blant de som har jobbet med flyktninger, både i tidligere NAV og i den kommunale enheten om denne

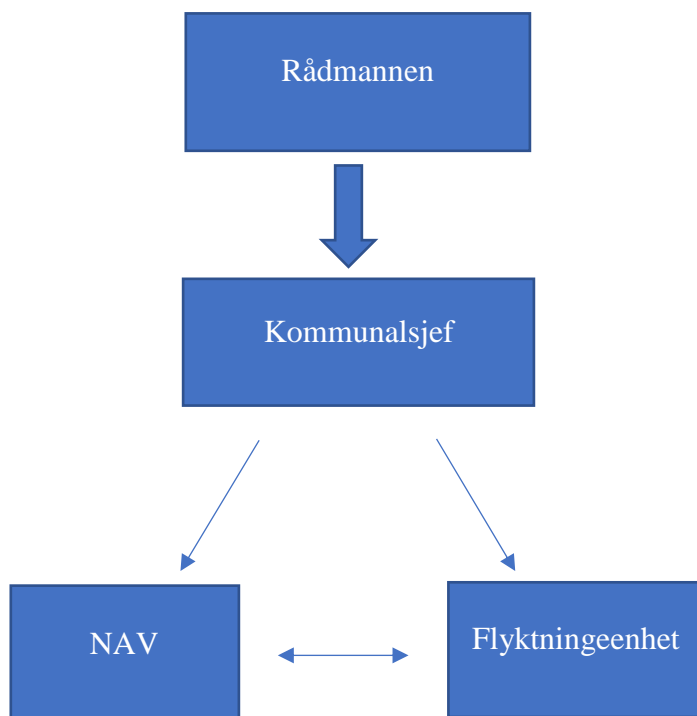
situasjonsbeskrivelsen. Slik vi har forstått det, fikk de statlige tjenestene i NAV forrang fremfor de kommunale oppgavene. Hovedtanken var altså at alle oppgavene i NAV skulle bli prioritert på lik linje. I realiteten vant de statlige forvaltningsoppgavene frem i forhandlingene om ressursbruk internt i NAV-kontoret. Det ble med andre ord en skjevfordeling i fokuset på de statlige og kommunale oppgavene i kontoret.

4.2 Organisering utenfor NAV

Etter flere år med flyktningetjenesten i det lokale NAV-kontoret, besluttet kommunen å flytte ansvaret for introduksjonsprogrammet fra det lokale NAV-kontor i 2015. Fra 01.01.2016 ble 'flyktningeenheten' etablert. Enheten består blant annet av introduksjonsordningen og voksenopplæringen som har ansvar for norsk- og samfunnskunnskapsopplæring til flyktninger. Enheten har én leder og flere programrådgivere, heretter kalt 'veiledere', og er underlagt kommunalsjefen i kommunen.

Kommunen besluttet å integrere flyktningeenheten i en av kommunens sektorer. Slik vi har forstått det, er det tre sektorer i kommunen: 'A, B, C'. I denne sammenheng vil jeg fokusere på sektor 'A', som består av ulike enheter som for eksempel NAV og flyktningeenheten og andre støttefunksjoner som miljøtjeneste og boligjeneste.

Figur 1. Sektor A:



Kommunens beslutning om å omorganisere tjenester fikk blant annet konsekvenser for organiseringen i NAV. Da flyktningeenheten ble opprettet, ble programrådgiverne som tidligere var ansatt i NAV flyttet til flyktningeenheten. Det lokale NAV-kontor mistet altså flere av sine ansatte i omorganiseringsprosessen. I prosessen ble flyktningeenheten og NAV fysisk atskilt, og har nå i dag en betydelig geografisk og faglig distanse mellom seg. Det lokale NAV-kontor er også underlagt kommunalsjefen og rådmannen i kommunen. Slik vi har forstått det, har NAV lokalt én leder i kontoret, og to nestledere fordelt på kommunal og statlig side. I intervju med lederne og de ansatte i NAV ble vi fortalt at NAV lokalt er enhetlig organisert, det vil si at veilederne i NAV arbeider både med statlige og kommunale tjenester. Likevel arbeider de ansatte i kontoret i team. Ifølge en av de ansatte i NAV-kontoret har de nå to team: oppfølgingsteam og mottaksteam. I tillegg til at de ansatte i det lokale NAV-kontor er organiserte i team, besluttet NAV å opprette en faglederstilling på sosialtjenesteområdet. Dette skal sikre at de kommunale oppgavene i det lokale NAV-kontor blir ivaretatt. I intervju med faglederen for sosialtjenester sa personen at flesteparten av de som mottar sosialhjelp er flyktninger.

Når det gjelder hurtigspor viser intervjuene at NAV opprettet en 20% stilling til én av veilederne i NAV til å fokusere spesielt på et hurtigspor. I intervjuet med nestlederen i NAV ble det sagt at veilederen som spesielt arbeider med et hurtigspor har en todelt stilling, der personen både arbeider som ordinær veileder i det lokale NAV-kontor, og arbeider spesielt med hurtigspor. Personen som arbeider spesielt med et hurtigspor har kontor hos flyktningeenheten, og skal i hovedsak arbeide med hurtigspor én dag i uken. Ifølge NAV-lederen skal personen som er ansatt til å arbeide med et hurtigspor, i hovedsak fokusere på arbeid og arbeidsrettet aktivitet. Ifølge NAV-lederen ble denne løsningen valgt for å komme i gang med ordningen. NAV-lederen viser til at hurtigsporet er en relativ ny ordning, og at dersom alle veilederne i NAV skulle ha arbeidet med et hurtigspor hadde det mest sannsynlig blitt nedprioritert i kontoret.

Da flyktningeenheten ble integrert i kommunens sektor ønsket kommunen å sikre at det er tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom det lokale NAV-kontor og flyktningeenheten. I den sammenheng har vi blitt fortalt at kommunen og NAV har en samarbeidsavtale som skal sikre dette. Slik vi har fått det forklart og forstått, bruker kommunen og NAV Rundskriv Q-27/2015 (2015) som en samarbeidsavtale mellom seg.

I intervju med kommunalsjefen ble vi fortalt at kommunalsjefen og lederne i NAV og flyktningeenheten har et felles møte én gang i måneden. I intervju med NAV-lederen fortalte

lederen at flyktningeenheten og NAV også har interne møter. Disse møtene er fast, og skal finne sted to ganger i måneden. NAV-lederen fortalte at de tar opp og diskuterer eventuelle utfordringer som har oppstått i instansene. I diskusjonen kom det frem at det ikke hadde vært møtevirksomhet mellom lederne i NAV og flyktningeenheten i senere tid på grunn av tidsmessige årsaker. Her er det altså en motsetning mellom idealet og den praktiske realiteten. Hvordan NAV lokalt og flyktningeenheten videreformidler eventuelle løsninger de måtte komme frem til i møtene til sine ansatte er uklart, da vi ikke har tilstrekkelig informasjon på området.

Slik vi har fått det forklart og forstått har flyktningeenheten endret sin organisering av individuelle planer. I intervju med NAV-lederen fortalte personen at tidligere hadde NAV og flyktningeenheten overføringsmøter idet flyktningen var på vei til å bli skrevet ut av introduksjonsprogrammet. Slik vi har forstått det, er et overføringsmøte der veilederen i NAV, flyktningen og veilederen i flyktningeenheten har en samtale sammen. I samtalen skal de i hovedsak gå igjennom den individuelle planen og snakke om hva flyktningen ønsker å gjøre i fremtiden. I intervju med lederen for flyktningeenheten sa personen at det blir sendt mail til NAV-ledelsen med en liste over deltakere som er på tur ut av introduksjonsprogrammet noen måneder før flyktningene er ferdige med introduksjonsprogrammet. Lederen fortalte og poengterte at det er veilederne i flyktningeenheten som tar kontakt med veilederne i NAV og avtaler et overføringsmøte.

I samtalen om overføringsmøtene kom det frem at både lederen og veilederne i flyktningeenheten har hatt utfordringer med å få kontakt med lederne og veilederne i det lokale NAV-kontor. Lederen for flyktningeenheten fortalte at det hadde flere ganger blitt sendt mail til det lokale NAV-kontor, uten å få svar: «Det er som å rope ute i tåken. Det skjedde ingenting! På møter fikk vi beskjed om at NAV skal følge opp deltakerne, men vi fikk aldri tak i en saksbehandler på NAV som ville møte våre saksbehandlere». I intervju med en av veilederne i flyktningeenheten kom det frem at denne veilederen slet ikke med å få kontakt med NAV. Veilederen var likevel klar over at de andre medarbeiderne i enheten hadde problemer med å opprette kontakt med NAV. I diskusjonen kom det frem at veilederen i flyktningeenheten tidligere hadde arbeidet i NAV. Veileder 1 i flyktningeenheten: «Jeg føler at jeg har en god «connection» dit ned på en måte. De svarer meg kanskje fortere enn de svarer de andre veilederne». I intervju med veilederne i NAV, fortalte en person at i sitt første overføringsmøte hadde flyktningen utdanning som mål. Veilederen uttrykte at i møter der flyktningen skal ut i et utdanningsrettet løp, er det lite veilederen i NAV kan bidra med.

Veilederen erkjente at det er en mening med at den skal være der, men følte at det var lite den kunne bidra med i situasjoner der flyktningen hadde utdanning som fremste mål.

Da vi intervjuet en av lederne i NAV, sa personen at overgangen fra introduksjonsprogram til NAV har vært utilfredsstillende. I intervjuet kom det frem at NAV har hatt problemer med å ta hånd om flyktninger. Personen sa at det skyldtes det store volumet av flyktninger som har kommet i de siste årene, men også på grunn av at NAV lokalt ikke har et godt apparat for å ta imot flyktningene på en god måte. I intervjuet kom det også frem at NAV lokalt opplever at de ikke har tilstrekkelige ressurser. Det har ifølge dem vært nedskjæringer i antall ansatte. Det er fortsatt mange brukere, mens det ifølge personen blir færre ansatte. Dette medfører at de ansatte i NAV får flere flyktninger i porteføljen sin, samtidig som de skal håndtere og forvalte andre oppgaver og tiltak i kontoret. En av de ansatte i NAV sa at selv om de arbeider helhetlig og i hovedsak skal utføre både kommunale og statlige arbeidsoppgaver, har man ikke tid til å arbeide med personer og deres rett til kommunale ytelser, da all tid går til statlige forvaltningsoppgaver. I diskusjonen kom det frem at det er de statlige forvaltningsoppgavene som «vinner», fordi det er de «statlige oppgaver man blir målt på». Ifølge informanten er det fastsatt hvordan og hvor mye oppfølging man skal ha på enkelte tiltak. Informanten kom med et billedlig eksempel på hva som skjer dersom man henger etter på de statlige arbeidsoppgavene: Veileder 1 i NAV: «Hvis vi ikke har hatt oppfølging på en person på seks måneder, så lyser det nesten et rødt lys som sier at her må du gjøre noe!».

NAV lokalt og flyktningeenhetens erfaringer om overgang fra introduksjonsprogram til NAV, førte til at flyktningeenheten endret den individuelle planen i 2017. Slik vi har fått det forklart skal NAV lokalt nå være med i et tidligere samarbeid om integrering av flyktninger.

NAV-lederen sier at det er positivt for NAV å komme tidligere inn i et samarbeid med flyktningeenheten, da man får muligheten til å avdekke potensielle kandidater til et hurtigspor i et tidligere stadium i programmet. NAV-lederen sier at kontoret har begynt arbeidet med et hurtigspor, der de blant annet har besluttet å utarbeide en samarbeidsavtale mellom NAV lokalt og flyktningeenheten om ordningen som vil være tilpasset lokale forhold. Slik vi har forstått det, har det vært krevende å få på plass samarbeidsavtalen mellom flyktningeenheten og NAV lokalt. I intervju med NAV-lederen kom det frem at det hadde vært en utfordring å få utarbeidet samarbeidsavtalen og å komme i gang med hurtigspor. Personen utdypet og sa at det hadde vært vanskelig å få på plass samarbeidsavtalen om et hurtigspor blant annet på grunn av tidsmessige årsaker. Informanten sa at de har et dokument som generelt beskriver et hurtigspor, men at det er et mål om å få utarbeidet samarbeidsavtalen i fellesskap med lederen

av flyktningeenheten. I tidsrommet da vi gjennomførte intervjuene var samarbeidsavtalen mellom flyktningeenheten og NAV om et hurtigspor ikke ferdigstilt.

I intervju med lederen for flyktningeenheten sa personen at de har planlagt at det skal være oppfølging, evaluering og revidering av individuell plan hver tredje måned sammen med den enkelte deltaker. Lederen for flyktningeenheten sa at NAV blir innkalt på det første møtet, altså etter tre måneder og skal være til stede på nytt møte etter atten måneder sammen med veilederen i flyktningeenheten og deltakeren. Lederen for flyktningeenheten utdypet og sa at den nåværende individuelle planen viser at NAV er med i samarbeidet om flyktninger. Slik vi har forstått det vil NAV kun bli kalt inn til møter der flyktningen har arbeid som mål. Lederen for flyktningeenheten sa at dette er en bevisst endring de har gjort basert på tidligere erfaringer fra da veilederne i flyktningeenheten slet med å få kontakt med veilederne i NAV. Slik vi har forstått det er hovedtanken at NAV vil bli innkalt til møter der flyktningeenheten har behov for NAV sin kompetanse om arbeidsmarked og arbeidsrettede virkemidler som NAV kan tilby. Tanken er at NAV ikke skal trenge å bruke ressurser på møter der flyktninger har valgt et utdanningsrettet løp. Flyktningeenheten har altså tilpasset den individuelle planen, slik at NAV lokalt skal være med i et samarbeid på et tidlig stadium i deltakerens programperiode, altså i tråd med Rundskriv Q-27/2015 (2015). Likevel ble vi fortalt at NAV-veilederne ikke responderer på flyktningeenhetens henvendelser i forbindelse med flyktninger som skal i et arbeidsrettet løp.

I intervju med de ansatte i NAV ble det gitt uttrykk for at et hurtigspor er en god ordning for å få flyktninger raskere ut i arbeidslivet. Nestlederen i NAV fremhevet at det var positivt for NAV å ha en person som arbeider med hurtigspor hos flyktningeenheten. Nestlederen i NAV sa at det er et behov for å ha et kontaktpunkt hos flyktningeenheten for å bedre samarbeidet mellom instansene. Samtidig fortalte en av veilederne i NAV at personen som skal arbeide med et hurtigspor også kan fungere som en informasjonskanal mellom NAV og flyktningeenheten, og på den måten bidra til å redusere 'distansen' mellom flyktningeenheten og NAV. Slik vi har fått det forklart og har forstått det, skal veilederne i flyktningeenheten ta kontakt med personen som er ansatt til å arbeide med et hurtigspor dersom de har deltakere som de mener er egnet til å gå i et hurtigspor. Intervjuene med de ansatte i flyktningeenheten viser at de er positive til et hurtigspor, men også usikre på hva et hurtigspor er, hva det skal inneholde og hvordan det fungerer i praksis. Flere av informantene i flyktningeenheten sa at de hadde fått lite informasjon om hva personen som er ansatt til å arbeide med et hurtigspor skal gjøre i praksis. Veileder 2 i flyktningeenheten sa: «Jeg tror [...] det [vil] fungere hvis vi

vet hva kan skal gjøre. At den personen vet hva den skal gjøre og at vi vet hva den skal gjøre, og hva vi kan bruke hverandre til [...]. Men jeg trenger mer informasjon om hva personen skal gjøre». Som en konsekvens har personen som er ansatt til et hurtigspor erfart: «Det har variert på hvor mange deltakere [veilederne i flyktningeenheten] kommer med. I noen [tilfeller] så kan noen komme med deltakere de ikke helt vet hva de skal gjøre med». Vedkommende som er ansatt til å arbeide med hurtigspor erkjente at det var vanskelig å gripe an hurtigsporet, da det er bredt definert fra myndighetenes side: «Det eneste som var tydelig [var] at det var arbeidsrettet oppfølging».

Både veilederne i flyktningeenheten og NAV gir uttrykk for at de er usikre på hurtigsporets innhold. I intervjuene kom det også frem at det er ulik forståelse blant de ansatte i NAV når det gjelder for eksempel språk og arbeid. En av informantene i NAV sa at det var viktig å vurdere deltakernes kompetanse, altså hva deltakeren for eksempel har av fagkompetanse fra tidligere av. NAV-lederen uttrykte blant annet at språk er viktig i et hurtigspor: «de som lærer seg norsk fort er kandidater for hurtigsporet». En annen informant kom med et eksempel der personen fortalte om en flyktning som hadde kommet til kommunen, og som fikk jobb i en butikk selv om personen ikke snakket norsk. Informanten uttrykte at man ikke måtte henge seg opp i norskspråket, men heller se på flyktingers motivasjon og vilje, samt se hvilke ressurser flyktingen besitter og å finne en måte der ressursene kan anvendes på en fruktbar måte.

I intervju med de ansatte i NAV og flyktningeenheten, ble det også diskutert hvordan arbeidsmarkedet i kommunen er, og hvorvidt arbeidsmarkedet kan være en barriere for flyktninger som ønsker å komme raskt ut i arbeid. Flere av informantene ga uttrykk for at arbeidsmarkedet i kommunen er begrenset, og fremhevet at det vil være vanskelig for kommunen å tilby fast arbeid til flyktninger som vil gå i et hurtigspor. Kommunalsjefen fortalte at kommunen krever høyere utdanning og/eller fagbrev for å få arbeid innen det offentlige arbeidsmarkedet. Veileder 1 i NAV sa: det har blitt nesten krav til alt, altså kommunen ansetter jo ikke renholdere som ikke har fagbrev innen renhold». Både lederen i NAV og kommunalsjefen fremhevet at dersom man begynner å arbeide i kommunen så forplikter man seg til å ta fagbrev. NAV-lederen sa at det er et politisk vedtak fra myndighetenes side, der alle minimum skal ha fagbrev for å være ansatt i kommunen. Lederen i NAV kom med et eksempel som viser hvordan krav til kompetanse i kommunen kan være en potensiell barriere for flyktninger som ønsker å komme i arbeid:

«[...] de kan være flink, og ungene kan elske de i barnehagen eller SFO, men de er ikke så språkmektige at de vil klare å ta seg gjennom videregående skole og ta fagbrev i barne- og ungdomsarbeid. [De vil da være] en ressurs som kommunen ikke kan ansette fordi idet du begynner å arbeide i kommunen så forplikter du deg til å ta fagbrev. [...]. Det synes jeg er litt synd [...] vi burde egentlig gjøre døra både litt høyere og bredere i forhold til mennesker, og ikke bare tenke på det formelle».

På grunn av kommunens høye kompetansenivå, hevdet lederen i NAV at personen som er ansatt til å arbeide med et hurtigspor også må se etter potensielle arbeidsplasser utenfor kommunens grenser: «Jeg har sagt at vi har hele Norge som arbeidsarena». Det lokale NAV-kontor har altså tilpasset et hurtigspor til lokale forhold, slik at flyktninger skal kunne komme raskere ut i arbeid og å bli selvforsørget ved egen lønnsinntekt. I intervju med NAV-lederen kom det frem at det lokale NAV-kontor har kommet i gang med utformingen av et hurtigspor, men at de ikke hadde kommet i gang med arbeidet om deltakere som skal i et hurtigspor.

4.3 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg vist hvordan kommunene har valgt å organisere sitt arbeid med kvalifisering av flyktninger. Tidligere besluttet kommunen å organisere introduksjonsprogrammet i NAV. Tanken var at flyktningene i programmet skulle få et mer helhetlig og enhetlig tjenestetilbud. Organiseringen i NAV viste seg derimot å ikke fungere. En nærliggende årsak kan tenkes å være at programrådgiverne som i hovedsak skulle arbeide med kvalifisering av flyktninger i større grad ble pålagt en generalistrolle. Dette innebærer at de ansatte i størst mulig grad dekker det totale tjenestespekteret i NAV (Helgøy, Kildal, Nilssen 2010:15), altså at de ansatte både arbeider med økonomiske ytelser og har ansvar for statlige forvaltningsoppgaver. Det er nærliggende å anta at denne typen organisering av roller førte til at programrådgiverne fikk flere andre NAV-relaterte oppgaver, og mindre kapasitet til å følge opp deltakerne i programmet. Da kommunen tok flyktningetjenesten ut av NAV og dannet flyktningeenheten fikk programrådgiverne, altså veilederne, mer tid til å følge opp deltakerne i programmet og å drive kvalifisering med disse i større grad enn da de var organisert i NAV. Veilederne fikk færre ansvarsområder og oppgaver knyttet til deltakerne i programmet, noe som kan tyde at veilederne fikk mer tid til å arbeide mer spesialisert og mer rettet mot brukerne. Samtidig kommer det frem i intervjuene at selv om flyktningeenheten har lagt til rette for økt samarbeid med NAV, er NAV ikke til stede. Det kan tenkes å være flere årsaker til dette. I det neste kapittel skal jeg diskutere organiseringen av flyktningearbeidet, samarbeidet, samt ansvars- og oppgavefordelingen nærmere.

5. Arbeidsfordeling om kvalifisering av flyktninger

I dette kapittelet vil jeg diskutere hvordan organiseringen og arbeidsfordelingen mellom NAV og kommunen om kvalifisering av flyktninger har vært og er, samt drøfte hvilke utfordringer man har møtt og møter i disse organiseringene. Det ble analysert frem tre ulike temaer som viser kommunens og NAVs erfaring når det gjelder ansvars- og oppgavefordeling i samarbeidet. Temaene organisering, utfordringer og arbeidsfordeling vil bli behandlet samlet. Dette er fordi de ulike temaene går på kryss og tvers av hverandre. Først vil jeg analysere hvordan arbeidsfordelingen og organiseringen var da introduksjonsprogrammet var organisert i NAV. Deretter vil jeg analysere hvordan organiseringen og arbeidsfordelingen mellom NAV og kommunen er i dag, samt se hvordan arbeidsfordelingen og organiseringen påvirker kommunens oppfølging av Rundskriv Q-27/2015 (2015). Til slutt vil jeg kort skissere et forslag til hvordan samarbeidet mellom instansene kan styrkes.

I den tidligere organiseringen da flyktningarbeidet var organisert i NAV, var Arbeids- og velferdsetaten pålagt å bidra med ressurser blant annet i form av å informere om arbeidsrettede virkemidler (Rundskriv A-27/2007). Kommunen, herunder flyktningetjenesten, skulle blant annet bidra med ressurser i form av å kartlegge flyktnings kompetanse, utarbeide individuelle planer og å veilede flyktingene i programperioden (Rundskriv A-27/2007). Tanken var at NAV og kommunen, herunder flyktningetjenesten, skulle samarbeide om å få flyktninger kvalifisert til arbeid og i tillegg bidra til at alle brukerne i NAV får et helhetlig tjenestetilbud. For å realisere NAV-reformens formål om en 'én-dørs-politikk' (Fossestøl, Breit og Borg 2016), og i tillegg bidra til å kvalifisere flyktninger til det norske arbeids- og samfunnsliv, vil kommunen og Arbeids- og velferdsetaten være gjensidig avhengige av hverandres ressurser. Med utgangspunkt i samstyring (Røiseland og Vabo 2012:22-23) og nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005:15) er gjensidig avhengighet og felles målsetning et sentralt element. Gjensidig avhengighet er forstått som en form for samarbeid der aktørene er avhengige av hverandres ressurser for å oppnå et felles mål (Røiseland og Vabo 2012:22-23). I dette tilfellet var kommunen, herunder flyktningetjenesten, avhengige av NAVs arbeidsrettede tiltak og virkemidler for at flyktninger skulle få økt mulighet til å tre inn i ordinært arbeidsliv. NAV var derimot avhengige av kommunens, altså flyktningetjenestenes, kunnskap omkring den enkelte deltaker, slik at deltakeren i introduksjonsprogrammet fikk et individuelt tilpasset arbeidsrettet tiltak. I fellesskap skulle instansene altså samarbeide om et felles mål, nemlig å få flyktninger kvalifisert til samfunns- og arbeidslivet (Rundskriv A-27/2007, Rundskriv Q-27/2015).

Med utgangspunkt i samstyring (Røiseland og Vabo 2012:21-22) viste jeg innledningsvis i kapittel 4 at NAV er todelt og underlagt ulike styringslinjer. Arbeids- og velferdsetaten blir styrt gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesdirektøren, mens den kommunale delen i NAV blir styrt gjennom kommunestyret via rådmannen (Arbeids- og velferdsetaten 2017). De to styringslinjene indikerer at det er en form for vertikal samstyring som ligger til grunn i NAV-kontoret. Vertikal samstyring innebærer at ansvars- og oppgavefordelingen er fordelt på forskjellige nivåer, både vertikalt og horisontalt (Røiseland og Vabo 2012:30). I dette tilfellet har den kommunale delen ansvar for sosialhjelp og er underlagt rådmannen og kommunestyret, mens Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for blant annet en rekke arbeidsrettede tiltak og er underlagt arbeidsdepartementet (Arbeids- og velferdsetaten 2017). Det ser altså ut til at den kommunale og den statlige delen har forskjellig ansvars- og oppgavefordeling og er underlagt ulike styringsnivå.

Likevel kan det tenkes at den kommunale og den statlige delen er autonome, da de i hovedsak er atskilte deler som har egne forvaltningsoppgaver, og har egne overordnede organer de må forholde seg til. Selv om den kommunale og statlige delen i NAV i hovedsak er atskilte deler og underlagt ulike styringsnivå, skal samarbeidet mellom delene ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012) være basert på likeverdighet. Likeverdighet blir sett på som et suksesskriterium for samarbeidet mellom den kommunale og den statlige delen i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012). Sammen skal den kommunale og den statlige delen i NAV samarbeide om å realisere myndighetenes politikk som er å bidra til at individer i det norske samfunn har en økonomisk og sosial trygghet (NAV-loven 2006). Og i tillegg fremme overgang til aktiv virksomhet og arbeid, da den norske velferdsmodellen er avhengig av en høy sysselsetting (NAV-loven 2006, Samarbeidserklæring 2016).

Det ser altså ut til at det skal være en horisontal relasjon mellom Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale delen i alle lokale NAV-kontor, der de samarbeider om et felles mål: økonomisk og sosial trygghet, og å få flere i arbeid (NAV-loven 2006). Innen nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005:15) blir et nettverk dannet ved at aktører går sammen for å løse en oppgave i fellesskap. Nettverket er basert på horisontale, og gjensidig avhengige relasjoner mellom autonome aktører som er etablert av myndighetene. I fellesskap skal nettverket bidra til den offentlige styringen, og blir opprettholdt gjennom gjensidige forpliktelser (Sørensen og Torfing 2005:15). Det er nærliggende å anta at den kommunale og den statlige delen i NAV er et nettverk som blir styrt gjennom vertikal samstyring fra myndighetenes side.

Med utgangspunkt i den den presenterte empirien, tyder mine funn på at arbeidet med flyktninger ikke fungerte optimalt da introduksjonsprogrammet var i NAV. Det er nærliggende å anta at programrådgiverne fikk for mange andre NAV-relaterte oppgaver, og at kapasiteten til å følge opp deltakerne i programmet ble for liten. I den tidligere organiseringen skulle både programrådgiverne og de øvrige ansatte i NAV i hovedsak arbeide både med statlige og kommunale oppgaver, herunder arbeid med kvalifisering av flyktninger. I realiteten (Løchen 1976) tok de statlige forvaltningsoppgavene i kontoret overhånd. Med utgangspunkt i nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005:16) opprettholdes nettverket blant annet gjennom forhandlinger. En nærliggende antakelse vil være at programrådgiverne og de øvrige ansatte i NAV forhandlet om oppgavefordelingen i kontoret, men at de statlige forvaltningsoppgavene vant til slutt i forhandlingene. Dette kan tyde på at myndighetenes mål om likeverdighet i 'partnerskapet' mellom den statlig og den kommunale delen i NAV ikke fungerte i praksis (Løchen 1976). Det ser altså ut til at det er en motsetning mellom idealet fra myndighetenes side og den praktiske realiteten.

Det kan tenkes å være flere årsaker til at arbeidet med kvalifisering av flyktninger ikke fungerte i den tidligere organiseringen. På den ene siden ble flyktningetjenesten tillagt det lokale NAV-kontor samtidig som NAV-reformen (Fimreite 2008) ble fullt iverksatt. Reformen førte til en stor omstillingsprosess både for trygdetat, Aetat og kommunene. Ifølge Rambøll (2011:40) kan store omstillingsprosesser føre til at man mister fokuset på kjerneoppgaver, og det kan ta tid før den nye organiseringen 'setter seg' (Rambøll 2011:40). Det kan altså tenkes at kommunens beslutning om å legge forvaltningen av introduksjonsprogrammet i NAV ble nedprioritert i den tidligere organiseringen som følge av at NAV-lokalt var midt i en omstillingsprosess. På den annen side kan det tenkes at det å bli pålagt et samarbeid om kvalifisering av flyktninger kan ha ført til utfordringer mellom NAV og kommunen. Dette fordi verken kommunen eller NAV har inngått et frivillig samarbeid med hverandre. Med utgangspunkt i koordinering (Knudsen 2004:33-47), ser det ut til at samarbeidet om kvalifisering av flyktninger mellom kommunen og NAV er en del av et mandatperspektiv og mandatkompatibilitet. Et mandatperspektiv og mandatkompatibilitet innebærer at koordineringen foregår med påtrykk ovenfra - i dette tilfellet myndighetene. Pålegget fra myndighetenes side gjennom Rundskriv A-27/2007 (2007) viser en tydelig ansvars- og oppgavefordeling når det gjelder kvalifisering av flyktninger mellom NAV og kommunen. Det er nærliggende å anta at arbeidsfordelingen var lagt opp til at kommunen og NAV skulle ha et delvis overlappende domene. Dette betyr at instansene kan utnytte og

utfylle hverandres kompetanser (Knudsen 2004:44). Mine funn indikerer at i den tidligere organiseringen da introduksjonsprogrammet var i NAV, ble flyktningearbeidet nedprioritert, da de ansatte i flyktningetjenesten fikk for mange andre NAV-relaterede oppgaver. Det er nærliggende å anta at NAVs organisering av kvalifisering av flyktninger førte til at arbeidsoppgavene og fordelingen av disse fullstendig overlappet i kontoret. Ifølge Knudsen (2004:44) vil arbeidsoppgaver som overlapper medføre konkurranse og konflikt. Dette fordi de utøver samme oppgaver, har samme klientgruppe og har lignende ressurser (Knudsen 2004:44). I den tidligere organiseringen arbeidet alle helhetlig, noe som medførte at de ansatte i det lokale NAV-kontor arbeidet både med kommunale og statlige ytelser og i tillegg hadde ansvar for kvalifisering av flyktninger. På den måten hadde alle de ansatte i den tidligere organiseringen tilgang på de samme ressursene, de utførte i stor grad de samme arbeidsoppgavene og i tillegg hadde de den samme brukergruppen de måtte forholde seg til. En nærliggende antakelse vil være at programrådgiverne og de øvrige ansatte i NAV-kontoret ikke hadde så mye å tilby hverandre ressursmessig, da alle i kontoret utførte de samme arbeidsoppgavene. Det kan altså tenkes at utvekslingen av- og ressursavhengigheten mellom NAV og flyktningetjenesten ble mindre da introduksjonsprogrammet var organisert i NAV.

Samtidig er det nærliggende å anta at programrådgiverne hadde utydelige roller (Lauvås og Lauvås 2004:65-80) da introduksjonsprogrammet var organisert i NAV. Dette kan tenkes å ha en sammenheng med at de ansatte arbeidet helhetlig, altså etter generalistmodellen (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010:15), der de ansatte arbeider helhetlig med brukerens samlede bistandsbehov (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010:15). På den måten ville for eksempel de ansatte i løpet av en dag måtte skifte mellom rollene som kommunalt og statlig ansatt ut ifra brukerens behov. For eksempel kan en ansatt i NAV møte en bruker som har behov for sosialhjelp. I dette tilfellet vil veilederen innta posisjonen som en kommunal ansatt, da sosialhjelp er kommunalt ansvar (Sosialtjenesteloven 2009). Senere samme dag, kan NAV-veilederen møte en bruker som ønsker hjelp til å komme seg ut i arbeid. I hovedsak er arbeidstiltak og tjenester tilknyttet den statlige delen i NAV (Arbeids- og velferdsetaten 2017). Veilederen i NAV vil altså innta rollen som statlig ansatt når han/hun skal hjelpe personen som ønsker å komme ut i jobb. De ansatte i NAV vil dermed spille ut rollen som for eksempel kommunalt ansatt eller statlig ansatt ut ifra brukerens behov. De ansatte vil altså ha flere posisjoner samtidig. Med utgangspunkt i begrepsparet front stage og back stage (Aakvaag 2008:75), vil et eksempel være at en statlig ansatt er front stage når han/hun spiller

rollen som kommunalt ansatt, mens back stage vil være når personen for eksempel logger seg på sin statlige e-post-konto.

Innen rolleteori (Lauvås og Lauvås 2004:78), er det viktig å avklare roller i et samarbeid, da aktører stiller gjensidige rolleforventninger til hverandre (Lauvås og Lauvås 2004:78). For eksempel vil en ansatt i NAV møte forventninger fra ledernivå, medarbeidere og brukere i NAV. Når rollene er avklart vil samarbeidspartnerne stille forventninger til hverandre om rollenes innhold (Lauvås og Lauvås 2004:66). I den tidligere organiseringen, kan det tenkes at programrådgiverne i flyktningetjenesten forventet at de skulle få tid til å veilede flyktninger og få et nærmere samarbeid med NAV, samt bedre tilgang til deres virkemidler. Når det gjelder de øvrige ansatte i NAV kan det tenkes at de oppfattet og hadde forventninger om at programrådgiverne i flyktningetjenesten som ble en del av NAV skulle bistå NAV lokalt med arbeidsoppgaver. En nærliggende antakelse vil være at det har vært ulike oppfatninger og forventninger mellom programrådgiverne i flyktningetjenesten og de øvrige ansatte i NAV når det gjelder kvalifisering av flyktninger. Ifølge Lauvås og Lauvås (2004:70) vil *for* ulike oppfatninger og forventninger til hverandre utløse konflikt mellom rolleinnhaverne. For å løse en rollekonflikt, har individet ifølge Lauvås og Lauvås (2004:70) tre muligheter: 1) den første muligheten er at man holder fast ved sin rolleoppfatning og prøver å få gjennomslag for egen profilering, slik at andres rolleoppfatninger kan bli mer lik ens egne. 2) Individet gir etter, altså at personen aksepterer og overtar de andres oppfatninger og forventninger. 3) Man forlater det sosiale feltet og slipper ut av konflikten (Lauvås og Lauvås 2004:70).

Da arbeidet med kvalifisering av flyktninger var lagt til NAV, ser det ut til at programrådgiverne fikk mindre tid til å følge opp og veilede flyktninger. En nærliggende antakelse vil være at programrådgiverne aksepterte NAV sine forventninger om å bistå dem i arbeidet med brukerne i det lokale NAV-kontor. Dette omfatter alle brukerne i NAV, og ikke bare flyktninger. Det kan altså se ut til at programrådgiverne i flyktningetjenesten løste rollekonflikten (Lauvås og Lauvås 2004:40) ved å gi etter for det sosiale trykket innad i NAV. Samtidig viser intervjuene at kommunen besluttet etter noen år å ta flyktningetjenesten ut av NAV. Det er nærliggende å anta at det har vært forhandlinger mellom NAV og kommunen i denne perioden. Med utgangspunkt i nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005:16) påvirker aktørene hverandre gjennom forhandlinger. Forhandlingene kan utspille seg på ulike måter. I dette tilfellet kan det tenkes at kommunen brukte åpenlys maktutøvelse, da de besluttet å fysisk fjerne introduksjonsprogrammet, herunder flyktningetjenesten, ut av NAV. Ved å ta introduksjonsprogrammet ut av NAV kan det tenkes at kommunen fjernet seg fra konflikten

med NAV. Samtidig kan det tenkes at en av årsakene til at kommunerelaterte oppgaver, herunder kvalifisering av flyktninger, ikke ble prioritert da introduksjonsprogrammet var i NAV, er fordi den statlige delen (Fossestøl, Breit og Borg 2016) i NAV er betydelig større sammenlignet med den kommunale delen, og har omfattende selvbestemmelse. Det er ifølge Fossestøl, Breit og Borg (2016:11) en maktasymmetri mellom stat og kommune i kontorene. Ifølge Lauvås og Lauvås (2004:74) vil status og makt være forhold som spiller inn i et samarbeid. «De yrkesgrupper som oppebærer høyest status, vil ha større innvirkning på det som oppfattes som kjernen i det som er felles» (Lauvås og Lauvås 2004:74). På den ene siden kan det tenkes at da introduksjonsprogrammet var i NAV, ble de statlige forvaltningsoppgavene prioritert som følge av at NAV stat er større, og har tilknytning til andre nivåer i forvaltningen enn kommunen. Det kan altså tenkes at da introduksjonsprogrammet var lagt i NAV, ble den statlige delen i NAV med tilhørende ansvars- og oppgavefordeling oppfattet som kjernen i det lokale NAV-kontor. På den annen side kan det tenkes at det var komplementære roller (Lauvås og Lauvås 2004:73) mellom de kommunalt og statlige ansatte. Selv om de arbeidet helhetlig i den tidligere organiseringen, vil de ansatte likevel være ansatt i enten kommunen eller i staten. Det er nærliggende å anta at enten en statlig enkeltperson eller de statlige ansatte i kontoret var den sterke parten i «rolleparet» (kommunal – statlig ansatt). Ifølge Lauvås og Lauvås (2004:73), vil en sterk posisjon blant enkeltpersoner eller grupper bidra til å definere rollemønstrene i kontoret. I den tidligere organiseringen kan det altså tenkes at enten én/flere statlige ansatte hadde sterke posisjoner og definerte rollemønstrene deretter. En konsekvens ble, som vi har sett, at flyktningearbeidet ble nedprioritert.

Ifølge Djuve m.fl. (2017:102) og Rambøll (2011:33) har det vært utbredt blant kommunene å legge introduksjonsprogrammet i NAV etter at NAV-reformen ble iverksatt. Argumentene er at NAV-systemet gir lettere tilgang til ulike virkemidler som gis gjennom NAV, samt at det bidrar til en mer sømløs overgang fra introduksjonsprogram og videre oppfølging av deltakerne (Djuve m.fl. 2017:102, Rambøll 2011:33). Rambøll (2011) fremhever blant annet at organisering av introduksjonsprogram i NAV fører til at programrådgiverne som skal arbeide med programmet også får flere andre oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet. At programrådgivere får andre NAV-relaterte arbeidsoppgaver i tillegg til arbeidsoppgavene i introduksjonsprogrammet, kan tyde på at programrådgiverne får mindre tid til oppfølging av deltakerne i programmet. En nærliggende antakelse er at flyktningearbeidet blir nedprioritert i NAV fordi NAV også har mange andre arbeids- og

ansvarsområder som skal ivaretas (Rambøll 2011:40). Med utgangspunkt i min empiri, ser det ut til at kommunen erfarte de samme utfordringene som Rambøll (2011) og Djuve m.fl. (2017) finner i sine studier. Selv om kommunen besluttet å ta flyktningetjenesten ut av NAV, har det nødvendigvis ikke løst samarbeidsutfordringene mellom NAV og kommunen når det gjelder arbeid med kvalifisering av flyktninger.

I 2015 ble rundskriv A-27/2007 (2007) erstattet med rundskriv Q-27/2015 (2015). NAV er fremdeles pålagt å informere om arbeidsmarkedet og NAVs virkemidler, mens kommunen har ansvar for utarbeidelse av individuelle planer. Det som skiller rundskriv A-27/2007 (2007) fra rundskriv Q-27/2015 (2015) er blant annet at NAV skal tidligere inn i samarbeidet om den enkelte deltaker i programperioden. NAV har også ansvar for å bistå kommunene i utarbeidelse av individuell plan ved behov. Kommunen og NAV er altså gjensidig avhengig av hverandres ressurser og kompetanse for å oppnå målet om å få flyktninger raskt kvalifisert til det norske samfunns- og yrkesliv. Den gjensidige avhengigheten mellom instansene er altså i samsvar med betingelsene i samstyring (Røiseland og Vabo 2012) og nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005)

Ifølge Sørensen og Torfing (2005) er et styringsnettverk blant annet selvregulerende innenfor rammer som blir satt av myndighetene. I dette tilfellet er samarbeidet mellom kommunen og NAV etablert og pålagt av myndighetene. Det ser altså ut til at det ligger et mandatperspektiv og mandatkompatibilitet (Knudsen 2004:33,46) til grunn i samarbeidet mellom NAV og kommunen. Selv om kommunen er pålagt et samarbeid, står kommunene likevel relativt fritt til å organisere sitt arbeid med flyktninger, slik at det er rom for lokale tilpasninger (G-01/2016). Det ser altså ut til at kommunen og NAV er et institusjonalisert fellesskap (Sørensen og Torfing 2005), der de ansatte i NAV og kommunen har ulike roller, regler og prosedyrer de må forholde seg til. Samtidig er NAV og kommunen selvstendige enheter, og er underlagt ulike lover og regler (Kommuneloven 1992, NAV-loven 2006). I forrige kapittel ble det fremhevet at NAV har en form for vertikal samstyring, der oppgavefordelingen innad i kontoret er basert på en avtale mellom myndigheter på ulike nivåer. Likevel vil den lokale løsningen i NAV ha en form for samstyring (Røiseland og Vabo 2012:30). Det er nærliggende å anta at samarbeidet mellom NAV og kommunen innebærer både elementer fra samstyring og nettverksstyring, der både ansvars- og oppgavefordelingen både er horisontalt og vertikalt fordelt mellom aktører og myndigheter. Når det gjelder nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005:15) innebærer dette at aktørene i samarbeidet ikke har konkrete instruksjoner å forholde seg til. I denne sammenheng har aktørene instruksjoner å forholde seg til. Instruksene kommer særlig

til syne i Rundskriv Q-27/2015 (2015), der ansvars og oppgavefordelingen mellom NAV og kommune blir beskrevet.

Da flyktningeenheten ble opprettet i 2016 ble NAV og flyktningeenheten geografisk og faglig atskilt. Selv om de ble atskilt, ser det ut til at arbeids- og oppgavefordelingen om kvalifisering og integrering av flyktninger fremdeles er sentralt. Det kan tenkes at opprettelsen av flyktningeenheten kan ha ført til tydeligere ansvars- og oppgavefordeling mellom instansene. En antakelse vil være at veilederne i flyktningeenheten nå får på den ene siden større mulighet til å spesialisere seg og få spisskompetanse om kvalifisering av flyktninger enn tidligere da flyktningearbeidet var organisert i NAV. På den annen side kan det tenkes at det lokale NAV-kontor har fått noe mindre arbeidsoppgaver som følge av at introduksjonsprogrammet ble tatt ut. Likevel er det viktig å fremheve at da introduksjonsprogrammet ble tatt ut av NAV, forsvant også programrådgiverne i flyktningetjenesten. Dette innebærer at selv om introduksjonsprogrammet ble tatt ut av NAV, ble det ikke nødvendigvis nevneverdige færre oppgaver på de resterende ansatte i kontoret. Samtidig kan det tenkes at arbeidsoppgavene tilknyttet kvalifisering av flyktninger i større grad har blitt delvis overlappende i nåværende organisering enn da introduksjonsprogrammet var lagt i NAV. I lys av koordinering (Knudsen 2004:44) er delvis overlapping av arbeidsoppgaver den mest formålstjenlige situasjonen for samarbeid mellom enheter. Dette fordi aktørene i større grad kan utnytte- og utfylle hverandres kompetanse på ulike områder, og derfor vil ha ulike ressurser de kan bidra med i samarbeidet (Knudsen 2004:44).

Intervjuene viser at flyktningeenheten har tilpasset sine individuelle planer, slik at NAV lokalt ikke skal behøve å være med på overføringsmøter der deltakeren skal i et utdanningsrettet løp. NAV lokalt skal i hovedsak delta i møter der flyktningen har arbeid som sitt fremste mål. I intervju med de ansatte i flyktningeenheten kom det frem at NAV lokalt fremdeles ikke er til stede på møter, selv i møter der flyktninger som har arbeid som sitt fremste mål. Her er det altså en motsetning mellom idealet (Løchen 1976) og den praktiske realiteten.

I samtale med de ansatte i NAV viser det seg at NAV lokalt opplever at de ikke har tilstrekkelige med ressurser til å følge opp flyktningene som er på tur fra introduksjonsprogram til NAV på en god måte. De ansatte i flyktningeenheten opplever altså at NAV ikke er med i samarbeidet om kvalifisering av flyktninger, mens NAV på sin side sier at de ikke har nok ressurser og kapasitet til å følge opp deltakerne. Med utgangspunkt i koordinering (Knudsen 2004:44-45), tyder flyktningeenhetens erfaringer med NAV på at det foreligger lite ideologisk- og kvalitetsmessig kompatibilitet til grunn for samarbeidet.

Ideologisk kompatibilitet innebærer blant annet at deltakerne i samarbeidet har en felles oppfatning av hvilke arbeidsmetoder som vil være formålstjenlig å bruke i samarbeidet. Kvalitetsmessig kompatibilitet handler om at de som samarbeider har respekt for hverandre dersom samarbeidet skal bli vellykket (Knudsen 2004:44-45). Det er nærliggende å anta at NAV og flyktningeenheten har ulike prioriteringer og oppfatninger om hvordan de skal samarbeide om kvalifisering av flyktninger. Det kan være flere årsaker til dette.

Da kommunen besluttet å omorganisere sine tjenester, kan man anta at både de ansatte i flyktningeenheten og de i NAV måtte endre sine roller, som følge av at ansvars- og oppgavefordelingen ble noe endret og mer atskilt enn tidligere da introduksjonsprogrammet var i NAV. Ifølge Lauvås og Lauvås (2004:77-78), kan rolleendring i et samarbeid føre til konsekvenser for andre roller i samarbeidet. I en prosess der rollene endres, kreves det kjapp rolleavklaring slik at man unngår at rollene kommer i konflikt med hverandre. Dersom rollene kommer i konflikt med hverandre, vil det skape usikkerhet, uklarhet og frustrasjon mellom aktørene (Lauvås og Lauvås 2004). I omorganiseringsprosessen kan det tenkes at det var vanskelig å få avklart rollene kjapt slik Lauvås og Lauvås (2004:77-78) mener, da omorganisering og omstillingsprosesser kan antas å være både ressurs- og tidkrevende. En nærliggende antakelse vil være at det tok tid for både de ansatte i NAV og i flyktningeenheten før rollene og den «nye» organiseringen med tilhørende arbeidsoppgaver fikk «satt seg» i kontorene, og at dette kan ha ført til usikkerhet og frustrasjon mellom aktørene. Samtidig kan man antyde at samarbeidet mellom NAV og kommunen ble påvirket da kommunen tok introduksjonsprogrammet ut av NAV. Det kan tenkes at det var vanskelig for de resterende ansatte i NAV å oppleve at flyktningetjenesten, altså kommunen, trakk seg ut av samarbeidet. Ifølge Lauvås og Lauvås (2004:70) kan det være vanskelig for parter å forstå hvorfor noen velger å trekke seg ut av samarbeidet. I dette tilfellet kan det altså tenkes at NAV synes det var vanskelig å forstå hvorfor kommunen omorganiserte sine tjenester.

Da kommunen etablerte flyktningeenheten, kan det tenkes at det dannet seg to grupper: de ansatte i NAV og de ansatte i flyktningeenheten. Ifølge Lauvås og Lauvås (2004:75) vil rolleinnhaverne innen samme yrke danne en «vi»-gruppe. I en vi-gruppe er kunnskap, normer, holdninger og verdier sammenfallende med yrkesrollen. I denne sammenheng kan man anta at da flyktningeenheten ble etablert, fikk de ansatte mulighet til å finne andre aktører med lignende interesse, holdninger og oppfatninger overfor arbeid med kvalifisering av flyktninger. Når det gjelder de ansatte i NAV kan det også tenkes at de har en egen «vi»-gruppe innad i kontoret, der målsetning og kunnskap er sammenfallende med yrkesrollen.

Samtidig er det nærliggende å anta at NAV anser flyktningeenheten som «ut»-gruppen og motsatt, da gruppene har til dels ulike arbeidsoppgaver og ulik kunnskapsområder. Dette kom særlig til uttrykk i intervju med de ansatte i flyktningeenheten, der de ansatte i flyktningeenheten forventer og har en oppfatning om at NAV skal være med i et samarbeid på et tidlig stadium i programperioden hos deltakeren, altså i tråd med Rundskriv Q-27/2015 (2015) ansvars- og oppgavefordeling. I realiteten (Løchen 1976) blir ikke dette fulgt opp. Ut ifra intervjuene ser det ut til at NAV oppfatter at møter med deltakeren i introduksjonsprogrammet og flyktningeenheten er viktige, men at det lokale NAV-kontor mener at de ikke har ressurser til dette. Det ser altså ut til at prioriteringene, oppfatningene og holdningene til arbeidsoppgavene tilknyttet flyktninger mellom instansene er forskjellige. I lys av rolleteori (Lauvås og Lauvås 2004:72) ser det ut til at det er en rollekonflikt mellom aktørene, der forventningene til flyktningeenheten og NAV er tilnærmet uforenelige. Det er nærliggende å anta at de ulike forventningene mellom aktørene i samarbeidet påvirker kommunens oppfølging av Rundskriv Q-27/2015 (2015). Samtidig kan det tenkes at NAVs fravær i møter med deltakere og veiledere i flyktningeenheten kan ha ført til at tilliten mellom partene har blitt svekket. I lys av nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005:15) opprettholdes et styringsnettverk av gjensidige forpliktelser og tillit. En nærliggende antakelse vil være at styringsnettverket kan ha blitt svekket som følge av at NAV ikke følger opp sine avtaler med flyktningeenheten.

Når det gjelder ansvars- og oppgavefordelingen i et hurtigspor skal kommunen, i dette tilfellet flyktningeenheten og NAV lokalt samarbeide om å finne aktuelle kandidater til dette (Arbeids- og sosialdepartementet 2016). Flyktningeenheten og NAV vil altså være gjensidige avhengige av hverandres ressurser og kompetanse for å få flyktninger raskere integrert i arbeidslivet. Hurtigsporet er vedtatt av myndighetene, og det er nærliggende å anta at det å få flyktninger raskere ut i arbeid bidrar til å realisere myndighetenes visjon om å ha høy sysselsetting i Norge (Samarbeidserklæring 2016). Et hurtigspor ser altså ut til å inneholde elementer fra både nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005) og samstyring (Røiseland og Vabo 2012) der gjensidig avhengighet står sterkt, der kommunen skal inngå et samarbeid med sin kompetanse om flyktninger, mens NAV skal komme med sin kompetanse på virkemidler og kunnskap om arbeidsmarkedet. Samtidig kan man ikke ut ifra Sørensen og Torfings (2005) definisjon av nettverksstyring kalle samarbeidet mellom kommunen og NAV for et styringsnettverk. Dette har en sammenheng med at samarbeidet om et hurtigspor er basert på tydelige instruksjoner og pålagt fra myndighetenes side. Når det gjelder nettverksstyring, sier

Sørensen og Torfing (2005) «[...] hvis de skal kunne løse en bestemt styringsoppgave, men som på den anden side handler uafhængigt af hinanden i den forstand, at de ikke er bundet af konkrete instrukser, men alene af tillid og gjensidig forpliktelse». (Sørensen og Torfing 2005:15). Det ser derimot ut til at hurtigsporet kan ses i sammenheng med et mandatperspektiv (Knudsen 2004:33). Dette har en sammenheng med at myndighetene pålegger kommune og Arbeids- og velferdsetaten et samarbeid. Arbeids- og sosialdepartementet (2016:2) skriver blant annet «Noen viktige elementer i hurtigsporet er: [...]. Samarbeid mellom kommune og Arbeids- og velferdsetaten om avklaring og utvelgelse av deltakere raskt etter bosetting i en kommune» (Arbeids- og sosialdepartementet 2016:2).

I intervju med de ansatte i NAV kom det frem at NAV har opprettet en stilling til én person som skal arbeide med et hurtigspor, og har et kontor hos flyktningeenheten. Både de ansatte i NAV og flyktningeenheten sa at de var usikre på hva et hurtigspor består i, og hvordan oppgavefordelingen mellom instansene vil være. Likevel var alle informantene positive til hurtigsporet. Personen som er ansatt til å arbeide med hurtigspor sa at arbeidsoppgavene i et hurtigspor var utydelige. Det eneste som var tydelig, var ifølge informanten at man skulle arbeide arbeidsrettet med brukerne. Dette tyder altså på at hurtigsporet i kommunen fremdeles er i en planleggingsfase. Når det gjelder roller, er det nærliggende å anta at personen som arbeider med et hurtigspor har en komplementær rolle (Lauvås og Lauvås 2004:73). I denne sammenheng kan det tenkes at den komplementære rollen består i veileder i hurtigspor – flyktning. Samtidig kan det tenkes at det også er komplementære roller mellom veilederne i flyktningeenheten og NAV. Dette har en sammenheng med at komplementære roller er basert på et fellesskap av interesser og gjensidige forventninger (Lauvås og Lauvås 2004:73). I dette tilfellet kan det tenkes at de ansatte i flyktningeenheten har forventninger til personen som skal arbeide med et hurtigspor. Samtidig er det nærliggende å anta at personen som arbeider med et hurtigspor også har forventninger til de ansatte i flyktningeenheten. Det kan altså tenkes at det er gjensidige forventninger mellom de ansatte i flyktningeenheten og personen som skal arbeide med hurtigsporet. Samtidig er det nærliggende å anta at også de ansatte i NAV har forventninger til personen som arbeider med et hurtigspor, og til de ansatte i flyktningeenheten. Dette har en sammenheng med at kommunen skal ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (2016:2) samarbeide om utvelgelse av kandidater til et hurtigspor. Samtidig kan det tenkes at samarbeidet mellom NAV og flyktningeenheten kan påvirke utføringen av hurtigsporet, samtidig kan det tenkes at introduksjonen av et hurtigspor kan bidra til å påvirke samarbeidet. Innføringen av hurtigspor kan altså gå begge veier, det er med

andre ord en gjensidig relasjon her. Om det er innføring av hurtigsporet eller samarbeidet mellom NAV og flyktningeenheten som påvirker hurtigsporet er fremdeles for tidlig å si.

Med utgangspunkt i det empiriske materialet ser det ut til at samarbeidet mellom flyktningeenheten og NAV ikke fungerer optimalt. Tidligere i analysekapittelet har jeg pekt på mulige årsaker som kan tenkes å påvirke samarbeidet mellom instansene. Jeg har blant annet fremhevet at ulike forventninger og oppfatninger i kontorene kan medføre utfordringer i samarbeidet. I det følgende skal jeg komme med forslag som kan bidra til å løse samarbeidsutfordringene mellom flyktningeenheten og det lokale NAV-kontor.

Samarbeid og samhandling på tvers av enheter er en viktig forutsetning for å sikre koordinerte tjenester (Knudsen 2004:24-26). De ansatte i NAV og flyktningeenheten skal bidra til at flyktninger får et helhetlig tjenestetilbud i kommunen og at flyktningene blir økonomisk selvstendige (NAV-loven 2006, Sosialtjenesteloven 2009, Rundskriv Q-27/2015). I lys av den teoretiske rammen og tidligere forskning er det avgjørende at samarbeid mellom instansene kommer på plass, slik at alle parter kan arbeide målbevisst for å realisere myndighetenes formål om å få flyktninger raskere ut i arbeid (Rundskriv Q-27/2015).

Det er nærliggende å anta at NAV med sin nåværende organisering der alle har en «generalistrolle» (Rambøll 2011:51), gir utslag på de kommunerelaterte oppgavene i kontoret. For at de kommunerelaterte oppgavene i kontoret skal bli prioritert på lik linje som de statlige forvaltningsoppgavene, kan det tenkes at en omorganisering i kontoret vil være fruktbart, både for de ansatte i NAV, men også for de ansatte i flyktningeenheten. Et forslag vil være å gå bort fra den helhetlige organiseringen der alle arbeider både med statlige og kommunale oppgaver, til en organisering der de ansatte arbeider i team. Ett team kan for eksempel ha ansvar for kommune-relaterte oppgaver, mens et annet team kan for eksempel ha ansvar for statlige oppgaver. Det kan også tenkes at et tredje team som arbeider spesifikt med oppfølging av deltakere i introduksjonsprogram og i et hurtigspor vil være fruktbart for å sikre bedre koordinering og samarbeid mellom flyktningeenheten og det lokale NAV-kontor. Ved å gå bort fra generalistmodellen, kan det tenkes at man i større grad oppnår en likeverdighet og en mer tydelig oppgavefordeling mellom den kommunale og den statlige delen i det lokale NAV-kontor.

I samarbeidet mellom det lokale NAV-kontor og flyktningeenheten, kan det tenkes at det vil være fruktbart at lederne i flyktningeenheten og NAV går igjennom ansvars- og oppgavefordelingen som Rundskriv Q-27/2015 (2015) skisserer i fellesskap og diskuterer

disse. Det kan tenkes å være hensiktsmessig å få tydeliggjort for de ansatte som jobber med kvalifisering i NAV at det er for sent for dem å komme inn på slutten av introduksjonsprogrammet, og at de må følge opp og å være med tidligere i samarbeidet om den enkelte deltaker i programmet. En nærliggende antakelse vil være at å gå gjennomgå rundskrivet og diskutere utfordringer som har oppstått i fellesskap, kan bidra til at instansene får drøftet og tydeliggjort ansvars- og oppgavefordelingen mellom seg.

Når det gjelder hurtigsporet kom det frem i intervju med NAV-lederen at lederen i NAV og flyktningeenheten har begynt å utforme en avtale om et hurtigspor, men at avtalen ikke er ferdigstilt. Et forslag vil være at lederen i flyktningeenheten og lederen i det lokale NAV-kontor ferdigstiller avtalen i fellesskap fortløpende, slik at hurtigsporet kan bli iverksatt for fullt. Et forslag til avtalens innhold kan være at avtalen først og fremst beskriver og definerer et hurtigspor og hvordan ansvars- og oppgavefordelingen mellom flyktningeenheten og NAV skal være. Avtalens innhold kan for eksempel definere og/eller beskrive hvilke kvalifikasjoner deltakeren må/bør ha for å være aktuell for et hurtigspor. Å definere et hurtigspor kan antas å være formålstjenlig for alle i samarbeidet, da en tydelig definisjon av hurtigspor og dets innhold ser ut til å være savnet blant de ansatte i NAV og flyktningeenheten. Samtidig kan det være fruktbart at avtalen inneholder bestemmelser om møtevirksomhet. Et mulig forslag vil være at det etableres kommunikasjonsmøter (Lauvås og Lauvås 2004:19) en gang i uken som spesielt er rettet mot et hurtigspor. Her kan veilederne i flyktningeenheten og personen som arbeider med et hurtigspor diskutere hurtigsporet i fellesskap. Hensikten er å få en helhetlig forståelse av eventuelle problemer eller utfordringer som kan ha oppstått underveis i arbeidet med hurtigspor. På den måten kan de ansatte dele synspunkter og erfaringer med hverandre, og å løse eventuelle utfordringer tilknyttet hurtigspor i fellesskap. Selv om avtaler kan bidra til å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen, er det ikke nødvendigvis at disse fungerer i praksis. Samarbeid, er ifølge Knudsen (2004:36) krevende, da det blant annet krever planlegging, forhandlinger og møtevirksomhet. For at man skal lykkes i et samarbeid, må det være mulig å arbeide seg frem til samhandlingsprosesser. Å forhandle og å inngå kompromisser i en samhandlingsprosess bidrar til å styrke båndene i nettverket. En av de mest sentrale forutsetningene for at et samarbeid skal lykkes (Knudsen 2004:44), er at partene har en positiv holdning til samarbeidet og at de ser nytten av å samarbeide (Knudsen 2004:44).

Ovenfor har jeg skissert mulige forslag til hvordan man kan styrke samarbeidet mellom det lokale NAV-kontor og flyktningeenheten. Å ha en tydelig ansvars- og oppgavefordeling kan bidra til at instansene i større grad ser hvilke ressurser de besitter, og hvordan disse kan

utfylles og utnyttes på en formålstjenlig måte. På den måten vil tydelig ansvars- og oppgavefordeling sikre at arbeidsoppgavene delvis overlapper, noe som ifølge Knudsen (2004:44) vil gi lavere konfliktpotensial og mer nytte av samarbeidet. Samtidig er det nærliggende å anta at tydelig ansvars- og oppgavefordeling og regelmessig møtevirksomhet bidrar til at instansene blir bedre kjent med hverandre. Å bli kjent med instansene, kan medføre at man får større forståelse for hverandres arbeidsmåter og kultur. Altså at man får økt den ideologiske og kvalitetsmessige kompatibiliteten (Knudsen 2004:44-45) i samarbeidet.

I dette kapitlet har jeg diskutert hvordan organiseringen og arbeidsfordelingen mellom NAV og kommunen om integrering av flyktninger har vært og er. Jeg har også pekt på ulike utfordringer som har oppstått i den tidligere organiseringen og i den nåværende organiseringen. I neste kapittel skal jeg samle trådene å svare på studiens problemstilling og forskningsspørsmål.

6. Avslutning og konklusjon

6.1 Oppsummering av funn

I denne oppgaven har jeg forsøkt å svare på følgende problemstilling: ***Hvordan organiseres samarbeidet mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger – «hurtigsporet»?*** Jeg ønsket å undersøke hvordan en utvalgt kommune med tilhørende NAV-kontor samarbeider om raskere integrering av flyktninger, og hvordan dette arbeidet er organisert. For å finne svar gjennomførte jeg kvalitative intervju med seks kommunalt ansatte og åtte NAV-ansatte inkludert ledere i både kommunen og det lokale NAV-kontor.

For å avgrense og tydeliggjøre de aspektene jeg ønsket å fokusere på, laget jeg to forskningsspørsmål, der det første forskningsspørsmålet har et underspørsmål:

1) ***Hvordan er arbeidsfordelingen mellom NAV og kommunen om kvalifisering av flyktninger? Og: Hvilke utfordringer møter man i denne organiseringen?***

2) ***Hvordan påvirker denne arbeidsfordelingen og organiseringen kommunens oppfølging av Rundskriv Q-27/2015 «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere»?***

I kapittel 4 har jeg gjort rede for kommunens og NAVs ansvarsfordeling på et generelt nivå. Rundskriv Q-27/2015 (2015) har listet opp flere punkter som beskriver NAV og kommunens ansvar i forbindelse med integrering av flyktninger. I den forbindelse har jeg trukket ut noen hovedpunkter som har vært gjennomgående i analysen: kommunens ansvar for tilrettelegging av introduksjonsprogram, utarbeidelse av individuell plan, NAVs ansvar for å gi generell informasjon arbeidsmarkedet og deres virkemidler, NAVs ansvar for å bistå kommunene i utarbeidelse av individuell plan ved behov, samt NAVs ansvar for å delta i et tidlig samarbeid i programmet om den enkelte deltaker (Rundskriv Q-27/2015).

I kapittel 4 presenterte jeg også det empiriske materialet. Her kom det fram at kommunen besluttet å legge flykningetjenesten i det lokale NAV-kontor like etter NAV-reformen ble iverksatt, altså i 2009. Etter flere år med flykningetjenesten i NAV, erfarte kommunen at flyktingearbeidet ble nedprioritert. Syv år senere bestemte kommunen for å opprette en egen enhet – ‘flyktingeenheten’. Denne enheten består av voksenopplæringen som har ansvar for norsk og samfunnskunnskapsopplæring og programrådgivere, som jeg har kalt ‘veiledere’. I denne oppgaven har jeg fokusert på veilederne oppgaver. Dette har en sammenheng med at veilederne har blant annet ansvar for å utarbeide individuell plan sammen med den enkelte

deltaker, og i tillegg har ansvar for å samordne virkemidler sammen med for eksempel NAV lokalt. For å sikre godt samarbeid mellom kommunen og NAV bruker kommunen Rundskriv Q-27/2015 som en samarbeidsavtale mellom instansene.

I intervju med de ansatte i flyktningeenheten og NAV kom det frem at det har vært utfordringer i samarbeidet mellom instansene. Veilederne i flyktningeenheten opplever på den ene siden at de ikke får kontakt og respons fra NAV, mens NAV på den annen side opplever at de ikke har nok ressurser. Videre kom det frem i intervjuene at samarbeidet om deltakere i introduksjonsprogram har endret seg. Tidligere var samarbeidet organisert slik at NAV i hovedsak skulle komme inn med sin kompetanse om arbeidsmarked og virkemidler i slutfasen av deltakerens programperiode. Med utgangspunkt i intervjuene med de ansatte i flyktningeenheten fungerte dette ikke i praksis, da de ikke fikk kontakt med veilederne i NAV som skulle informere om arbeidsmarkedet og arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. I tråd med rundskriv Q-27/2015 (2015) endret kommunen blant annet sine individuelle planer slik at NAV-veilederne nå skal delta i et samarbeid om den enkelte deltaker i startfasen av programmet. Slik vi har fått det forklart og forstått, er NAV lokalt ikke til stede, verken i slutfasen eller i startfasen av deltakerens programperiode.

Når det gjelder hurtigsporet har det lokale NAV-kontor ansatt én person til å arbeide spesielt med dette. Personen som er ansatt til å arbeide med hurtigsporet har kontor hos flyktningeenheten. I intervju med de ansatte i flyktningeenheten kom det fram at de var positive til et hurtigspor, men var usikker på hva det består i. De ansatte i NAV uttrykte at de også var positive til et hurtigspor, og mente at hurtigsporet ville være positivt for samarbeidet med flyktningeenheten. Likevel uttrykte de ansatte i NAV at de også var usikre på hurtigsporets innhold og hvordan dette skal organiseres. I intervju med de ansatte i NAV kom det frem at det er ulik forståelse blant de ansatte når det gjelder potensielle deltakere i et hurtigspor. En informant sa at språk er en viktig forutsetning, mens en annen sa at man heller måtte vurdere ut ifra deltakerens motivasjon og vilje.

For å svare på forskningsspørsmålene: Arbeidsfordelingen mellom NAV og kommunen om kvalifisering av flyktninger er nedfelt i rundskriv Q-27/2015 (2015). I den utvalgte kommunen jeg har undersøkt bruker de rundskriv Q-27/2015 som en samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV. Empirien viser for det første at det er utfordringer knyttet til arbeidsfordelingen. Mine funn indikerer at NAV mangler ressurser i form av at det er for få ansatte i kontoret i forhold til mengden arbeidsoppgaver. Det er nærliggende å anta at dette fører til at arbeid med kvalifisering av flyktninger er noe som kommer på toppen av alle de

andre arbeidsoppgavene NAV lokalt utfører. For det andre er det lokale NAV-kontor enhetlig organisert. Dette innebærer at man arbeider helhetlig med brukerne. En slik organisering av kontoret ser ut til å gå på bekostning av kvalifisering av flyktninger. En nærliggende antakelse er at det er de statlige forvaltningsoppgavene som blir prioritert i kontoret. For det tredje ser det ut til at utfordringene i samarbeidet mellom NAV og kommunen påvirker kommunens oppfølging av Rundskriv Q-27/2015. Empirien viser at NAV lokalt ikke er til stede i møter der flyktningen ønsker å komme ut på arbeidsmarkedet, verken i slutfasen eller i startfasen av introduksjonsprogrammet. Det står skrevet i Rundskriv Q-27/2015 (2015): «Det er viktig å få til et velfungerende samarbeid for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker» (Rundskriv Q-27/2015:1). I den utvalgte kommunen jeg har studert, ser det ut til at det er ulike oppfatninger om arbeidsfordelingen og når NAV skal inn i et samarbeid om den enkelte deltaker. Samtidig er det nærliggende å anta at organiseringen av det lokale NAV-kontor påvirker arbeidet med flyktninger, og at dette videre påvirker kommunens oppfølging av Rundskriv Q-27/2015 «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere» i en negativ retning.

6.2 Refleksjoner over eget arbeid

I denne studien har jeg intervjuet seks kommunalt ansatte og åtte NAV-ansatte inkludert ledere i både kommunen og i det lokale NAV-kontor. Alle kommuner og lokale NAV-kontor er organisert på ulike måter, og jeg ser i ettertid at det kunne ha vært interessant å sammenligne to ulike kommuner med tilhørende NAV-kontor. Ved å sammenligne to ulike kontorer, kan det tenkes at jeg ville fått større innsikt i mulige måter man kan organisere sitt flyktningarbeid på. Det kan også tenkes at jeg ville fått mer kunnskap om hvordan de ansatte i kommunen og i NAV tenker om hurtigsporet, hva dette skal bestå i og mulige tanker om hvordan det skal organiseres.

Når det gjelder det teoretiske rammeverket ser jeg i ettertid at perspektivene om samstyring og nettverksstyring kanskje ikke er de mest fruktbare perspektivene for å besvare oppgavens problemstilling. Begge teoriene bygger i stor grad på offentlig styring og politikk, noe jeg ikke har lagt særlig vekt og fokus på i denne oppgaven. Ifølge Røiseland og Vabo (2012:51) er en innvending mot samstyring at den kommer til kort i situasjoner der aktørene ikke opplever gjensidig nytte av å styre sammen. Når det gjelder nettverksstyring (Sørensen og Torfing 2005:29) kan man kritisere dette perspektivet for å komme til kort i situasjoner der samarbeid mellom berørte parter ikke fungerer. Verken samstyring eller nettverksstyring gir

en helhetlig forklaring på hva som skjer med samstyringen og nettverksstyringen i de tilfellene der samarbeid mellom partene ikke fungerer.

6.3 Videre forskning

Allerede tidlig i prosessen ble det tydelig at hurtigsporet er lite forsket på. En antakelse vil være at dette er fordi hurtigsporet fremdeles er relativt nytt. Det er dermed mange aspekter ved hurtigsporet som vi ikke vet så mye om. Tidligere forskning viser at det er usikkerhet både i NAV og kommunen om hva et hurtigspor skal inneholde (Berg og Kullerud 2017). I likhet med Berg og Kulleruds (2017) funn, indikerer mine funn at det er usikkerhet blant de ansatte i NAV og kommunen om hva hurtigsporet skal bestå i. Som det står skrevet i samarbeidserklæringen (2016), er det viktig å få flyktninger raskt kvalifisert og integrert i arbeidslivet. Dette er nødvendig for å ivareta den norske velferdsmodellen som er avhengig av høy sysselsetting (Samarbeidserklæring 2016). At mine informanter uttrykker usikkerhet rundt hurtigsporet, kan tyde på at det bør være tydeligere retningslinjer og mer informasjon om hurtigsporet dersom man ønsker at et hurtigspor skal få økt fokus i de lokale kontorene.

For videre forskning hadde det vært interessant å se flere og større studier som nettopp fokuserer på samarbeid mellom kommune og NAV om et hurtigspor. Spørsmål jeg sitter igjen med er blant annet hvordan samarbeider andre NAV-kontor og kommuner om hurtigspor, og hvordan har de løst oppgavefordelingen? Finnes det noen NAV-kontor som har kommet godt i gang med hurtigsporet, og i så fall hvordan har de organisert dette, og hvordan samarbeider de med kommunen? Det ville også vært interessant å se flere studier som peker på- og identifiserer utfordringer i samarbeidet mellom NAV og kommune om integrering av flyktninger. Samtidig kan det også tenkes at det ville vært fruktbart å undersøke tilfeller der kommune og NAV har et vellykket samarbeid, samt identifisere faktorer som bidrar til et godt samarbeid. En nærliggende antakelse vil være at studier som viser hvordan vellykkede samarbeid omkring flyktninger mellom NAV og kommune fungerer, og som i tillegg beskriver hvordan arbeidet med flyktninger er organisert, kan føre til at andre NAV-kontor og kommuner kan dra nytte- og lærdom av disse.

6.4 Konklusjon

Hvordan organiseres samarbeidet mellom kommune og NAV om raskere integrering av flyktninger – «hurtigsporet»? Innledningsvis i denne oppgaven presenterte jeg hurtigsporet. Bakgrunnen for hurtigsporet er at en del flyktninger har bakgrunn og kompetanse som gjør at de lettere kan komme ut i arbeid. Det ble derfor vedtatt i 2016 at det skulle etableres et

hurtigspor (Samarbeidserklæring 2016) for å flyktninger raskere ut i arbeid. Hurtigsporet skal sørge for at flyktnings kompetanse kan tas i bruk raskt, spesielt på områder der det er behov for arbeidskraft. Hovedmålet er blant annet at flyktninger skal kunne komme raskere ut i arbeid, slik at tiden i introduksjonsprogrammet kan reduseres. Hurtigsporet vil ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (2016:2) finne sted innenfor introduksjonsprogrammets rammer.

Dersom et hurtigspor som strategi skal lykkes, er det blant annet viktig at kartlegging av den enkeltes kompetanse skjer så raskt som mulig, helst i mottaksfasen. Her er det sentralt at informasjon om den enkeltes kompetanse gjøres kjent for både kommunen og Arbeids- og velferdsetaten. I den sammenheng er det viktig at kartleggingen har god kvalitet slik at man kan finne fram til kandidater til et hurtigspor. Samtidig er det også viktig at man får søkt om godkjenning av utdanning så raskt som mulig (Arbeids- og velferdsetaten 2016:60-61). Det står skrevet at «En vellykket innsats i et hurtigspor vil forutsette et godt samarbeid mellom flere involverte aktører. Dette gjelder særlig for Arbeids- og velferdsetaten og kommunen som har ansvar for introduksjonsprogrammet [...]. (Arbeids- og velferdsetaten 2016:61).

Kommunen og Arbeids- og velferdsetaten skal i samarbeid utarbeide en individuell plan for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Kommunen og NAV lokalt skal sammen velge ut kandidater til hurtigsporet, og vurdere muligheter for overgang til arbeid eller arbeidsrettet bistand. Hurtigsporet stiller blant annet krav til en tydelig og effektiv arbeidsdeling mellom NAV-kontoret og kommunen (Arbeids- og velferdsetaten 2016:61).

Med utgangspunkt i empirien er kommunen og NAV fremdeles i en planleggingsfase når det gjelder hurtigsporet. Empirien viser at det er usikkerhet både blant de ansatte i NAV og i kommunen om hva hurtigsporet skal bestå i, dets innhold, og hvordan dette skal organiseres. Slik jeg tolker hurtigsporet, er dette en form for en tenkemåte som skal implementeres først og fremst i NAV, der alle de ansatte skal tenke *mer* arbeidsrettet i møte med flyktninger. Likevel anser jeg det som sentralt at programrådgivere som kartlegger flyktningenes kompetanse og erfaringer også tenker arbeidsrettet i arbeidet med flyktninger. Hvis jeg skal konkludere med noe, så er det at det lokale NAV-kontor har valgt å organisere et hurtigspor ved å opprette en 20% stilling til én av veilederne i NAV som spesielt skal arbeide med et hurtigspor. Personen som er ansatt til å arbeide med hurtigsporet har kontor hos flyktningeenheten. I intervju med de ansatte i NAV kom det fram at en slik organisering kan bidra til å styrke samarbeidet mellom flyktningeenheten og NAV. Hvordan organiseringen og arbeidsfordelingen i hurtigsporet vil fungere i praksis er derimot for tidlig å si.

7. Litteraturliste

Aakvaag, Gunnar C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlag.

Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (2014). «Utfordrende inkluderingspolitikk. Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 55(2): 173-202. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/tfs/2014/02/utfordrende_inkluderingspolitikk_-_samstyring_for_omforming

Arbeids- og sosialdepartementet (2016). Flyktninger og arbeid. *Rapport fra arbeidsgruppe*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/flyktninger-og-arbeid/id2502292/>

Arbeids – og sosialdepartementet (2017). *Bakgrunnen for NAV-reformen*. Oslo: Arbeids – og sosialdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012). Rapport om partnerskapet i NAV. *Rapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/erfaringer-fra-partnerskapet-og-tiltak-som-styrker-det>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017). Mål- og disponeringsbrev 2017 til NAV Fylke. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018). Mål- og disponeringsbrev 2018 til NAV fylke/region. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Arbeids- og velferdsetaten (2017). *To styringslinjer*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/to-styringslinjer> [Lest: 13.02.2018].

Arbeids- og velferdsetaten (2018). Finn riktig kompetanse gjennom hurtigsporet. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/Bedrift/Rekruttering/Rekruttere+-+hjelp+og+selvhjelp/rekruttere-via-hurtigsporet> [Lest 02.03.2018].

Berg, Helene og Hilde Kullerud (2017). Samarbeid NAV – kommune om introduksjonsprogram – en kartlegging. *Proba samfunnsanalyse, rapport*, 2017:11.

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2016). Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 33(03):186-207. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/spa/2016/03/flyktninger_paa_det_norske_arbeidsmarkedet

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. IZA Discussion paper nr. 10513.

Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard. (red). (2012). *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal. (red). (2002). *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Djuve, Anne Britt (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere: Et integreringspolitisk paradigmeskifte?*. [Doktoravhandling] Oslo: Universitetet i Oslo.

Djuve, Anne Britt (2016). Flyktninger – krise for den nordiske modellen? Et diskusjonsnotat med utgangspunkt i NordMod2030. *Fafo-rapport* 2016:2.

Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2015). Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere. *Fafo-rapport* 2015:26.

Djuve, Anne Britt, Hanne C. Kavli og Anniken Hagelund (2011). Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver. *Fafo-rapport* 2011:02.

Djuve, Anne Britt m.fl. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?. *Fafo-rapport* 2017:31.

Enes, Anette Walstad (2017). Rekordmange har kommet fra Syria siste par år. *Samfunnsspeilet*, 4. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/rekordmange-har-kommet-fra-syria-siste-par-ar>

Evensen, Øystein (2008). Det norske meritokratiet?: en kvantitativ studie av høytutdannede ikke-vestlige etterkommeres første møte med arbeidsmarkedet. [Mastergradsoppgave] Oslo: Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/15779/Evensen.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Fimreite, Anne Lise (2008). *Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Bergen: Rokkansenteret. Notat nr. 14.

Fimreite, Anne Lise (2011). *Partnerskapet i Nav – innovasjon eller «same procedure»?*. Bergen: Rokkansenteret. Notat nr. 4.

Fimreite, Anne Lise og Per Lægredid (2008). *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Bergen: Rokkansenteret. Notat nr. 4.

Fossestøl, Knut og Eric Breit og Elin Borg (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet?. *Søkelys på arbeidslivet*, 33 (1-2), 4-23. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/spa/2016/01-02/hvorfor_lykkes_ikke_nav-kontorene_med_aa_jobbe_mer_arbeidsre

Fossland, Trine og Marit Aure (2011). Når høyere utdanning ikke er nok: Integrasjon av høyt utdannede innvandrere på arbeidsmarkedet. *Sosiologisk tidsskrift* 19(02):131-152. Tilgjengelig fra: <https://www.idunn.no/st/2011/02/art11>

Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2010). *Mot en ny yrkesrolle i Nav?*. Bergen: Rokkansenteret. Notat nr. 1.

Gibbs, Graham (2007). «Thematic coding and categorizing». I: *Kvalitative metoder: SVF:3003*. Kompendium 1, 2016. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008). Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom- Amerika. *IMDi-rapport*, 2008:9. Tilgjengelig fra: http://www.nsd.uib.no/data/individ/publikasjoner/IMDiRapport_9.pdf

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2016). Introduksjonsprogram: roller og ansvar. Tilgjengelig fra: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/samarbeid-roller-og-ansvar/> [Lest 22.02.2018].

Introduksjonsloven (2003). *Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.*

Kjeldstadli, Knut, Hallvard Tjelmeland og Grete Brochmann. (red.). (2003). *Norsk innvandringshistorie. Bind 3. I globaliseringens tid 1940-2000.* Oslo: Pax Forlag.

Knudsen, Harald (2004). Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I Repstad, Pål. (red). *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis.* 2. utgave (19-74) Oslo: Universitetsforlaget.

Kommuneloven (1992). *Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.*

Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve (2006). Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?. *Fafo-rapport 2006:517.*

Larsen, Ann Kristin (2007). *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode.* Bergen: Fagbokforlaget.

Lauvås, Kirsti og Per Lauvås (2004). *Tverrfaglig samarbeid – perspektiv og strategi.* Oslo: Universitetsforlaget.

Lillegård, Magnar og Ane Seierstad (2013): Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater. *Rapport statistisk sentralbyrå, 55/2013.*

Lund, Monica (2006). Gode grep i introduksjonsprogram for å gjøre overgangen til ordinært arbeid lettere. En gjennomgang av prosjekterfaringer fra 2003-2005. *Fafo-notat 2006:2.*

Løchen, Yngvar (1976). *Idealer og realiteter i et psykiatrisk sykehus.* 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

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

Meld. St. 16 (2015-2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring.*

Midtbøen, Arnfinn H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 56(01): 4-30. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/tfs/2015/01/etnisk_diskriminering_iarbeidsmarkedet

Midtbøen, Arnfinn H. og Jon Rogstad (2012). Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv. *ISF-rapport, 2012:1.* Tilgjengelig fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/177445>

NAV-loven (2006). *Lov 16. juli 2006. nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven. [NAV-loven].*

NESH (2016). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Oslo: De Nasjonale forskningsetiske komiteer. Tilgjengelig fra: https://www.etikkom.no/globalassets/documents/publikasjoner-som-pdf/60125_fek_retningslinjer_nesh_digital.pdf [Lest: 10.01.18]

OECD (2017). *International Migration Outlook 2017.* (Kapittel 4) 218-219.

- Orupabo, Julia (2014). *Kompetanse – en symbolsk markør. Kjønn, etnisitet og aspirasjoner i overgangen mellom utdanning og arbeidsmarked*. [Doktoravhandling] Oslo: Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/39116/PhDAvhandling_Orupabo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rambøll (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. Oslo: Rambøll. Tilgjengelig fra: <https://www.imdi.no/contentassets/fdb14856b47b4b6ba1c2a12271627e86/rapport-2011-analyse-av-resultatene-i-introduksjonsordningen>
- Rundskriv A-27/2007 (2007). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*.
- Rundskriv G-01/2016 (2016). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Rundskriv Q-27/2015 (2015). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24 (1-2):86-107. Tilgjengelig fra: https://www.idunn.no/nst/2008/01-02/governance_pa_norsk_samstyring_som_empirisk_og_-_analytisk_fenomen
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samarbeidserklæring (2016). *Om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet*.
- Sandberg, Nina (2005). *Stats – og kommunalkunnskap. En innføring*. Oslo: Spartacus forlag.
- Schiefloe, Per Morten (2003). *Mennesker og samfunn. Innføring i sosiologisk forståelse*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Skutlaberg, Linn Synøve, Kari Anne K. Drangslund og Asle Høgestøl (2014). Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene. *Ideas2evidence-rapport 2014:9*.
- Sosialtjenesteloven (2009). *Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids – og velferdsforvaltningen*.
- Statistisk Sentralbyrå (2017a). *Antall deltakere fra Syria mer en doblet*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/antall-deltakere-fra-syria-mer-enn-doblet> [Lest: 22.02.2018].
- Statistisk Sentralbyrå (2017b). *Flest nye bosatte fra Syria*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flest-nye-bosatte-fra-syria> [Lest: 22.02.2018].
- St. Meld. Nr. 17 (1996-1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.
- St. Meld. Nr. 39 (1973- 1974). *Om innvandringspolitikken*.
- St. Meld. Nr. 39 (1987 – 1988). *Om innvandringspolitikken*.

Støren, Liv Anne (2004). Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning. Analyser av kandidatundersøkelsen 2002. *NIFU-rapport*, 2004:7. Tilgjengelig fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/280679>

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Thagaard, Tove (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Thorshaug, Kristin og Marko Valenta (2012). *Et arbeidsmarked for alle? Innvandreres innpass og stilling på det norske arbeidsmarkedet*. Mangfold og inkludering. Trondheim: NTNU samfunnsforskning AS.

Tronstad, Kristian Rose (2009). Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land. *Rapport statistisk sentralbyrå*, 2009:47. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200947/rapp_200947.pdf

Tronstad, Kristian Rose (2010). Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte. *NIBR-rapport*, 2010:39. Tilgjengelig fra: http://www.fao.no/media/com_netsukii/20183.pdf

Tronstad, Kristian Rose (2015). Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. *NIBR-rapport*, 2015:2. Tilgjengelig fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-2.pdf>

Østberg, Tina og Anne Britt Djuve (2002). Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger i 16 Aetat lokal. *Fafo-notat* 2002:22.

Østby, Lars (2015). Flyktninger i Norge. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flyktninger-i-norge> [Lest: 23.03.2018].

8. Vedlegg

Vedlegg 1

Meldeskjema NSD



MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.6) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Intro		
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja ● Nei ○	En person vil være direkte identifiserbar via navn, personnummer, eller andre personentydige kjennetegn.
Hvis ja, hvilke?	<input checked="" type="checkbox"/> Navn <input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer <input type="checkbox"/> Adresse <input checked="" type="checkbox"/> E-post <input checked="" type="checkbox"/> Telefonnummer <input type="checkbox"/> Annet	Les mer om hva personopplysninger er. NB! Selv om opplysningene skal anonymiseres i oppgave/rapport, må det krysses av dersom det skal innhentes/registreres personidentifiserende opplysninger i forbindelse med prosjektet. Les mer om hva behandling av personopplysninger innebærer.
Annet, spesifiser hvilke		
Skal direkte personidentifiserende opplysninger kobles til datamaterialet (koblingsnøkkel)?	Ja ○ Nei ●	Merk at meldeplikten utløses selv om du ikke får tilgang til koblingsnøkkel , slik fremgangsmåten ofte er når man benytter en databehandler .
Samles det inn bakgrunnsopplysninger som kan identifisere enkeltpersoner (indirekte personidentifiserende opplysninger)?	Ja ● Nei ○	En person vil være indirekte identifiserbar dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc. NB! For at stemme skal regnes som personidentifiserende, må denne bli registrert i kombinasjon med andre opplysninger, slik at personer kan gjenkjennes.
Hvis ja, hvilke	Bostedskommune, arbeidsplass/skole	
Skal det registreres personopplysninger (direkte/indirekte/via IP-/epost adresse, etc) ved hjelp av nettbaserte spørreskjema?	Ja ○ Nei ●	Les mer om nettbaserte spørreskjema .
Bli det registrert personopplysninger på digitale bilde- eller videoopptak?	Ja ○ Nei ●	Bilde/videoopptak av ansikter vil regnes som personidentifiserende.
Søkes det vurdering fra REK om hvorvidt prosjektet er omfattet av helseforskningsloven?	Ja ○ Nei ●	NB! Dersom REK (Regional Komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk) har vurdert prosjektet som helseforskning, er det ikke nødvendig å sende inn meldeskjema til personvernombudet (NB! Gjelder ikke prosjekter som skal benytte data fra pseudonyme helseregistre). Les mer. Dersom tilbakemelding fra REK ikke foreligger, anbefaler vi at du avventer videre utfylling til svar fra REK foreligger.

2. Prosjekttittel		
Prosjekttittel	Å inkludere flyktninger i ordinært arbeidsliv. En evaluering av samhandlingen mellom stat-kommune og av "Hurtigspor" for flyktninger.	Oppgi prosjektets tittel. NB! Dette kan ikke være «Masteroppgave» eller liknende, navnet må beskrive prosjektets innhold.
3. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	UiT Norges arktiske universitet	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, har den ikke avtale med NSD som personvernombud. Vennligst ta kontakt med institusjonen. Les mer om behandlingsansvarlig institusjon .
Avdeling/Fakultet	Avdeling verneple	
Institutt	Vernepleie	
4. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		

Fornavn	Gunn Elin	Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt. Les mer om daglig ansvarlig . Daglig ansvarlig og student må i utgangspunktet være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig. Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc. NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Etternavn	Fedreheim	
Stilling	Førsteamanuensis	
Telefon	77058268	
Mobil		
E-post	gunn.e.fedreheim@uit.no	
Alternativ e-post	gunn.e.fedreheim@uit.no	
Arbeidssted	UiT Avdeling vernepleie, campus Harstad	
Adresse (arb.)	Postboks 1063	
Postnr./sted (arb.sted)	9480 Harstad	
5. Student (master, bachelor)		
Studentprosjekt	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Dersom det er flere studenter som samarbeider om et prosjekt, skal det velges en kontaktperson som føres opp her. Øvrige studenter kan føres opp under pkt 10.
6. Formålet med prosjektet		
Formål	Målsettingen med prosjektet er å utvikle NAV som lærende organisasjon gjennom å frembringe gode modeller for samhandling mellom stat og kommune i gjennomføringen av Introduksjonsordningen for flyktninger. Vi skal undersøke: 1) Hvilke begrensninger og muligheter erfarer stat og kommune i samhandlingen om Introduksjonsordningen for flyktninger?	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forskningsspørsmål e.l.

	2) Hva er erfaringene med, og konsekvensene av innføringen av ordningen "Hurtigspor", som er et supported employment-inspirert opplegg for flyktninger med gode forutsetninger for å komme i arbeid?	
7. Hvilke personer skal det innhentes personopplysninger om (utvalg)?		
Kryss av for utvalg	<input type="checkbox"/> Barnehagebarn <input type="checkbox"/> Skoleelever <input type="checkbox"/> Pasienter <input checked="" type="checkbox"/> Brukere/klienter/kunder <input checked="" type="checkbox"/> Ansatte <input type="checkbox"/> Barnevernsbarn <input type="checkbox"/> Lærere <input type="checkbox"/> Helsepersonell <input type="checkbox"/> Asylsøkere <input checked="" type="checkbox"/> Andre	Les mer om forskjellige forskningstematikker og utvalg.
Beskriv utvalg/deltakere	NAV-ansatte, arbeidsgivere, representanter for kommunale enheter med tilknytning til Introduksjonsordningen for flyktninger og flyktninger.	Med utvalg menes dem som deltar i undersøkelsen eller dem det innhentes opplysninger om.
Rekruttering/trekking	Gjennomføres i tre utvalgte kommuner. Vil være strategisk utvalgte informanter. Deltakerne rekrutteres av forskerne ved hjelp av kontaktpersonene i NAV.	Beskriv hvordan utvalget trekkes eller rekrutteres og oppgi hvem som foretar den. Et utvalg kan rekrutteres gjennom f.eks. en bedrift, skole, idrettsmiljø eller eget nettverk, eller trekkes fra registre som f.eks. Folkeregisteret, SSB-registre, pasientregistre.
Førstegangskontakt	Deltakerne vil ringes av forskerne i forskergruppen	Beskriv hvordan førstegangskontakten opprettes og oppgi hvem som foretar den. Les mer om førstegagskontakt og forskjellige utvalg på våre temasider .
Alder på utvalget	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år) <input type="checkbox"/> Ungdom (16-17 år) <input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)	Les om forskning som involverer barn på våre nettsider.
Omtrentlig antall personer som inngår i utvalget	60	
Samles det inn sensitive personopplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om sensitive opplysninger .
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling <input type="checkbox"/> Helseforhold <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold <input type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger	

Inkluderes det myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om pasienter, brukere og personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse .
Samles det inn personopplysninger om personer som selv ikke deltar (tredjepersoner)?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Med opplysninger om tredjeperson menes opplysninger som kan identifisere personer (direkte eller indirekte) som ikke inngår i utvalget. Eksempler på tredjeperson er kollega, elev, klient, familiemedlem, som identifiseres i datamaterialet. Les mer .
8. Metode for innsamling av personopplysninger		
Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som vil benyttes	<input type="checkbox"/> Papirbasert spørreskjema <input type="checkbox"/> Elektronisk spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju <input type="checkbox"/> Gruppeintervju <input checked="" type="checkbox"/> Observasjon <input checked="" type="checkbox"/> Deltakende observasjon <input type="checkbox"/> Blogg/sosiale medier/internett <input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester <input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester <input type="checkbox"/> Journaldata (medisinske journaler)	<p>Personopplysninger kan innhentes direkte fra den registrerte f.eks. gjennom spørreskjema, intervju, tester, og/eller ulike journaler (f.eks. elevmapper, NAV, PPT, sykehus) og/eller registre (f.eks. Statistisk sentralbyrå, sentrale helseregistre).</p> <p>NB! Dersom personopplysninger innhentes fra forskjellige personer (utvalg) og med forskjellige metoder, må dette spesifiseres i kommentarboksen. Husk også å legge ved relevante vedlegg til alle utvalgsgruppene og metodene som skal benyttes.</p> <p>Les mer om registerstudier. Dersom du skal anvende registerdata, må variabeliste lastes opp under pkt. 15</p> <p>Les mer om forskningsmetoder.</p>
	<input type="checkbox"/> Registerdata	
	<input type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode	
Tilleggsopplysninger		
9. Informasjon og samtykke		
Oppgi hvordan utvalget/deltakerne informeres	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input checked="" type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	<p>Dersom utvalget ikke skal informeres om behandlingen av personopplysninger må det begrunnes.</p> <p>Les mer. Vennligst send inn mal for skriftlig eller muntlig informasjon til deltakerne sammen med meldeskjema.</p> <p>Last ned en veiledende mal her.</p> <p>Les om krav til informasjon og samtykke.</p> <p>NB! Vedlegg lastes opp til sist i meldeskjemaet, se punkt 15 Vedlegg.</p>
Samtykker utvalget til deltakelse?	<input checked="" type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nei <input type="radio"/> Flere utvalg, ikke samtykke fra alle	<p>For at et samtykke til deltakelse i forskning skal være gyldig, må det være frivillig, uttrykkelig og informert.</p> <p>Samtykke kan gis skriftlig, muntlig eller gjennom en aktiv handling. For eksempel vil et besvart spørreskjema være å regne som et aktivt samtykke.</p> <p>Dersom det ikke skal innhentes samtykke, må det begrunnes. Les mer.</p>
10. Informasjonssikkerhet		

Spesifiser	Personidentifiserende opplysninger i studien vil oppbevares adskilt fra transkripsjonene fra intervjuene og adskilt fra felt- og observasjonsnotater.	NB! Som hovedregel bør ikke direkte personidentifiserende opplysninger registreres sammen med det øvrige datamaterialet. Vi anbefaler koblingsnøkkel .
Hvordan registreres og oppbevares personopplysningene?	<ul style="list-style-type: none"> ■ På server i virksomhetens nettverk □ Fysisk isolert PC tilhørende virksomheten (dvs. ingen tilknytning til andre datamaskiner eller nettverk, interne eller eksterne) □ Datamaskin i nettverkssystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten □ Privat datamaskin □ Videoopptak/fotografi □ Lydopptak □ Notater/papir □ Mobile lagringsenheter (bærbar datamaskin, minnepenn, minnekort, cd, ekstern harddisk, mobiltelefon) □ Annen registreringsmetode 	<p>Merk av for hvilke hjelpemidler som benyttes for registrering og analyse av opplysninger.</p> <p>Sett flere kryss dersom opplysningene registreres på flere måter.</p> <p>Med «virksomhet» menes her behandlingsansvarlig institusjon.</p> <p>NB! Som hovedregel bør data som inneholder personopplysninger lagres på behandlingsansvarlig sin forskningsserver.</p>
Annen registreringsmetode beskriv		Lagring på andre medier - som privat pc, mobiltelefon, minnepenne, server på annet arbeidssted - er mindre sikkert, og må derfor begrunnes. Slik lagring må avklares med behandlingsansvarlig institusjon, og personopplysningene bør krypteres.
Hvordan er datamaterialet beskyttet mot at uvedkommende får innsyn?	Alle pcer i bruk er beskyttet med brukernavn og passord. De transkriberte intervjuene vil lagres i UiT Open Research Data.	Er f.eks. datamaskintilgangen beskyttet med brukernavn og passord, står datamaskinen i et låsbart rom, og hvordan sikres bærbare enheter, utskrifter og opptak?
Samles opplysningene inn/behandles av en databehandler (ekstern aktør)?	Ja ○ Nei ●	Dersom det benyttes eksterne til helt eller delvis å behandle personopplysninger, f.eks. Questback, transkriberingsassistent eller tolk, er dette å betrakte som en databehandler . Slike oppdrag må kontraktsreguleres.
Hvis ja, hvilken		
Overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/Internett?	Ja ○ Nei ●	F.eks. ved overføring av data til samarbeidspartner, databehandler mm.
Hvis ja, beskriv?		<p>Dersom personopplysninger skal sendes via internett, bør de krypteres tilstrekkelig.</p> <p>Vi anbefaler ikke lagring av personopplysninger på nettskytjenester. Bruk av nettskytjenester må avklares med behandlingsansvarlig institusjon.</p> <p>Dersom nettskytjeneste benyttes, skal det inngås skriftlig databehandleravtale med leverandøren av tjenesten. Les mer.</p>
Skal andre personer enn daglig ansvarlig/student ha tilgang til datamaterialet med personopplysninger?	Ja ● Nei ○	
Hvis ja, hvem (oppgi navn og arbeidssted)?	Prosjektgruppa med forskere fra UiT og to materstudenter ved UiT: Prosjektgruppa består av følgende personer: førsteamanuensis Marit Aure, instituttleder Nina Hermansen, universitetslektor HanneTrine Normann, universitetslektor Tina Hansen, masterstudent Kai Martin Kolberg, masterstudent Ida Martine Pettersen og førsteamanuensis Gunn Elin Fedreheim.	
Utleveres/deles personopplysninger med andre institusjoner eller land?	<ul style="list-style-type: none"> ● Nei ○ Andre institusjoner ○ Institusjoner i andre land 	F.eks. ved nasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles eller ved internasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles.

11. Vurdering/godkjenning fra andre instanser		
Søkes det om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til data?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	For å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra f.eks. NAV, PPT, sykehus, må det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten . Dispensasjon søkes vanligvis fra aktuelt departement.
Hvis ja, hvilke		
Søkes det godkjenning fra andre instanser?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	I noen forskningsprosjekter kan det være nødvendig å søke flere tillatelser. Søkes det f.eks. om tilgang til data fra en registreier? Søkes det om tillatelse til forskning i en virksomhet eller en skole? Les mer om andre godkjenninger .
Hvis ja, hvilken		
12. Periode for behandling av personopplysninger		
Prosjektstart	01.06.2017	Prosjektstart Vennligst oppgi tidspunktet for når kontakt med utvalget skal gjøres/datainnsamlingen starter. Prosjektstutt: Vennligst oppgi tidspunktet for når datamaterialet enten skal anonymiseres/slettes, eller arkiveres i påvente av oppfølgingsstudier eller annet.
Planlagt dato for prosjektstutt	31.05.2020	
Skal personopplysninger publiseres (direkte eller indirekte)?	<input type="checkbox"/> Ja, direkte (navn e.l.) <input type="checkbox"/> Ja, indirekte (identifiserende bakgrunnsopplysninger) <input checked="" type="checkbox"/> Nei, publiseres anonymt	Les mer om direkte og indirekte personidentifiserende opplysninger. NB! Dersom personopplysninger skal publiseres, må det vanligvis innhentes eksplisitt samtykke til dette fra den enkelte, og deltakere bør gis anledning til å lese gjennom og godkjenne sitater.
Hva skal skje med datamaterialet ved prosjektstutt?	<input checked="" type="checkbox"/> Datamaterialet anonymiseres <input type="checkbox"/> Datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon	NB! Her menes datamaterialet, ikke publikasjon. Selv om data publiseres med personidentifikasjon skal som regel øvrig data anonymiseres. Med anonymisering menes at datamaterialet bearbejdes slik at det ikke lenger er mulig å føre opplysningene tilbake til enkeltpersoner. Les mer om anonymisering av data .
13. Finansiering		
Hvordan finansieres prosjektet?	NAV Sårkornmidler og UiTs egne midler.	Fylles ut ved eventuell ekstern finansiering (oppdragsforskning, annet).
14. Tilleggsopplysninger		
Tilleggsopplysninger	Prosjektet er en arbeidspakke i ALIN-prosjektet: Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV som ledes av professor Mai Camilla Munkejord.	Dersom prosjektet er del av et prosjekt (eller skal ha data fra et prosjekt) som allerede har tilrådning fra personvernombudet og/eller konsesjon fra Datatilsynet, beskriv dette her og oppgi navn på prosjektleder, prosjektittel og/eller prosjektnummer.
15. Vedlegg		
Vedlegg	Antall vedlegg: 2. ● Intervjuguide.docx ● AP 4 ALIN infoskriv.docx	

Vedlegg 2

Informasjonsskriv

Avdeling vernepleie

Dato: 30.05.2017

Til den det måtte angå

FORESPØRSEL OM DELTAKELSE I FORSKNINGSPROSJEKTET «Å INKLUDERE FLYKTNINGER I ORDINÆRT ARBEIDSLIV. EN EVALUERING AV SAMHANDLINGEN MELLOM STAT-KOMMUNE OG AV «HURTIGSPOR» FOR FLYKTNINGER».

Bakgrunn og formål

Dette prosjektet inngår som et av fem delprosjekt i FoU-prosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN). Prosjektet er et samarbeid mellom NAV og UiT Norges arktiske universitet. Arbeidspakke 4 omhandler inkludering av flyktninger i ordinært arbeidsliv. Denne studien vil se på samhandlingen mellom staten og kommunene om Introduksjonsordningen for flyktninger, og vil se på de erfaringene man har med innføringen av Hurtigsporordningen. Hovedmålet med prosjektet er å utvikle NAV som lærende organisasjon gjennom å frembringe gode modeller for samhandling mellom stat og kommune i gjennomføringen av Introduksjonsordningen for flyktninger. Videre skal prosjektet frembringe kunnskap om muligheter og begrensninger ved «Hurtigspor»-ordningen, og således bruke arbeidslivskonteksten som arena for den videre læringsprosessen, samt frembringe kunnskap om konsekvensene av «Hurtigspor»-ordningen for flyktninger med behov for et lengre kvalifiseringsløp, og til slutt frembringe kunnskap om hvordan man best mulig kan samarbeide med ulike arbeidsgivere ved implementeringen av «Hurtigspor»-ordningen.

Prosjektet vil basere seg på dokumentanalyser, observasjoner og personlige intervju i tre utvalgte kommuner. Vi vil prate med 4-5 NAV-ansatte, 4-5 arbeidsgivere, 4-5 representanter for kommunale enheter med tilknytning til Introduksjonsordningen og 5-6 flyktninger i hver kommune, totalt mellom 51 og 63 informanter. Det er i denne anledning vi kontakter deg.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Hvis du stiller opp på intervju, må du regne med å bruke mellom 1 og 1,5 time på dette. Intervjuet vil tas opp på båndopptaker som blir skrevet ut i ettertid. Spørsmålene vil omhandle samhandlingen stat-kommune, hurtigsporordningen, flyktningers mulighetsrom, brukererfaringer og arbeidsgivers erfaringer. Spørsmålene vil tilpasses i henhold til inndelingen av informanter ovenfor. Forskerne vil følge en intervjuguide i møtet med deg.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Intervjuene vil bli tatt opp på bånd og behandlet konfidensielt. Svarene dine vil sammenfattes med svarene fra de andre intervjuene, og det vil ikke være mulig å kjenne deg igjen publikasjonene. Lydopptakene skal slettes innen prosjektslutt 31. mai 2020, men forskerne som gjør intervjuene vil oppbevare alle *utskriftene* fra intervjuene (uten navn og adresse) til eventuell senere bruk.

I tillegg kommer vi til å spørre om du ønsker at intervjumaterialet skal kunne brukes av andre forskere for forskningsformål også i årene som kommer. Forskningsdataene vil i så fall lagres ved Norsk senter for forskningsdata AS (NSD), og all ny utlevering til nye forskningsprosjekter skjer kun dersom NSD tillater det.

Prosjektgruppe

Prosjektgruppa består av følgende personer: førsteamanuensis Marit Aure, instituttleder Nina Hermansen, universitetslektor Hanne-Trine Normann, universitetslektor Tina Hansen, masterstudent Kai Martin Kolberg, masterstudent Ida Martine Pettersen og førsteamanuensis Gunn Elin Fedreheim. Du vil treffe en av disse når du intervjues.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien. Du kan trekke deg underveis når som helst og uten begrunnelse. Du kan også reservere deg fra at transkripsjonen fra ditt intervju skal oppbevares av NSD Norsk senter for forskningsdata AS for forskningsformål. Slike spørsmål vil avklares med hver deltaker i hvert enkelt intervju.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med førsteamanuensis Gunn Elin Fedreheim på 77 05 82 68 eller på gunn.e.fedreheim@uit.no.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Vennlig hilsen

Gunn Elin Fedreheim
Førsteamanuensis

—

Gunn.e.fedreheim@uit.no
77 05 82 68

Samtykke til deltakelse i studien «Å inkludere flyktninger i ordinært arbeidsliv. En evaluering av samhandlingen mellom stat-kommune og av «Hurtigspor» for flyktninger»

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3

Egen intervjuguide

Intervjuguide for NAV og kommunalt ansatte (Ida Martine)

1. Samtykke
 - a. Har du mottatt tilstrekkelig informasjon om prosjektet?
 - b. Er du villig til å delta i studien?
2. Organisering
 - a. Hvordan er NAV/kommunen organisert?
 - b. Hvilke ansvarsoppgaver har du/dere?
 - c. Hvilken ledelse er du/dere underlagt?
3. Status – Hurtigsporordningen
 - a. Vet du hva Hurtigsporordningen er?
 - i. Kan du fortelle om ordningen?
 - b. Hvor langt i prosessen har dere kommet med utviklingen av Hurtigsporet?
 - c. Hvilken rolle har NAV/kommunen i Hurtigsporet?
 - i. Ulike arbeidsoppgaver?
 - d. På hvilken måte bistår NAV kommunen/ kommunen NAV i lys av hurtigsporet?
 - e. Hvordan er arbeidsoppgavene mellom kommunen og NAV/ NAV og kommunen fordelt?
4. Styring
 - a. Hvordan er NAV organisert i henhold til flyktningsenheten/Hvordan er flyktningsenheten organisert i henhold til NAV?
 - b. Hvilke kommunale tjenester er underlagt NAV?
 - c. Hvilke(n) person(er) er det som leder, og som sørger for at arbeidsoppgaver blir gjort?
 - i. Er det ulike personer fra NAV/kommunen?
 - ii. Fungerer samarbeidet mellom leder og de ulike ansatte?
 1. Hvorfor/hvorfor ikke fungerer samarbeidet?
5. Samarbeid
 - a. Hvordan opplever du samarbeidet med kommunen/NAV i utviklingen av hurtigsporet så langt?
 - b. Kan du beskrive hvordan dialogen mellom NAV/kommunen er?
 - i. Er dialogen god/dårlig?
 1. Hvorfor/Hvorfor ikke?
 - a. Eksempler?
 - c. Har du opplevd noen utfordringer knyttet til samarbeidet om Hurtigsporordningen?
 - i. Hvilke?
 - ii. Ble utfordringen(e) løst?

- d. Tror du kommunen/NAV synes det har vært noen utfordringer knyttet til Hurtigsporet?
 - i. Hvilke utfordringer?
 - e. På hvilken måte tror du hurtigsporordningen kan påvirke samarbeidet mellom NAV og kommunen?
6. Veien videre
- a. Har det blitt avtalt noen fremtidige møter med kommunen og NAV knyttet til hurtigsporet?
 - i. Hvordan ser du for deg at utfallet av møte blir?
 - b. Hva tenker du om et fremtidig samarbeid med kommunen/NAV?
 - c. Hvorfor tror du kommunen er så god på integrering av flyktninger?
7. Annet
- a. Er det noe mer du ønsker å tilføye?

Vedlegg 4

Forskningsprosjektets intervjuguide til NAV-ansatte

Intervjuguide NAV-ansatte

Informasjon om studien

Gå gjennom informasjonsskrivet

Slå på båndopptaker slik at samtykket kommer muntlig på båndopptakeren

1. Samtykke

- 1.1. Har du mottatt tilstrekkelig informasjon om prosjektet?
- 1.2. Er du villig til å delta i studien?
- 1.3. Kan vi få kontakte deg for en eventuell oppfølgingssamtale om 5-10 år? (i så fall må vi ha fullt navn og kontaktinformasjon som oppbevares på trygt sted sammen med en kodenøkkel/pseudonym)
- 1.4. Kan utskrift fra intervjuet oppbevares av Norsk senter for forskningsdata (NSD) til bruk for andre forskere?

2. Organisering

- 2.1. Hvordan er tjenesten du jobber i organisert?
- 2.2. Hvilke ansvar og under hvilken ledelse?

3. Hurtigsporordningen

(Disse spørsmålene er hentet mer eller mindre direkte fra samarbeidserklæringen og går konkret på det som det står skal gjennomføres)

- 3.1. Vet du hva hurtigsporordningen er? Kan du fortelle om ordningen?
- 3.2. Innslusing i program (eksempler på hvem, beskrive forløpet, konkretisere prosess etc.).
- 3.3. Hvordan praktiseres hurtigsporordningen i ulike lokale kontekster? (om ikke; hvorfor, og hva er barrierene?)
 - 3.3.1. Hvordan organiseres kompetansekartleggingen av flyktningene?
 - 3.3.2. Hvordan organiseres godkjenningen av flyktningenes utdanning?
 - 3.3.3. Hvordan gjennomføres karriereveiledningen for den enkelte flyktning?
 - 3.3.4. Hvordan organiseres norskopplæringen for de som tas ut av ordinær introduksjonsordning?
 - 3.3.5. Hvordan organiseres opplæring og oppfølging på arbeidsplassen?
 - 3.3.6. Hvilke lønnstilskudd og mentorordninger benyttes? Og hvordan gjennomføres dette?
 - 3.3.7. Hva er muligheter og begrensninger som oppstår ved bruk av denne ordningen?
- 3.4. Hvilke utfordringer skal hurtigsporordningen svare på? Hvordan er/er ikke hurtigsporordningen den hensiktsmessige løsningen?
- 3.5. Hvilke alternative ordninger ser NAV / du for deg å bruke?

4. Individuell plan

- 4.1. Hvem utarbeider IP?
 - 4.1.1. Hvordan inviteres brukerne med i utarbeidelsen av denne?
- 4.2. Hvordan følges IPen opp? (vurdering/evaluering etc.)
- 4.3. Har deltakerne en fast kontaktperson hos NAV som følger dem opp? Hvordan samarbeides det? Hvordan ønsker NAV / du at det skal samarbeides?

5. Om saksbehandlingen (samhandlingen) mellom stat og kommune

- 5.1. Hvordan er samhandlingen mellom kommunale enheter og den lokale Arbeids- og velferdsetaten bygd opp? Hvorfor?
 - 5.1.1. Ansvarsdeling?
 - 5.1.2. Teammøter?
 - 5.1.3. Brukerdeltagelse?
 - 5.1.4. Samhandling på ledernivå?
 - 5.1.5. Hvem er med (flyktninger)?
 - 5.1.6. Rutiner? Hvordan følges rutiner?
- 5.2. Hva samarbeides det om og med hvem?
- 5.3. Kan du gi eksempler hvor du beskriver forløpet, konkretiserer prosess etc.).
 - 5.3.1. Frivillig-/ offentlig sektor?
 - 5.3.1.1. Helse, VOP, PPT, Bedrifter (lokale løsninger).
- 5.4. Hvordan organiseres samhandlingen mellom arbeidsplass, NAV og arbeidstaker?
- 5.5. Kontaktperson?
 - 5.5.1. Ansvar for individuell oppfølging?
 - 5.5.2. Hvilke oppgaver har kontaktperson?
 - 5.5.2.1. Kjenner bruker til kontaktperson, hva som ligger i kontaktpersons ansvar?
 - 5.5.2.2. Klage- / bytterett?
- 5.6. Hvilke utfordringer oppleves i samhandlingen om og med ulike grupper flyktninger i lys av variasjoner knyttet til for eksempel utdanning, kjønn og livsfase? (personellmessige, tidsmessige, juridiske, teknologiske)
- 5.7. Hvordan håndteres utfordringene?
- 5.8. Hvordan burde det være?
- 5.9. Hvilke muligheter og begrensninger finnes?
- 5.10. Lokal tiltaksvifte (Djuve og Kavli, 2015)
 - 5.10.1. Hva består dette i? Hvordan fungerer dette?
 - 5.10.2. Hvilke tiltak brukes?

6. Mulighetsrom for flyktninger med større bistandsbehov i lys av innføringen av Hurtigspor

- 6.1. Er det slik at når noe flyktninger tas ut av introduksjonsordningen, så skapes det rom for at andre flyktninger med mer grunnleggende og omfattende opplæringsbehov får den tiden innenfor introduksjonsordningen som de faktisk trenger (mer enn 2 år)?

7. Annet

- 7.1. Er det noe mer du vil tilføye rundt dette?

Tusen takk for at du ville delta, og lykke til videre!

Vedlegg 5

Forskningsprosjektets intervjuguide til kommunalt ansatte

Intervjuguide representanter for kommunale enheter

(lege, helsesøster, voksenopplæring, flyktningehelsetjeneste etc.)

Informasjon om studien

Gå gjennom informasjonsskrivet

Slå på båndopptaker slik at samtykket kommer muntlig på båndopptakeren

8. Samtykke

- 8.1. Har du mottatt tilstrekkelig informasjon om prosjektet?
- 8.2. Er du villig til å delta i studien?
- 8.3. Kan vi få kontakte deg for en eventuell oppfølgingssamtale om 5-10 år? (i så fall må vi ha fullt navn og kontaktinformasjon som oppbevares på trygt sted sammen med en kodenøkkel/pseudonym)
- 8.4. Kan utskrift fra intervjuet oppbevares til bruk for andre forskere?

9. Organisering

- 9.1. Kan du fortelle litt om hvor du jobber og hva som er dine arbeidsoppgaver knyttet opp mot flyktninger og arbeidsinkludering?
- 9.2. Hvordan er tjenesten du jobber i organisert?
- 9.3. Hvilke ansvar og under hvilken ledelse?

10. Hurtigsporordningen

(Disse spørsmålene er hentet mer eller mindre direkte fra samarbeidserklæringen og går konkret på det som det står skal gjennomføres)

- 10.1. Vet du hva hurtigsporordningen er? Kan du fortelle om ordningen?
- 10.2. Har dere kommet i gang med hurtigsporordningen?
 - 10.2.1. Hvorfor/Hvorfor ikke?
- 10.3. Hva er din rolle / ditt arbeidssteds rolle inn i hurtigsporordningen?
- 10.4. Fra ditt ståsted, hva er muligheter og begrensninger som oppstår ved bruk av denne ordningen?
- 10.5. Hvilke utfordringer skal hurtigsporordningen svare på?
 - 10.5.1. Tror du hurtigsporordningen er en hensiktsmessig løsning for å få flere flyktninger ut i arbeid?
- 10.6. Hvilke alternative ordninger ser du for deg å bruke?

11. Om saksbehandlingen (samhandlingen) mellom stat og kommune

- 11.1. Hvordan er samhandlingen mellom din kommunale enhet og den lokale Arbeids- og velferdsetaten bygd opp?
 - 11.1.1.1. Hvorfor er det slik?
 - 11.1.2. Ansvarsdeling?
 - 11.1.3. Teammøter?
 - 11.1.4. Brukerdeltagelse?
 - 11.1.5. Samhandling på ledernivå?
 - 11.1.6. Hvem er med (flyktninger)?
 - 11.1.7. Rutiner? Hvordan følges rutiner? (hvordan ivaretar dere kommunikasjonen?)
- 11.2. Har dere andre samarbeidspartnere?
 - 11.2.1. Hvem?

- 11.3. Kan du gi eksempler hvor du beskriver forløpet, konkretiserer prosess etc.).
 - 11.3.1. Frivillig-/ offentlig sektor?
 - 11.3.1.1. Helse, VOP, PPT, Bedrifter (lokale løsninger).
- 11.4. Har dere opplevd noen utfordringer knyttet til ulike grupper flyktninger?
 - 11.4.1. Utdanning
 - 11.4.2. Kjønn
 - 11.4.3. Livsfase
(personneltmessige, tidsmessige, juridiske, teknologiske)
- 11.5. Hvordan håndteres utfordringene?
- 11.6. Hvordan burde det være?
- 11.7. Hvilke muligheter og begrensninger finnes?
- 11.8. Lokal tiltaksvifte (Djuve og Kavli, 2015)
 - 11.8.1. Hva består dette i? Hvordan fungerer dette?
 - 11.8.2. Hvilke tiltak brukes?

12. Annet

- 12.1. Er det noe mer du vil tilføye rundt dette?

Tusen takk for at du ville delta, og lykke til videre!