

UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

Omorganisering av introduksjonsprogrammet

**En kvalitativ studie av omorganiseringsprosessene av
introduksjonsprogrammet i Voss og Gjesdal kommune**

Nina Lode

Vår 2016

Forord

Utgangspunktet for tema for oppgaven er en interesse for integreringsfeltet, og arbeid med folk fra andre kulturer. Noe som jeg også har fått god forståelse for gjennom min første bachelorgrad i interkulturell forståelse. Det å kombinere tema fra mine to grader har vært veldig interessant.

Arbeidet med masteroppgaven har vært en omfattende, intens, lærerik og interessant prosess. I den anledning finnes det ulike personer jeg vil takk, som har bidratt til at oppgaven har blitt til.

Først og fremst vil jeg takke min hovedveileder Harald Sætren for mange gode råd og innspill på oppgaven. Alle de konstruktive tilbakemeldingene har vært til god hjelp. Jeg vil også takke min biveileder Rebecca Lynn Radlick for mange innspill på datamaterialet, og hvor jeg kunne finne annen data jeg kunne anvende. Jeg hadde ikke klart å gjennomføre oppgaven uten støtte og innspill fra dere. Jeg vil også takk alle som har deltatt forskningsseminaret politisk organisering og flernivåstyring, hvor jeg har fått mange gode og konstruktive tilbakemeldinger.

Jeg vil takke alle mine medstudenter på Sofie Lindstøms hus for gode samtaler, motivasjon og et ekstra push gjennom perioden. En stor takk til min familie og ikke mist til min kjære mann Arne. Spesielt takk til min mor og Arne for stor hjelp til korrekturlesing.

Nina Lode 23.05.2016 Bergen

Innholdsfortegnelse

Tabelloversikt.....	vi
Figuroversikt	vii
Forkortelser.....	viii
1. INNLEDNING.....	1
1.1. Aktualisering	1
1.2. Hensikt og problemstilling.....	3
1.3. Begrunnelse av problemstilling.....	4
1.4. Valg av metode - avgrensing	5
1.5. Teoretisk utgangspunkt.....	6
1.6. Kapitteloversikt.....	7
2. KONTEKST	9
2.1. Innledning	9
2.2. Introduksjonsprogrammet	9
2.2.1. <i>Historisk utvikling av introduksjonsprogrammet</i>	10
2.2.2. <i>Hvem har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet?</i>	12
2.2.3. <i>Del av integrering</i>	13
2.3. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI).....	14
2.4. Kommunene og kommunal organisering.....	15
2.4.1. <i>Gjesdal kommune</i>	15
2.4.2. <i>Voss kommune</i>	17
2.4.3. <i>Sammenligning av kommunene</i>	18
2.5. NAV.....	19
2.5.1. <i>Partnerskap i Nav sin innvirkning på organisasjonsform</i>	19
2.6. Organisering av introduksjonsprogram i NAV.	21
2.7. Organisering av introduksjonsprogrammet utenfor NAV	22
2.8. Organisering av introduksjonsprogrammet i voksenopplæring	22
2.9. Organisering av introduksjonsprogrammet ved interkommunale samarbeid.....	24
3. METODE	28
3.1. Innledning	28

3.2.	Case studie	28
3.2.1.	<i>Valg av Case</i>	30
3.3.	Datagrunnlag.....	32
3.3.1.	<i>Intervju</i>	32
3.3.2.	<i>Innholdsanalyse</i>	35
3.3.3.	<i>Komparasjon</i>	36
3.4.	Vurdering av studiens datagrunnlag.....	38
3.4.1.	<i>Validiteten til studien</i>	38
3.4.2.	<i>Reliabiliteten til undersøkelsen</i>	39
3.4.3.	<i>Generalisering</i>	40
3.5.	Oppsummering	41
4.	TEORIER OM ORGANISASJONSENDRING	43
4.1.	Innledning	43
4.2.	Organisasjonsendring	44
4.3.	Fem teoretisk utgangspunkt for organisasjonsendring.....	46
4.3.1.	<i>Organisasjonsendring som analytisk problem</i>	46
4.3.2.	<i>Organisasjonsendring gjennom interessehevding og kjøpslåing</i>	48
4.3.3.	<i>Organisasjonsendring gjennom regelfølgning</i>	49
4.3.4.	<i>Organisasjonsendring som resultat av drivkrefter i omgivelsene</i>	51
4.3.5.	<i>Organisasjonsendring som (bi) produkt av sammenfall i tid</i>	52
4.3.6.	<i>Oppsummering av teoriene</i>	54
4.4.	Oppsummering	55
5.	GJESDAL KOMMUNE.....	57
5.1.	Innledning	57
5.2.	Tidligere organisering	58
5.2.1.	<i>Tidligere resultater i introduksjonsprogrammet</i>	59
5.2.2.	<i>Økt bosetting av flyktninger</i>	61
5.2.3.	<i>Inkludering av ansatte og deltakere</i>	63
5.2.4.	<i>Politisk behandling av omorganiseringen</i>	64
5.2.5.	<i>Økt praksis i introduksjonsprogrammet</i>	66

5.3.	Implementering av den nye organisasjonsstrukturen	68
5.3.1.	<i>Bytting av lokaler</i>	70
5.4.	<i>Resultater så langt</i>	71
5.5.	Oppsummering	72
6.	VOSS KOMMUNE	74
6.1.	Innledning	74
6.2.	Tidligere organisering	74
6.2.1.	<i>Ansattes medvirkning</i>	78
6.2.2.	<i>Økning av antall flyktninger i kommunen</i>	79
6.2.3.	<i>Tidligere resultater i introduksjonsprogrammet</i>	80
6.3.	Omorganiseringsprosessen	82
6.3.1.	<i>Skepsis</i>	85
6.4.	<i>Resultat av omorganiseringen</i>	87
6.4.1.	<i>Praksis</i>	89
6.5.	Oppsummering	89
7.	HOVEDLINJER I OMORGANISERINGSPROSESENE I GJESDAL OG VOSS	91
8.	ANALYSEKAPITTEL.....	96
8.1.	Innledning	96
8.2.	Bakgrunn og utgangspunkt.....	96
8.3.	De fem teoretiske modellene.....	97
8.3.1.	<i>Organisasjonsendring som analytisk problem</i>	97
8.3.2.	<i>Organisasjonsendring som interessehevding og kjøpslåing</i>	100
8.3.3.	<i>Organisasjonsendring som regelfølgning</i>	102
8.3.4.	<i>Organisasjonsendring som resultat av drivkrefter i omgivelsene</i>	103
8.3.5.	<i>Organisasjonsendring som (bi) produkt av sammenfall av tid</i>	104
8.4.	Sammenligning av de fem teoriene	105
8.5.	Videre forskning.....	107
	LITTERATUR.....	109
	VEDLEGG	113
	Vedlegg 1: Intervjuguide	113
	Vedlegg 2: Informanter	115

Tabelloversikt

Tabell 1: Arbeidstittel informanter.....	32
Tabell 2: Brukte dokumenter	36
Tabell 3: Hovedtrekk av organisasjoner om organisering og endring.....	54
Tabell 4: Resultat brukerundersøkelse introduksjonsprogrammet 2015 i Voss kommune.....	88
Tabell 5: Likheter og ulikheter ved omorganiseringen.....	94

Figuroversikt

Figur 1: Innvandrерandel i Gjesdal Kommune.....	16
Figur 2: Innvandrерandel i Voss Kommune	18
Figur 3: organisering av introduksjonsprogrammet i 2010.....	25
Figur 4: Organisering av introduksjonsprogrammet i 2014	26
Figur 5: Forenklet organisasjonskart før omorganiseringen i Gjesdal kommune.....	58
Figur 6: Andel over i arbeid/utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram i Gjesdal Kommune	59
Figur 7: Anmodning og vedtak om bosetting av flyktninger i Gjesdal kommune.....	62
Figur 8: Forenklet organisasjonskart etter omorganiseringen i Gjesdal kommune	68
Figur 9: Forenklet organisasjonskart før omorganiseringen i Voss kommune	75
Figur 10: Anmodning og vedtak om bosetting av flyktninger i Voss kommune	79
Figur 11: Antall deltakere i introduksjonsprogrammet i Voss kommune	81
Figur 12: Forenklet organisasjonskart etter omorganiseringen i Voss kommune	82

Forkortelser

FRP- Fremskrittspartiet

IMDI – Integrerings og mangfoldsdirektoratet

KS – Kommunenes sentralforbund

NAV – Norsk arbeids- og velferdsforvaltning

SSB – Statistisk sentralbyrå

SP – Senterpartiet

UDI - Utlendingsdirektoratet

1. INNLEDNING

1.1. Aktualisering

Verden i dag er preget av økende konflikt, noe som igjen fører til en flyktingestrøm til vestlig land. Flyktingestrømmen merkes også i Norge. Først og fremst ved at flere asylsøkere kommer til landet, og ved at Stortinget i 2015 fattet vedtak om at 8000 syriske flyktninger skal få opphold i Norge over de neste tre årene (Kagge and Anderassen, 2015). Mottak av antall kvoteflyktninger er en politisk beslutning som blir tatt på nasjonalt nivå, likevel må kommunene også bidra siden det er kommunene som mottar og bosetter flyktingene. I praksis betyr at det at den politikken som blir ført på nasjonalt nivå må implementeres på et lokalt nivå. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) er den statlige aktøren med ansvar for bosetting og integrering av flyktninger. De oppfordrer norske kommuner til å motta flyktninger. Kommunen har gjennom sterke selvstyreverdier frihet til selv å velge om de ønsker å bosette flyktninger i kommunen, og de kan selv velg antall flyktninger som de ønsker å motta. Det viser seg likevel at de fleste kommuner følger IMDI sine anmodninger om å motta flyktninger. Kommunene vedtar ofte å bosette færre flyktninger enn IMDI sine anmodninger. Som følge av flyktingestrømmen som kommer til Norge og andre land i Vesten stilles det nye krav til staten og kommunene, i forhold til hvor mange flyktninger som skal bosettes. Statsråd Solveig Hornes oppfordret i mars 2015 norske kommuner å øke antall flyktninger som skal bosettes i 2015 og 2016, med bakgrunn i dagens flyktingkrise. Av alle 416 norsk kommuner svarte 205 av disse at de kan motta flere flyktninger i 2015 enn hva de i første omgang hadde vedtatt (Horne, 2015). Selv om det er lagt opp til lokalt selvstyre omkring det å bosette flyktninger kommer likevel staten med oppfordringer til kommunene, som de fleste kommunene velger å følge. Får man da det lokale selvstyret som kommunene burde ha?

Den store strømmen av asylsøkere har skapt en stor debatt i Norge omkring hvem vi skal ta imot, og hvor mange. På Stortinget har det vært stor politisk uenighet omkring hvem vi skal

ta imot, og hvordan. I 2015 mottok UDI 31 145 asylsøknader (UDI, 2015). I 2015 ble det gitt opphold til 9696 personer, mot 7537 personer i 2014. Oppholdet gjelder for konvensjonsflyktninger (asyl), opphold på humanitær grunnlag, annen flyktningstatus og overføringsflyktninger (UDI, 2016). Når asylsøkeren har fått innvilget opphold skal de bosettes i en norsk kommune. Ved innvilgning av asylsøknad skifter personen status fra asylsøker til flyktning. Norske kommuner bosetter da flyktninger. Når en flyktning er bosatt i en kommune er kommunen lovpålagt å tilby et introduksjonsprogram (Introduksjonsloven, 2004).

Introduksjonsprogrammet i den enkelte kommune er grunnlaget for masteroppgaven. Programmet er den formaliserte delen av integreringen som gjennom introduksjonsloven er pliktig for kommuner å gjennomføre ved bosetting av flyktninger. Introduksjonsprogrammet er en formalisert norsk og samfunnsfagopplæring som alle kommuner som bosetter flyktninger skal tilby flyktningene innen tre måneder etter bosetting. I tillegg til at kommunene er pliktig å tilby introduksjonsprogrammet, plikter også flyktningene å delta i programmet (Introduksjonsloven, 2004). Introduksjonsprogrammet blir ofte sett på som nøkkelen til integrering av flyktninger. Hvor godt kommunene sitt integreringsarbeid er, blir målt gjennom resultatene fra introduksjonsprogrammet. Resultatene fra introduksjonsprogrammet blir målt gjennom hvor mange som kommer ut i arbeid eller utdanning etter endt program. De siste årene har regjeringen hatt som mål at 70 % av deltakerne skal ha kommet seg i arbeid eller utdanning innen det første året etter endt program (Djuve and Kavli, 2015). Andre faktorer som bidrar til integreringen er ikke like lette og måle, og blir ofte utelatt i ulike statistikker og rapporter som tar for seg kommunene sine måloppnåelser. Slike faktorer som kan spille inn er tilgangen på arbeidsplasser i kommunen, arbeid til frivillige organisasjoner og sammensetningen av flyktningene kommunen har mottatt. Byrden for å gjennomføre en god integreringsprosess ligger da i stor grad på de ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen, da introduksjonsprogrammet blir ansett som det viktigste middelet for integrering av flyktninger.

I 2014 bosatte norske kommuner 7784 flyktninger (Aboagye, 2014). Økningen fra 2014 til 2015 har vært betydelig da det i 2015 ble bosatt 11 342 flyktninger (IMDI, 2016c). Den ekstra byrden kommunen opplever ved å ta imot flere flyktninger enn hva de først hadde planlagt vil kunne forklare hvorfor en omorganisering av introduksjonsprogrammet er nødvendig, da nåværende organisering av introduksjonsprogrammet ikke nødvendigvis fungerer i forhold til den nye flyktningestrømmen. Mellom 2010 og 2014 omorganiserte 80 norske kommuner sine introduksjonsprogram. Dette var lokale tilpassinger som kommunene selv står helt fritt til å gjøre (Tronstad, 2015). Omorganiseringene som har skjedd i det aktuelle tidsrommet kan ikke kun forklares ut fra økt press på kommunene til å motta flere flyktninger. Det en kvalitativ studie av omorganiseringen av introduksjonsprogrammet kan gjøre er å gi en dybdeforståelse i hvorfor norske kommuner velger å omorganisere introduksjonsprogrammene sine.

1.2. Hensikt og problemstilling

NOU rapporten fra 2011:14 peker på at det er nødvendig å se på organisering av introduksjonsprogrammet for best mulig måloppnåelse (NOU, 2011: 14) Den viser til at flere norske kommuner har valgt å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt de siste årene. Med utgangspunkt i NOU rapporten og rapporten til Tronstad vekket det en interesse for å gjøre en kvalitativ undersøkelse på hvorfor norske kommuner velger å omorganisere introduksjonsprogrammene sine. NOU rapporten påpeker at organiseringen kan ha betydning for måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet. Tronstad har gjennomført en kvantitativ studie hvor formålet er så si hvordan introduksjonsprogrammet er organisert i norsk kommuner, og hvordan organiseringen påvirker deltakernes sjanse for å bli integrert i arbeidslivet. Rapporten sier ingenting om hvorfor norske kommuner velger å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt.

Hensikten med studien er å få en bedre forståelse av hva som gjør at en kommune velger å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt. To kommuner er valgt ut siden den ene har valgt å legge introduksjonsprogrammet sitt til Nav og den andre har valgt og trekke

introduksjonsprogrammet sitt ut av Nav. Kommunen er også valgt ut fra andre kriterier som størrelse, samme politisk parti med ordfører og at de har tatt i mot flyktninger over lengre tid. Mer omkring valg av kommuner vil det komme tilbake til senere i oppgaven. Kommunen som er valgt er Voss og Gjesdal kommune.

Problemstillingen er utgangspunktet for hvordan oppgaven videre vil bli strukturert, og hva som er relevant av datamateriale under datainnsamlingen.

Oppgaven har følgende problemstilling:

Hvorfor har Gjesdal og Voss kommune valgt å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt? Hvordan har omorganiseringsprosessen foregått og hva er utfallet? Hva er forskjellene mellom de to kommunene?

1.3. Begrunnelse av problemstilling

For at problemstillingen skal kunne betraktes som en god problemstilling må den omfavne tre kriterier. For det første må den rette søkelyset mot interessante og vesentlig forhold i samfunnet, for det andre må den åpne for nye studier av forholdene. For det tredje må den bidra til en samlet forskning omkring forholdene (Grønmo, 2004). Problemstillingen er vesentlig i forhold til samfunnet, da det i det siste har skjedd mange omorganiseringer av introduksjonsprogrammet i norsk kommuner. Debatten omkring integrering og mottak av flyktninger er like aktuell som tidligere, noe som gjør tema for oppgaven aktuelt. Problemstillingen skal åpne for nye studier av forholdene. Siden problemstillingen kun tar for seg to kommuner kan det være aktuelt å gjennomføre en studie av flere kommuner på et senere tidspunkt. Selv om det allerede finnes mye forskning på introduksjonsprogrammet og integreringsfeltet er det enda mye forskning som ikke er gjort. Det tredje punktet sier noe om hvordan problemstillingen bidrar til å samle forskningen på feltet, og bidrar til noe nytt. Da det i NOU rapporten 2011:14 påpeker at det er nødvendig å se på organisering av introduksjonsprogrammet i forhold til resultatene i programmet åpner det opp for å

gjennomføre nye studier av organiseringen av introduksjonsprogrammet i norske kommuner.

Problemstillingen er todelt hvor den i første omgang skal kunne beskrive de prosessene som har skjedd i forkant av beslutningen om å gjennomføre en omorganisering i kommunene Voss og Gjesdal. Videre tar den også opp hva som har skjedd underveis i omorganiseringsprosessen i de to kommunene. Grunnen for å dele opp prosessen i ulike deler er for å kunne gi en klar forståelse av hva som har skjedd i forkant, underveis og etter omorganisering. Da begge kommuner har foretatt omorganiseringen relativt nylig vil en studie av resultatet og en evaluering av omorganiseringen ikke være mulig. I den grad prosessen enda finner sted. Det som likevel er mulig er å si noe om hvordan introduksjonsprogrammet ser ut i dag, og litt om hva som fungerer bedre eventuelt dårligere etter omorganiseringen av introduksjonsprogrammet. Den siste delen av problemstillingen tar sikte på å sammenligne de to kommunene. Siden det er valgt å gjøre en studie av to kommuner blir en komparasjon en naturlig del av oppgaven.

1.4. Valg av metode - avgrensning

Ved lesning av ulike rapporter og avhandlinger som finnes på feltet fra før av, finner jeg en del forskning som er gjort kvantitativt. Mange av rapportene har tatt utgangspunkt i tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det finnes også ulike rapporter som både går kvalitativt og kvantitativt til verks. Norsk offentlig utredning (NOU) fra 2011:14, Bedre integrering – mål, strategier, tiltak, er en landsomfattende NOU som har som mål å kunne si noe om integrering på et nasjonalt nivå, men hvor det i selve rapporten er brukt ulike kvalitative og kvantitative undersøkelser for å kunne si noe om hvordan integreringen står til i Norge i dag. Høsten 2014 kom det også en omfattende evaluering av introduksjonsprogrammene i de fem største byene i Norge (Skutlaberg et al., 2014). Det viser seg at det finnes mye forskning og rapporter på introduksjonsprogrammet allerede, som bygger på kvantitative data. Det finnes også rapporter basert på kvalitative undersøkelser, men det er undersøkelser som stort sett baserer seg på større kommuner. Da vil en kvalitativ studie som tar for seg en eller

flere, små eller mellomstor kommune som har hatt som mål å omorganisere den formelle strukturen på introduksjonsprogrammet. For studien er det valgt å gjennomføre en komparativ casestudie av omorganiseringsprosessene av introduksjonsprogrammet i Gjesdal og Voss kommune. Bakgrunnen for valg av metodisk tilnærming har utgangspunkt i problemstillingen som legger opp til å gjennomføre en kvalitativ studie. For å kunne gjennomføre studien er en casestudie en idell form da det åpner for muligheten til å bruke flere forskjellige metoder i datainnsamlingen. Datainnsamlingen i oppgaven er basert på uformelle intervjuer sammen med noen saksdokumenter fra de to kommunene. For og understreke noen poeng blir det også trukket fram noen talldata fra IMDI. Problemstillingen legger også opp til å se på forskjellene mellom de to kommunene, noe som blir gjort i kapittel 7.

1.5. Teoretisk utgangspunkt

Oppgaven tar utgangspunkt i å bruke teorier om organisasjonsendring. Da problemstillingen legger opp til en studie av prosessene rundt omorganiseringen av introduksjonsprogrammet. Som et utgangspunkt har jeg valgt å bruke Roness (1997) sine teorier om organisasjonsendring. Da de fanger et vidt spekter av forklaringer på hvorfor og hvordan organisasjoner gjennomfører omorganiseringene sine. De fem ulike teoriene er for det første teorien om organisasjonsendring som analytisk problem. Teorien tar for seg organisasjonsendringer som resultat av rasjonelle beslutninger fattet av ledelsen i organisasjonen. Den andre teorien er organisasjonsendring gjennom interessehevding og kjøpslåing. Teorien kan oppsummeres ved at organisasjonsendringer er et resultat av konflikt innad i egen organisasjon, enten mellom ulike deler eventuelt mellom ulike profesjoner. Den tredje teorien er organisasjonsendring som regelfølgning. Her har jeg valgt å gå litt bort fra Roness, selv om de to delene legger grunnlaget for Roness sin teori. Da jeg deler teorien opp i to deler. Den første delen er basert på Selznick (1957). Den tar utgangspunkt i at organisasjonen er institusjoner som har veldig klare regler og normer, når det skjer endringen er det resultat av egen oppfatning av at en endring må til. Den andre delen er basert på Mayer og Rowan (1977). De har heller et fokus på at organisasjoner endrer seg som følge av at omgivelsene endrer seg. Organisasjonen endrer seg ikke fordi den

behøver, men mer som et resultat av en mote som finnes i omgivelsene. Den fjerde teorien er organisasjonsendring som resultat av drivkrefter i omgivelsene. I teorien fremkommer det viss krav eller forventninger til organisasjonen som kan resultere i en endring. Den femte og siste teorien er organisasjonsendring som bi produkt av sammenfall i tid. Teorien blir ofte brukt om prosesser som ikke kan forklares med andre av teoriene. Endringen skjer som følge av noen av de andre prosesser eller endringer. Endringen var ikke et mål i seg selv.

1.6. Kapitteloversikt

Videre vil oppgaven presentere konteksten rundt introduksjonsprogrammet og hvordan ulike kommuner velger å organisere introduksjonsprogrammene sine. Alle kommuner er lovpålagt å gjennomføre introduksjonsprogrammet når de mottar og bosetter flyktninger. Selv om programmet er lovpålagt finnes det store lokale forskjeller da kommunene selv har mulighet til å velge hvordan de ønsker å løse oppgaven.

Etter kapittelet om bakgrunnen for introduksjonsprogrammet blir et metodekapittel presentert i kapittel 3. Kapittelet tar utgangspunkt i casestudier og hvordan casestudier gjennomføres. Sammen med en avsluttende del om komparative studier og grunnlag for å generalisere. Det fordi det er lagt opp til en studie av to kommuner. En sammenligning vil da kunne si noe om hva som er utløsende faktor for en omorganisering av introduksjonsprogrammet.

Kapittel 4 er et teoretisk kapittel med en teoretisk forankring i teorier om organisasjonsendring. Både sett ut fra et historisk perspektiv og teorier som kan anvendes til å forklare de endringene som har skjedd i Voss og Gjesdal.

Kapittel 5 og 6 er empiriske kapitler hvor funnen fra de to kommunene Gjesdal og Voss blir presentert. Kapitlene er likt strukturert, og tar for seg prosessen fra start til slutt. Hvor de er

inndelt i hva som skjedde før beslutningen, omorganiseringsprosessen og resultatet av omorganiseringen. Kapittel 7 gir en oppsummering og en sammenligning av de to casene. Hvor hovedlinjene og hva som er likt og ulikt i de to casene blir presentert. Avslutningsvis i kapitlet blir det foretatt en komparasjon med utgangspunkt i Most Similar System Design.

I kapittel 8 fortsetter analysen, men da mer utgangspunkt i de teoriene som er presentert omkring organisasjonsendring. Her blir funnene knyttet opp mot hver av de ulike teoriene som er presentert i kapittel 4, hvor det til slutt blir gjort en sammenligning av de ulike teoriene sin forklaringsgrad og hvor bakgrunnen for omorganiseringen blir trukket frem.

2. KONTEKST

2.1. Innledning

Rammeverket rundt omorganiseringene som har funnet sted er i stor grad basert på ulike organisasjoner innenfor den offentlige forvaltningen. Da det legges opp til en casestudie av de to kommunene Gjesdal og Voss. Sammen med institusjoner som Nav og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. En presentasjon av introduksjonsprogrammet og det historiske forløpet til introduksjonsprogrammet er også en viktig del av rammeverket til studien.

I kapittelet vil introduksjonsprogrammet presenteres, og hvem som blir mottaker av programmet. Før de ulike institusjonene som arbeider med programmet blir presentert. Først fra et nasjonalt nivå med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI). Før kommunene som skal brukes i studien blir presentert, særlig opp mot hvordan Gjesdal og Voss har valgt å organisere introduksjonsprogrammene. Tilslutt blir ulike måter å organisere introduksjonsprogrammet presentert. Siden kommunene har frihet til selv å organisere introduksjonsprogrammet på den måten kommunen selv finner mest hensiktsmessig.

2.2. Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet er betegnelsen på norsk og samfunnsfagsopplæringen flyktninger mottar ved bosetting i en norsk kommune (Rambøll, 2011). Deltakere på programmet får ved deltakelse økonomisk støtte, som gjerne blir omtalt som introduksjonsstønad. Introduksjonsstønnen utgjør to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Deltakere mellom 18-25 år mottar 2/3 av stønnen. Den skal dekke utgifter til livs opphold, da deltakelse på introduksjonsprogrammet blir regnet som heltidsarbeid. I tillegg til at kommunen er pliktig i å starte med introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting av flyktingen, så

plikter flyktingene seg i å delta i programmet. Ved fravær uten gyldig grunn vil stønaden trekkes i forhold til grad av fravær (Introduksjonsloven, 2004).

Slik introduksjonsprogrammet er organisert i dag skal alle deltakere gjennom 300 timer med norskundervisning og samfunnsfagundervisning. Programmet i sin helhet skal gi deltakerne 600 timer med undervisning (Introduksjonsloven, 2004). *«Regelverket gir rammer for kommunenes arbeid, men det er allerede i dag fleksibilitet med hensyn til hva som kan være innholdet for den enkelte. Det varierer mellom kommunene i hvilken grad de utnytter denne fleksibiliteten» (St-meld-30, 2015-2016).* Flexibiliteten til hva programmet skal inneholde gir både kommunen rom for egen tilpassing av programmet, men den skaper også en usikkerhet i kommunen om hva som skal og bør inkluderes i programmet for å gjøre det best mulig.

For å kunne forstå hvordan introduksjonsprogrammet blir organisert i kommunene må man forstå den grunnleggende organiseringen av arbeidet med å bosette flyktinger, og gi dem opplæringen som representert ved introduksjonsprogrammet. Det å bosette flyktinger er et samarbeid mellom statlige instanser da med Integrerings- og moderniseringsdirektoratet (IMDI) og kommunene som de sentrale aktørene i arbeidet.

2.2.1. Historisk utvikling av introduksjonsprogrammet

Historien til introduksjonsprogrammet må ses i lys av innvandringen og innvandringspolitikken som er blitt ført i Norge over de siste årtier. På 1970-tallet og tidligere var det stort sett arbeidsinnvandrere som kom til Norge. Frem til vedtak i Stortinget om innvandringsstopp som ble gjeldene fra 1. februar 1975. Med innvandringsstopp menes stopp av utdeling av nye arbeidstillaters. I utgangspunktet var det ment som en midlertidig stopp, men den ble gjort permanent i 1981. I perioden ble norskkunnskapene til arbeidsinnvandrerne i særlig grad diskutert, men det var ikke tilstrekkelig politisk vilje til å innføre en ordning. Da debatten dreide seg om, om innvandrerne skulle få norskopplæring finansiert av velferdsstaten. Fra 1970 begynte arbeidsinnvandrere å få dekket inntil 150 timer norskopplæring av folketrygden, men familiemedlemmer måtte selv betale for

opplæringen. Fra 1975 ble timeantallet satt til 240 timer norskopplæring for arbeidsinnvandrere og familiemedlemmer. Det var likevel ikke noen registrering av hvem som deltok i norskundervisning (Brochmann et al., 2010).

Ved kommune- og fylkestingsvalget i 1987 begynte Fremskrittspartiet (Frp) med Carl I Hagen i spissen for første gang å fronte en politikk som satte spørsmålsteget ved asylsøkere til Norge. Dette var et tiår hvor antall asylsøkere gikk betraktelig opp, fra bare et par hundre ved begynnelsen av 1980-tallet til over 8600 i 1986. Det viste seg å gi god uttelling da Frp fikk 12 % av stemmene ved Stortingsvalget. Typisk for tiåret og tidligere var at man hadde et tydelig skille mellom kvoteflyktninger og andre immigranter. Da det var ulike forvaltningsorganer som tok seg av saker knyttet opp mot de ulike gruppene. Det ble endret under opprettelsen av Utlendingsdirektoratet (UDI) i 1988. Opprettelsen av UDI markerer et viktig skille i norsk innvandringspolitikk, da det ble et samordningsorgan for all type innvandring. Likevel var skillet tydelig mellom ulike innvandringskategorier. Flyktninger fikk flere rettigheter blant annet tilgang til mer norskundervisning enn andre innvandringsgrupper. Samme tiår ble norsk og samfunnsfagundervisningen styrket. Antall undervisningstimer for flyktninger ble utvidet til 500 timer i 1987, og senere til 750 timer i 1991. Andre immigranter fikk først tilbud om 500 undervisningstimer i 1994. Gjennom hele perioden var undervisningen et tilbud til flyktingene, men etter hvert begynte enkelte kommuner å stille krav om deltakelse til flyktingene (Brochmann et al., 2010).

1990-tallet var i stor grad preget av tanken om en helhetlig flyktningpolitikk. Hvor Norge gjennom stadig flere avtaler med europeiske land i stadig større grad samarbeidet om den politikken som skulle føres. Da særlig gjennom EØS-avtalen, Schengen-tilknytningen og Dublin-konvensjonen (Brochmann et al., 2010). EØS avtalen åpnet opp det økonomiske samarbeidet til EU-landene, men hvor det ligger en forpliktelse til å følge de lover som blir vedtatt i EU organene. Schengen-tilknytningen åpner opp for lettere ferdsel med arbeidsinnvandring, varer og kapital mellom medlemslandene (Christensen et al., 2010). Dublin-konvensjonen sier at asylsøkere bare kan søke asyl i et av samarbeidslandene, og vil ved søknader i flere land bli sendt til og søknaden blir behandlet i det landet som først

mottok søknaden (O'Byrne, 2003). På 1990-tallet mottok Norge den første store flyktingestrømmen i forbindelse med borgerkrigen på Balkan. Perioden var i stor grad preget av en et nytt syn. Problemstillingen var om flyktingene fra Balkan og spesielt Bosnia skulle oppbevares på mottak eller om de skulle bosettes i kommunene. Resultatet ble en varig bosetting for flyktingene, selv om mange andre land i Europa som Tyskland valgte en midlertidig beskyttelse for flyktingene (Brochmann et al., 2010).

«2000-tallet er karakterisert av en tosidighet i samspillet mellom velferdspolitik og adgangskontroll» (Brochmann et al., 2010 s 261). Hvor man på den siden utvikler et enda mer avansert kontrollsystem for hvem som slipper inn. På den andre siden har man gjennom Schengen-avtalen utviklet et enda mer åpent system med en tilrettelagt bevegelse over landegrensene. Tiåret er preget av et økt behov for arbeidskraft, hvor man i større grad er vitne til arbeidsinnvandrere. Samtidig som innvandrere i større grad ses på som en bidragsyter enn en utnytter av velferdssystemet. For første gang blir det i 2004 vedtatt en nasjonal integreringspolitikk i form av introduksjonsloven. Loven gir tydelig innspill på hvor mye norsk- og samfunnskapsopplæring hver flykting skal ha. Den setter også krav til kommunene om hvordan de skal gjennomføre opplæringen, og innenfor en tidsramme på to år, med mulighet for utvidelse om det er nødvendig (Brochmann et al., 2010).

2.2.2. Hvem har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet?

Man ser her et skille mellom flyktinger og asylsøkere. Dersom asylsøknaden blir godkjent vil asylsøkeren oppnå flyktingstatus, og vil bli bosatt. Flyktingen har da behov for norsk og samfunnsfagopplæring. Alle asylsøkere som har fått innvilget flyktingstatus sammen med de flyktinger som Stortinget har bestemt at Norge skal motta har rett på bosetting og de skal gjennom en norsk og samfunnskunnskapsopplæring. Aldersmessig går det også et skille på hvem som har rett til å delta i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsloven lovfester at flyktinger mellom 18-55 år har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. For de som er yngre vil normal skolegang være opplæringen de får. De som er eldre enn 55 år faller utenfor introduksjonsloven. Utlendingsdirektoratet har mulighet til å fatte vedtak om å gi

tilgang til personer som i følge loven havner utenfor introduksjonsprogrammet. De har også kommunene ansvar for å følge opp. Den vanligste grunnen for andre å delta i introduksjonsprogrammet er ved familiegjenforening. Når familiemedlemmet som har fått familien til Norge er deltaker i introduksjonsprogrammet, eller nylig har avsluttet introduksjonsprogrammet selv har nyankomne familiemedlemmer også krav på opplæring gjennom introduksjonsprogrammet (Introduksjonsloven 2004 § 2).

Likevel har asylsøkere som bor på asylmottak rett på norskopplæring. Det inkluderer inntil 250 timer norskopplæring. Kommunen hvor asylmottaket er plassert har ansvar for å gjennomføre norskopplæring. Asylsøkerens norskopplæring er ikke obligatorisk. Når og hvis en asylsøker får flyktningstatus har han/hun rett og plikt på 300 timer norsk og samfunnsopplæring utenom den opplæringen som allerede er gitt dersom flyktningen var asylsøker. Flyktningen kommer da inn under introduksjonsloven (Introduksjonsloven, 2004).

2.2.3. Del av integrering

Introduksjonsprogrammet en viktig del av integreringspolitikk som er lovpålagt i forhold til mottak av flyktninger. Å måle integrering av flyktninger er en vanskelig oppgave. Integrering vil si at nye innbyggere må tilpasse seg det nye samfunnet, og være delaktig i arbeids- og samfunnslivet (St-Meld-6, 2012-2013). Regjeringen sin definisjon i Stortingsmeldingen inkluderer alle aspekter som spiller inn på integreringen. Gjennom selv å gjøre en innsats for å bli en del av arbeids- og samfunnsliv. Introduksjonsprogrammet kan ses på som en del av prosessen ved å integrere de nye innbyggerne, siden språk og språklig forståelse er en av de mest elementære delene for å oppnå menneskelig kontakt. Likevel kan ikke integrering kun måles ut fra hvor godt norsk flyktningene snakker. Å måle integrering krever at lokale hensyn blir tatt høyde for som vilje til å inkludere de nye innbyggerne, og ulike frivillige organisasjoner sine tilbud i nærområdene. I tillegg til sammensetting av flyktningene i forhold til kjønn, alder, tidligere skolebakgrunn og opprinnelse land. Det viser seg at enkelte grupper flyktninger har større sannsynlighet for integrering enn andre ut fra gitte kriterier. Ut fra nasjonale måling kommer også kommuner ulikt ut når det skal si noe om integreringen

i den enkelte kommune. Utfordringen ved måling er knyttet opp mot usikkerheten, og mangel på kunnskap omkring hvilke variabler som er viktig for integreringen.

2.3. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)

IMDI er det statlige organet med ansvar for bosetting og integrering av flyktninger i Norge. Direktoratet ble opprettet i 2006, da for å kunne koble de statlige ønskene og det kommunale behovet til et tettere samarbeid ved bosetting av flyktninger. Direktoratet er underlagt Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Oppgavene IMDI har i dag lå tidligere har Utlendingsdirektoratet (UDI). Ved deling av direktoratet ble det et tydeligere skille mellom UDI som har ansvar for de som skal få opphold, og behandling av asylsøknader. I motsetning til IMDI som har ansvarsområde for de som har fått opphold, og som skal integreres i Norge. I praksis betyr det at IMDI kommer med en oppfordring til norske kommuner om hvor mange flyktninger de bør bosette det kommende året. IMDI bistår kommunene ved utfordringer, og har en oppfølgingstjeneste ovenfor kommunene (IMDI, 2015). Likevel ligger beslutningen i den enkelte kommune om hvor mange flyktninger de ønsker og har ressurser til å bosette. IMDI er et desentralisert direktorat med kontorer i alle landsdeler. Noe som igjen gir mer tilstedeværelse og kortere avstand til kommunene, og tilgang til den kompetanse som ligger i direktoratet. I tillegg til å bistå kommuner, og oppfordre kommuner til å ta imot flyktninger har også IMDI et overordnet ansvar for forskning på område. For og til en hver tid sikre at de data man arbeider ut i fra er oppdaterte, og hvor de kontinuerlig kommer med rapporter som sier noe om opplæringen og integreringen av flyktningene i Norge.

2.4. Kommunene og kommunal organisering

Kommunene er ut fra dagens organisering ansvarlig for mottak, bosetting og oppfølging av flyktninger som de mottar. Om en kommune ønsker å motta flyktninger er helt opp til kommunen selv. Slik situasjonen er i dag, med ekstra mange flyktninger å bosette, som følge av kriser i andre deler i verden, og særlig i Syria, oppfordrer IMDI kommunene til å bosette flere flyktninger enn hva de først hadde innstilt. Samspillet mellom IMDI og kommunene er viktig ved bosetting og oppfølging av flyktninger. Siden norske kommuner er styrt etter frihetsverdien er lokale tilpassinger viktige i arbeidet med flyktninger. Frihetsverdien gir kommunene mulighet til å løse oppgaver og problemer lokalt, uten statlig innblanding (Fimreite and Grindheim, 2007).

2.4.1. Gjesdal kommune

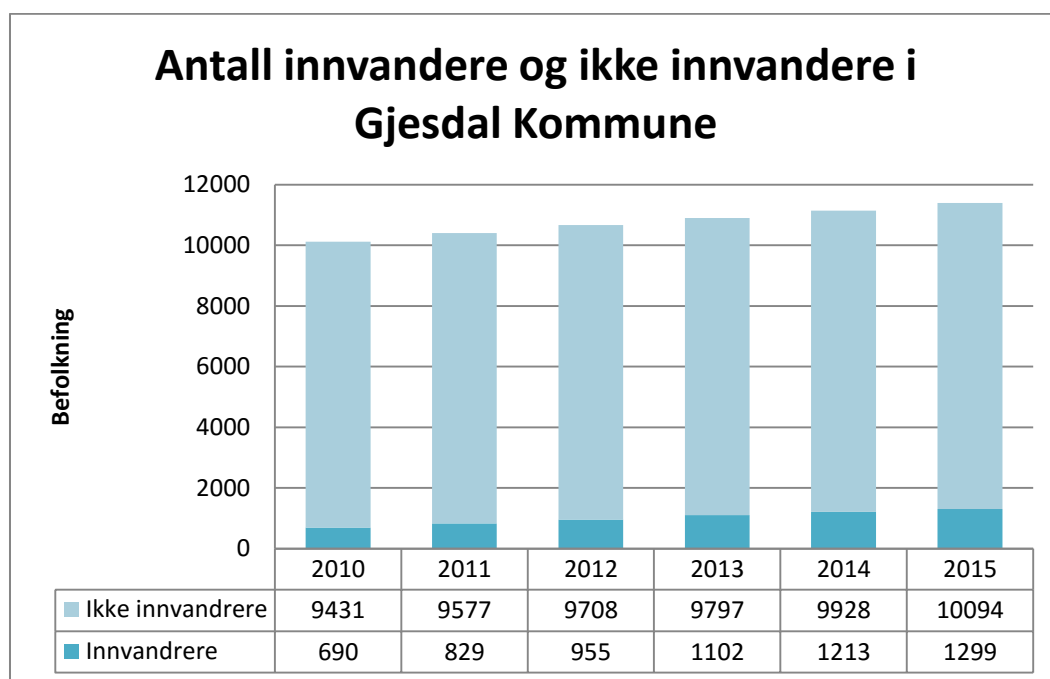
Gjesdal er en kommune i Rogaland med 11 800 innbyggere i 2015. Kommunesenter er Ålgård. Ålgård er plassert 30 km sør for Stavanger og kommunen grenser til Sandnes i nord. Kommunen blir regnet som en del av Høy-Jæren og som en innlandsbygd. Størsteparten av befolkningen er bosatt på tettstedet Ålgård, resten av kommunen består av noen mindre tettsteder, men mest av gårder (Thorsnæs, 2016a).

Flyktningetjenesten er navnet på det organet som har ansvaret for mottak og integrering av flyktninger i kommunene. Før flyktningetjenesten ble en del av Nav, stod tjenesten for seg selv, og hadde liten tilknytning til de andre kommunale tjenesten i kommunen. For å få til et bedre tilbud for flyktningene ble flyktningetjenesten i sin tid innlemmet i Nav (leder Nav Gjesdal). De siste årene har flyktningetjenesten i kommunen vokst. Flyktningetjenesten hadde 1,8 årsverk da de ble en del av Nav under opprettelsen av Nav 2006. Frem til i dag hvor de er 5 ansatte.

Grunnlaget for å velge ut Gjesdal som kommune for studien er først og fremst at kommunen i senere tid har valgt å innlemme introduksjonsprogrammet sitt i Nav. Ved tidligere

organisering av introduksjonsprogrammet var introduksjonsprogrammet inkludert i voksenopplæringen. Det ble i kommunen gjort en beslutning om å innlemme programmet i Nav. Valget av kommune er også gjort ut fra tilgjengelighet. Geografisk er kommunen plassert slik at det på en enkel måte er mulig å oppsøke de personer som har vært delaktig i omorganiseringsprosessen for å gjennomføre intervjuer på en fornuftig måte.

Figur 1: Innvandrерandel i Gjesdal Kommune



(IMDI, 2016d)

Som tabellen viser har Gjesdal nesten hatt en dobling av innvandrere fra 2010 til 2015. I kategorien innvandrere, menes alle som ikke har er født i Norge av norsk foreldre. Økningen av antall innvandrere kan regnes som betydelig selv om ikke alle som er inkludert i kategorien inngår i kategorien flyktninger. Flesteparten av innvandrerne er arbeidsinnvandrere hovedsakelig fra Øst-Europa (IMDI, 2016d). Siden kommunen har kort avstand til Stavanger er det naturlig å anta at mange av arbeidsinnvandrerne arbeider i et attraktivt arbeidsmarked i Stavangerområdet.

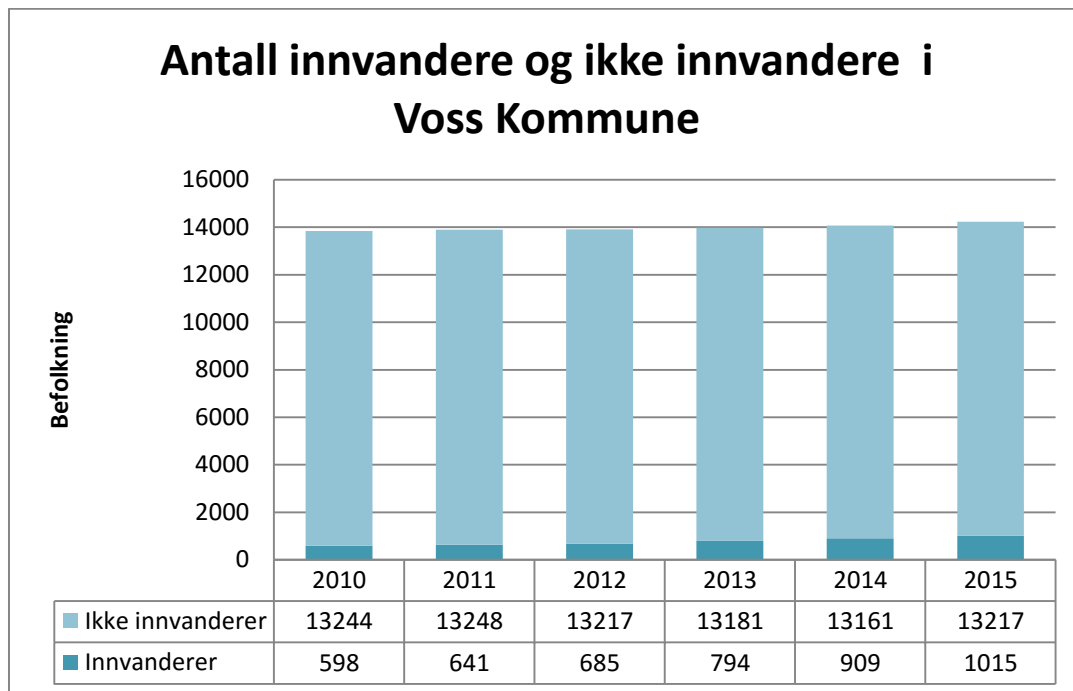
2.4.2. Voss kommune

Voss kommune ligger i Hordaland med Vossevangen som kommunesenter. Kommunen har et innbyggertall på 14 347 per 1 januar 2015. Voss blir i likhet med Gjesdal regnet som en innlandsbygd. Flest innbyggere bor det på Vossevangen, hvor ca halvparten av befolkningen er bosatt. Ellers bor det en del på tettstedene Skulestadmoen og Mønshaugen (Thorsnæs, 2016b).

Kommunen har lang tradisjon for å ta imot flyktninger. Allerede i 1986 tok man imot de første flyktningene. I 1987 opprettet de den første formen for norskundervisning for flyktninger. De første flyktningene kom fra Iran og i den første perioden bosatte de flyktninger fra Iran og Vietnam. Under Balkankrigen på begynnelsen av 1990-tallet bosatte kommunen i løpet av noen hektiske måneder høsten i 1993 73 flyktninger fra Balkan. Hele Norge var i perioden preget av en følelse av at krigen var nær, noe som førte til en sterk dugnadsånd under bosettingen av de mange flyktninger fra Balkan. I hele perioden fra 1990-tallet og fremover ut i 2000-tallet har Voss kommune bosatt flyktninger. Noe som igjen har ført til at arbeidet med flyktninger har blitt sett på som en naturlig del av oppgavene knyttet til kommune. I 2006 bosatte kommunen 25 flyktninger, noe som de hadde gjort de siste årene. Gjennom de årene Voss har mottatt flyktninger har de bosatt i overkant av 900 flyktninger (Sæthre, 2014).

I perioden fra 1986 har antall ansatte som har arbeidet med flyktninger økt. Fra 1986 ble det derfor ansatt en sekretær som skulle ta seg av flyktningene (Sæthre, 2014). Frem til i dag hvor de er 9 ansatte fordelt på 6,9 årsverk i flyktningetjenesten (flyktningetenesta, 2016). Når introduksjonsloven ble vedtatt i 2004 fikk for første gang kommunen en statlig føring på hva opplæringen til flyktningene skulle inneholde.

Figur 2: Innvandrерandel i Voss Kommune



(IMDI, 2016e)

I Voss viser også tallene at antall innvandrere nesten har doblet seg fra 2010 til 2015. Selv om tallene i Voss er litt lavere enn i Gjesdal har Voss en god del innbyggere født utenfor Norge. Voss har ikke den samme nærheten til en storby som Gjesdal, noe som igjen gjenspeiler et mer lokalt arbeidsmarked. Man kan da tenke seg at ikke like mange arbeidsinnvandrere har bosatt seg på Voss som i Gjesdal. Selv om størsteparten av innvandrerne også på Voss er arbeidsinnvandrere (IMDI, 2016e).

2.4.3. Sammenligning av kommunene

De to kommunene har som vist relativt likt innbyggertall. De er begge vestlandskommuner som regner seg selv som innlandskommuner. Begge har en valgt arbeiderpartiordfører. Likevel er det noen faktorer som skiller de to kommunene. Voss har over flere år hatt asylmottak i kommunen, drevet av Lopex. Gjesdal har ikke tidligere hatt noe asylmottak, men under flyktningkrisen ble det opprettet et asylmottak i Gjesdal kommune i regi av stiftelsen Sana. Noe som i praksis betyr at Gjesdal ikke hadde noe asylmottak under

omorganiseringen, i motsetning til Voss. Oppgavene og opprettelsen av asylmottak ligger hos UDI, uten særlig innflytelse eller innblanding av kommunen. Ellers kan man se at innvandringsandelen i Gjesdal er noe større enn i Voss, på tross av at Voss har noen flere innbyggere. Det tydelige skillet går på hvilke innvandrere som er representert i de to kommunene, da det i Gjesdal er en mye større andel arbeidsinnvandrere enn hva man finner på Voss.

Tradisjonene for å motta flyktninger strekker seg langt tilbake i tid i begge kommuner, men i Voss har det vært en enda sterkere tradisjon for å motta flyktninger, med en enda sterkere og tydeligere plassering av flyktningetjenesten. Spesielt frem til de ble organisert under Nav i 2006.

2.5. NAV

Et godt eksempel på en reform som hadde stor betydning for organisering på lokalt nivå er Nav reformen som ble vedtatt i Stortinget i 2005. Reformen tvang frem en endring av den kommunalt forankrede sosialtjenesten, og de statlige organisasjonene arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten. De tre organisasjonene som tidligere hadde eksistert parallelt med hverandre skulle nå funksjoneres og tilsammen bli Nav (Andreassen and Aars, 2015). Reformen viser hvordan nasjonale politikere og forvaltning har påvirkning på hvordan ulike tjenester på kommunalt nivå skal organiseres. Reformen åpnet også opp for at kommunene selv kunne velge å legge andre tjenester til Nav. Hvor mange tjenester og hvilke tjenester kommunene har valgt å legge til Nav varierer veldig. En av tjenestene som er tilknyttet Nav i mange kommuner er flyktningetjenesten.

2.5.1. Partnerskap i Nav sin innvirkning på organisasjonsform

Nav kontorene er i dag organisert etter en partnerskapsmodell. Hvor kommunen og staten er inkludert i de lokale Nav kontorene, men har hver sine ansvarsområder. De statlige ansvarsområdene er like for alle kommuner, men de kommunale forskjellene kan i stor grad

varierte mellom kommunene. Det for å sikre det lokale selvstyret, og for å sørge for at lokale hensyn blir ivaretatt ved organisering av Nav kontorene (Andreassen and Aars, 2015). I praksis betyr det at hvilke tjenester som blir lagt til Nav vil variere fra kommune til kommune, og hvor mange tjenester som er tillagt Nav. Introduksjonsprogrammet og annet arbeid knyttet opp mot mottak av flyktninger er i mange kommuner lagt til Nav. På nåværende tidspunkt er flyktningetjenesten integrert i 51 prosent av Nav kontorene. Mot 57 prosent når Nav reformen trådte i kraft (Aars and Christensen, 2011). Det viser at det på landsbasis er flere kommuner som har valgt å trekke flyktningetjenester ut av Nav, da inkludert introduksjonsprogrammet. Samtidig som flere kommuner har valgt å legge introduksjonsprogrammet sitt til Nav. Aars og Christensen (2011) sikter mot en tendens hvor flere små kommuner legger flere tjenester til Nav kontorene. En naturlig antakelse vil da være at flyktningetjenesten også vil være en tjeneste som legges til Nav kontorene i småkommuner.

En forklaring på hvorfor små kommuner ønsker å gå bort fra en organisering av introduksjonsprogrammet sitt utenfor Nav til å være en del av Nav, er på grunn av størrelse. I små kommuner har den lokale saksbehandleren bredere oppgaver. Gjennom at det blir vanskeligere å dele opp oppgavene som er lagt til Nav. Noe som igjen fører til en bredere innflytelse fra kommunen. Ved å ha flere kommunale tilbud i Nav styrkes den kommunale delen av Nav. Nav er organisert slik at det i hvert kontor er en kommunal og en statlig del. Hvordan selve organiseringen er gjort i den enkelte kommune varierer fra kommune til kommune. Denne organiseringen blir gjerne omtalt som partnerskap. I forhold partnerskapet som er organisert innad i Nav kan Peters (1998) brukes. Peters legger fem kjennetegn til grunn for å kalle noe for partnerskap. For det første skal det være to eller flere aktører involvert i et partnerskap (Peters, 1998). I Nav er det da staten og kommunen. Da blir også et annet kjennetegn oppfylt, som sier at minst en av aktørene skal være offentlig. For det andre skal alle aktører i et partnerskap være autonome. De skal på eget initiativ kunne ta beslutninger, forhandle og inngå avtaler. Da uavhengig av den andre part. For det tredje skal partnerskapet vare over en viss tid. Partnerskapet skal dermed ikke bare være enkelt avtaler. I Nav sin situasjon er det tredje kriteriet dermed oppfylt. Nav som institusjon har eksistert over en periode, og det er heller ingen kjente planer som tyder på en

oppløsning. For det fjerde skal det ytes noe fra alle parter. Partene bidrar med ressurser som helt eller delvis blir forvaltet innad i partnerskapet. Det femte kjennetegnet går på ansvar. I et partnerskap er det lik ansvarsdeling mellom partene. Noe som gjør ansvarsfraskrivelse vanskelig (Aars and Christensen, 2011).

Hvorfor er Nav og Nav sin organisering viktig for å kunne si noe om introduksjonsprogrammet? Ved etableringen av Nav ble arbeidet om flykninger lagt til Nav. Som vist i flere rapporter er det påvist en del oppstartvansker for Nav kontorene. Det å samlokalisere de ulike tjenestene har vist seg og ikke være like lett. I forhold til hvordan Nav-reformen var formulert (Aars and Christensen, 2011). Å se på oppbygning og oppgaver knyttet til Nav vil være et element som er viktig for en analyse av innsamlede data i studien om omorganisering av introduksjonsprogrammet. Det kan være en forklarende faktor på hvorfor Gjesdal har valgt å legge introduksjonsprogrammet til Nav i etterkant av opprettelsen av Nav. For at andre så kan dynamikker innad i Nav kunne si noe om hvorfor Voss kommune har valgt å trekke introduksjonsprogrammet sitt ut fra Nav. Nav er et statlig kommunalt samarbeid. Hvordan det de to delene av Nav skal klare å samarbeide på tross av ulike oppgaver kan være vanskelig i mange kommuner.

2.6. Organisering av introduksjonsprogram i NAV.

En av fordelene med å organisere introduksjonsprogrammet innenfor NAV er at man sikrer flykningene et helhetlig tjenestetilbud. Siden det vil være et faglig miljø preget av samarbeid for å finne den beste løsningen for brukerne. Så lenge de ulike gruppene klarer å samarbeide, og de ansatte har oversikt over hvilke tilbud NAV har, vil en slik samorganisert løsning fungere bra. Det krever at de ansatte har en viss kompetanse på alle områder som NAV kontoret arbeider med. Likevel blir det vist i Rambøll (2011) sin rapport at organisering i NAV ikke er synonymt med godt samarbeid med programrådgiveren og annen virksomhet i NAV. I tilfeller hvor det ikke er godt samarbeid innad i NAV vil det ikke være sikkert og flykningene får et helhetlig tilbud fra NAV. Så lenge de ansatte som arbeider direkte med flykninger og introduksjonsprogrammet og bosetting ikke har kunnskap om hvordan andre

arbeider innad i NAV vil ikke målet til NAV som reform være nådd. Man har ikke klart å samorganisere de ulike tilbudene.

2.7. Organisering av introduksjonsprogrammet utenfor NAV

Den mest typiske formen for organisering utenfor NAV er ved en egen flyktningetjenester. 35% av kommunene har organisert programmet sitt på den måten (Rambøll 2011). Ved en slik organisering vil der være bedre forutsetninger for at rådgiverne er mer spesialisert i til å arbeide opp mot flyktningene. Rambøll rapporten viser også til at det er viktig å ha en samlokalisering med voksenopplæringen som driver norskopplæringen for å få et tettere samarbeid, og gjøre det lettere for flyktningene å få kontakt med og brukt systemet slik det er ment. I de kommunene hvor programmet er organisert utenfor NAV skal det foreligge en skriftlig avtale med NAV. Avtalene skal innehold en tydelig arbeidsdeling som skal forhindre dobbeltarbeid, eller ansvarsfraskrivelse fra en eller begge parter. Likevel viser det seg at 47% av kommunene har en slik avtale, mens 29% ikke har en slik avtale. Resten har ikke svart på undersøkelsen (Rambøll, 2011). Samarbeidet er mellom flyktningetjenesten og NAV varierer dermed mellom de ulike kommunene. Ved å gjennomføre studien kan muligens det komme frem noen svar på hvordan samarbeidet er mellom NAV og flyktningetjenesten fungerer. Selv om de to kommunene i caset som jeg skal studere ikke nødvendigvis vil gi en grunnleggende informasjon omkring tema siden problemstillingen ikke inkluderer det.

2.8. Organisering av introduksjonsprogrammet i voksenopplæring

I de fleste kommuner som tar imot flyktninger er norskopplæringen organisert i voksenopplæring. Det å få til et samarbeid mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten eller NAV er også et samarbeid som kan føre til problemer. I enkelte kommuner er hele introduksjonsprogrammet organisert i voksenopplæringen. I de kommunene er da oppfølgingen av flyktningene oppdelt. Hvor Nav eller flyktningetjenesten

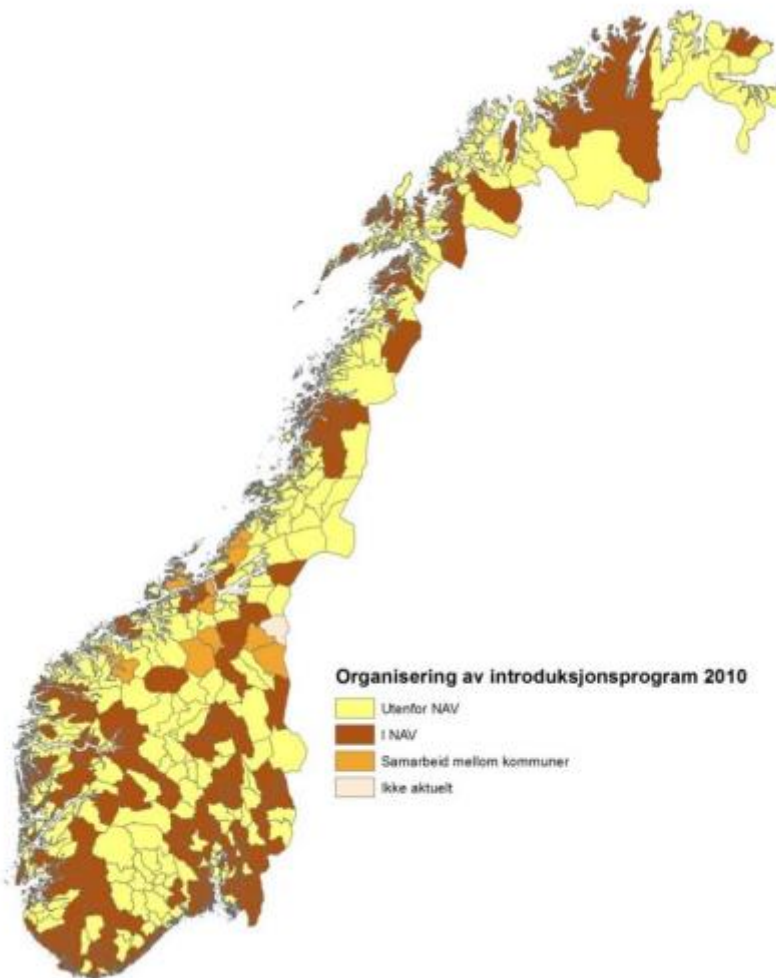
tar seg av bosetting og annen oppfølging av flyktingen, men hvor voksenopplæringen tar seg av både opplæring og oppfølging i fagene norsk og samfunnsfag. Utfordringer knyttet til en oppdeling av tjenesten som en flykning mottar kan være knyttet opp mot kommunikasjon og forskjellig oppfølging av de ulike etatene. Når en flykting har for mange offentlig kontorer å forholde seg til kan systemet virke vanskelig for flykningen, og det kan hende at flyktingene blir sendt mellom de ulike kontorene i tilfeller hvor det ikke arbeidsdeling er klargjort på en tilstrekkelig måte. I tilfeller hvor det er en klar arbeidsdeling, og flykningen vet hvor han skal henvende seg vil det å få oppfølging av forskjellig fagfolk kunne hjelpe flykningen, ved en tetter oppfølging av de enkelte fra de ansatte på voksenopplæringen. Hvor man uten å involvere andre etater kan jobbe målrettet mot å forbedre flykningen sine norskkunnskaper.

Ofte organiserer også voksenopplæringen norskopplæring for andre betalende. Rambøll rapporten refererer til tilfeller hvor det er positivt at voksenopplæringen er organisert med deltakere både i introduksjonsprogrammet og betalende deltakere. Siden de betalende deltakerne i større grad har høyrere utdanning, og når de er utplassert i språkpraksis har arbeidsgiver flere positive erfaringer av deltakerne fra norskopplæringen, og dermed har det vært villighet til å ha flere i praksis. Det fremkommer også negative sider ved å organisere voksenopplæringen slik at deltakerne på introduksjonsprogrammet og andre deltar på samme undervisning. Det fremgår at det i enkelte kommuner blir gitt mer oppmerksomhet og oppfølging fra lærer til de andre deltakerne enn hva deltakerne på introduksjonsprogrammet får. Et av funnene som er presentert i Rambøll rapporten sier at programmene har problemer med å samarbeide med voksenopplæringen uansett om programmet er organisert i NAV eller utenfor. Det vises til et forbedringspotensial i hvordan kommunene arbeider på tvers av instanser.

2.9. Organisering av introduksjonsprogrammet ved interkommunale samarbeid

Den organisasjonsformen av introduksjonsprogrammet som er minst utbredt er ved interkommunale samarbeid. Organisasjonsformen forekommer stort sett bare mellom små kommuner, og hvor de fleste samarbeidene er lokalisert i Trøndelag. Rambøll (2011) påpeker at organisasjonsformen bygger på de andre organisasjonsformene, men hvor introduksjonsprogrammet blir lagt til en av kommunene i det interkommunale samarbeidet. Det betyr at introduksjonsprogrammet kan være både organisert innenfor eller utenfor Nav i den kommunen hvor introduksjonsprogrammet er lagt. Ved interkommunale samarbeid blir finansiering av programmet fordelt på de kommunene som deltar i samarbeidet, og tildeling av midler går også til den kommunen som deltakeren er bosatt.

Figur 3: organisering av introduksjonsprogrammet i 2010

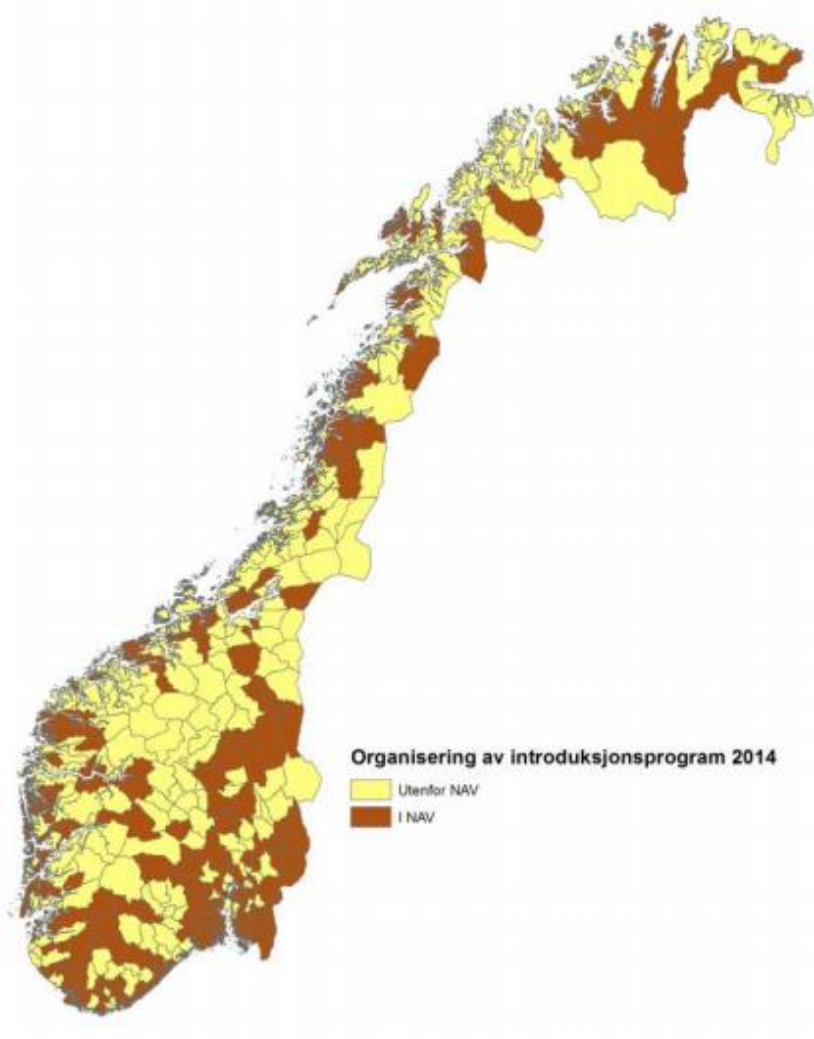


Tronstad 2015

Figur 3 viser hvordan de ulike organisasjonsformene til introduksjonsprogrammet er spredd ut over Norge i 2010. Den tar ikke høyde for hvordan introduksjonsprogrammet er organisert når det ikke er en del av NAV. Det vil si at de to ulike formene med organisering i egen flyktningsjeneste og organisering i voksenopplæringen er slått sammen. Det samme gjelder om enkelt kommuner har en annen organisering av introduksjonsprogrammet utenfor Nav som ikke er gjort rede for i foregående deler.

Figuren viser at hvordan kommunene organiserte programmene sine i 2010 ikke hadde geografisk samling av en måte å organisere introduksjonsprogrammet sitt på.

Figur 4: Organisering av introduksjonsprogrammet i 2014



Tronstad 2015

Figur 4 viser at det er skjedd en del omorganiseringer i kommuner rundt omkring i Norge. Den viser at kommuner sentralisert på Østlandet har hatt en større tendens til å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt inn i Nav, mens kommuner på Vestlandet og i Trøndelag i større grad har organisert introduksjonsprogrammene sinne ut fra Nav i forhold til hvordan introduksjonsprogrammene var organisert i 2010.

Figur 4 har i tillegg til hva tabell en har inkludert i variabelen utenfor Nav også lagt inn variabelen samarbeid mellom kommuner i samme variabel.

3. METODE

3.1. Innledning

Kapittelet vil redegjøre og begrunne den metodiske tilnærmingen som er valgt for oppgaven. Det vil også bli drøftet utfordringer og fordeler med de metodiske valg som er gjort i forkant, under og i etterkant av datainnsamlingen. De brukte metodene skal vise til hvordan kunnskapen og teoriene er fremskaffet. Ved å gjøre rede for valgt metode sikrer det vitenskapelig kvalitet over studien som er gjennomført (Grønmo, 2004).

Casestudie er valgt som design på oppgaven, da det gir grunnlag for en kvalitativ undersøkelse hvor flere ulike metoder benyttes under datainnsamlingen.

Som vist til i innledningen har valget falt på å gjøre en kvalitativ undersøkelse. Argumentet for dette er at det vil gi mer dybde til undersøkelsen, og at tidligere forskning utført på introduksjonsprogrammet i stor grad omfatter kvantitative undersøkelser.

Først vil valg av metode blir begrunnet, sammen med utvelgelse av case. Datagrunnlaget vil bli diskutert før en vurdering av studiets datagrunnlag vil bli diskutert gjennom validiteten og reliabiliteten til studien og grunnlaget for generalisering.

3.2. Case studie

Case studier er en forskningsdesign som tar sikte på å belyse et fenomen. Yin har bidratt med en god og viktig definisjon som på en god måte beskriver hva en casestudie er.

“A case study is an empirical inquiry that:

- *Investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when*
- *the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and*
- *multiple sources of evidence are used.” (Yin, 1989)s 23)*

Definisjonen viser hva som virkelig er styrkene ved en casestudie. Den viser at en casestudie er en empirisk studie hvor man selv samler inn datamaterialet som blir brukt for å gjøre en analyse. Det at studien blir gjennomført innenfor rammene til den konteksten fenomenet gjør at studien på en god måte kan ta høyde for de kontekstuelle utfordringer og hensyn som må tas i en studie. Den kanskje aller viktigste delen av definisjonen til Yin er den at en casestudie kan bruke flere forskjellige metoder under data innsamlingen. Studien er dermed ikke knyttet opp mot en metode, men kan bruke de metodene som finnes hensiktsmessig å bruke i hvert enkelt tilfelle. Å kunne velge metoder ut fra hva som vil gi best datagrunnlag for hver enkelt problemstilling styrker den indre validiteten til problemstillingen ved at tilgang på metoder ikke setter noen stopper for det datamaterialet som har mulighet til å bli samlet inn. Som metoder i oppgaven vil jeg fokusere på intervju og innholdsanalyse, da de er metoder som fremmer en kvalitativ studie.

For å kunne samle inn data omkring det aktuelle fenomenet må man ha kartlagt hva som finnes av tidligere forskning. Case er ikke en metode, men nærmere bestemt et sett av metoder som skal belyse problemstillingen (Yin, 2014). Som det er kommet frem til er utgangspunktet for studien satt gjennom problemstillingen. Siden problemstillingen konkret henviser til Gjesdal og Voss kommune må datainnsamlingen skje i de to kommunene. Man må her sette et skille mellom de konkrete metodene som innholdsanalyse, uformelle intervju og statistikk og case. I en case studie kan man bruke flere metoder. Styrken til case som metodiske tilnærming ligger i fleksibiliteten når data skal samles inn. Man blir ikke veldig knyttet opp mot en bestemt metodisk tilnærming, men man setter sammen en egnet design som skal belyse problemstillingen (Yin, 2014). Studien tar høyde for å bruke case som en overordnet design hvor intervju og innholdsanalyse blir brukt som metoder for å samle inn datamateriale. Ut fra vissheten om at en casestudie er en forskningsdesign, må det også klargjøres hva casene er. Caset som skal studeres er en case av omorganisering av introduksjonsprogrammet hvor Gjesdal og Voss kommune er de to enhetene som blir studert innad i caset.

Det å velge to kommuner hvor undersøkelsen skal gjennomføres, vil kunne gi en pekepinn på hvorfor kommuner i Norge velger å gjøre en omorganisering. Grunnen for bare å velge to

kommuner er igjen et spørsmål om kapasitet og gjennomførbarhet. Dersom undersøkelsen skal legge mange kommuner til grunn, vil det også være mer tidkrevende. Noe som igjen kan føre til at opplegget ikke er gjennomførbart innenfor tidsrammene som er gitt på en masteroppgave. Som vist i tidligere kapittel er det allerede mye forskning som er gjort på introduksjonsprogrammet basert på kvantitative data, dermed vil det være mer spennende å kunne gjøre en kvalitativ undersøkelse for å kunne finne ut på et grundigere nivå på hva det er som gjør at kommunene ønsker å omorganisere, og hvordan selve prosessen har vært. Det som Tronstad gjorde i sin undersøkelse fra februar 2015 var å bruke kvantitativ metoder for å finne ut av om organisering av programmet har betydning i forhold til utfallet av programmet. Siden den delen av organisering av introduksjonsprogrammet er dekket er det heller interessant å se på hva som gjør at kommunene velger å ta avgjørelsen om å omorganisere.

3.2.1. Valg av Case

Prosesen ved å velge ut to kommuner som kunne brukes til å belyse problemstillingen begynte med rapporten til Tronstad (2015) i rapporten lister han opp 80 kommuner over hele Norge som mellom 2010 og 2014 har vedtatt og gjennomført en omorganisering av introduksjonsprogrammene sine. Med utgangspunkt i listen som skilte mellom kommuner som har omorganisert introduksjonsprogrammet sitt inn i Nav og de som har organisert introduksjonsprogrammene sine ut fra Nav ble kommunen valgt. For å lette arbeidet med å gjennomføre datainnsamlingen ble det tatt en beslutning om å velge to kommuner som hadde geografisk nærhet til Bergen. Med utgangspunkt i det ble Askøy kommune valgt som den kommunen som har omorganisert introduksjonsprogrammet sitt ut av Nav og Øygarden ble valgt som kommune som hadde omorganisert introduksjonsprogrammet sitt inn i Nav. Ved kontakt med de to kommunene viser det seg at Øygarden ikke har gjort en omorganisering av introduksjonsprogrammet sitt. Øygarden ble dermed utelukket som kommune.

I Askøy hadde de gjort omorganiseringen, men på grunnlag av tidspress hadde de ikke mulighet til å stille til intervjuer som er et av datagrunnlagene for masteroppgaven. De henviste videre til Voss kommune som hadde gjennomført samme omorganisering som Askøy. Ved kontakt med flyktningetjenesten i Voss var de veldig positiv til å delta i studien av omorganiseringen av introduksjonsprogrammet. Gjennom høsten 2015 ble det likevel mange e-poster til flyktningetjenesten om avtale av intervju uten at de svarte på henvendelsene. Vi ble tilslutt enig om et intervju i begynnelsen av januar 2016. Videre er andre aktører som også er delaktig i introduksjonsprogrammet blitt intervjuet som rektor i voksenopplæringen, vikarierende rektor i voksenopplæringen og avdelingsleder for forvaltning og mottak i Nav.

For å finne en erstatte for Øygarden kommune gjennomgikk jeg listen til Tronstad på nytt. Ved utvelgelse ble kriteriene lagt på at kommunene hadde noenlunde lik størrelse, og at introduksjonsprogrammet ble trukket inn i Nav. I Hordaland var det flere kommuner som hadde trukket introduksjonsprogrammet inn i Nav, men det var bare mindre kommuner. Ved å utvide til Rogaland kom Gjesdal opp som aktuell kommunen da de hadde gjennomført en omorganisering hvor introduksjonsprogrammet ble trukket inn i Nav. De oppfylte i tillegg andre kriterier som at omorganiseringen nylig hadde skjedd, og kommunestørrelsen var relativt lik Voss. Samtidig som de i flere år allerede hadde mottatt flyktninger. Når utvalget av de to kommunene var trukket gjenstod at å gjennomføre datainnsamlingen i de to kommunene. Grunnlaget for å velge en kommune som er relativt lik Voss er avgjørende i en komparasjon. De to valgte kommunene er underlagt samme avdelingskontor i IMDI som har det overordnede ansvaret for integrering av flyktninger og alle tiltak som iverksettes i kommunene for å fremme integreringen. Introduksjonsprogrammet er det tydeligste av de tiltakene, og det tiltaket som er lovfestet at alle kommuner skal gjennomføre som en del av integreringstiltakene i kommunen.

3.3. Datagrunnlag

Datainnsamlingen er gjennomført i Gjesdal og Voss kommune. Hovedfokuset har vært på intervjuer som er gjennomført av personer som jobber opp mot introduksjonsprogrammet i de to kommunene, som har vært involvert i omorganiseringsprosessen av introduksjonsprogrammet. I Gjesdal kommune ligger saksdokumenter i tilknytning til det politiske vedtaket om en omorganisering av introduksjonsprogrammet. I Voss var aldri omorganiseringen en politisk sak. På grunn av oppgradering av datasystem har ikke kommunen lengre tilgang på de dokumenter som lå i det gamle systemet. Sammen med intervjuer og dokumenter vil en komparasjon av de to kommunene være grunnlaget for de funn som er gjort og som blir presentert i neste kapittel. I forkant av datainnsamlingen ble det sendt inn søknad til NSD (norsk senter for forskningsdata), de godkjente den planlagte datainnsamlingen uten noen merknader.

3.3.1. Intervju

Intervjuer er hovedkilden til data brukt i oppgaven. Selv om det finnes andre kilder som også har resultert i funn vil størstedelen av dataene være fra intervjuene. Viktigheten av å ha intervjuer av god kvalitet er dermed høyst aktuell for å kunne svare på problemstillingen. Videre vil utvelgelsen av informanter blir presentert, sammen med intervjuformen. De vil bli diskutert opp mot om hva intervjuene bidrar med, og om det finnes fallgruver i forhold til måten intervjuene er blitt gjennomført, sammen med utvalget av informanter.

Tabell 1: Arbeidstittel informanter

Gjesdal	Voss
Leder flyktningetjenesten i Nav	Leder flyktningetjenesten
Leder Nav	Avdelingsleder Nav forvaltning/mottak
Fagansvarlig introduksjonsprogrammet i Nav	Vikarierende rektor voksenopplæringen
Rektor voksenopplæringen	

Ved utvelgelse av informanter ble det utført en strategisk utvelgelse av informanter som har hatt tilknytning til omorganiseringsprosessen. Utvelgelsen er basert på det som Grønmo kaller en snøball rulling metode. Da det ved kontakt med aktuelle informanter ble spurt om de kjente til andre personer som hadde vært delaktig i omorganiseringsprosessen. Det viste seg å være lettere å få tak i informanter i Gjesdal enn hva det var i Voss. Selv om det tok tid å få på plass intervjuene i begge kommuner har det blitt utført flere intervjuer i Gjesdal enn på Voss. Det er blitt gjennomført 3 intervjuer ved oppmøte og en informant som ville svare på spørsmålene skriftlig i Gjesdal. I Voss er det gjennomført et intervju med personlig oppmøte og to telefonintervju. Det personlige intervjuet ble gjort med leder i flyktningetjenesten og telefonintervjuet ble gjennomført med vikarierende rektor i voksenopplæringen og avdelingsleder i Nav. Siden leder i flyktningetjenesten var den personen som hadde meste å bidra med av informasjon er ikke datagrunnlaget svekket av at et av intervjuene ble gjennomført på telefon. Man får likevel ikke helt den samme samtalen over telefon som ved et intervju med personlig oppmøte.

Den første kontakten ble i Gjesdal kommune gjort med leder i flyktningetjenesten. Deretter ble det i Gjesdal opprettet kontakt med leder i flyktningetjenesten og tidligere rådgiver i kommunen, som hadde ansvar for å skrive den politiske saken som omhandlet omorganiseringen av introduksjonsprogrammet. Under besøket i kommunen ble det gjennomført tre intervjuer, da med leder av flyktningetjenesten i Nav, leder av Nav og fagansvarlig for introduksjonsprogrammet i Nav. Intervjuene ble gjennomført etter samme intervjuguide, selv om spørsmålene ble valgt ut etter hva de har beste kjennskap til i prosessen. Fagansvarlig for introduksjonsprogrammet i flyktningetjenesten ble tilsett som følge av omorganiseringen, det var dermed ikke aktuelt å spørre om bakgrunnen for omorganiseringen. Informanten kunne heller svare på hvordan prosessen hadde vært fra programmet var organisert under voksenopplæringen til det inngikk i flyktningetjenesten i Nav. Ved en kvalitativ undersøkelse er det vanlig å gjøre utvelgingen underveis i innsamlingen av data. Fordi stien formes etter hvert som man får mer datagrunnlag fra allerede intervjuete respondenter (Grønmo, 2004). Under intervjuene med informantene i

Nav ble det klart at rektor i voksenopplæringen var en informant som kunne bidra med annen informasjon enn hva informantene i Nav bidro med. Det ble dermed opprettet kontakt med rektor i voksenopplæringen i Gjesdal Kommune. Rektor hadde ikke tid til å stille til intervju på kort varsel, men ønsket å ha spørsmålene skriftlig og svare på dem skriftlig. Informant ønsket heller ikke å stille til et telefonintervju. Fremgangsmåten for å fremskaffe data på er ikke helt etter hva Grønmo beskriver som uformelle intervju. Noe som igjen gjør at det ikke er sikkert at all informasjonen kom tilstrekkelig frem. Måten dataene ble samlet inn på gjorde også at mulighet til oppfølgingsspørsmål forsvant sammen med intervjuer sin oppfatning og kommunikasjon med informant. Ved å være oppmerksom på hvordan datainnsamlingen ble gjennomført vil det når funnene bli presentert tatt høyde for at de ulike informantene har bidratt med ulike mengde data, og at en av informantene ikke har hatt samme mulighet til å få frem sin informasjon i saken.

Å ha tilgang til ulike informanter med ulik rolle i omorganiseringsprosessen er avgjørende for å ha et datasett som gir den informasjonen problemstillingen spør etter. Det er litt varierende i de to kommunene over hvilke informanter som er intervjuet, og hvor mange informanter som er intervjuet. Likevel gir informantene mye data og gir et datagrunnlag som kan svare på problemstillingen. Hvorvidt flere informanter kunne bidratt med annen informasjon inn til problemstillingen er en fallgrube ved å gjøre intervjuer av en utvalgt gruppe. Likevel er informantene valgt ut fra sine roller i omorganiseringsprosessen, noe som gjør sannsynligheten for at andre informanter kunne bidratt med annen relevant informasjon for minimal.

Informantene har alle godkjent skriftlig at deres arbeidstittel blir brukt i undersøkelsen. Grunnen for å bruke arbeidstittel er at det for utenforstående ikke er klart hvem som har de ulike rollene i kommunen. For de som har kjennskap til kommunene vil ikke bruk av arbeidstittel gi noen form for anonymisering. Problemstillingen tar for seg hva som er grunnlaget for en omorganiseringsprosess, og hvordan prosessen har blitt gjennomført i kommunene Gjesdal og Voss. I utgangspunktet vil ikke en anonymisering av informantene være nødvendig da alt av informasjon informantene bidrar med er knyttet opp mot arbeid,

og arbeidstittel og ikke er av privat karakter. Hadde det vært behov for data som tar for seg private forhold hadde en full anonymisering vært nødvendig. Ved å bruke arbeidstittel ved presentasjon av funn og i en analyse vil ulike nyanser komme tydeligere frem. Det vil fremkomme hvem som har deltatt i de ulike prosessene, og hva de ulike informantene har bidratt med i prosessen. Ved og ikke å bruke arbeidstittel men kun arbeidskommune ville ikke problemstillingen bli tilstrekkelig belyst da det i en analyse ikke ville kunne ta høyde for hvem pådrivere av omorganiseringsprosessen er da alt vil være anonymt.

3.3.2. Innholdsanalyse

En innholdsanalyse tar sikte på å ha en systematisk gjennomgang av ulike tekster, hvor man kategoriserer innholdet i dem. For å bruke en slik metodisk tilnærming må man ta høyde for hvilke dokumenter og tekster man analyserer, og kunne ta en vurdering om tekstene er relevante i forhold til problemstilling (Grønmo 2004). I denne oppgaven er tekster bestående av saksdokumenter fra kommunestyrene og andre dokumenter knyttet opp mot omorganiseringen som er relevante for problemstillingen brukt. Underveis i datainnsamlingsprosessen ble informantene spurt om det fantes saksdokumenter eller annen skriftlig dokumentasjon av omorganiseringsprosessen, noe som gav resultater i Gjesdal kommune, men i Voss har de ikke lengre tilgang på eldre dokumenter ved overgang til nytt datasystem. De dokumentene som blir brukt i oppgaven er alle saksdokumenter knyttet opp mot den politiske behandlingen av beslutningen om omorganiseringen, og brev fra IMDI til kommune Gjesdal og Voss hvor de kommer med forespørsler om antall bosetninger de kommende år. Dokumentene vil først og fremt bli brukt som et supplement til intervjuene, da de ikke bidrar med spesielle informasjon som ikke blir belyst gjennom intervjuerne. De er likevel viktige i den grad at de stadfester hva informantene sier, og gir et mer konkret datagrunnlag som blir brukt i senere kapittel. Siden dokumentene først og fremt blir brukt som et supplement til intervjuene vil de kategoriene som blir brukt ved for å komme frem til funn i dokumentene ha utgangspunkt i de samme kategoriene som blir brukt i prosessen med å kategorisere funnene i fra intervjuene.

Tabell 2: Brukte dokumenter

Gjesdal	Voss
Møteprotokoll Kommunestyret 09.12.2013: Anmodning fra Inkluderings- og mangfoldvedtaket om å bosette 30 flyktninger per år fra 2014- 2016	Notat – Resultat frå undersøkinga mellom flyktningar i introduksjonsprogrammet
Møteprotokoll kommunestyret 14.15.2015	Utgreiing og dokumentasjon frå kommunen, vedlegg til tilsynssak introduksjonsordninga
Endelig tilsynsrapport – introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid - Gjesdal Kommune	Brev fra flyktingetjenesten til IMDI

Kategoriene som vil bli brukt i neste kapittel tar utgangspunkt i problemstillingen. Siden problemstillingen er todelt med en del som tar for seg hva som var utløsende faktor for omorganiseringen og en del som tar for seg omorganiseringsprosessen vil det være naturlig å bruke de som hovedkategorier. Av dokumenter finnes det kun dokumenter som bidrar med funn inn mot den første delen av problemstillingen. Den andre delen av problemstillingen er ikke dekket av noen offentlige dokumenter da det er relativt kort tid siden omorganiseringen har funnet sted. Begge kommuner mener de fremdeles at de er i omorganiseringsprosessen, selv om alt det formelle ansvaret er flyttet og flytting av lokasjon er gjennomført. Det ene dokumentet fra Voss viser likevel til en brukerundersøkelse av introduksjonsprogrammet som er gjennomført i etterkant av utflytting fra Nav.

3.3.3. Komparasjon

Som vist er en av de store fordelene ved en casestudie muligheten til å bruke flere ulike metoder under datainnsamlingen. Ved å gjennomføre en komparasjon som en del av analysen vil den kunne si noe om hva som gjør at to relativt like kommuner velger å omorganisere motsatt av hverandre. Komparasjonen vil kunne si noe om hvorfor de har valgt å gjøre omorganiseringen motsatt av hverandre. Ved å gjennomføre en strukturert fokusert komparasjon vil ulikhetene mellom de to kommunene komme frem.

Valget av kommuner er i stor grad gjort ut fra muligheten til å gjøre en komparasjon. Ved å kunne ha kontroll ved noen variabler vil det være mulig å finne de variablene som er utslagsgivende for hvorfor kommunen har valgt å omorganisere motsatt av hverandre. Som nevnt tidligere er kommunene valgt ut fra forutsetningen om at det skal gjennomføres en komparasjon, og faktorer som kommunestørrelse, regional plassering, antall år med mottak av flyktninger er alle variabler som i de to kommunene er like. Ved en komparasjon vil det da med sikkerhet ikke være noen av de variablene som er utslagsgivende for hvorfor kommunen valgte å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt. Man kan aldri kunne helgardere seg for at de variablene som man finner som utslagsgivende, for hvorfor den ene kommunen har valgt å trekke introduksjonsprogrammet sitt inn i Nav og den andre kommunen har valgt å trekke introduksjonsprogrammet sitt ut fra Nav. Men ved å bevisst velge kommuner ut fra kriteriene vil det være større sannsynlighet for at de funn som blir gjort stemmer med virkeligheten.

Ved å gjennomføre en komparasjon får man et innblikk i hva som er gjort likt og forskjellig i de to kommunene. For å kunne gjøre en komparasjon trenger man en måte å systematisere sammenligningen på. Ved å bruke systemene Most similar system design (MSSD) og most different system design (MDSD), har man to systemer som kan brukes på forskjellige enheter som skal sammenlignes. I forhold til de to kommunene som kan sammenlignes her vil det være mest aktuelt å bruke most similar system design (MSSD) (George and Bennett, 2005). Ved å gjøre et bevisst valg av kommuner, hvor det er like hverandre på mange måter er også utgangspunktet for komparasjonssystem gjort.

Ved komparasjonen er de samme kategoriene som er presentert ovenfor brukt. Når funnene er presentert vil det være klart hva utfallet av de ulike kategoriene er i hver av kommunene. En komparasjon vil da gjennomføres med utgangspunkt i de funnene som er presentert i de neste kapitlene.

3.4. Vurdering av studiens datagrunnlag

Validiteten og reliabiliteten til designet er to måter å måle hvordan metodebruken til oppgaven er, både i forhold til om det innsamlede datamaterialet kan belyse problemstillingen, og om data som er samlet inn er pålitelig. Sammen kan de gi en indikasjon på om studien er gjennomført på en fornuftig måte. Ut fra de forutsetninger man hadde før studien. Det å kunne være kritisk til hvordan validiteten og reliabiliteten til studien er vil dermed være viktig for å vise at studien er gjennomført metodisk, og om dataene som er samlet inn kan brukes i studien. I de to neste delene vil validiteten og reliabiliteten til studien bli drøftet. Da ut fra forutsetningen for studien.

3.4.1. Validiteten til studien

Validiteten til et datamateriale dreier seg om hvorvidt det belyser problemstillingen. Ved høy validitet belyser datamaterialet problemstillingen på en god måte, og ved lav validitet belyses ikke problemstillingen gjennom datamaterialet. Validiteten til datamaterialet er viktig å ta hensyn til når datamaterialet skal samles inn. Da særlig i forhold til om man har brukt riktig metode for å samle inn datamaterialet. Knyttet opp mot hvilke data de ulike metodene kan bidra med i forhold til intensjonen og problemstillingen (Grønmo, 2004 s 221).

Ved å gjøre et skille mellom intern og ekstern validitet kommer to ny aspekter ved validiteten til studien frem. Hvor intern validitet er kontroll over variablene som skal studeres, og den eksterne validitet går på generalisering, som kan si noen om hvorvidt studien er overførbart til andre liknende tilfeller (Moses and Knutsen, 2012). Ved å gjøre skillet mellom intern og ekstern validitet får man en mer nyansert målbarhet av hvor godt datagrunnlaget er. Den eksterne validiteten blir vurdert sammen med grunnlaget for generalisering.

Den indre validiteten til en studie går på datamaterialet sin belysning av problemstillingen. For å kunne si noe om validiteten til studien må man ta utgangspunkt i hvorvidt man får samlet inn relevant data. Som vist vil datainnsamling bruke noe innholdsanalyse av dokumenter. Hvorvidt det finnes dokumenter som belyser de elementene som er viktige i forhold til problemstillingen vil være avgjørende for validiteten, det vil også tilgjengeligheten til dokumentene være avgjørende for hvordan problemstillingen blir belyst. Tilgjengelighet er også viktig i forhold til reliabiliteten til oppgaven, siden utilgjengelige dokumenter svekker påliteligheten til datamaterialet. For studien er dokumentene som er samlet inn i Gjesdal viktigere for å si noe om hvorfor en omorganisering av introduksjonsprogrammet ble besluttet. Dokumenter som sier noe om prosessen er som vist ikke blitt tilgjengelig for meg i denne studien. Dokumentene i fra Voss sier heller noe om hvordan introduksjonsprogrammet er etter omorganiseringen. For å styre validiteten vil det også være avgjørende å få intervjuer med sentrale personer i omorganiseringsprosessen. De vil kunne bidra med annen informasjon i forhold til hva som kommer frem i de offentlige dokumentene om saken. Det fremkommer i intervjuene andre forhold som har hatt betydning for omorganisering enn hva som fremgår av dokumentene. Intervjuene er helt nødvendig for å kunne gjennomføre studien, og ved å ha en intervjuguide hvor spørsmålene er formulert ut fra hva problemstillingen spør etter styrker det validiteten, da alle informantene blir spurt om deler som er relevant for problemstillingen. Hva som er relevant av data vil da være en nødvendig vurdering som må tas underveis i datainnsamlingen.

3.4.2. Reliabiliteten til undersøkelsen

Reliabiliteten i et datamateriale viser til påliteligheten ved datamaterialet. Pålitelige data gir høy reliabilitet, ved lav reliabilitet er de innsamlede data ikke pålitelig. For å teste påliteligheten må designet til oppgaven brukes uavhengig av hverandre. Dersom de gir samme type data vil reliabiliteten være høy. Dersom datamaterialet i de to undersøkelsene ikke samsvarer vil reliabiliteten være lav, siden det ikke er mulig å gjenskape de innsamlede data (Grønmo 2004, s 220).

I forkant av datainnsamling har det vært nødvendig å skissere en intervjuguide til de intervjuene som ble gjennomført. Det å ha en plan over hva som skal snakkes om i løpet av intervjuet sikrer reliabiliteten i den grad at studien kan etterprøves. Siden intervjuguiden er brukt ved samtlige intervjuer sikrer det reliabiliteten til studien, men intervjuene er utført som uformelle intervjuer hvor det er brukt en del oppfølgingsspørsmål. For å kunne etterprøve studien vil det være vanskelig i en ny intervjusituasjon å kunne få akkurat den samme informasjonen ut fra informantene siden alle intervjuere vil være forskjellige, og hva som blir nevnt kan ikke i enhver situasjon kunne garanteres at blir den samme.

Etterprøvbareheten gjelder også ved dokumentanalyse. Viktigheten av å oppgi hvilke dokumenter man har hentet informasjon fra, og hvordan de er samlet inn vil være avgjørende for å sikre høy reliabilitet. I caset består dokumentene av offentlig dokumenter som både er tilgjengelige og de er pålitelige i den grad at de gir informasjon som lett kan finnes frem igjen.

3.4.3. Generalisering

Spørsmålet om generalisering vil være et spørsmål er viktig å stille i forhold til det å gjøre en casestudie. Hvilket syn man har på forskning har betydning på hva som blir regnet som forskning som kan generaliseres. Altså at forskningen i dette tilfellet kan si noe om hvordan kommunene har kommet frem til omorganisering i de andre 78 kommunene som har valgt å omorganisere programmene sine siden 2010. Noe som blir en statistisk generalisering, noe som ikke alltid vil være mulig med en samfunnsvitenskapelig casestudie. Slik som Yin (2014) bruker generalisering vil det være en mulighet for å kunne generalisere ved en analytisk generalisering. I motsetning til statistisk generalisering hvor funnene skal være dekkende for alle like tilfeller i fremtiden, eller så blir funnene og teoriene som har basert seg på funnene kastet.

Siden 2010 er det flere kommuner som har gjort en omorganisering av introduksjonsprogrammet sitt. 44 kommuner har gått fra en ordning utenfor Nav og inn i

Nav, og 36 kommuner har gått andre veien ved organisering fra Nav til organisering utenfor Nav (Tronstad, 2015). Det å kunne si noe om hvordan omorganisering har vært i alle disse kommunene vil ikke være mulig, men dersom man se på generalisering som analytisk generalisering hvor hver enkelt studie bidrar med ny informasjon og teorier som kan brukes på lignede studier kan det trekkes slutninger (Yin, 2014). Da vil muligheten være der for å bruke studien som et eksempel for hvordan omorganisering av introduksjonsprogrammet har foregått i kommuner rundt omkring i Norge. Det å gi dybdeinnsikt i hva som gjør at kommuner ønsker å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt gir en annen forståelse enn at det skjer, uten å kunne si noen om hvorfor.

Et av hovedpoengene til Yin (2014) er at en generalisering ikke nødvendigvis trenger å kunne skje ved at man kan si at det som skjedde i de to kommunene Gjesdal og Voss har vært tilfelle i de andre 80 norske kommunene som ifølge Tronstad (2015) har omorganisert introduksjonsprogrammene sine. Yin tar høyde for en analytisk generalisering hvor man i stede for å skulle si noe om alle andre tilfeller kan bekrefte eller avkrefte om teorien i det enkelte tilfellet var gjeldende. Ved å bekrefte eller avkrefte teorien vil man ikke kunne si om det stemmer i andre tilfeller, men at det i disse to casene var tilfellet. Yin sin teori om generalisering tar dermed høyde for at konteksten er forskjellig i hvert enkelt tilfelle, men at teorier kan forklare fenomener med tilnærmet samme kontekst. Det å skulle generalisere fra en kontekst til en annen vil ikke være mulig og vil ikke kunne bidra med noe fornuftig forskning. Styrken er da at man kan si noe om teoriene som er brukt stemmer eller ikke, for å da kunne bruke de samme teoriene på liknende tilfeller i en annen kontekst.

3.5. Oppsummering

I metodekapittelet er det lagt vekt på hvordan studien skal gjennomføres, og hvilke metoder som er aktuelle å bruke for å oppnå et datamateriale som kan svare på problemstillingen. Som vist er intervjuer hovedkilden til datamaterialet, sammen med noen dokumenter i fra begge kommuner utgjør det hele datamaterialet som blir presentert i de videre kapitlene. Videre er det blitt drøftet opp mot datamaterialet sin validitet, reliabilitet og generalisering.

I prosessen med å samle inn data er det vist til deler som både øker og svekker validiteten og reliabiliteten til studien. Selv om det først er gjennomført en datainnsamling som kan svare på problemstillingen, og det skal være mulig å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse med samme resultat, selv om man ved å intervju de personene som jeg ikke fikk tak i og mulighet til å intervju vil kunne få andre data.

4. TEORIER OM ORGANISASJONSENDRING

4.1. Innledning

Teorikapitlet tar sikte på å gi oppgaven et teoretisk grunnla og utgangspunkt. Formålet med kapitlet blir da å kunne klargjøre for de teoretiske rammene rundt organisasjonsendring, og hvordan teorier omkring organisasjonsendring kan forklare og belyse den omorganiseringen som har funnet sted i både Gjesdal og Voss.

Studier gjort på organisasjonsendring bygger på organisasjonsteori. En organisasjon kan defineres som «*et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål*» (Jakobsen and Thorsvik, 2013 s 18). For å kunne studere organisasjoner må definisjonen være på plass, studien av organisasjoner kalles gjerne organisasjonsteori. Organisasjonsteori er en samlebetegnelse på teorier som kan forstå og forklar organisasjoner, men den har også som mål ved å kunne utvikle organisasjonene, og hele tiden gjøre dem bedre ut fra den kunnskapen vi har omkring organisasjoner (Jakobsen and Thorsvik, 2013). Definisjon gjenspeiler det som masteroppgaven tar sikte på å studere, nemlig endringer av organisasjoner. Ved å ha kunnskap omkring hvordan organisasjonen er organisert om hva som fungerer godt, og hva som fungerer mindre godt. Kan organisasjonen gjøre endringer som vil gi dem bedre forutsetninger for å lykkes med oppgavene og målene organisasjonen er satt til å gjøre og nå.

Endringer innenfor offentlig sektor er ikke et nytt fenomen, men noe som har vært så lenge den offentlige sektoren har eksistert. Typisk for offentlig organisasjoner er at endringer gjerne starter med reformer som er styrt sentralt, men som blir tolket og gjennomført lokalt (Lægreid et al., 2009). Med utgangspunkt i organisasjonsendringer som har funnet sted

innenfor offentlig forvaltning vil rammeverket som den offentlige forvaltningen gir spille en viktig rolle i videre i oppgaven.

4.2. Organisasjonsendring

For å kunne studere og forklare organisasjonsendringer kreves det et teoretisk og analytisk rammeverk. Ved å bruke en deduktiv tilnærming til forskningen vil man ut fra de teorier legge til grunn, kunne bekrefte eller avkrefte om teorien kan belyse det fenomenet som studeres. I dette tilfellet vil omorganisering av introduksjonsprogrammet være et utgangspunkt for det teoretiske perspektivet. Hvor hensyn må tas til hvilke organisasjoner som har gjennomført en omorganisering, og hvordan omorganiseringen har skjedd.

For å kunne bruke organisasjonsendring som et teoretisk og analytisk rammeverk, må det teoretiske rammeverket klargjøres. Seo et al.(2004) viser til de bidragene som var starten på organisasjonsendringforskningen. De tidsperioder for å kunne gi en innføring i hva organisasjonsendring er. I den første generasjon som har sitt opphav på 1950 og 1960 tallet blir organisasjonsendringer trukket frem som teknologiske, hvor det er sosiale konstruksjoner som fremmer endring. De som foretar endringene er først og fremst organisasjonsmedlemmene. Endringene skjer på grunnlag av problemer innad i organisasjonen, og endringene tar lang tid. En av de første teoretikerne på organisasjonsteori Taylor hører til denne generasjonen. Han hadde som mål å gjøre arbeidsoperasjonen mest mulig effektiv og fremmet endringer når det var hensiktsmessig i forhold til målet om å oppnå raskere produksjon (Taylor 1911 i (Hatch, 2001)).

Den andre generasjon som startet på begynnelsen av 1980-tallet ser på organisasjonsendringer er både teknologiske og utviklingsmessige. Pågangsdriveren for endringene er meningsfull tilpassingsdyktighet. Hvor det ikke lengre kun er organisasjonsmedlemmene som driver en endring. Det er også konsulenter. Fokus for endring er å kunne utnytte muligheter i omgivelsene. Endringene skjer også raskere enn i den første generasjonen (Seo et al., 2004). Man står dermed ovenfor en form for organisasjonsutvikling. Hvor det blir sett på som nødvendig å gjennomføre en utvikling av

organisasjonen. Generasjonen kan knyttes opp mot caset ved at kommunen mener at det er nødvendig å endre strukturen til introduksjonsprogrammet for å tilpasse seg behovet som finnes i programmet. Dersom organisasjonsstrukturen i introduksjonsprogrammet ikke bidrar slik målene til kommunen har, vil det være nødvendig å gjennomføre en utvikling av organisasjonsstrukturen. Målene kan knyttes opp mot å få flest deltakere ut i arbeid eller utdanning etter endt program.

Den tredje generasjonen organisasjonsendringer er knyttet om mot læringsorganisasjoner og «appreciative inquiry» som har sitt opphav på slutten av 1980-tallet. Hvor man i motsetning til annen generasjons organisasjonsendringer har fokusert på at alt skulle være nytt når endringen var fortatt. Har de heller fokusert på hva man kan lære noe av hvordan ting er og har vært når en planlagt organisasjonsendring blir satt i gang. Det er også et større fokus på at en organisasjon er en sosial konstruksjon som er laget av mennesker for å oppnå enkelte mål. Det å gjøre en organisasjonsendring viser til at man forstår historien til organisasjonen, og bygger på at som allerede fungerer i organisasjonen (Seo et al., 2004).

For å kunne bruke teorier om organisasjonsendringer på en mer strukturert måte vil det være mer hensiktsmessig, å kunne identifisere ulike prosesser hvor det har foregått endring, og kunne plassere funnene innenfor et rammeverk. De tre tidligere generasjonen viser den historiske utvikling i hvordan synet har vært på organisasjoner. For å kunne forså en organisasjonsendring hvor man har et tidsperspektiv vil det dermed være hensiktsmessig å kunne vise til de historiske endringene som har skjedd innenfor organisasjonsendring. Videre i en analysedel vil det likevel ikke være tilstrekkelig og kun bruke den historiske utvikling av teorier om endring i organisasjoner. En av grunnene vil være at de ikke tar høyde for forskjellige organisasjoner, og at forskjellige organisasjoner vil har ulike metoder å få gjennomført en endring. Ut fra det rammeverket som allerede ligger til grunn vil det være behov for ulike teorier som belyser endring i den enkelte organisasjon, og som nødvendigvis ikke kan si noe om alle typer organisasjonsendring. Videre vil det dermed bli vist fem ulike teorier om organisasjonsendring. Det betyr likevel ikke at alle teoriene vil kunne forklare de funnene som blir gjort under datainnsamlingen, men den eller de teoriene som passer best

inn vil kunne bidra med substans i en analyse av det innsamlede datamaterialet (Hentet fra feltoppgave, Lode 2015).

4.3. Fem teoretisk utgangspunkt for organisasjonsendring

Roness (1997) viser til fem ulike teorier om omorganisering og endringer. Ved en analysedel av innsamlede data vil nok ikke alle de fem ulike teoriene kunne brukes i like stor grad til å belyse datamaterialet, men ved å presentere de vil det skape en forståelse av hva de ulike teoretiske innfallsvinklene vil gjøre for en analyse. De fem ulike teoriene blir under presentert før ulike forventninger teoriene skaper av funnene blir knyttet opp mot hver teori.

4.3.1. Organisasjonsendring som analytisk problem

Organisasjonsendring som analytisk problem som den første teoretiske innfallsvinkelen Roness presenterer. Innenfor den teoretiske retningen blir omorganisering sett på som et valg gjort ut fra rasjonelle beslutninger. En rasjonell beslutning vil si at beslutningstaker har et klart mål som skal gjennomføres. Han har kontroll og informasjon over alle alternativer, og kan velge det alternativet som gir best utfall i forhold til målet (Jacobsen and Thorsvik, 2013). Man gjør organisasjonsendringen ut fra mål og forventninger fra involverte aktører. Ved en slik rasjonell teoretisk fremstilling blir organisasjonen sett på som et middel for ledelsen til å nå sine målsetninger. En av utfordringene til en slik type organisasjonsendring vil være at den ikke fokuserer på hvordan implementeringsfasen vil være for endringen. Fokuset er på hvordan man kan oppnå de aktuelle målene på en mest effektiv måte. Typisk ved en byråkratisk organisering er at beslutninger blir tatt øverst i et hierarkisk system, og så vil beslutningen implementeres nedover i systemet. Gjennom kontroll og rapportering oppover i systemet vil det da ledelsen kunne være sikker på at målene blir gjennomført (Roness, 1997). Den rasjonelle teorien omkring organisasjonsendring gjenspeiler at tilpassingen av ending skjer ut fra kunnskapen ledelsen besitter. Ledelsen vil da kunne endre fokus på endringen for å oppnå målene man har satt seg. Tankegangen gjenspeiles hvordan den tredje generasjonen til Seo el. al. også bruker organisasjonsendring. Hvor det til enhver tid er planlagt endring som bygger på tidligere kunnskap som står i fokus. Sett i forhold til

casene som her skal belyses vil det være mulig å trekke mange likheter mellom hvilke forventinger som finnes knyttet opp mot casene.

I likhet med det instrumentelle perspektivet som også er opptatt av å bruke de formelle strukturene for å kunne forklare hvorfor og hvordan noe skjer innad i en organisasjon. Perspektivet vektlegger i stor grad ledelsen påvirkning av organisasjonen, både i forhold til organisasjonsendring, organisasjonskultur og strukturen. Perspektivet har som forutsetning av at organisasjonen har en hierarkisk oppbygning. Den forutsetningen gir en forventning av at ledelsen har tatt en beslutning som blir implementert nedover i hierarkiet. Når en organisasjon setter seg mål og verdier forventer perspektivet å finne konkrete ettervirkninger av de konkrete målene og verdiene (Lægreid et al., 2009). Perspektivet kan i en analyse hjelpe til å finne hvordan målsetningen som er satt ved å vedta en organisasjonsendring påvirker organisasjonsstrukturen i forhold til hvem som arbeider med introduksjonsprogrammet. Perspektiver gir forventinger om at beslutninger er tatt av en ledelse som har utarbeidet prosessen nøye, og hvor målene som ligger til grunn i organisasjonen har hatt stor betydning for utfallet av beslutningen.

En forventning vil da bygge på at ledelsen av kommunen har hatt som agenda gjøre introduksjonsprogrammet enda bedre. Da ut fra måleenhetene som blir brukt i analysene til SSB, og IMDI. Hvor de særlig vektlegger hvor mange deltakere på introduksjonsprogrammet som kommer ut i arbeid eller utdanning etter endt program. Dersom en av kommunene har kommet dårlig ut på de nasjonale målingene kan det føre til at ledelsen i kommunen ønsker en endring, og da blir omorganisering et middel for å oppnå målet om bedre resultater i nasjonale målinger på introduksjonsprogrammet.

En annen forventning kan være at kommunen må omorganisere på grunn av trang økonomi, hvor det har gjort en vurdering av kostnadene med tidligere ordning i forhold til en eventuell ny strukturell ordning, hvor det viser seg at en omorganisering er lønnsom for kommunen.

En tredje forventning kan bygge på en misnøye i organisasjonen, hvor ledelsen da blir nødt til å gjøre noe som at organisasjonen. En organisasjonsendring hvor enkelte deler av organisasjonen eller arbeidsoppgaver blir endret på vil i tilfeller hvor organisasjonen opplever misnøye kunne være en løsning på problemet.

4.3.2. Organisasjonsendring gjennom interessehevding og kjøpslåing

Det andre teoretiske utgangspunktet Roness presenterer er organisasjonsendring gjennom interessehevding og kjøpslåing. Teorien har som utgangspunkt i at flere aktører med ulike mål forhandler om utfallet. Endringer skjer som regel som følge av forhandlingen mellom de ulike aktørene. Endringene går gjerne i den retning som vil være mest hensiktsmessig for den sterkeste forhandlede sitt mål. Ut fra hvor mye ressurser de forskjellige aktørene har, har de forskjellige utgangspunkt for å forhandle frem til utfallet av endringen. Man finner ofte en usymmetrisk maktbalanse mellom de ulike aktørene. Hvor noen har større sannsynlighet for å få gjennomført sine mål, mens andre må vike unna. Typiske aktører ved en slik organisasjonsendring vil være ledelse og ulike grupper eller avdelinger innad i organisasjonen. Hvor det typisk vil være ulike mål, og ønsker for hvordan strukturen i organisasjonen vil være. Andre aktører som kan stå mot hverandre er ulike avdelingen innad i en organisasjon, eller ulike profesjoner (Roness 1997). Teorien gjenspeiler det politiske spillet som kan foregå i enkelte organisasjoner. Andre faktorer som kan spille inn i en slik teori er hvem som sitter i maktposisjonen, da ulike maktposisjoner gir ulikt utgangspunkt for hvem som utfører oppgaver, og tar krav på ulike føringer i en organisasjon. I teorien om interessehevding og kjøpslåing vil det å kunne ha en organisasjonsstruktur som setter aktørene i posisjoner hvor de har mye makt og innflytelse på organisasjonen være et typisk funn. Det vil da være mål for de enkelte aktører å gjennomføre omorganisere hvor de selv blir sentrale i organisasjonen.

Ved å plassere det instrumentelle perspektivet inn i teorien får man et forhandlingsperspektiv. Hvor endringer skjer som følge av forhandlinger innad i organisasjonen. Den type forhandling fører i stor grad til et konsensus mellom de ulike

partene, men kan som beskrevet ovenfor også som følge av en ubalansert maktbalanse kunne føre til at en av partene får gjennomslag for sitt standpunkt (Lægneid et al., 2009).

Ved å anvende teorien opp mot casene skaper det forventinger om en splid innad i kommunene, gjerne mellom de ulike etatene eller profesjoner som finnes i kommunen. Dersom flyktningetjenesten ikke ønsker en omorganisering, men sentraladministrasjonen i kommunen ønsker en omorganisering vil den part som står sterkest vinne. I dette tilfellet vil det mest sannsynlig være sentraladministrasjonen som er den sentrale aktør, og det vil bli gjennomført en omorganisering. På samme måte kan det tenkes at det finnes politisk vilje for en omorganisering, men flyktningetjenesten er fornøyt med ordningen som finnes, og ønsker ikke en omorganisering.

En annen forventning tar utgangspunkt i at de ulike partene har ønsket en endring av hvordan introduksjonsprogrammet er organisert i kommunen, men har hatt ulik oppfatning av hva som er best alternativ i nåværende organisering. I Voss sitt tilfelle hvor hele flyktningetjenesten inkludert introduksjon programmet ble tatt ut av Nav kan det tenkes at andre aktører innad i Nav ikke var like begeistret for det. Ved å ta tjenester og ansatte ut fra Nav kan man få inntrykket av at Nav ikke fungerer tilstrekkelig. Noe som igjen kan føre til at Nav som institusjon blir svekket i den aktuelle kommunen.

4.3.3. Organisasjonsendring gjennom regelfølgning

Det tredje teoretiske utgangspunktet er organisasjonsendring som regelfølgning. Kjennetegn ved organisasjoner hvor omorganisering skjer som følge av regelfølgning er at de er institusjoner. Det vil si at det er knyttet visse verdier og regler til organisasjonen. I organisasjoner hvor teorien anvendes er det også regler som styrer adferden og måten medlemmene handler på. De handler ut fra hva som er passende for posisjonen, og ikke ut fra interesser. En mål-middel tankegang vil ikke direkte kunne føres inn i en slik teori fordi målene vil underveis i prosessen bli endret ut fra hvilke regler som må følges. I en omorganiseringsprosess blir det også tatt vurderinger om hvordan omgivelsen reagerer på

endringene. Det er særlig spesielle trekk ved organisasjonen og omgivelsene som bidrar til endringene. Endringene skjer ikke fordi det er nødvendig for organisasjonen, men heller fordi de tilpasser seg de nyeste organisasjonsformene som finnes i omgivelsene.

Teorien til Roness tar for seg to aspekter ved organisasjonsendring som regelfølgning for å gi en klarer forståelse av den vil de deles opp. Det først aspektet finner man innad i organisasjonen. Hvor det finnes klare normer og regler som de involverte i organisasjonen følger. Teorien bygger på Selznick 1957, hvor Selznick først og fremst har brukt militære i USA som eksempel når han forklarer hvordan beslutninger blir tatt og hvordan organisasjonsendringen skjer (Selznick, 1957). Det militære er en veldig regelstyrt organisasjon hvor som i likhet med andre regelstyrte organisasjoner kjennetegnes med at

«the mission of an organization cannot be adequately defined without also determining (a) its basic methods, the main tools or ways of action which it should be identified, and (b) its place among organizations that carry on related activities.»(Selznick, 1957 s 82)

Når en organisasjon har sterke institusjonelle trekk hvor regler og normer til enhver tid følges av dens medlemmer vil endringer gradvis skje som følge av normene. Normene er internalisert av medlemmene i organisasjonen. Normer er noe som endres gradvis og ikke ved en rask omveltning (Selznick, 1957). Typisk for endring som skjer av følgning av interne normer og regler er at de er langsomme prosesser som er preget av .

Det andre aspektet går utover organisasjonen sine grenser, og ble først en utformet teori av Meyer og Rowen i 1977. Teorien tar utgangspunkt i at organisasjonen blir påvirket av andre organisasjoner i omgivelsene. Organisasjonene gjennomfører en endring ikke fordi det er behov for det, men fordi omgivelsene er i endring, og for å følge med på de nyeste trendene gjennomføres det endringer innad i organisasjonen. Normene i omgivelsene er så sterke, dersom organisasjonen skal overleve i markedet må de gjennomføre endringene. Når organisasjonene ligner hverandre blir det en form for legitimering av organisasjonen. De langsiktige uttrykkformene for normene i omgivelsene kommer til uttrykk gjennom at noen

organisasjonsformer er mer moderne enn andre. De kortsiktige trendene kommer til uttrykk gjennom hvilke effektiviseringstiltak som kan settes i verk i organisasjonen, om det skal være effektiviseringstiltak eller ikke (Meyer and Rowan, 1977).

Ved å bruke skille mellom indre og ytre regler og normer vil man kunne forklare ulike aspekter ved en omorganisering, da man meste sannsynlig vil finne den ene eller den andre som mer gjeldene i en omorganiseringsprosess.

Teorien kan tenkes å være relevant i all den tid organisasjonene hvor introduksjonsprogrammet er organisert under blir ansett som institusjoner hvor det ligger visse forventinger og normer i omgivelsene om hvordan programmet skal være organisert. En mulig forklaring kan ligge i kommunestørrelse. Hvor mindre kommuner har større sannsynlighet til å organisere introduksjonsprogrammet inn i Nav enn hva større kommuner har (Aars and Christensen, 2011).

En annen forventning vil være knyttet opp mot hvordan kommunene i omgivelsene organiserer introduksjonsprogrammene sine. Teorien gir omgivelsene mye makt i forhold til endring. Dersom flere av nabokommunene har omorganisert programmene sine, kan man trekke antakelser mot at Voss og Gjesdal har omorganisert som følge endringer nabokommunene har gjennomført. Teorien tar likevel ikke høyde for hvem som driver frem organisasjonsendringen, men beskriver det hele som en glidende prosess som hele tiden skjer i organisasjonen.

4.3.4. Organisasjonsendring som resultat av drivkrefter i omgivelsene

Den fjerde teoretiske organisasjonsendring som resultat av drivkrefter i omgivelsene. I motsetning til del to av teorien om endring gjennom regelfølgning, hvor endringen i stor grad blir påvirket av omgivelsene, men blir utført innad i organisasjonen tar organisasjonsendringer som resultat av drivkrefter i omgivelsene har et annet utgangspunkt.

Teorien har utgangspunkt i at det er andre aktører som står utenfor organisasjonen som krever endringer og sørger for at de blir gjennomført. «*Organisasjonar er avspeglingar av omgivnadene*» (Roness 1997 s 82). Endringene skjer når omgivelsene krever eller velger ut en organisasjonsform, man finner i teorien ikke eksempler på organisasjonen selv finner ut at de trenger en endring, men endringen skjer i form av at andre krever en endring (Roness, 1997). For å kunne anvende teorien blir det trukket frem hypoteser som har en mildere fremtoning enn hva teorien kan representere.

En forventning til teorien er at føringer fra IMDI påvirker kommunen slik at de velger å gjennomføre en omorganisering av introduksjonsprogrammet sitt.

En annen forventning kan være at resultatene i introduksjonsprogrammet spiller inn på organiseringen av introduksjonsprogrammet. Når en kommune viser til dårlige resultater i introduksjonsprogrammet vil kommunene gjerne iverksette tiltak for å forbedre resultatene en mulig endring som da kan skje er en organisasjonsendring av introduksjonsprogrammet.

4.3.5. Organisasjonsendring som (bi) produkt av sammenfall i tid

Det femte og siste teoretiske utgangspunktet er organisasjonsendring som bi produkt av sammenfall i tid. Innenfor denne teoretiske retningen vil man ikke kunne si at organisasjonsendringene er planlagt på en rasjonell måte. Hvor endringene ikke blir et resultat av mål på samme måten som ved andre organisasjonsendringer. Noe som igjen gjør en endring lettere og gjennomføre. Typisk for teorien er at vedtaksprosessen er så tvetydig, og uoversiktlig at det ikke blir mulig å kunne forklare den ved hjelp av de andre presenterte teoriene. Ofte skjer endringer på bakgrunn av uventede hendelser som krever at organisasjonen tilpasser seg, og dermed gjennomfører en endring. Siden denne typen organisasjoner ikke nødvendigvis er like bundet opp mot regler som kan veilede i forhold til de uventede hendelsene så blir endring eneste mulighet for og fremdeles kunne eksistere (Roness, 1997). Med utgangspunkt til hvilke organisasjoner det som skal studeres, vil det gi en veiledning om teorien kan brukes eller ikke. Mest naturlig vil det være å anta at

organisasjonsendringer som bi produkt av sammenfall i tid skjer i organisasjoner hvor strukturen ikke er like satt. Likevel vil det ikke være mulig for ledelsen i en stor byråkratisk organisasjon å ha kontroll på alle deler av organisasjonen. Noe som igjen kan føre til en endring hvor man ikke hadde planlagt utfallet like godt. Å skulle studere en byråkratisk organisasjon ut fra en teori om at det er tilfeldighetene som råder, hvor utgangspunktet ikke er at alle utredninger og rapporteringssystemer som finnes innad i organisasjonen blir ofte oppfattet som lite hensiktsmessig. Det kan likevel i en studie hvor man antar at et teoretisk utgangspunkt vil være riktig, finne ut at prosessen ikke har foregått på først antatt måte, og man må dermed kunne finne andre forklaringer og teorier på endring som på en bedre måte kan forklare den aktuelle endringen.

En forventning teorien presenterer er at organisasjonsendringene ikke var nøye planlagt og hvor det heller ikke var et klart mål fra ledelsen om å gjennomføre en organisasjonsendring av introduksjonsprogrammet.

En annen forventning går på at organisasjonsendringen av introduksjonsprogrammet ble del av et dragsug hvor andre deler av organisasjonen endret seg, uten at begrunnelsen for endringen eller målet hadde utgangspunkt i behov innad i introduksjonsprogrammet.

4.3.6. Oppsummering av teoriene

Organisasjonsendring som/gjennom

Tabell 3: Hovedtrekk av organisasjoner om organisering og endring

Hovedtrekk ved teoriene	Analytisk problem	Interessehevding/kjøpslåing	Regelfølgning/intern	Regelfølgning/ekstern	Resultat av drivkrefter i omgivelsene	(bi)produkt av sammenfall i tid
Syn på organisasjoner	instrument	koalisjoner	institusjoner	gjenspeilinger av omgivelsene	gjenspeilinger av omgivelsene	løst koblet sammen
Syn på handling	problemløsning	interessehevding/kjøpslåing	regelfølgning	tilpassing	automatisk tilpassing til omgivelsene	tolking av situasjonsbestemt hendelser
Organisering/ endring særlig påvirket av	mål/situasjonsoppfatninger hos ledelsen	interesser/ressurser hos dominerende koalisjoner	rutiner som finest på aktuelle tidspunkt	trender i omgivelsene	kjennetegn ved omgivelsene	sammenfall i tid med andre saker og hendelser
Hvordan organisasjonsfaktorer virker inn	påvirker forholdet mellom ønskelig og virkelig tilstand og sjansene for å redusere dette	gir grunnlag for interesser og resurser hos aktørene	gir grunnlag for utforming og bruk av normer	hvordan moter påvirker organisasjonen	hvordan drivkreftene i omgivelsene kommer til uttrykk	påvirker hvordan ytre hendelser slår inn i organisasjon/vedtaksprosess
Forholdet til omgivelsene	kunnskap og kjennetein ved omgivelsene og hvordan de virker inn på måloppnåelsen	håndtering av maktforbindelser (uvisse og eksterne aktører med ressurser)	må ta hensyn til normer i omgivelsene	endrer seg for å være moteriktig	omgivelsene krever/velger ut aktuelle organisasjonsformer	håndtering av påvirkning av sammenfall i tid

(Roness 1997, s 87)

Ved å sette de ulike teoriene opp mot hverandre slik som er gjort i tabellen over gir det bedre grunnlag for å kunne skille dem fra hverandre i en analysesituasjon hvor man prøver å få de ulike teoriene til å si noe om det materialet som er innsamlet. De ulike punktene som er brukt i tabellen vil bli brukt for å identifisere organisasjonsendringene av introduksjonsprogrammene i Voss og Gjesdal. For å letter kunne systematisere funnene, og

kunne klargjøre for hvilke teorier som kan forklare hva som har skjedd i forbindelse som omorganisering av introduksjonsprogrammet i de to kommunene.

En byråkratisk struktur er typisk for offentlige organisasjoner. Kunnskapen gir en rimelig antakelse om at teorier om organisasjonsendring som analytisk problem vil være et mulige teoretisk utgangspunkt som vil forklare mest av de endringene som har funnet sted i kommunene Voss og Gjesdal. Grunnen for det, er at man her har beslutninger som er tatt ut fra et saksfremlegg som et utarbeidet av fagpersoner før det i Gjesdal er gjort en politisk beslutning. Hvorvidt det har vært politisk uenighet, eller forhandlinger om forslaget kan jeg ikke si noe om, men ut fra de dokumenter som foreløpig foreligger viser det til en lite omstridt politisk debatt i Gjesdal. På Voss har det ikke vært noen politisk beslutning i det hele tatt, kun en prosess som har pågått i administrasjonen. Det vil likevel ikke være utenkelig at de ulike teoriene vil overlappe hverandre. At man ikke kan forklare en endring kun ved å bruke en av teoriene, men at man gjerne finner eksempler på at elementer som passer inn i to eller flere av de nevnte teoriene. Ved å ha et bredt utgangspunkt i teorier, vil det være lettere å finne en forklarende teori på fenomenet. Kritiske elementer ved å ha for mange forklarende teorier, som nødvendigvis ikke belyser funnene, vil gjøre at de antakelser og teorier man først tok utgangspunkt i ikke passer, og man må dermed finne andre forklaringer for å kunne belyse funnene.

4.4. Oppsummering

De fem ulike teoretiske innfallsvinklene vil kunne forklare hvordan endring av organisasjoner skjer i forskjellige organisasjoner. De gjenspeiler også at det finnes veldig mange forskjellige organisasjoner. Hvor man dermed ikke kan forholde oss til en teori for å kunne forklare organisasjonsendring. Behovet for endring er forskjellig i de ulike teoriene. Det som likevel er viktig er at behovet for endring er helt nødvendig for organisasjonen (Jacobsen and Thorsvik, 2013). De ulike teoriene har forskjellig utgangspunkt i hva som er behovet for organisasjonen, og hvordan endringen blir gjennomført. Likevel vil behovet for endring være sentralt for å kunne studere organisasjonsendringene som har skjedd av

introduksjonsprogrammet i Gjesdal og Voss. For å kunne endre en byråkratisk organisasjon som kommunene er må det finnes en årsak til at endringen finner sted. Ved å finne frem til årsaken i endringen vil det gi et perspektiv på endringsprosessen som man ikke vil få kartlagt dersom årsaken ikke kommer frem under datainnsamlingen.

Kapitlet har tatt for seg sentral teorier som vil være viktige for å kunne forstå hvordan og hvorfor Gjesdal og Voss kommune har valgt å omorganisere introduksjonsprogrammene sine. Ved å begynne med utviklingen til teorier om organisasjonsendring gjennom de ulike perspektivene Seo et. al. (2004) presenter blir det klargjort for betydningen av organisasjonen, og hvilken historisk kontekst oppgaven kan plasseres innenfor. Videre er det redegjort for de ulike teoriene til Roness. Teoriene hans vil være holdepunktet i oppgaven, da de har gitt oppgaven et utgangspunkt av forventninger knyttet opp mot datamaterialet som er samlet inn. Den deduktive tilnærmingen vil kunne sette analysen av datamaterialet inn i en kontekst av allerede aksepterte teorier, som vil styrke analysen i den grad den vil kunne underbygges av etablerte teorier. Ved å sette de to perspektivene til Lægreid et. al. (2009) inn i en analyse vil ulike funnene kunne gi ulike informasjon om omorganiseringen. Da de to perspektivene det instrumentelle perspektivet og myteperspektivet gir funnene ulike karakter, og trekker frem ulik deler av materialet som viktig.

5. GJESDAL KOMMUNE

5.1. Innledning

Introduksjonsprogrammet i de to kommunene Gjesdal og Voss har blitt omorganisert. Det har skjedd på forskjellige måter, og på ulik bakgrunn. Kommende to kapitler vil presentere de funnene som har fremkommet under datainnsamlingen. Siden oppgaven tar for seg to kommuner, som har gjennomført hver sin omorganiseringsprosess vil det være naturlig å skille mellom de to kommunene i de to kommende kapitler.

Problemstillingen er todelt, noe som igjen er en naturlig inndeling av de to neste kapitlene. Hvor begge kapitlene er bygget opp på samme måte, men de presenterer de to ulike casene Gjesdal og Voss. Første del av problemstillingen tar for seg prosessen i forkant av omorganiseringen. Hvor den administrative og politiske behandlingen er viktig. I andre del av kapitlet vil omorganiseringsprosessen være viktig. Hva har blitt gjort og hvordan har endringene blitt gjennomført i praksis.

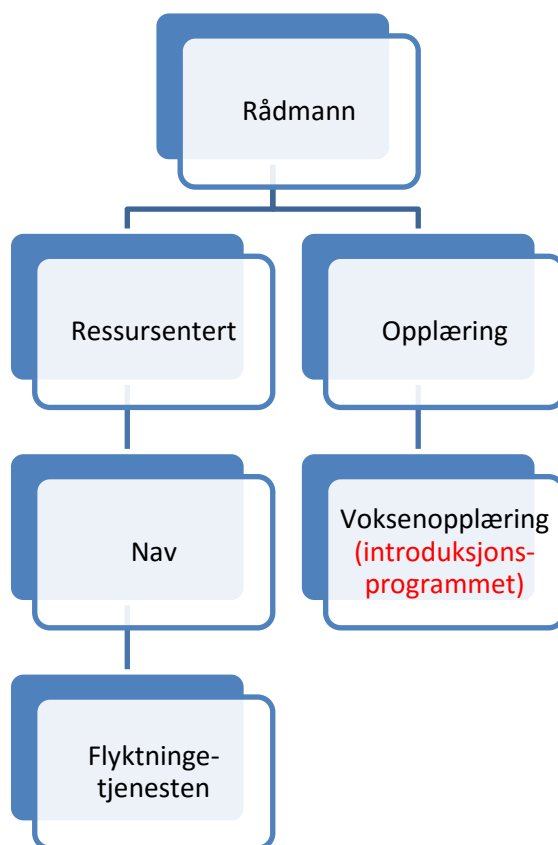
I Gjesdal er det gjennomført intervjuer med leder for flyktningetjenesten i Nav, fagansvarlig for introduksjonsprogrammet i Nav, rektor for voksenopplæringen og leder i Nav. De fire informantene utgjør datagrunnlaget sammen med saksdokumentene som kommunestyret behandlet i desember 2013, og andre offentlige dokumenter som har tilknytning til saken. Videre vil tidligere organisering bli presentert, sammen med grunnlaget for omorganiseringen.

5.2. Tidligere organisering

Hvorfor valgte kommunen å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt?

I Gjesdal kommune er introduksjonsprogrammet trukket inn i Nav, noe som ble gjort gjeldende fra 1. April 2015, hvor introduksjonsprogrammet før omorganiseringsprosessen var organisert utenfor Nav. Tidligere organisering av introduksjonsprogrammet er skissert i figur 5.

Figur 5: Forenklet organisasjonskart før omorganiseringen i Gjesdal kommune



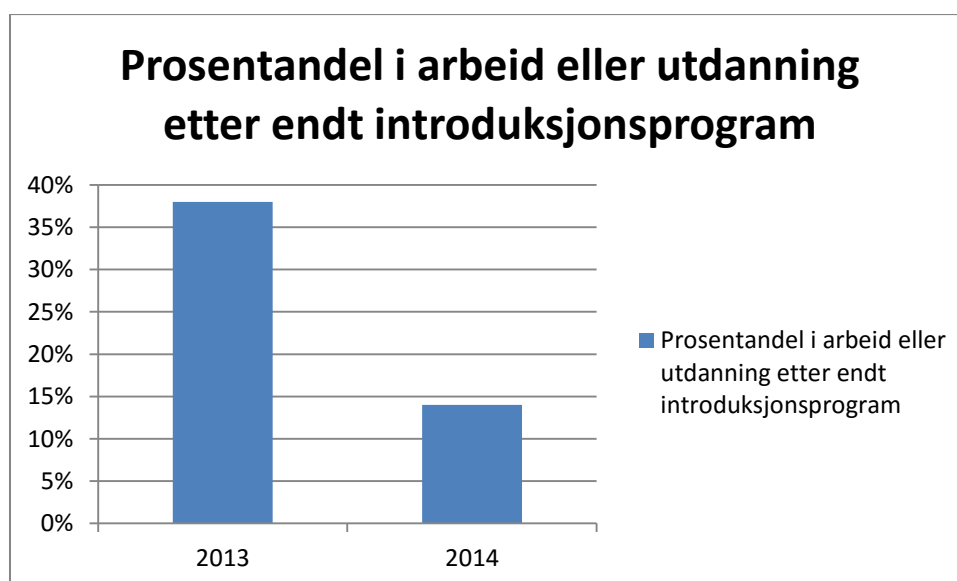
I den tidligere organiseringen var Flykningetjenesten underlagt Nav, som igjen var underlagt ressursentert i kommunene. Introduksjonsprogrammet var underlagt voksenopplæringen, som var underlagt kommunale enhet for opplæring. Den gang var introduksjonsprogrammet organisert inn under voksenopplæringen. Organiseringen som den gang var, er ikke en typisk organisering av introduksjonsprogrammet. De fleste kommuner har enten organisert

introduksjonsprogrammet sitt i Nav eller utenom Nav, men de har stort sett organisert det sammen med resten av flyktningetjenesten (leder flyktningetjenesten Nav Gjesdal). Resten av flyktningetjenesten ble innlemmet i Nav ved opprettelsen av Nav. Den gang var flyktningetjenesten en liten enhet med 1,8 ansatte. I etterkant har flyktningetjenesten vokst, og har i februar 2016 5 ansatte. Innad i kommunen er flyktningetjenesten i Nav en del av tjenesteområdet i kommunen, under helse og velferd. Voksenopplæringen er organisert under tjenesteområde opplæring. Tidligere var hele Nav organisert under ressursentret i kommunen, men det er nylig gjort en omorganisering av det leddet i kommunen også (leder Nav Gjesdal).

5.2.1. Tidligere resultater i introduksjonsprogrammet

Har tidligere resultater fra introduksjonsprogrammet hatt en effekt på hvordan og hvorfor Gjesdal kommunen har valgt å omorganisere introduksjonsprogrammene sine? SSB fører en årlig statistikk over hvor mange som kommer over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram.

Figur 6: Andel over i arbeid/utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram i Gjesdal Kommune



I 2014 hadde Gjesdal en prosentandel på 12 % som kom over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. I 2013 var det 38 %. I 2014 var det 12 personer som fullførte introduksjonsprogrammet og i 2013 var det 8 personer som fullførte programmet (SSB.no¹). Tallene viser at kommunen ligger langt under gjennomsnittet i å få introduksjonsdeltakeren ut i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. I 2014 var Rælingen kommune i Akershus beste kommune med å få 100 % av deltakerne ut i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram (SSB.no¹). Det å skulle diskutere hvordan Gjesdal gjennomfører introduksjonsprogrammet sitt er en sammensatt vurdering. Hvor stor andel som kommer ut i arbeid eller utdanning etter endt program er en del av vurderingen om hvor bra introduksjonsprogrammet i kommunen fungerer. Tallene tar ikke høyde for hvor mange som er kommet ut i arbeid eller utdanning et, to og tre år etter introduksjonsprogrammet. Det å komme ut i arbeid eller utdanning er ofte en tidkrevende prosess. Tallene tar heller ikke høyde for bakgrunn til deltakerne, da det viser seg at de uten eller med lite skolegang før de kommer til Norge, har vanskeligere for å lære seg nytt språk. I motsetning til de som har mye skolegang fra hjemlandet. Sammen med hvor mange kommunen tidligere har bosatt. Det viser seg at kommuner som har bosatt flyktninger over lang tid etter hvert har vanskeligere for å bosette nye flyktninger, noe som kan forklares med at de typiske jobbene en flyktning får er allerede besatt av en tidligere flyktning (NOU 2011:14).

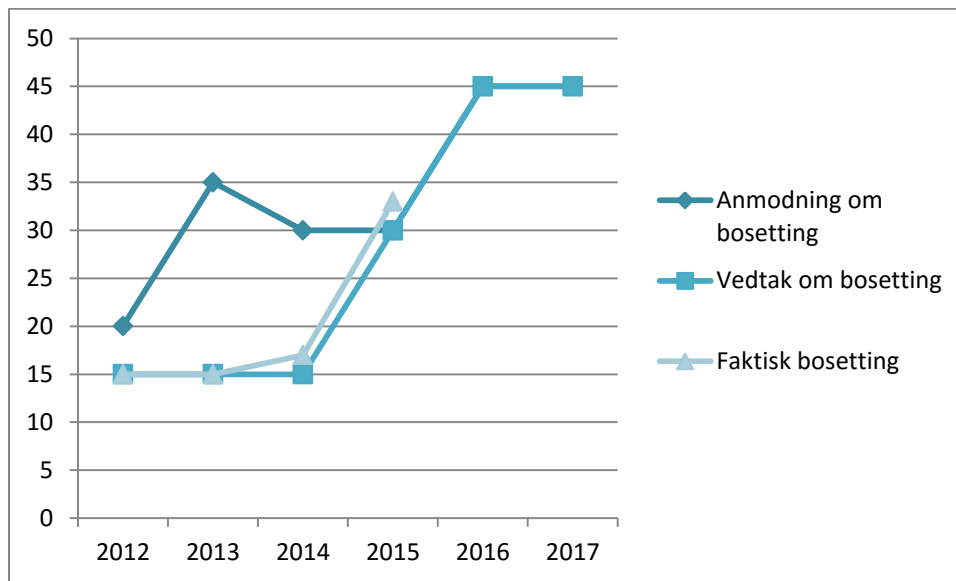
Før omorganiseringen hadde flyktningetjenesten i Nav enkelte oppgaver inn mot introduksjonsprogrammet. «*Hvor vedtak, fraværstføring og diplom har vært organisert inn under flyktningetjenesten*» (leder flyktningetjenesten Nav Gjesdal). Det betyr i praksis at flyktningetjenesten allerede før omorganiseringen var involvert inn i introduksjonsprogrammet. Rektor for voksenopplæringen trekker frem at det var lite ressurser til tiltak i introduksjonsdelen av introduksjonsprogrammet. Det førte igjen til mye klasseromsundervisning. Klasseromsundervisningen er noe alle i kommunen påpeker som en mindre bra ting med tidligere organisering. Sammen med påstanden om at klasseromsundervisningen fører til mindre individuell tilpassing av introduksjonsprogrammet. Det var enighet om at introduksjonsprogrammet kunne forbedres. Tidligere har Gjesdal kommune fått påpekt at introduksjonsprogrammet ikke var omfattende nok i forhold til timeantall (leder flyktningetjenesten). Introduksjonsloven er klar

på hvor mange timer i uken introduksjonsprogrammet skal vare. Det skal tilsvare en fulltidsstilling, og skal være helårlig. Opplæringen skal omfatte 37,5 timer i uken (Introduksjonsloven, 2004 § 4). Voksenopplæringen mente da at de ikke hadde nok ressurser til å gjøre programmet mer variert. Det ble brukt lite administrative ressurser på programmet, med påfølgende få tiltak i introduksjonsdelen av introduksjonsprogrammet (Rektor voksenopplæringen i Gjesdal). Slik programmet var organisert fikk deltakerne veldig mye norskundervisning, mer enn hva de får i mange andre kommuner (leder flyktningetjenesten Nav Gjesdal). At introduksjonsprogrammet ved den tidligere organiseringen hadde stort fokus på norskundervisningen er ganske naturlig. Sett i lys av organiseringen. Når voksenopplæringen som er gode på norskundervisning har ansvaret for hele programmet, er det naturlig at de fokuser på norskundervisning. De gjør det de er gode på. Noe som igjen viser at organisering av introduksjonsprogrammet har hatt betydning på innholdet i programmet. Ved å endre organisering av programmet fremkommer det en forhåpning av endring av innholdet, noe som blir påpekt som viktig fra leder i flyktningetjenesten i Nav. Det var ukentlige møter mellom rektor i voksenopplæringen og flyktningetjenesten, noe som begge parter trekker frem som en ordning som fungerte godt ved den tidligere organiseringen.

5.2.2. Økt bosetting av flyktninger

Den 22.05.2013 kommer IMDI med en anmodning til Gjesdal kommune om å motta minst 30 nye flyktninger i 2014. På grunnlag av at det er 4400 personer på asylmottak som venter på bosetting. IMDI regner med at 10 000 personer må bosettes i 2014, og 9000 personer i påfølgende år 2015 og 2016.

Figur 7: Anmodning og vedtak om bosetting av flyktninger i Gjesdal kommune



(IMDI, 2016a)

I Gjesdal kommune har de vedtatt å motta 15 flyktninger i året de siste årene, frem til 2015 da de vedtok å motta 30 i året og fra 2016 har de vedtatt å motta 45 flyktninger årlig til og med 2019. Under vedtaket som fant sted i kommunestyret desember 2015 blir det felles samfunnsansvaret vektlagt som grunnlag for å bosette flere flyktninger kommende år. Sammen med vedtaket om å bosette 45 flyktninger årlig vedtok de også å bosette inntil 12 flyktninger i aldersgruppen 15-18 år (kommunestyremøte Gjesdal kommune 14.12.2015). Flyktningene i den aldersgruppen krever andre tiltak enn andre flyktninger, men de er ikke inkludert i introduksjonsordningene, da de skal gå på vanlig grunnskole eller andre liknende tiltak. I tillegg til de som ankommer gjennom familiegjenforening. Familiemedlemmer som kommer til Norge gjennom familiegjenforening har i en del tilfeller også krav på introduksjonsprogram (Introduksjonsloven, 2004).

Leder i Nav Gjesdal trekker frem mer krevende forespørsler fra IMDI som avgjørende faktor for at kommunen valgte og omorganiserer introduksjonsprogrammet sitt. «I etterkant av forespørselen ble det gjennomført en intern diskusjon hos oss, hvor vi konkluderte med at vi burde være enda mer arbeidsrettet, og kombinere introduksjonsprogrammet enda mer med

praksis plasser» (leder Nav Gjesdal). I midlertidig har IMDI kommet med anmodning om å bosette 20 flyktninger i 2012, 35 flyktninger i 2013 og 30 flyktninger i 2014, uten at kommunen har imøtekommet de anmodningene. Under kommunestyremøtet i desember 2013 ble det likevel vedtatt å bosette flere flyktninger fra 2015, men det ble fra rådmann sin side argumentert med at kommunen fra 2014 ikke var klar for å ta imot flere flyktninger (Gjesdal Kommune 11.11.2013).

5.2.3. Inkludering av ansatte og deltakere

Hvordan blir de ansatte og deltakerne inkludert i beslutningen om en omorganisering av introduksjonsprogrammet?

Det fremkommer fra intervjuene at beslutningen om å omorganisere introduksjonsprogrammet ble tatt på et høyere nivå enn hva mine respondenter er på i kommunene. Den politiske saken er forfattet av (Eva-Maria Gartner 2013) som på daværende tidspunkt var leder for ressurscenteret i kommunen. Nav var på daværende tidspunkt underlagt ressurscenteret. Hun har tidligere arbeidet opp mot flyktninger i andre kommuner, og har også på et tidspunkt arbeidet ved asylmottak (leder flyktningetjenesten Nav Gjesdal). Hun beskrives av leder i flyktningetjenesten som veldig interessert i flyktningefeltet i kommunen. Det fremkommer likevel at verken flyktningetjenesten eller voksenopplæringen var klar over planen om omorganisering før de politiske papirene ble offentliggjort. Noe som viser til at beslutningen ikke inkluderte dem som ble berørt av omorganiseringen. Dette var altså en toppstyrt prosess som ikke inkluderte de berørte partene. Både voksenopplæringen og flyktningetjenesten påpeker at ønsket om å bli inkludert i omorganiseringsprosessen på et tidligere tidspunkt enn hva de ble. Det var samtaler mellom leder for Nav og leder for ressurscenteret i forkant av den politiske beslutningen. Da for å diskutere hvordan kommunen på en best mulig måte kunne imøtekomme det behovet som kom ved økt bosetting av flytninger (leder Nav Gjesdal).

Likevel når beslutningen først var tatt om at introduksjonsprogrammet skulle bli en del av flyktningetjenesten i Nav var flyktningetjenesten klar for å ta imot det ansvaret og de

arbeidsoppgaver som er knyttet opp mot å ha ansvaret for introduksjonsdelen av introduksjonsprogrammet. Til tross for at verken voksenopplæringen eller flyktingetjenesten var inkludert i utredningen av ny organisering av introduksjonsprogrammet, har det ikke vært noen negativ reaksjon på omorganiseringen. For flyktingetjenesten sin del, ble heller fokuset på hva de kunne gjøre for å forbedre introduksjonsprogrammet, og hva må vi gjøre for at programmet skal ha det innholdet som vi ønsker (leder flyktingetjenesten Nav Gjesdal). I voksenopplæringen har de i etterkant av omorganiseringen brukt de frigitte ressursene på å starte opp flere grupper i norskundervisningen. Slik at de kunne fordele deltakerne bedre etter nivå.

Siden de negative reaksjonene uteble kan det tyde på en felles problemforståelse. At de ansatte i voksenopplæringen og flyktingetjenesten også var enig i at den tidligere organiseringen ikke var den beste organiseringen for introduksjonsprogrammet. Igjen kan man se en organisasjon som er ute etter å løse utfordringer som dukker opp, og omstillingen til ny organisering har hatt hovedfokus når beslutningen først ble fattet.

5.2.4. Politisk behandling av omorganiseringen

Den politiske saken dreide seg i all hovedsak om hvor mange flyktninger Gjesdal kommune skal bosette de påfølgende år. Rådmanns forslag til vedtak sier at:

«Gjesdal kommune holder fast ved å motta 15 flyktninger i 2014. Kommunen bosetter 30 flyktninger per år i perioden 2015-2017» (Gjesdal Kommune 11.11.2013).

Den politiske saken ble behandlet i Drifts- og miljøutvalget, Plan- og økonomiutvalget og i Kommunestyret.

Politisk behandlings organ	Vedtaksdato
Drifts- og miljøutvalget	20.11.2013
Plan- og økonomiutvalget	21.11.2013
Kommunestyret	09.12.2013

I drifts og miljøutvalget kom det inn et alternativt forslag fra SP. De foreslo å motta 15 flyktninger i 2014 og så 20 flyktninger årlig i perioden 2015-2017. Rådmannens forslag ble satt opp mot innkommet forslag, hvor rådmannens forslag fikk 9 stemmer og innkommet forslag 2 stemmer.

I plan og økonomiutvalget ble rådmannens forslag enstemmig vedtatt.

I kommunestyret kom det inn to innkomne forslag. Forslag fra FRP var å bosette 15 nye flyktninger i 2014, men ikke å motta noen nye flyktninger i perioden 2015-2017. Forslaget fikk 2 stemmer mot 25, og falt. Det andre innkomne forslaget var fra SP og var likt forslaget fremmet fra SP i drifts- og miljøutvalget. Gjesdal kommune mottar 15 flyktninger i 2014 og mottar 20 flyktninger årlig i perioden 2015-2017. forslaget fikk 3 stemmer mot 24 stemmer og falt. Rådmannen sitt forsalg fikk 24 stemmer mot 3 og ble vedtatt (Gjesdal Kommune 11.11.2013).

Vedlagt til rådmannens innstilling ligger utredningen som er gjort i bakkant av innstillingen om å motta flere flyktninger. I vedlegget finner man en setning om at introduksjonsprogrammet blir omorganisert. *«I forbindelse med opptrapping av flyktningmottak vil flyktningetjenesten overta ansvaret for introduksjonsprogrammet, mens norskopplæring med samfunnskunnskap fortsatt vil være voksenopplæringens ansvar»* (Gjesdal Kommune 11.11.2013). Omorganiseringen ble som vist ikke noen politisk diskusjon, men heller en følge av at kommunestyret vedtok å motta flere flyktninger. Sammen med en flytting av introduksjonsprogrammet fra voksenopplæringen og over i flyktningetjenesten i Nav er det også gjort klart at voksenopplæringen har behov for nye lokaler, og at de skal finne alternative lokaler som de skal leie. Flyktningetjenesten skal da overta de undervisningslokalene som voksenopplæringen disponerer.

Innstillingen vektlegger også stordriftsfordelene ved å motta flere flyktninger. Hvor det begrunnes med å motta noen få flytninger ikke er rasjonelt og effektivt, da det på daværende tidspunkt ikke var nok deltakere i introduksjonsprogrammet til å gjøre programmet til et godt tilbud for deltakerne (Gjesdal Kommune 11.11.2013)

Siden det ikke var noen politisk diskusjon omkring omorganiseringen av introduksjonsprogrammet kan vedtaket ses på som lite kontroversielt. Noe administrasjonen kan ta hånd om uten at det er behov for politisk innblanding. Hvordan de kommunale tjenestene er organisert ikke er noe som vekker stor politisk interesse, men heller blir ansett som noe de administrative enhetene selv kan finne ut av og organisere. Man finner her et eksempel på en rasjonell instrumentell tankegang hvor beslutningen overlates til byråkratene som har best oversikt over hvilke behov som finnes i det enkelte tilfellet. Noe som vil bli diskutert mer senere i oppgaven.

5.2.5. Økt praksis i introduksjonsprogrammet

Det de ulike respondentene trekker frem som et avgjørende punkt for at omorganiseringen skulle finne sted, er et økt fokus på individuell tilrettelegging og økt bruk av arbeidspraksis inn i introduksjonsprogrammet. I saksdokumentene som er oversendt kommunestyret er det påpekt at det ønskes økt grad av arbeidspraksis inn i introduksjonsprogrammet (Gjesdal Kommune 11.11.2013). Respondenten trekker frem at arbeidspraksis særlig vil være relevant i siste del av introduksjonsprogrammet. Slik som programmet er tenkt i dag skal deltakerne både gjennom en språkpraksis som voksenopplæringen har ansvaret for og en arbeidspraksis som flykningetjenesten har ansvaret for. I praksis er begge praksisene ganske like, men med ulik bakgrunn for å gjennomføre praksisen. Språkpraksisen blir i større grad enn arbeidspraksisen gjennomført tidlig i introduksjonsprogrammet. Den skal ført og fremst sørge for at deltakerne kommer i gang med den språklige utviklingen, men deltakerne vil i en språkpraksis også være utplassert på en arbeidsplass hvor de blir gitt oppgaver som må utføres. Ved arbeidspraksisen skal deltakerne i større grad beherske språket. Noe som gir

større rom for å utføre arbeidsoppgaver knyttet til arbeidsplassen hvor deltakerne er utplassert.

Det leder for flyktningetjenesten påpekte som en utfordring og som var påpekt i forkant av omorganiseringsprosessen var tilgang til praksisplasser. I forkant av omorganiseringen hadde det vært vanskelig å få praksisplasser til introduksjonsdeltakerne både når det gjelder språkpraksis og arbeidspraksis. Arbeidspraksis var i liten grad brukt i kommunen som et tiltak til introduksjonsdeltakerne før omorganiseringen ble gjennomført. I forkant av omorganiseringen kalte kommunen på sentral hold inn til møter som de kalte workshops. I disse workshopene deltok representanter fra alle avdelinger i kommunen, og hvor Nav var representert ved leder. Han var også med som ansvarlig for workshopene sammen med en representant fra sentral administrasjonen. I workshopene ble blant annet introduksjonsprogrammet diskutert. Under seminarene ble det diskutert hvordan de ulike avdelingene i kommunen kunne delta og bidra inn mot introduksjonsprogrammet. Et av de viktigste resultatene leder for Nav trekker frem er en enighet og en avtale at alle avdelinger skal stille med praksisplasser til introduksjonsdeltakerne. Det har lettet arbeidet både for flyktningetjenesten og voksenopplæringen når det gjelder tilgangen til praksisplasser.

Det viser at noe av hensikten med omorganiseringen har vært vellykket i den grad at det er lettere for flyktningetjenesten å få tilgang til praksisplasser til deltakerne som de ønsker å få i praksis. Likevel viser det seg under intervjuet med programansvarlig for introduksjonsprogrammet og leder for flyktningetjenesten at de ikke er helt fornøyd med gjennomføringen av praksisordningen enda. De mener at de ikke har fått nok deltakere ut i praksis, og at det enda er for mye klasseromsundervisning i opplegget deres. Først da flyktningetjenesten overtok ansvaret for introduksjonsdelen av introduksjonsprogrammet forstod de hvor vanskelig det var å gjøre programmet mer arbeidsrettet og mer individ basert som var en av målsetningene ved omorganiseringen av programmet. Det å skulle trekke noen konklusjon på nåværende tidspunkt på om flyktningetjenesten har oppnådd målsetningen sin om økt bruk av praksis og mer individuell tilpassing i programmet er for

tidlig å si da det er rett over et år siden overgangen fra voksenopplæringen til flyktingetjenesten.

5.3. Implementering av den nye organisasjonsstrukturen

Hvordan har egentlig omorganiseringsprosessen foregått i Gjesdal? Organisasjonskartet viser den nye strukturen av introduksjonsprogrammet etter omorganiseringen.

Figur 8: Forenklet organisasjonskart etter omorganiseringen i Gjesdal kommune



Som ledd i omorganiseringsprosessen ble det på et tidlig tidspunkt ansatt en person som programveileder i flyktingetjenesten. Hennes oppgave er å være ansvarlig for introduksjonsdelen av introduksjonsprogrammet, hvor hun har ansvaret for alt fra å lage et undervisningsopplegg, undervise og sørge for at deltakerne kommer ut i arbeidspraksis. Det er også en egen 50 % stilling som jobber inn mot å få deltakerne ut i arbeidspraksis. De andre

som arbeider i flyktingetjenesten deltar også i arbeidet med introduksjonsprogrammet når det er nødvendig. Selv om programansvarlig stort sett arbeider alene med introduksjonsprogrammet. Nyansettelsen av programansvarlig trådte i kraft fra 1. januar 2015. Det var da lagt opp til et tre måneders innkjøringsfase hvor flyktingetjenesten skulle klargjøres for den oppgaven som skulle overtas. Tiden ble brukt til å samle inn informasjon om hvordan andre kommuner gjennomførte sine introduksjonsprogram. Leder for flyktingetjenesten og programrådgiver reiste i perioden rundt til flere nabokommuner for å samle inn informasjon om hvordan de kommunene gjennomførte programmene sine, og hvilke erfaringer de hadde knyttet opp mot introduksjonsprogrammet. Et viktig poeng angående introduksjonsdelen av introduksjonsprogrammet er at det er helt opp til hver kommune å fylle det med innhold. Det finnes nesten ingen retningslinjer fra sentral hold på hva som skal være inkludert i introduksjonsdelen og hva som ikke skal være med. Lov om introduksjonsordning beskriver at introduksjonsprogrammet skal inneholde norskopplæring, samfunnsfag opplæring og andre tiltak som forbereder deltakerne til arbeidslivet (introduksjonsloven § 4). Det fører igjen til at det ikke finnes noe læremateriale som kan brukes av kommunene. Det er helt opp til hver enkelt kommune å lage et slikt undervisningsopplegg (introduksjonsrådgiver Nav Gjesdal). Det har skapt flere utfordringer og har bundet opp mye tid for programrådgiveren i Gjesdal. Kommunen må bare sørge for at den opplæringen som blir gitt og de tiltak som blir satt i verk imøtegår kravet om å forberede deltakerne på arbeidslivet.

I prosessen hvor flyktingetjenesten forberedte introduksjonsdelen av introduksjonsprogrammet ble det besøkt flere kommuner for å få kunnskap om hvordan de løste sine introduksjonsprogram. Det ble blant annet gjennomført et besøk til Nav Karmøy som lenge har hatt veldig gode resultater fra sitt introduksjonsprogram (leder Nav Gjesdal). Ved å besøke andre kommuner som kan viser til gode resultater i introduksjonsprogrammet, fikk de ansatte i flyktingetjenesten god forståelse for hvordan andre kommuner løste oppgaven med introduksjonsprogrammet, og de fikk gode ideer om hva de kunne gjøre i sitt program (leder flyktingetjenesten Nav Gjesdal)

Da flyktningetjenesten skulle overta programmet 1 april, følte de seg ikke helt klar, men de var på forhånd blitt enig om at de største endringene skulle gjennomføres ved nytt skoleår i august 2015. Tiden fra 1. april og frem til august ble mye brukt å gjennomføre det opplegget som de tidligere hadde gjort når flyktningetjenesten var inn i introduksjonsprogrammet en halv dag i uken. Sammen med fire uker i forbindelse med sommerferien.

5.3.1. Bytting av lokaler

Omorganiseringen har ført til at Voksenopplæringen har fått frigitt mer tid. Den frigitte tiden har de brukt til å opprette nye grupper i norsk, slik at det er et mer differensiert tilbud til deltakerne. Ved økt bosetting av flyktninger vil det også vært økt tilstrømming på deltakere i introduksjonsprogrammet og i norskundervisningen.

Av praktisk format har omorganiseringen ført til endring av lokaler for voksenopplæringen. Voksenopplæringen fikk nye lokaler, både kontorlokaler og undervisningslokaler. Det var i utgangspunktet opp til Voksenopplæringen og avdeling for opplæring i kommunen og selv å ordne med nye undervisningslokaler, men da det ikke var mulig å få til innen tidspunktet for når flyktningetjenesten skulle overta introduksjonsprogrammet ble det funnet en løsning sentralt i kommunen ved at kirkekontoret som lå i en kommunal bygning ved siden av eksisterende lokasjon flyttet ut, og Voksenopplæringen overtok lokalene og pusset de opp slik at de kunne brukes som klasserom til undervisningen. Voksenopplæringen hadde da fått nye midlertidige lokaler (leder flyktningetjenesten Nav Gjesdal). Flytting av kontorlokalene skjedde i etterkant av at intervjuene ble gjennomført.

Ved at Voksenopplæringen har flyttet har Flyktningetjenesten fått tilgang til nye lokaler, både undervisningslokaler og kontorlokaler. Tidligere var både Nav og Voksenopplæringen stasjonert i samme bygg, nå har Voksenopplæringen flyttet over til nabobygget og gitt plass til flyktningetjenesten slik at de kan bruke undervisningsrommene i bygget til introdelen av introduksjonsprogrammet. I bygget er det to klasserom og et grupperom som kan brukes til undervisning. På grunn av økt bosetting av flyktninger i kommunen var det et stort behov for

større lokaler, og flere klasserom for å kunne gi alle deltakerne av introduksjonsprogrammet den undervisningen de har krav på (leder flyktningetjenesten Nav). I etterkant har de ansatte i flyktningetjenesten byttet lokaler ved å flytte ned en etasje i samme bygg som de tidligere hadde kontor. Ved ny organisering har de mer distanse til resten av Nav enn hva de var før. I Nav er alle de fem ansatte i flyktningetjenesten plassert på samme kontor, hvor det har vært for liten plass. Det har hjulpet på at ikke alle har vært på kontoret til en hver tid, men de nye kontorene vil i stor grad løse plassproblemene (leder Nav Gjesdal). Leder i Nav påpeker hele tiden at de ansatte i flyktningetjenesten har gitt uttrykk for at det har vært dårlig plass, men at de aldri lager oppstyr eller problemer ut av plassutfordringen. De ønsker heller å finne løsninger.

En av hovedutfordringene angående plassproblemer er det å oppdimensjonere der det trengs ved at,

«ting er i enorm endring når det gjelder hvor mange flyktninger som vi skal ta imot, og hvor mye lokaler vi trenger. Det er litt vanskelig å henge med i svingene, det å klare og oppdimensjonere nok og lage midlertidige løsninger der det er praktisk. Da kan vi ikke sitte med lange leiekontrakter» (leder Nav Gjesdal)

Gjennom den usikkerheten som hele tiden finnes innenfor feltet vil det skje større og mindre endringer i hvor mye plass både flyktningetjenesten og Voksenopplæringen trenger til en hver tid.

5.4. Resultater så langt

Da det bare er et år siden omorganiseringen trådte i kraft, vil det være vanskelig å si noe om resultatet av omorganiseringen. Ønsker om å få til et program med mer individuell tilpassing har foreløpig ikke vært en stor suksess i følge programrådgiver i flyktningetjenesten i Nav. Da det stort sett er programrådgiver alene som har ansvar for undervisningen. Det å få til individuell tilpassing til samtlige deltakere når det ikke er nok ressurser til å gjennomføre målet er vanskelig, i alle fall ikke i den grad det individuell tilpassing ble påpekt som en viktig

faktor for å lykkes med introduksjonsprogrammet. Noe de har fått til er å få flere av deltakerne ut i arbeidspraksis, noe som var et av målene med omorganiseringen. Det skyltes nok i stor grad de workshopene som ble arrangert i forkant av omorganiseringen hvor alle etater i kommunen forpliktet seg til å ta imot flyktninger som skal i praksis. Hvorvidt flere deltakere kommer ut i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram finnes det enda ikke tall på, men forbedringspotensialet er absolutt tilstede.

Programrådgiver for introduksjonsprogrammet vektlegger at de enda ikke har fullført et år med den nye ordningen, og at det tar tid å få på plass alt de ønsker at skal være i introduksjonsprogrammet. Foreløpig har de ikke klart å få til den individuelle tilpassingen som de ønsker når de skulle overta programmet. Noe som de også finner utfordrende fordi flyktningsjenesten har ikke uendelig med ressurser de heller, noe som påvirker arbeidet deres med deltakeren i introduksjonsprogrammet

5.5. Oppsummering

Omorganiseringsprosessen i av introduksjonsprogrammet i Gjesdal Kommune har kun omfattet introduksjonsprogrammet. Hvor alt ansvar av introduksjonsprogrammet etter omorganiseringen er gitt til flyktningsjenesten som ligger under Nav. Tidligere var det meste av ansvar hos voksenopplæringen i kommunen, men vedtak, fraværsskriving og diplom har vært organisert under flyktningsjenesten i Nav. Før omorganiseringen var voksenopplæringen ansvarlig for all undervisning, noe som førte til mye norskopplæring og mindre fokus på arbeidsforberedelse. Noe som trekkes frem som et avgjørende punkt for hvorfor kommunen valgte og omorganiserte introduksjonsprogrammet sitt. En annen avgjørende faktor er økt antall flyktninger som skal bosettes i kommunen, hvor planlagt mottak av flyktninger har tredoblet seg fra 2014 til 2016. Ved økt bosetting følger økt antall deltakere i introduksjonsprogrammet. Grunnlaget for omorganiseringen kan da ses på som en kombinasjon av interne og eksterne forhold, hvor voksenopplæringen som enhet ikke var best skikket til å håndtere alle deler ved introduksjonsprogrammet. Sammen med økt bosetting av flyktninger som krever omfordeling og omstrukturering av de ressurser som

allerede finnes tilgjengelig knyttet opp mot flyktningsarbeidet. Sammen med en oppbemanning innenfor flere ulike organisasjoner som har arbeid knyttet opp mot økt bosetting av flyktninger.

Etter at voksenopplæringen fikk frigitt en del tid har de fokusert på å opprette nye norsklasser hvor de tilrettelegger for forskjellige nivåer i norsk. Noe som vil være enda viktigere ved økt antall deltakere i introduksjonsprogrammet. Den økte strømmen av flyktninger kan igjen føre til andre omorganiseringer i kommunen, da det er et felt som hele tiden er i endring. Noe som krever at instansene som jobber med mottak av flyktingene må tilpasse seg den arbeidsmengden som finnes til enhver tid.

Omorganiseringsprosessen som helhet har både vært en god og dårlig prosess. Siden det ikke har vært noen uenighet omkring den løsningen som ble vedtatt tyder det på en enighet om at noe burde gjøres med introduksjonsprogrammet. Likevel det at ingen av de berørte parter ble inkludert i utredningsfasen av prosessen viten om en prosess som er toppstyrt, og hvor uttalenser og hensyn fra de berørte parter ikke er blitt vektlagt. I de fleste organisasjoner både offentlig og private vil en slik toppstyrt omorganisering føre til konflikt. Når det ikke er tilfellet i omorganiseringen av introduksjonsprogrammet vil svaret kunne finnes i en felles forståelse om at omorganiseringen var nødvendig for å gi det tilbudet til brukerne som de har behov for og krav på.

6. VOSS KOMMUNE

6.1. Innledning

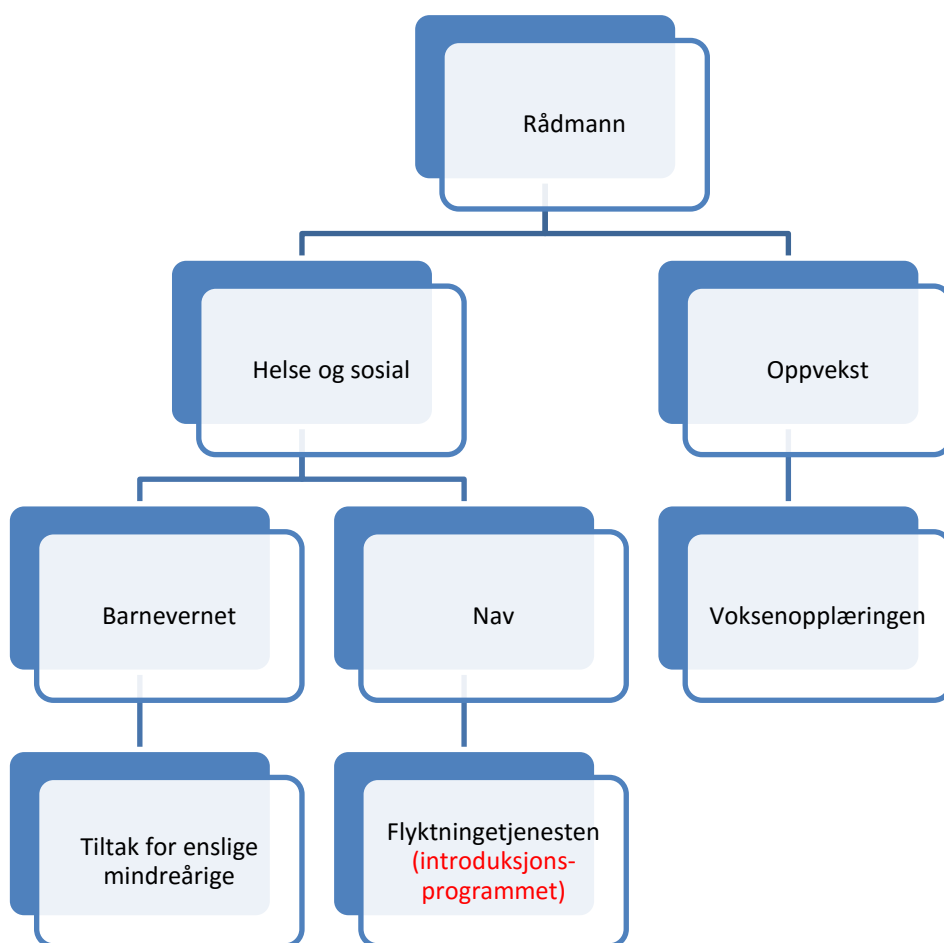
I Voss kommune har introduksjonsprogrammet vært organisert sammen med flyktningetjenesten siden opprettelsen av introduksjonsprogrammet. Ansvar for introduksjonsprogrammet er fordelt mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen i kommunen. Voksenopplæringen har ansvar for all norsk- og samfunnsfagundervisning. Flyktningetjenesten har et overordnet ansvar, med ansvar for alt av vedtak og oppfølging for hvordan det går i programmet. Flyktningetjenesten har også en dag i uken hvor de holder kurs for deltakerne. Internt i kommunen blir kursene kalt torsdagskurset. På torsdagskurset tar flyktningetjenesten opp alt av undervisning som faller utenfor voksenopplæringen sitt ansvarsområde (leder flyktningetjenesten Voss). I Voss kommune har hele flyktningetjenesten blitt omorganisert, og ikke bare introduksjonsprogrammet. Ved videre omtale av omorganiseringen blir det dermed referert til en omorganisering av hele flyktningetjenesten og ikke bare av introduksjonsprogrammet. Ansvarsfordelingen av introduksjonsprogrammet har ikke endret seg som følge av omorganiseringen som har skjedd i kommunen. Det som har endret seg er flyktningetjenesten, sammen med hvordan de er strukturert og hvordan de arbeider opp mot introduksjonsprogrammet.

6.2. Tidligere organisering

Flyktningetjenesten var før omorganiseringen underlagt Nav, som igjen er underlagt kommunalsjef for helse og sosial. Flyktningetjenesten ble underlagt Nav ved opprettelsen av Nav. Ved opprettelsen av Nav ble det ikke gjennomført noen form for utredninger på hvordan det er best for flyktningetjenesten å være organisert (leder flyktningetjenesten Voss). Som leder i flyktningetjenesten beskriver det, ble flyktningetjenesten en del av dragsuget som dannet den kommunale delene av Nav. Under opprettelsen av Nav ble beslutningen om hvilke etater som skulle tilknyttes Nav tatt av kommuneledelsen på et

administrativt nivå. At flyktningetjenesten havnet i Nav hadde nok tilknytning til at de var underlagt sosialdelen under den tidligere organiseringen til helse og sosial avdelingen i kommunen. Før Nav ble opprettet ble flyktningetjenesten flyttet fra eget kontor lokalisert utenfor tinghuset og inn på sosialkontoret, som en overgangsperiode. Etter at kommunen hadde bestemt seg for å prøve hvordan en samlokalisering fungerte før hoved implementeringen av Nav.

Figur 9: Forenklet organisasjonskart før omorganiseringen i Voss kommune



I tre og et halvt år var flyktningetjenesten underlagt Nav, før omorganiseringen ble gjennomført som flyttet flyktningetjenesten ut av Nav igjen. Denne gangen ble de underlagt kommunalsjef for oppvekst. Under tiden i Nav har flyktningetjenesten vært organisert som et eget team. Leder for flyktningetjenesten i dag var da teamleder for flyktningetjenesten i

Nav. Samme person var også leder for flyktningetjenesten før flyktningetjenesten flyttet inn i Nav.

Under perioden i Nav mente flyktningetjenesten at de brukte mye tid på å utføre andre arbeidsoppgaver knyttet opp mot Nav, og ikke bare fikk arbeide med de oppgavene som opprinnelig var knyttet opp til flyktningetjenesten. Det har underveis og i etterkant vist seg at det ikke har vært utført oppgaver knyttet opp mot flyktningarbeidet av andre ansatte i Nav. Som en konsekvens av det har flyktningetjenesten har hatt mindre ressurser å bruke på flyktningarbeidet da de ofte har måttet steppe inn i andre arbeidsoppgaver i Nav. Leder i flyktningetjenesten påpeker at det særlig tilfalt andre arbeidsoppgaver på de ansatte i flyktningetjenesten ved sykdom hos andre ansatte i Nav, og når det gjaldt saker hvor deres tidligere brukere hadde kommet over i Navsystemet. I tilfellene hvor brukerne var kommet over i Nav systemet var det ofte lettere for de ansatte i flyktningetjenesten som kjente brukerne å fatte de rette beslutninger om tiltak for brukerne, enn hva det var for andre Nav ansatte å sette seg inn i saken. Et annet viktig punkt når det kommer til tidligere organisering går på inndelingen av Nav. Nav består av en statlig og en kommunal del. Den statlige delen har mange flere og tyngre føringer på hva som skal gjennomføres enn hva den kommunale delen har. Flyktningetjenesten er en kommunal tjeneste og havner inn under den kommunale delen av Nav. De sterke statlige føringene har ført til at de kommunale tjenestene i Nav er blitt nedprioritert (leder flyktningetjenesten Voss).

Inndelingen av Nav som delte etaten opp i en kommunal og en statlig del kom relativt sent inn i prosessen av etableringen av Nav. Argumentene som ble brukt da var at å ha en egen kommunal del i Nav vil være med på å sikre det kommunale selvstyret i kommunene. Noe som også førte til at kommunene i mye større grad kunne velge å legge kommunale tjenester inn under Nav (Andreassen and Aars, 2015). Voss valgte under opprettelsen av Nav å legge flyktningetjenesten sin inn under Nav som en del av det kommunale tilbudet i Nav. Den gang var det ikke noen politisk behandling av at flyktningetjenesten skulle inn i Nav, men med delegert myndighet til rådmannen ble det tatt en beslutning om at flyktningetjenesten skulle inn i Nav (leder flyktningetjenesten Voss). I perioden hvor

flyktingetjenesten var organisert som et eget team i Nav har flyktingetjenesten følt at de har mistet en kommunal tilhørighet. «*Selv om Nav er plassert på tinghuset ble det en egen lomme*» (leder flyktingetjenesten Voss). Flyktingetjenesten opplevde da å ha lite kontakt med andre kommunale tjenester, og rapporteringslinjen oppover i systemet opp til kommuneledelsen ble lang. Den lange rapporteringslinjen førte med seg en usikkerhet fra flyktingetjenesten i Nav om deres behov, meninger og synspunkter ble videreformidlet til kommuneledelsen (leder flyktingetjenesten Voss). En lang rapporteringslinje kjennetegner en byråkratisk organisering, som kjennetegner en kommunal struktur.

Tiltak for enslige mindreårige ble opprettet i 2004, og har siden opprettelsen vært en del av barnevernet i kommunene. Etaten tar hånd om bosetting og oppfølging av ungdom mellom 15-18 år (Sæthre, 2014). Etaten arbeider også med flyktinger, men ble ikke innlemmet i Nav under opprettelsen av Nav. Dette fordi de har et annet ansvarsområde som heller går ut på omsorg og oppfølging av barn. Siden opprettelsen og frem til omorganiseringen i 2013 har tiltak for enslige mindreårige vært tilknyttet kommunalavdelingen for helse og sosial, og underlagt barnevernet.

Helt fra begynnelsen har flyktingetjenesten vært kritisk til organiseringen, og satt spørsmålsteget ved om å være organisert i Nav er den beste løsningen for flyktingetjenesten og brukerne av flyktingetjenesten i Voss kommune. Siden Nav-systemet er et tungvint system der brukerne må booke møter med flyktingetjenesten i forhold til hva de kunne gjøre før flyktingetjenesten ble organisert inn i Nav. I følge leder i flyktingetjenesten opplevde også flyktingene større avstand til flyktingetjenesten etter at de flyttet inn i Nav enn før. Nav systemet har ført med seg en del problemer for flyktingetjenesten, blant annet ved at timebestilling i Nav kan virke som et tungvint system for brukerne. Når brukerne har vanskelig for å komme i kontakt med de ansatte i flyktingetjenesten, får de ikke den oppfølgingen som både flyktingetjenesten og flyktingen ønsker (leder flyktingetjenesten Voss). Ut fra tidligere erfaringer hvor flyktingetjenesten var plassert i eget lokal utenfor tinghuset i Voss, var det lettere for brukerne å få kontakt med de ansatte i flyktingetjenesten, og få den oppfølgingen de hadde behov for. Flyktingetjenesten hadde

også en tydeligere identitet ovenfor flyktningene enn hva de har hatt under perioden hvor de var organisert under Nav.

6.2.1. Ansattes medvirkning

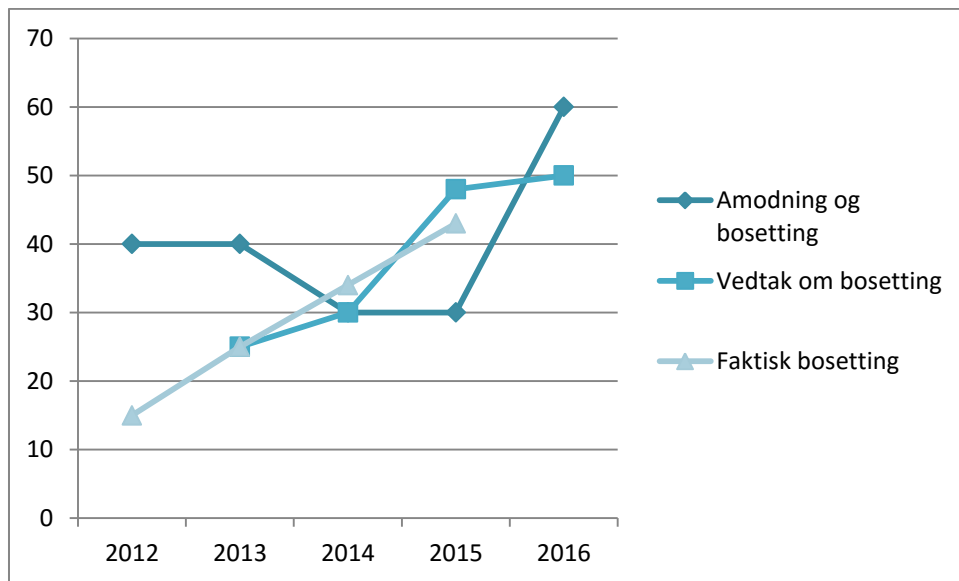
Helt siden Voss kommune valgte å legge flyktingetjenesten til Nav har leder av flyktingetjenesten vært klar i sin tale om at det er en dårlig organisering av flyktingarbeidet i kommunen. Det har blitt kommunisert oppover i systemet til kommunalsjef for helse og sosial, som før omorganiseringen var øverste kommunal leder for flyktingetjenesten under rådmannen. I kommunen fant de på et tidspunkt ut at kommunalavdelingen for helse og sosial var for stor og tung i forhold til de andre kommunalavdelingene i kommunen. Kommunen kom da frem til at en god del av tjenestene som var organisert under helse og sosial skulle organiseres under kommunalavdeling for oppvekst. Kommuneadministrasjonen brukte i overkant av ett år på å bestemme hvilke tjenester som skulle flyttes over i kommunalavdeling for oppvekst. Kommunen endte da opp med å flytte barnevernet, helsesøstrene og tiltak for enslige mindreårige over i kommunalavdeling for oppvekst. Tanken bak var å samle alt som hadde med barn og unge i en instans i kommunen. Flyktingetjenesten endte opp med å bli flyttet over til oppvekst i samme omgang, først og fremst på grunn av at kommuneledelsen så at den organiseringen som var for flyktingetjenesten ikke fungerte særlig godt (leder flyktingetjenesten Voss).

Da det var blitt bestemt at flyktingetjenesten skulle flytte ut av Nav ble det gjennomført et møte med leder for flyktingetjenesten, leder for Nav og kommunalsjef for oppvekt, hvor de gjennomgikk hva flyktingetjenesten hadde bidratt med inn i Nav. Listen viste seg å være ganske lang, med mottaksarbeid, steppe inn ved sykdom og andre oppgaver som egentlig ikke tilhørte dem. Når det ble spurt motsatt vei, hva Nav bidro med inn i flyktingarbeidet var listen tom. Det var en veldig skeiv fordeling av arbeidsoppgaver som ikke hadde gagnet flyktingarbeidet noe særlig (leder flyktingetjenesten Voss).

6.2.2. Økning av antall flyktninger i kommunen

De siste årene har det vært et økt behov for å bosette flyktninger. Fra 2012 og frem til 2015 har Voss gradvis mottatt flere flyktninger. Figuren under viser anmodning fra IMDI, kommunestyrevedtak og faktisk bosetting av flyktninger fra 2012-2016.

Figur 10: Anmodning og vedtak om bosetting av flyktninger i Voss kommune



(IMDI, 2016b)

I forhold til kommunistørrelse har Voss kommune mottatt relativt store anmodninger om bosetting fra IMDI. Kommunen har ikke klart å gjennomføre den bosetting som IMDI har anmodet. Siden kommunen har fattet politisk vedtak om å bosette færre flyktninger enn anmodning til IMDI i 2013, da kommunen vedtok å bosette 25 flyktninger mot IMDI sin anmodning om å bosette 40 flyktninger. Enda færre klarte kommunen å bosette i 2012 da de bare bosatte 15 flyktninger mot anmodningen fra IMDI på 40 flyktninger. I 2014 og 2015 var faktisk bosetting høyere enn anmodningen fra IMDI. Det kan forklares på to ulike måter. I 2013 flytter flyktningetjenesten ut fra Nav i Voss. Som forklart tidligere hadde de ansatte i flyktningetjenesten også andre arbeidsoppgaver i Nav enn bare arbeid knyttet opp mot flyktninger. Med mindre arbeidsressurser vil det være naturlig at flyktningetjenesten ikke har kapasitet til å ta i mot like mange flyktninger som IMDI har lagt opp til. En annen

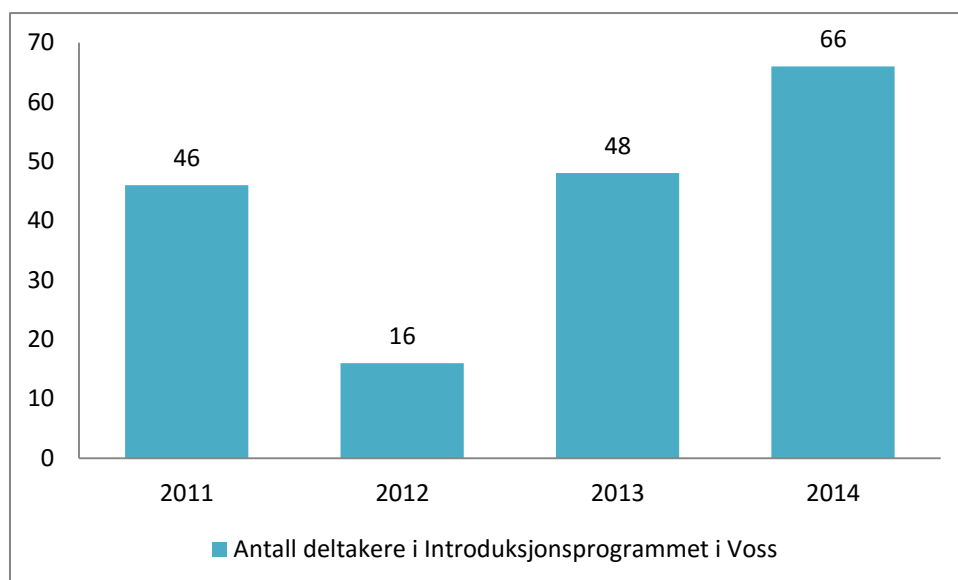
forklaring kan ses i lys av at IMDI har redusert sine anmodninger i 2014 og 2015 i forhold til 2012 og 2013. Når kommunen ikke har klart å bosette like mange flyktninger som IMDI har bedt om vil det være naturlig for IMDI å kalkulere med færre flyktninger i neste periode. IMDI har ikke et konstant antall flyktninger de skal bosette fra år til år, ettersom flyktningeantallet varierer veldig. Situasjonen i verden, og den politikken som blir ført fra sentralt hold bidrar til å gjøre situasjonen usikker for IMDI i forhold til hvor mange som skal bosettes. Det samme gjelder hvor mange av de som kommer til Norge som asylsøkere som faktisk har et beskyttelsesbehov, og dermed får oppholdstillatelse og en flyktningstatus.

En kan se ut fra linjediagrammet at økningen av bosettinger av flyktninger i Voss kommune har vært økende siden 2012. Hvorvidt det kan forklare hvorfor Voss kommune valgte å omorganisere introduksjonsprogrammet kan ikke sies helt tydelig, fordi datagrunnlaget bare strekker seg tilbake til 2012, og flyktningetjenesten og introduksjonsprogrammet ble omorganisert i 2013. Dersom linjediagrammet viser en tendens har den nye omorganiseringen ført til flere bosettinger i året enn hva den gamle organiseringen av flyktningetjenesten og introduksjonsprogrammet hadde. Når kommunen selv snakker om hvor mange flyktninger de har mottatt inkluderer de det antallet som også er en del av familiegjenforeninger. Antallet flyktninger som kommunen da opererer med er en del høyere enn IMDI sine tall. Leder for flyktningetjenesten i Voss anslår at de de siste årene har mottatt rundt 30 flyktninger inkludert familiegjenforening. I 2015 mottok kommunen mellom 60-70 flyktninger inkludert familiegjenforening. I 2016 anslår han at kommunen kommer til å bosette rundt 80 flyktninger inkludert familiegjenforening. Etter flyktningkrisen har økningen av antall bosatte flyktninger i Voss kommune vært betydelig.

6.2.3. Tidligere resultater i introduksjonsprogrammet

Voss har bosatt flyktninger siden 1986. I 1987 hadde de det første undervisningstilbudet på plass i kommunen. Voss var tidlige ute som bosettingskommune for flyktninger, og i perioden fra 1986 frem til i dag har kommunen gått fra å ha få ansatte som arbeidet opp mot flyktningarbeidet til å bli et eget kollegium organisert for seg selv (Sæthre, 2014).

Figur 11: Antall deltakere i introduksjonsprogrammet i Voss kommune

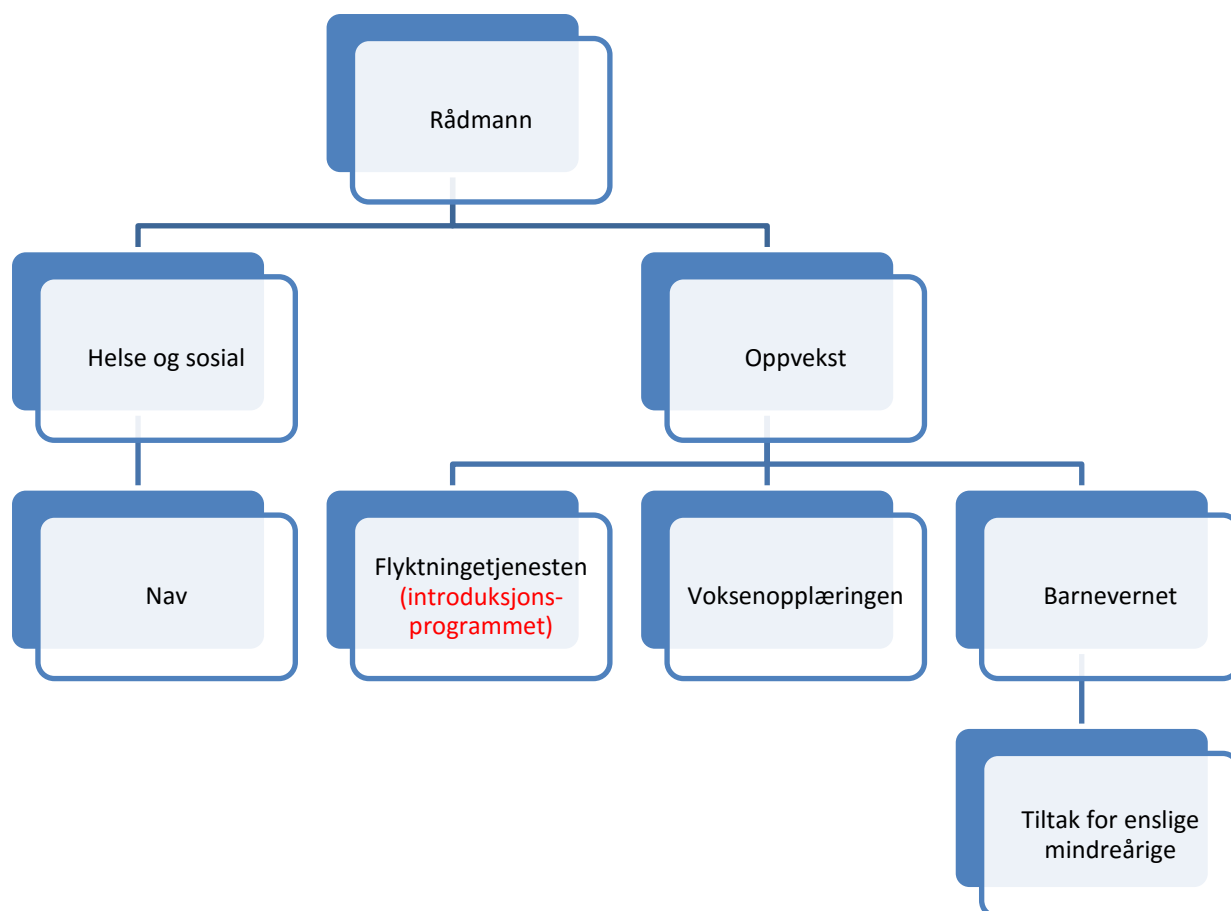


(SSB, 2014)

Som tabellen viser har det de siste årene vært et relativt stort antall flyktninger som har deltatt i introduksjonsprogrammet. Deltakerne i introduksjonsprogrammet samsvarer ikke helt med antall flyktninger kommunen har tatt i mot i samme periode. Sett ut fra linjediagrammet ovenfor, men ved å inkludere de flyktningene som har kommet som familiegjenforening med rett til introduksjonsprogram stemmer tallene overens. Når det gjelder introduksjonsprogrammet skal man huske på at deltakerne er brukere i programmet over flere år etter bosetting. Deltakerne kan være i programmet opp til tre år etter bosetting. Linjediagrammet tar heller ikke høyde for familiegjenforening. Familiemedlemmer av deltakere i introduksjonsprogrammet som kommer til Norge som følge av familiegjenforening, har på lik linje med ektefelle og foreldre krav på introduksjonsprogrammet.

6.3. Omorganiseringsprosessen

Figur 12: Forenklet organisasjonskart etter omorganiseringen i Voss kommune



Omorganiseringsprosessen ble gjennomført ved at flyktingetjenesten flyttet ut av Nav, og inn i andre kontorer i tinghuset. Den 15 august 2013 skjedde den formelle flyttingen av flyktingetjenesten (Sæthre, 2013). Fire ansatte flyttet da ut av Nav og inn i egen flyktingetjeneste underlagt kommunalsjef for oppvekst. Omorganiseringen av flyktingetjenesten var da en del av en større omorganisering i kommunen hvor flere kommunale tjenester flyttet, og endret hvilken etat innenfor kommunen de tilhørte. Saken ble aldri politisk behandlet, da kommunestyret i forkant hadde gitt rådmannen med administrasjon fritt spillerom i hvordan de kommunale etatene i kommunen skal være organisert. Politikerne er blitt informert om den omorganiseringen som har funnet sted, men det ble aldri gjort et politisk vedtak eller ført en politisk diskusjon omkring omorganiseringen.

Omorganiseringen gjaldt ikke bare en flytting av flyktningetjenesten i kommunen. Først og fremst ble det gjennomført en omorganisering, fordi kommunen mente at kommunalavdelingen for helse og sosial var for stor og tung i forhold til de andre kommunalavdelingene i kommunen. For å gjøre helse og sosial mindre ble det besluttet å samle alle avdelingene som hadde tilknytning til barn inn i kommunalavdelingen for oppvekst. Det betydde at barnevernet, tiltak for enslige mindreårige og helsestasjonene flyttet fra helse og sosial og over i oppvekst. Sammen med de ulike etatene med tilknytning til barn ble flyktningetjenesten flyttet over i oppvekst. Grunnen for det er først og fremst at kommuneledelsen har fått med seg at organiseringen av flyktningetjenesten, hvor de var i Nav ikke har fungert optimalt, og at det dermed var behov for å finne en annen løsning for flyktningetjenesten (leder flyktningetjenesten Voss). Resultatet ble at flyktningetjenesten ble flyttet over i kommunalavdelingen for oppvekst sammen med de andre nevnte etatene. Resultatet for det er at de tre etatene flyktningetjenesten, tiltak for enslige mindreårige og voksenopplæringen, som er direkte knyttet opp mot flyktningarbeid nå er organisert under samme avdeling i kommunen, og har samme kommunalsjef som de henvender seg til. Videre i prosessen er det diskutert å opprette en egen avdeling innenfor oppvekst hvor alle etater som er knyttet til flyktningarbeidet er samlet med felles leder. I praksis betyr det at flyktningetjenesten, voksenopplæringen og tiltak for enslige mindreårige får en felles ledelse innenfor avdeling for oppvekst. Prosessen er ikke satt i gang enda, men ut fra informantene fremkommer det at prosessen mest sannsynlig blir gjennomført. En samlokalisering av de tre etatene blir likevel ikke aktuell da de ulike etatene ikke ønsker en samlokalisering. En felles ledelse kan igjen gjøre at etatene har et enda tettere samarbeid omkring integreringen av flyktninger enn hva de så langt har hatt med tidligere organiseringer i kommunen.

Da omorganiseringen fant sted var det enda mye praktisk og administrativt som gjenstod før prosessen ble sett på som ferdig. Kommunen hadde bare bestemt at de aktuelle etatene skulle flytte, men ikke hvordan de nye utfordringene som kom i forhold til ny organisering skulle løses. I forkant av omorganiseringen hadde det foregått en prosess med varighet på omtrent et år, hvor det blant annet ble gjort gjennomført møter med tillitsvalgte og

fagforeninger for å få gjennomført omorganiseringsprosessen. Prosessen med å finne ut av hvordan avdelingen for oppvekst med nye tjenester skulle bli har i stor grad blitt til underveis i prosessen. Uten noen overordnet strategi for hva som er målet i prosessen. I følge de ansatte i kommunen er ikke omorganiseringsprosessen kommet i mål enda nesten tre år etter at de ulike etatene flyttet fra helse og sosial og over i oppvekst. Noe som vitner om en lang prosess, som ikke er like enkel å følge fra start til mål. Leder for flyktingetjenesten trekker frem at kommunalsjef for oppvekst er en tydelig og klar leder som i stor grad har lagt til rette for det arbeidet som skal gjøres av flyktingetjenesten. Ved omorganiseringen påpeker leder for flyktingetjenesten en fokusendring. Innenfor Nav og avdeling for helse og sosial var et stort fokus på det å ytre omsorg, hjelpe og et kostnadsfokus på alle deler av avdelingen. I motsetning til oppvekst hvor fokuset er på opplæringsfunksjonene ved flyktingarbeidet, og ved de andre etatene som er underlagt avdelingen. Flyttingen av flyktingetjenesten har dermed endret fokuset på hva flyktingarbeidet innebærer. Fokuset har blitt påvirket av den avdelingen flyktingetjenesten hører til under.

Under omorganiseringsprosessen er det bestemt at flyktingetjenesten skal opprette et bosettingsteam. Bosettingsteamet har da ansvaret for alt det praktiske rundt bosetting av flyktingene. Dette binder opp mye av tiden til flyktingetjenesten. Ved å lage et klarere skille mellom bosettingsteamet og programrådgiverne i flyktingetjenesten, vil ikke programrådgiveren være bundet opp i andre oppgaver enn å følge opp deltakerne i introduksjonsprogrammet (leder flyktingetjenesten Voss). Sammen med å følge opp deltakere i introduksjonsprogrammet har programrådgiverne ansvar for all oppfølging etter at flyktingene er bosett (Flyktingetjenesta, 2015). Fra 01.08.2016 blir det opprettet en ny avdeling innenfor kommunalavdeling oppvekst. Avdeling for integrering og voksenopplæring, avdelingen skal da innbefatte flyktingetjenesten, voksenopplæringen og tiltak for enslige mindreårig (Sæthre, 2014). I forbindelse med opprettelsen av avdeling for integrering og voksenopplæring, er det ikke avsatt noen ekstra midler fremkommer det av intervju med leder i flyktingetjenesten. Ressursene for å ha en felles leder må tas av budsjettene til de etatene som blir inkludert i den nye avdelingen.

6.3.1. Skepsis

Da omorganiseringen var et faktum kan det ikke vises til noe konfliktnivå i noen av tjenestene som skulle omorganiseres. For de ansatte i flyktningetjenesten kan det sies å ha vært en viss skepsis angående flyttingen, og de praktiske delene flyttingen medført. Blant annet fordi flyktningetjenesten nå er lokalisert i et kontorlandskap sammen med resten av staben i kommunalavdelingen for oppvekst. For å møte flyktningene må flyktningetjenesten booke rom i tinghuset på lik linje med de andre ansatte. I etterkant har det vist seg at det har fungert fint, men ikke optimalt. Planen videre er at flyktningetjenesten skal flytte ut av tinghuset og over i egne lokaler, noe som vil åpne for at flyktningetjenesten i større grad kan ha en åpen dør for flyktningene, hvor de ikke behøver å booke møter på forhånd.

I etterkant av omorganiseringen har kontakten med resten av Nav ikke vært like tett. Noe som blant annet har ført til at enkelte brukere har hatt behov for assistanse fra flyktningetjenesten i kontakt med Nav (leder flyktningetjenesten Voss). Første møte en flyktning har med Nav er alltid leder for flyktningetjenesten med for å sikre at all riktig informasjon kommer med, slik at Nav fatter riktig vedtak i de ulike situasjonene (avdelingsleder Nav Voss). Avdelingsleder i Nav påpeker likevel at de hadde ønsket å komme i kontakt med flyktningene på et tidligere tidspunkt enn hva de gjør i dag. For å kunne starte prosessen med videre oppfølging etter endt introduksjonsprogram på et tidligere tidspunkt.

Flyktningetjenesten og voksenopplæringen har litt forskjellige fokus når det gjelder hva introduksjonsprogrammet skal inneholde. Mens voksenopplæringen er opptatt av timeantall i norskundervisningen, og måloppnåelse i norskkunnskapene, har flyktningetjenesten heller et fokus på hvordan flyktningene skal fungere i samfunnet etter endt program. Da spesielt med utgangspunkt i at de skal over i arbeid etter endt introduksjonsprogram. Vikarierende rektor i voksenopplæringen trekker frem at flyktningetjenesten ofte har plukket fra øverste hylle når de har plassert deltakerne i introduksjonsprogrammet i intropraksis. Noe hun mener ikke alltid vil være rett. Hun påpeker at det å ha et fokus på alle grupper i programmet er viktig. Flyktningetjenesten har i stor grad hjulpet dem som allerede er

resurssterke som har hatt størst mulighet for å komme seg over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Noe som kan forklares ut fra Lipsky sine teorier om bakkebyråkrater. Hvor han bruker begrepet «creaming». Begrepet referer til bakkebyråkrater som velger de kandidatene som er mest sannsynlig at vil lykkes i de tiltakene de gjennomfører for kandidatene. De skummer fløten av melken. Dette er noe som vil skje selv om regler i organisasjonen er spesifikk på at alle skal behandles likt (Lipsky, 2010).

Vikarierende rektor i voksenopplæringen mener at fokuset bør være å få de deltakerne som sliter over i praksis. Noen deltakere har ingen eller lite skolegang før de kommer til Norge. Det å skulle lære et nytt språk når en ikke har noe grunnlag fra før for å lære språk gjør jobben vanskelig. Selv om voksenopplæringen i de tilfellene bruker mye tid på å gi deltakerne knagger og henge kunnskapen på, klarer ikke deltakerne å bruke de instrumentene de blir lært (vikarierende rektor voksenopplæringen Voss). Det å kunne gi de deltakerne en sjanse i arbeidslivet vil være en form for individuell tilpassing som deltakerne muligens vil ha større nytte av, enn en undervisningsform som de ikke klarer å tilpasse seg etter. En felles forståelse av hva som er viktig for deltakerne i introduksjonsprogrammet og introduksjonsprogrammet generelt, er ikke alltid tilfellet. I Voss kommune ser man tendensen til at voksenopplæringen mener at norskundervisningen er viktigst, og har et ønske om at språk og arbeidspraksis heller blir lagt til torsdager når flyktingetjenesten kjører torsdagskurs, i stedet for de andre dagene når undervisninger skjer i regi av voksenopplæringen. Flyktingetjenesten har selv funnet ut at torsdagskursene trenger en endring, først og fremst fordi de er enda flere deltakere på introduksjonsprogrammet nå enn tidligere. Ved utgangen av 2016 regner leder i flyktingetjenesten med at det vil være mellom 70-80 deltakere i introduksjonsprogrammet. Det å ha felleskurs for så mange på en gang er lite gunstig. Den nye ordningen med kurs til deltakere på samme nivå etter hvor i introduksjonsprogrammet de er har bidratt til en mer fleksibel løsning for hvordan de ulike delene av introduksjonsprogrammet kan løses, da særlig i form av praksis.

Fra Nav sin side var det en forståelse om at flyktningetjenesten burde flytte ut av Nav når de gjorde det i 2013 (leder flyktningetjenesten Voss). Likevel mistet Nav en del ressurser ved omorganiseringen, da de ansatte i flyktningetjenesten bidro til andre oppgaver i Nav enn bare flyktningerelaterte oppgaver. I etterkant av omorganiseringen påpekes det at samarbeidet mellom flyktningetjenesten og Nav kunne vært bedre. Det blir påpekt fra begge sider. Selv om leder for flyktningetjenesten alltid deltar i første møte mellom Nav og en ny bruker av Nav systemet. Nav ønsker å komme i kontakt med brukerne på et tidligere tidspunkt for på en bedre måte iverksette riktige tiltak når deltakerne på introduksjonsprogrammet er ferdige i programmet, og ansvaret overlates til Nav (avdelingsleder Nav Voss).

Ut fra de kilder som jeg har kan det sies at det ikke har vært noen grad av konflikt knyttet opp mot selve omorganiseringen, men at det heller finnes noen vanskeligheter innenfor det todelte ansvaret av introduksjonsprogrammet mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen.

6.4. Resultat av omorganiseringen

I etterkant av omorganiseringen er det i regi av KS gjennomført en brukerundersøkelse for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Undersøkelsen er en pilotundersøkelse i regi av bedrekommune.no, som blant annet Voss kommune har fått mulighet til å delta i. Svaralternativene går på en skala fra 1 – 5, hvor 5 er en positiv verdi. Svarprosenten var på 83%.

Tabell 4: Resultat brukerundersøkelse introduksjonsprogrammet 2015 i Voss kommune

Område	Kommunalt resultat i 2015
Resultat fra brukeren	4,5
Brukermedvirkning	4,6
Individuell plan	4,8
Respektfull håndtering	4,7
Informasjon	4,7
Tilgjengelighet	4,8
Pålitelighet	4,9
Helhetsvurdering	4,7
Gjennomsnitt resultat	4,7

(Hagen, 2016)

Resultatet fra undersøkelsen tyder på at Voss har et veldig bra introduksjonsprogram, sett ut fra brukeren sitt perspektiv. Noe som igjen tyder på at den organiseringen av introduksjonsprogrammet som finnes i dag er en god måte og organisere introduksjonsprogrammet på. Hvordan brukerne oppfatter introduksjonsprogrammet er en måte å måle introduksjonsprogrammet på, andre målbare former er hvor mange som kommer ut i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Tallene fra 2015 er enda ikke klare fra SSB sin side. Tallene vil heller ikke fortelle noe om de samme deltakerne som deltok i brukerundersøkelsen. Da undersøkelsen ble gjennomført i oktober 2015, og tallene SSB henter inn sier noe om antall avsluttede deltakere i 2015, og hvor mange som har gått over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram.

Vikarierende rektor i voksenopplæringen påpeker at det ikke helt har vært en klar forståelse av hva som har vært flyktningetjenesten sitt arbeid inn mot introduksjonsprogrammet, og omvendt. Mangel på forståelse har skapt en del frustrasjon blant de ansatte, som med bedre kommunikasjon kunne vært unngått. I den senere tid er det arrangert møter mellom lærerne i voksenopplæringen og flyktningetjenesten for å kunne forbedre samarbeidet, hvor flyktningetjenesten blant annet har gitt lærerne i voksenopplæringen en forståelse av hva

som er flyktningetjenesten sine oppgaver. Sammen med at flyktningetjenesten har et større fokus på introduksjonsprogrammet etter omorganiseringen vil de alt i alt si at introduksjonsprogrammet har forbedret seg som følge av omorganiseringen.

6.4.1. Praksis

I kommunen skiller de mellom intropraksis og språkpraksis. Skillet kan sies å være det samme som i Gjesdal hvor de heller bruker begrepet arbeidspraksis om intropraksis. Voksenopplæringen har lenge hatt et ønske om å flytte om på de timene flyktningetjenesten har med introdel av introduksjonsprogrammet. I dag har flyktningetjenesten fire timer hver torsdag når det gjelder introduksjonsdel en av introduksjonsprogrammet. Resten av tiden har voksenopplæringen ansvaret for undervisningen. Timefordelingen mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten har ikke endret seg i forbindelse med omorganiseringen av introduksjonsprogrammet.

6.5. Oppsummering

Omorganiseringen som skjedde av introduksjonsprogrammet var en del av omorganiseringen av flyktningetjenesten i Voss. Omorganiseringsprosessen kan først og fremst ses i lys av at tidligere omorganisering av flyktningetjenestene, da de ble flyttet inn i Nav ikke har fungert på tiltenkt måte i kommunen. Ved en omorganisering av andre kommunale etater, hvor flere etater i avdeling for helse og sosial flyttet over i avdeling for oppvekt, ble også flyktningetjenesten flyttet da flyktningetjenesten ikke fungerte optimalt innenfor Nav systemet. Kommunen anser enda ikke omorganiseringen som er ferdig utført prosess. Det er en prosess som enda pågår. Først og fremst siden flyktningetjenesten skal flytte ut fra tinghuset og over i andre lokaler i sentrum av Voss. Tilsvarende de lokalene de hadde ført flyktningetjenesten ble en del av Nav. Sammen med planen om og opprette en felles leder for alle de tre etatene som er tilknyttet flyktningarbeidet, nemlig flyktningetjenesten, voksenopplæringen og tiltak for enslige mindreårige.

Slik som leder så langt evaluerer prosessen kan han ikke påpeke noen ting som ikke fungerer bedre for flyktningetjenesten etter at de flyttet ut enn hva det gjorde under tiden i Nav. Han beskriver også prosessen som en god prosess. Da det ikke er tatt forhastede beslutninger om hvordan videre organisering av flyktningetjenesten skal være, men hvor det er gjort grundig arbeid i forkant av de endringene som har forekommet. Det trekkes likevel frem at fra flyktningetjenesten fikk vite at de skulle omorganiseres frem til de flyttet var det en del skepsis blant de ansatte, med bakgrunn i hvordan det praktiske skulle løses ved ny organisering. Fra Nav sin side er det blitt klart at flyktningetjenesten ville kunne gi et bedre tilbud til flyktingene med en organisering utenfor Nav enn hva de hadde i Nav systemet. Det Nav savner i dag er en tidligere kontakt med flyktingene. Slik at de på et tidligere tidspunkt kan forberede seg på de tiltak som må iverksettes for deltakerne i introduksjonsprogrammet når de er ferdige i programmet og ansvaret er overlatt til Nav (avdelingsleder Nav Voss).

7. HOVEDLINJER I OMORGANISERINGSPROSESSENE I GJESDAL OG VOSS

Voss og Gjesdal har begge to vært under en omorganiseringsprosess, hvor en del elementer ved omorganiseringen som er lik, og en god del elementer som ikke er lik. I kommende del vil det bli foretatt en sammenligning av omorganiseringsprosessene i de to kommunene. Som vist tidligere er kommunen valgt ut fra en del kriterier som gjør kommunene like. Blant annet er kommunestørrelsen relativt lik, begge kommuner er styret av AP, og de har begge tatt i mot flyktninger i mange år før omorganiseringen fant sted.

Mange elementer skiller de to kommunene. Det tydeligste skillet finner man i at Voss har valgt å trekke flyktingtjenesten med introduksjonsprogrammet ut av Nav og Gjesdal har valgt å legge introduksjonsprogrammet sitt inn i Nav. Med ulike forutsetning har kommunene valgt å gjøre en omvendt omorganisering, selv om flyktingtjenesten i begge kommuner var organisert i Nav før omorganiseringen. Som vist er ikke Gjesdal heller helt sikker på om Nav er best organisering for flyktingtjenesten etter hvert som de vokser seg større, og tar opp mye plass og kapasitet i Nav. Foreløpig er det bare tanker og ikke noen konkrete planer i Gjesdal, om det finnes andre organisasjonsformer som er bedre for flyktingtjenesten enn Nav. En likhet ved de to kommunene er at begge to har valgt å legge flyktingtjenesten sin til Nav under opprettelsen av Nav. Noe som betyr at begge kommuner har erfaringer med å drive flyktingarbeid fra Nav kontoret. Som vist har begge et forhold til om organiseringen er best for kommunen, eller om det finnes andre alternative organisasjonsformer for flyktingtjenesten og introduksjonsprogrammet.

Proessen som ble gjennomført i forkant av omorganiseringen har vært ganske ulike i de to kommunene, hvor man i Gjesdal finner en toppstyrt prosess, hvor de berørte parter ikke har

vært involvert i det hele tatt. Ut fra informantene fremkommer det ikke at fagforeninger eller tillitsvalgte har blitt informert eller deltatt på noen måte i prosessen i forkant av at den politiske beslutningen ble tatt. I Voss ser vi et annet bilde, hvor det allerede et år før omorganiseringen ble startet en prosess, hvor det var bestemt at en del etater fra helse og sosial skulle flyttes ut av avdelingen i kommunen. I prosessen har både tillitsvalgte og fagforeningene har vært involvert. Prosessene skiller seg også ut i størrelse, hvor det i Voss var flere etater som ble omorganisert i samme prosess. Siden prosessen i Voss var av mer omfattende enn bare å flytte en etat blir det mer naturlig at flere parter blir involvert i prosessen, og at prosessen blir mer omfattende enn ved en mindre omfattende prosess som man finner i Gjesdal. I Gjesdal er det kun introduksjonsprogrammet som er endret. En endring av arbeidsoppgavene for flyktningsjenesten og voksenopplæringen. I kommunen har det ikke skjedd noen annen flytting av etater innad i kommunen.

Kommunene har ganske jevnt bosatt flere flyktninger, noe som igjen har ført til flere deltakere i introduksjonsprogrammet i kommunene. Forskjellen ligger i at man i Gjesdal finner en klar sammenheng mellom antall bosatte flyktninger og omorganiseringen av introduksjonsprogrammet. I Voss har den største økningen av antall bosatte flyktninger funnet sted etter omorganiseringen. Hovedforskjellen mellom de to kommunene kan da ses ved at de i Gjesdal forventet flere flyktninger, og at det dermed var nødvendig å gjøre noe med introduksjonsprogrammet. I Voss har de økt bosetting som en konsekvens av omorganiseringen. Ny organisering har frigitt ressurser i flyktningsjenesten, og bidratt til at kommunen kan bosette flere flyktninger. Sett i et større perspektiv så har IMDI i perioden forspurt begge kommuner om å øke antall bosetninger i kommunen. Siden omorganiseringene fant sted med et et halvt års mellomrom, kan også økning av bosettinger forklares ut fra IMDI sine forespørsler på de aktuelle tidspunktene.

Som vist har ikke Gjesdal hatt veldig gode resultater i introduksjonsprogrammet de siste årene. Fra Voss er ikke tallene offentliggjort da det har vært for få deltakere som har fullført programmet til at tallene kan offentliggjøres. I Gjesdal sitt tilfelle kan igjen omorganiseringen ses i lys av de dårlige resultatene i introduksjonsprogrammet, da det blir lagt til grunn for at

ny organisering av introduksjonsprogrammet skal være mer arbeidsrettet og individuelt tilpasset. En slutning man kan trekke ut av retorikken kan tolkes at tidligere organisering ikke gav rom, og hadde stort nok fokus på hvordan deltakerne i programmet skulle komme ut i arbeid. Sammen med workshopene kommunen hadde når de hadde besluttet og omorganisere introduksjonsprogrammet sitt ser man en tydelig tendens om at kommunen ønsker bedre resultater i introduksjonsprogrammet sitt. I Voss sitt tilfelle er det ikke tilgjengelige tall på hvor mange deltakere som kom ut i arbeide eller utdanning før omorganiseringen fant sted. Likevel er det lite som tyder på at introduksjonsprogrammet hadde betydning for den omorganiseringen som fant sted. Mer interessant er likevel resultatet av omorganiseringen i Voss. Hvor flyktningetjenesten i etterkant av omorganiseringen har et større fokus på introduksjonsprogrammet enn før omorganiseringen. Et viktig element kan trekkes i retning av kommunalavdelingen som flyktningetjenesten nå er organisert under. Fokuset der er mer på læring og resultater enn hva det var i Nav, hvor fokuset var på hjelpetiltak. Når fokuset er endret finner man også praktiske endringer i hvordan de ansatte i flyktningetjenesten arbeider opp mot introduksjonsprogrammet. Det at det er skilt ut et eget bosettingsteam som tar seg av alt det praktiske rundt mottak og bosetting, frigjør mer tid til de ansatte som har roller som programrådgivere. Med mer konkrete arbeidsoppgaver følger også bedre oppfølging av de konkrete arbeidsoppgavene. I Nav ble ikke introduksjonsprogrammet like godt fulgt opp som er det ved ny organisering.

I begge kommuner påpekes det god kontakt mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen både før og etter omorganiseringen, med jevnlig møter og en god tone mellom de ulike etatene. Likevel kommer det frem i Voss at de ulike etatene har litt ulik prioritering av hva som skal og bør være en del av introduksjonsprogrammet. Spesielt når det gjelder hvilken del av programmet som må vike når deltakeren skal i praksis. Her har voksenopplæringen vært tydelig på at de ønsker at praksisen legges til torsdagene når flyktningetjenesten har sine torsdagskurs. Da voksenopplæringen er opptatt av nivået i norskundervisningen og antall time de deltakeren har. Det finne man også igjen i at voksenopplæringen først og fremt ønsker at deltakerne bruker andre tidsrom enn i norsktimene til å møte med flyktningetjenesten, men på grunn av timebookingsystem for

samtalerom på tinghuset har ikke flyktingetjenesten anledning til å bruke det tidsrommet som alltid passer best for voksenopplæringen. For Gjesdal sin del kan man tolke omorganiseringen i retning av at plassering av introduksjonsprogrammet har betydning for utfallet. Da det var et ønske om et mer arbeidsrettet introduksjonsprogram blir Nav med flyktingetjenesten en naturlig plassering for introduksjonsprogrammet. Man ser her et eksempel på en bevisst strategi for å endre fokus inn i introduksjonsprogrammet. Begge casene viser en sammenheng mellom fokus i introduksjonsprogrammet og organisering. Den nye organiseringen har i begge tilfeller endret fokuset. I Voss har introduksjonsprogrammet fått mer fokus etter at de flyttet, da opplæringen er hovedfokuset innenfor kommunalavdelingen for opplæring. Under har jeg satt opp likhetene og ulikhetene mellom Voss og Gjesdal i en tabell for på en tydeligere måte kunne si noe om hva som skiller de to kommunene fra hverandre, og hva som er likt.

Tabell 5: Likheter og ulikheter ved omorganiseringen

	Voss	Gjesdal
Likt	Kommunestørrelse	Kommunestørrelse
	Bosatt flyktninger over lengre tid	Bosatt flyktninger over lengre tid
	Arbeiderpartistyrte	Arbeiderpartistyrte
	Dårligere resultater i introduksjonsprogrammet før omorganiseringen enn etter	Dårlige resultater i introduksjonsprogrammet før omorganiseringen
	Økning av antall bosatte flyktninger	Økning av antall bosetninger
	Ulikt	Fra Nav til avdeling for oppvekst
Bakgrunn		Bakgrunn
Toppstyrt prosess med god inkludering av berørte parter		Toppstyrt prosess Ingen inkludering av berørte parter
Ønske om omorganisering kom fra flyktingetjenesten		Ønske om omorganiseringen kom fra kommuneledelsen
Omorganiseringen del av en større omorganisering i kommunen		Kun introduksjonsprogrammet som omorganiseres

Tabellen viser en rekke likheter og ulikheter ved omorganiseringsprosessene i de to kommunene. For å kunne finne en forklaring på hvorfor kommunene Voss og Gjesdal har valgt å omorganisere introduksjonsprogrammene sine er en komparasjon en mulig måte for å finne en forklarende variabel på utfallet. Utfallet i de to kommunene er en omorganisering av introduksjonsprogrammet. Hvor Voss har valgt å trekke introduksjonsprogrammet sitt ut av Nav, som en følge av en omorganisering av hele flyktningetjenesten. Gjesdal har valgt å legge introduksjonsprogrammet sitt til Nav, hvor de allerede hadde organisert flyktningetjenesten sin. Som tabellen viser er det flere variabler som er ulike i de to kommunene, men hva som er forklaringsvariabelen for hvorfor kommunene har valgt å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt kan ha en sammensatt forklaring. Likevel kan den ulike bakgrunnen trekkes frem som en variabel som kan forklare mer enn de andre. En diskusjon rundt den ulike bakgrunnen for kommunene vil jeg komme nærmere inn på i slutten av neste kapittel.

Som vist ble casene som studeres strategisk valgt ut fra en del kriterier, slik at en del variabler samsvarer med hverandre. Det for å kunne utelukke noen variabler som eller kunne gitt uttrykk for en sammenheng som ikke er realistisk. Variablene som er klargjort for at er like er da kommunestørrelse, politisk ledelse og at begge kommuner i lengre tid har tatt imot flyktninger.

8. ANALYSEKAPITTEL

8.1. Innledning

I neste kapittel vil jeg ta opp igjen de ulike teoriene jeg har presentert i teorikapitlet. For å diskutere dem opp mot de funnene jeg har gjort i de to aktuelle kommunene Voss og Gjesdal. Kapitlet vil vise om det teoriene kan forklare hva som har skjedd i de to aktuelle casene. Kapitlet vil være inndelt med utgangspunkt i de fem teoriene som er presentert i kapittel 4, hvor det sammen med teoriene vil bli diskutert de delene av funnene som passer inn i den aktuelle teorien.

Problemstilling blir presentert igjen for å gi utgangspunkt for den videre diskusjonen:

Hvorfor har Gjesdal og Voss kommune valgt å omorganisere introduksjonsprogrammet sitt? Hvordan har omorganiseringsprosessen foregått og hva er utfallet? Hva er forskjellene mellom de to kommunene?

8.2. Bakgrunn og utgangspunkt

De fem ulike modellene gir et godt innblikk i hvordan omorganiseringsprosessen har skjedd, og hvilke deler av prosessen som kan forklares ut fra de ulike teoriene. Ingen av teoriene gir likevel ikke gir et godt grunnlag for å si noe om er bakgrunnen for omorganiseringen. Det viktigste kriteriet for valg av de to casene var at jeg ønsket å inkludere en kommune som hadde inkludert introduksjonsprogrammet sitt i Nav, og en kommune som hadde trukket det ut av Nav. For å kunne si noe om hvorfor de valgte den organiseringen må den ulike bakgrunnen også inkluderes. De to kommunene hadde på tross av relativt lik størrelse ulike utfordringer knyttet opp mot introduksjonsprogrammet og flyktningetjenesten. I Gjesdal var det først og fremst introduksjonsprogrammet det var utfordringer med. Da de ikke hadde spesielt gode resultater. Organiseringen de hadde med å ha alt av ansvar for undervisningen

i introduksjonsprogrammet i voksenopplæringen var en utypisk løsning. Med et utgangspunkt i at programmet fungerer dårlig, og at programmet er organisert på en utypisk måte i forhold til andre kommuner valgte Gjesdal å organisere introduksjonsprogrammet sitt på en måte som flere andre kommuner gjør. I Voss hadde de en typisk løsning, som rundt halvparten av alle kommuner har. Det som ikke fungerte godt der var samarbeidet, og arbeidsfordeling innad i Nav. Noe som gikk på bekostning av alt av arbeid med flyktninger inkludert introduksjonsprogrammet. Forklaringen på hvorfor de to kommunene valgte å omorganisere introduksjonsprogrammet ligger den ulike bakgrunnen. Da den organisasjonsformen de hadde ikke fungerte optimalt for introduksjonsprogrammet i Gjesdal og hele flyktningetjenesten inkludert introduksjonsprogrammet i Voss. Dersom det i Voss sitt tilfelle hadde blitt foretatt en grundigere evaluering av flyktningetjenesten sitt arbeid før opprettelsen av Nav. Er det mulig at flyktningetjenesten ikke hadde blitt inkludert i Nav i utgangspunktet. Det blir mest spekulasjoner, men mye tyder på at de ansatte i flyktningetjenesten ikke var fornøyde da de ble flyttet inn i Nav.

8.3. De fem teoretiske modellene

Neste del vil ta for seg de fem ulike teoriene som er presentert i kapittel 4. Det for å kunne si noe om teoriene sin forklaringssevne for i de to casene som presentert i kapittel 5 og 6.

8.3.1. Organisasjonsendring som analytisk problem

Det første perspektivet til Roness blir omtalt som organisasjonsendringer som analytisk problem. Hvor en omorganisering kan forklares ut fra rasjonelle beslutninger som er tatt for å nå konkrete mål. Organisasjonsendringene forutsetter en tydelig ledelse som har klare mål. Organisasjonsformen er kun et middel for ledelsen, for å nå målene sine. Teorien trekker frem hvor viktig ledelsen er for organisasjonsendringen, hvor ledelsen blant annet har tilgjengelige midler for å slå ned på alle typer motstand. I Gjesdal ble beslutningen om en omorganisering tatt av ledelsen i kommunen, hvor de berørte parter ikke ble informert i forkant av beslutningen. Noe som har skapt en viss misnøye med ikke å bli informert, men beslutningen har ikke skapt noen annen misnøye. Noe som igjen har ført til at

omorganiseringsprosessen har gått etter planen som ledelsen i kommunen har satt. I tilfellet viser teorien om organisasjonsendring som analytisk problem seg å passe inn i caset, og gi en god forklaring på hva som har skjedd i forkant av og under beslutningen. Det som likevel ikke er sikkert er om alle alternativer er nøye vurdert fra ledelsen sin side før saksdokumentene er skrevet ned.

Tilfellet i omorganiseringsprosessen var at flyktningetjenesten i Nav i Gjesdal som skulle overta ansvaret for introduksjonsprogrammet hadde et klart mål om at programmet skulle være mer individuelt basset og at det skulle være mer arbeidspraksis. Noe som igjen fremkommer i flere rapporter at introduksjonsprogrammet bør fokusere på blant annet i rapporten til Fafo fra 2015 (Djuve and Kavli, 2015). En endring måtte til for at programmet skulle nå målene. I forbindelse med arbeidet om hvordan de skulle endre programmet reiste leder for flyktningetjenesten i Nav sammen med programrådgiver for introduksjonsprogrammet rundt i nabokommuner for å finne ut av hva som fungert godt og hva som fungerte mindre godt der. Ved å gjennomføre tiltak som kan hjelpe de å nå målene sine viser det til teorien om organisasjonsendring som analytisk problem. Siden de hadde noen konkrete mål, og før de bestemte seg for hvordan de selv skulle gjennomføre endringen gikk ut og samlet inn informasjon for å kunne gjøre det nye programmet best mulig ut fra forutsetningene og kunnskapen de hadde.

I Voss ble flyktningetjenesten under organiseringen i Nav i stor grad brukt til andre oppgaver enn oppgaver knyttet opp mot flyktningarbeidet. Hvor man ser at Nav har hatt mer fokus andre målsetninger i Nav enn arbeidet med flyktninger. Siden arbeidet med flyktninger ikke var knyttet opp mot den statlige delen av Nav, som har sterke statlige føringer har oppgavene til flyktningetjenesten blitt nedprioritert i forhold til de andre oppgavene i Nav. Dersom det var et ønske fra ledelsen om at flyktningetjenesten skulle kunne jobbe selvstendig innenfor Nav uten å måtte påta seg andre arbeidsoppgaver ville det nødvendigvis ikke blitt gjennomført noen organisasjonsendring. I en hierarkisk organisasjon blir ledelsen sine mål og fokus veldig viktig for hvordan arbeidet i organisasjonen blir presentert.

Når flyttingen ble besluttet i Voss var det aldri noen politisk behandling av saken. Intern organisering av kommunalavdelingene i kommunen er rådmannen og resten som kommuneledelsen som har ansvar for gjennom delegert myndighet fra den politiske ledelsen. Siden den administrative ledelsen har fått den delegerte myndigheten gir det den administrative ledelsen i kommunen myndighet til å gjennomføre de tiltak som de mener er mest egnet for å oppnå ønsket resultat. I forkant av omorganiseringsprosessen ble det klart at avdeling for helse og sosial var for stor i forhold til de andre avdelingene i kommunen. Løsningen på problemet ble å flytte enkelte av ansvarsområdene fra helse og sosial over i avdeling for oppvekst. Prosessen tok i overkant av et år, noe som viser til en omfattende prosess hvor kommuneledelsen kunne fatte en beslutning ut fra prosessen som var blitt gjennomført. Noe som tyder på at beslutningen som ble tatt om hvilke etater som skulle flytte var en veloverveid og rasjonell beslutning. Likevel kan ikke flyktingetjenesten knyttes direkte opp mot arbeid med barn og unge som de andre etatene som flyttet fra helse og sosial og over i oppvekst. Hvorfor flyktingetjenesten ble flyttet over i avdeling for oppvekst kan først og fremst forklares ut fra at ledelsen hørte på de ønsker som flyktingetjenesten selv hadde, om måten flyktingarbeidet var organisert på i kommunen.

Når omorganiseringen i Voss var et faktum var likevel ikke alt klart i hvordan de nye etatene i avdeling for oppvekst skulle organiseres inn i avdelingen. Mye arbeid gjenstod enda når etatene flyttet. Videre i prosessen er det blitt utredet flere alternativer for hvordan flyktingetjenesten vil fungere på best mulig måte. Prosessen videre viser tydelige tegn på en prosess preget av gode utredning, hvor flere mulige alternativer er blitt foreslått. Blant annet er det utredet om flyktingetjenesten og voksenopplæringen skal slå seg sammen, eventuelt om de skal være lokalisert på samme sted. Det er ikke noe verken flyktingetjenesten eller voksenopplæringen ønsket fremkommer det av intervjuene, dermed er den ballen lagt død. Prosessen videre med å finne best mulig organisering innad i avdeling for oppvekst viser til stor grad av medvirkning og deltakelse fra de berørte parter. Noe som leder for flyktingetjenesten også påpeker er at de har en lyttende leder i kommunalsjefen for oppvekst. Typiske tegn ved teorien om organisasjonsendring som

analytisk problem er at ledelsen har tydelige mål, som de ut fra tilgjengelige ressurser finner best mulig middel til for og nå målet. I Voss sitt tilfelle er det klart at ledelsen ønsker å finne best mulig organisering for alt flyktingerelatert arbeid i kommunen, og at de så langt har brukt nærmere tre år fra de overtok ansvaret for flyktingetjenesten og de andre etatene som ble flyttet i omorganiseringen på å finne den beste løsningen. Uten at de enda er helt i mål. Allerede har flyktingetjenesten innad gjort noen endringer som spesialiser enda bedre hvilke arbeidsoppgaver de ansatte arbeider med.

8.3.2. Organisasjonsendring som interessehevding og kjøpslåing

Teorien tar utgangspunkt at beslutninger om en omorganisering er forhandlet frem av ulike parter i en organisasjon. I tilfellene med Gjesdal og Voss kommune. Hvor de har omorganisert introduksjonsprogrammene sine kan det ikke ses noen særlig grad av samsvar mellom funn og teori. Da det ikke har vært noen grad av politisk debatt i noen av kommunene. Informantene har heller ikke nevnt noen grad av konflikt mellom ledelsen i kommunen og fagforeninger eller tillitsvalgte. I Gjesdal sitt tilfelle fremkommer det ut fra datamaterialet ingen kontakt mellom ledelsen og tillitsvalgte eller fagforeninger i omorganiseringsprosessen. I tilfelle til Voss blir det påpekt en viss skepsis fra de ansatt i flyktingetjenesten. Skepsisen går helt klart ut på praktiske utfordringer ved flyttingen, noe som relativt kjapt etter flyttingen ikke viser seg å være noen reelle utfordringer.

Så lenge introduksjonsprogrammet har en todelt ansvarsfordeling mellom flyktingetjenesten og voksenopplæringen vil det være rom for uenigheter mellom de to partene. I de to kommunene fremkommer det ikke noen klare konflikter mellom flyktingetjenesten og voksenopplæringen som de ansatte påpeker. Det som likevel viser seg å være tilfellet i Voss er at voksenopplæringen og flyktingetjenesten har litt ulik oppfatning av hva introduksjonsprogrammet skal inneholde, og hva som er målet med introduksjonsprogrammet. Hvor voksenopplæringen har et større fokus på norskopplæring og måloppnåelse i forhold til hvor gode deltakerne blir i norsk. Flyktingetjenesten har før omorganiseringen ikke hatt veldig stor fokus på introduksjonsprogrammet, men etter

omorganiseringen har fokuset endret seg noe for flyktningetjenesten, da avdeling for oppvekst er mye mer opptatt av læring og opplæring enn hva avdeling for helse og sosial og Nav er. En typisk teori innenfor organisasjonsvitenskapen og profesjonsstudier tar utgangspunkt i at omgivelsene blir påvirket av de profesjoner som er representert i den aktuelle organisasjonen (Christensen et al., 2010).

Når flyktningetjenesten var plassert i Nav ble de brukt til å gjennomføre mange oppgaver som ikke var knyttet opp mot flyktningarbeidet. Blant annet måtte de steppe inn for andre når det oppstod sykdom. Eller når andre saksbehandlere hadde for mye å gjøre. Innad i Nav da kan man finne tendenser til en interessekonflikt. Da de statlige føringene blir så sterke og viktige for Nav at det går på bekostning av andre oppgaver som er knyttet til den kommunale delen av Nav. Likevel har ikke omorganiseringen ført til en intern omorganisering i Nav, men heller til at hele flyktningetjenesten ble flyttet ut av Nav med grunnlag i en interessekonflikt som lå i Nav. Mellom den kommunale og den statlige delen av Nav. I Nav er det tydelig at den ene parten har vært stor og tungtveiende, noe som har ført til gjennomslagskraft i organisasjonen. Noe flyktningetjenesten som ikke har hatt like sterke føringer fra statlig eller kommunalt hold har fått kjenne. Flyktningetjenesten var da i en underdanig maktposisjon, hvor de heller ikke var sikre på om deres informasjon og deres ønsker ble rapportert oppover i systemet. I en slik situasjon hadde ikke flyktningetjenesten mulighet til å gjennomføre de tiltak som de selv fant nødvendige for å ivareta flyktningene på en best mulig måte. For Nav sin del bidro de ansatte inn annet arbeid i Nav. Slik som tidligere organisering var i Voss kommune var Nav og de andre etatene med statlige føringer de som kom best ut av situasjonen. Ved omorganiseringen ble det ikke noen konflikt i Nav siden de mistet viktige ressurser i organisasjonen. Mest siden ledelsen i Nav også var innebefattet med at organiseringen ikke hadde fungert optimalt for flyktningarbeidet i kommunen.

8.3.3. Organisasjonsendring som regelfølgning

Ved organisasjonsendring som regelfølgning skiller mellom to former, hvor den først tar for seg interne regler og normer som følges og dermed gir en endring innad i organisasjonen når uformelle normer eller regler endrer seg. I tilfellene i både Gjesdal og Voss kan ikke organisasjonsendringen ses i sammenheng med endring eller følgning av interne normer og regler. Selv om de kommunale avdelingene og Nav kan ses på som institusjoner hvor det finnes en del formelle og uformelle regler, kan ikke organisasjonsendringene forklares ut fra teorien om at endringene har skjedd ut fra de regler og normer som finnes i organisasjon. Mer typisk ved en slik endring vil være en intern organisasjonsendring innad i en organisasjon. Tilfellet i Voss og Gjesdal er at introduksjonsprogrammet er flyttet fra en del av kommunen til en annen. Likevel kan man i Voss gjerne se at de interne normene i Nav hvor de statlige føringene var mer prioritert enn de kommunale har vært en del av ønsker om å flytte flyktningetjenesten ut av Nav. Da de formelle reglene som kommer fra staten er så steke at de overskygger de føringene som finnes i de kommunale tjenestene i Nav kontoret.

Den andre delen av teorien om organisasjonsendring som regelfølgning tar utgangspunkt i Meyer og Rowan sin artikkel fra 1977. Den delen har som utgangspunkt at organisasjonsendringer skjer ut fra moter i omgivelsene. Organisasjoner endrer seg ikke fordi det er nødvendig, men fordi det er den nyeste og oppfattes som den beste måte å organisere seg på. I tilfellene til Gjesdal og Voss kan ikke selve organisasjonsendringen forklares ut fra teorien. Da det i Voss er et tydelig internt ønske og behov for å gjennomføre organisasjonsendringen. I Gjesdal kan deler av prosessen forklares ut fra teorien. Da leder og programrådgiver i perioden før de overtok ansvaret for introduksjonsprogrammet reiste rundt til nabokommuner for å finne ut hvordan de gjennomførte introduksjonsprogrammene sine. Likevel har de hatt et internt behov for å gjennomføre en endring. Endringen har ikke skjedd fordi nabokommunene har andre måte å organisere seg på som ses på som en mer riktig måte, men de har brukt nabokommunene som et eksempel i hvordan en mulig organisering kan gjennomføres, og prøve å finne en beste praksis på området ved å finne ut av hva andre har gode erfaringer med å gjøre.

I utredningsfasen til hvordan introduksjonsprogrammet kan man også finne en tendens som kan forklares ut fra teorien om organisasjonsendring som regelfølgning. Siden organisasjonsformen til Gjesdal hvor voksenopplæringen hadde hele ansvaret for introduksjonsprogrammet en utypisk organisering av introduksjonsprogrammet. Hvor man kan tenke seg at ledelsen i kommune ønsket seg en organisasjonsform som var mer lik andre sin organisasjonsform for introduksjonsprogrammet. Informasjonen om at forfatter av den politiske saken har arbeidet i andre kommuner med flykningerrelatert arbeid kan påpeke at hun mente at andre organisasjonsformer er mer egnet for introduksjonsprogrammet enn hva organiseringen som var i Gjesdal var.

8.3.4. Organisasjonsendring som resultat av drivkrefter i omgivelsene

Organisasjonsendringer som drivkrefter i omgivelsene er en type endring som skjer ved at aktører eller drivkrefter som står utenfor organisasjonen påvirker organisasjonen slik at en endring oppstår. I Voss ser man ingen antydning til at organisasjonsendringene er resultat av noe som har skjedd utenfor organisasjonen. Da organisasjonsendringen kan ses på som et resultat av en intern prosess. Likevel kan man forklare hvorfor flykningetjenesten i utgangspunktet ble del av Nav ut fra teorien. Da det kom pålegg fra staten om at alle kommuner skulle opprette et Nav kontor, hvor noen av de tidligere etatene skulle inn. Hvilke etater kommunen valgt å legge inn under den kommunale delen var opp til hver enkelt kommune, men siden flykningetjenesten var del av sosialdelen i avdeling for helse og sosial ble en organisering i Nav en naturlig plassering. Den omorganiseringen som skjedde på det tidspunktet var fullt og helt et resultat av en føring som kom utenfra kommunen selv. Likevel kan det at flykningetjenesten ble del av Nav den gang også forklares ut fra teorien om produkt av sammenfall i tid. Da det ikke var satt fra staten at flykningetjenesten skulle være i Nav, men flykningetjenesten ble bare en del av omorganiseringsprosessen.

I Gjesdal kan prosessen både ses på som en internprosess og som en prosess med ekstern påvirkning. Da omorganiseringen ble presentert for politikerne i en sak om omhandler økt bosetting av flykninger. Ved at IMDI ønsker at Gjesdal skal ta imot flere flykninger har

kommunen sett seg nødt til å gjøre noe med måten de håndterer flyktingene på som blir bosatt i kommunen. Et resultat av det er en omorganisering av introduksjonsprogrammet hvor flyktingetjenesten har fått hovedansvaret for introduksjonsprogrammet. Elementet ved økt bosetting må også ses i sammenheng ved tidligere resultater i introduksjonsprogrammet. Da Gjesdal i årene før organisasjonsendring kom dårlig ut i hvor mange av tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som kom over i arbeid eller utdanning etter endt program. Teorien om organisasjonsendringer som drivkrefter fra omgivelsene kan i Gjesdal sitt tilfelle kunne forklare en del av bakgrunnen for omorganiseringen. Sett i lys av den økte innvandringen som er kommet til Norge de siste årene, og hvordan kommunen legger vekt på å komme godt ut i statistikkene til SSB og IMDI. Selve omorganiseringsprosessen kan ikke i like stor grad forklares ut fra teorien om drivkrefter i omgivelsene. Selv om de ansatte i flyktingetjenesten i Nav i perioden før de overtok introduksjonsprogrammet var på en rundtur rundt omkring i nabokommuner for finne beste praksis på hvordan gjøre introduksjonsprogrammet godt. Likevel har ikke nabokommunene vært pådrivere for at Gjesdal skulle endre introduksjonsprogrammet sitt. Endringen har kommet innenfra egen kommune, hvor kommunen selv har funnet ut at det er et behov for endring. Selv om de i prosessen med å gjennomføre den endringen som skjer har brukt andre kommuner som eksempler på hvordan introduksjonsprogrammet kan være organisert. Resultatet blir da at endelig organisering er påvirket av hvordan andre kommuner organiserer introduksjonsprogrammet sitt.

8.3.5. Organisasjonsendring som (bi) produkt av sammenfall av tid

Teorien blir ofte omtalt som søppelbøttemodellen. Som brukes i tilfeller hvor ingen andre av de nevnte teoriene kan forklare fenomenet. Tilfellet i Gjesdal kan godt forklares av de andre teoriene, men i Voss er det særlig en del av omorganiseringen som ikke dekkes av de andre teoriene. Som nevnt ble flyktingetjenesten med i en større omorganiseringsprosess i kommunene. Hvor kommunen hadde funnet ut av avdeling for helse og sosial var for stor i forhold til de andre avdelingene i kommunen. Som en del av å flytte alle de etatene i kommunen som var direkte knyttet opp mot barn og unge ble også flyktingetjenesten flyttet. Selv om de ikke driver arbeid eller utfører tjenester direkte knyttet opp mot barn og

unge slik som barnevernet og helsesøstrene gjør. Flyktingetjenesten driver noe arbeid knyttet opp mot barn og unge når det er barn og unge i familier som skal bosettes. Enslige mindreårige flyktinger har all kontakt med tiltak for enslige mindreårige. Som forklaring på hvorfor flyktingetjenesten havnet i avdeling for oppvekt i Voss kommune kan teorien som organisasjonsendring som et (bi) produkt av sammenfall av tid brukes. Da kommunen hadde en plan om å ta flere av tjenestene som lå i avdeling for helse og sosial og flytte dem over i avdeling for oppvekst. Flyktingetjenesten hadde i hele perioden hvor de var organisert i Nav gitt kart uttrykk for at de ikke mente at den organiseringen var best for flyktingetjenesten. Det som da har skjedd i kommunen er at de har hatt to utfordringer, og når kommunen først hadde bestemt seg for å gjennomføre en omorganisering ble flyktingetjenesten del av den prosessen siden det var åpenbare problemer i forhold til den organiseringen de hadde. Det at teorien kan forklare hvordan organisasjonsendringen fant sted i Voss var uventet i forhold til at det er en tung byråkratisk organisasjon. Da organisasjonsendringer som kan forklares ut fra teorien først og fremst skjer i organisasjoner som ikke er fullt så formelle, og hvor organisasjonen har lettere for å beslutte og gjennomføre endringer.

8.4. Sammenligning av de fem teoriene

De fem ulike teoretiske modellene gir ulik forklaring på hva som har skjedd i omorganiseringsprosessene i Gjesdal og Voss kommune. Likevel viser det seg at enkelte av modellene gir bedre forklaring på hva som har skjedd enn hva andre modeller gjør. Teorien om organisasjonsendring som analytisk problem gir det mest dekkende grunnlaget for å si noe om omorganiseringsprosessene i begge tilfeller, da prosessene i begge tilfeller var gjennomarbeidet. En viktig forskjell av prosessen i de to kommunene er størrelsen på prosessen. Da det i Gjesdal bare var introduksjonsprogrammet som ble omorganisert, mens det i Voss var flere ulike etater som ble omorganisert. Noe som også gjenspeiler inkluderingen av de ansatte og fagforeninger. Likevel viser prosessen i Gjesdal at de brukte god tid på å finne best mulig alternativ for innholdet av introduksjonsprogrammet, da de ansatte i flyktingetjenesten i Nav reiste rundt i nabokommuner for å finne en god praksis. Noe som først og fremst fant sted etter av omorganiseringen var vedtatt. Bakgrunnen for å

gjennomføre en omorganisering kan også delvis forklares ut fra teorien, da det viste seg at introduksjonsprogrammet ikke fungerte optimalt, og noe måtte gjøres for å forbedre introduksjonsprogrammet i kommunen. Samme funn er gjort i Voss sitt tilfelle, hvor løsningen ved å organisere flyktningetjenesten inn i Nav ikke fungerte godt for det arbeidet som skulle gjennomføres knyttet opp mot flyktningene. For det første mistet flyktningetjenesten i Nav kontakten med resten av kommunen, som kunne bidra inn mot flyktningarbeidet. For det andre ble de ansatte i flyktningetjenesten brukt til mange andre arbeidsoppgaver enn det som kunne knyttes opp mot flyktningarbeid. Ut fra forutsetningene var en omorganisering helt nødvendig for flyktningetjenesten og introduksjonsprogrammet, for å kunne gi det tilbudet de er satt til å gi.

Selv om teorien om organisasjonsendring som analytisk problem fanger flest av de elementene som har bidratt til organisasjonsendringene i de to kommunene Gjesdal og Voss, viser de forrige delkapitlene viktigheten av de andre teoriene for å kunne forklare deler av omorganiseringsprosessene av introduksjonsprogrammet i Gjesdal og Voss kommune. En forklarende teori for omorganiseringen i Gjesdal går på drivkrefter i omgivelsene, da de svake resultatene i introduksjonsprogrammet viser til en ytre faktor som er pådriver for at omorganiseringen skjer. Sammen med anmodningen fra IMDI hvor de ønsket at Gjesdal skulle motta flere flyktninger. Omorganiseringen kan da ses på som en respons på anmodningen da tidligere organiseringen ikke fungerte tilstrekkelig for å kunne ta imot flere flyktninger. I Voss blir teorien om omorganisasjonsendring som bi produkt av sammenfall i tid en forklarende teori. Da omorganiseringen av flyktningetjenesten ble en del av en større omorganisering i kommunen. Omorganiseringen hadde mest sannsynlig ikke skjedd, i alle fall ikke på det tidspunktet dersom ikke andre deler av kommunen også gjennomgikk en omorganisering.

Delen over viser at alle teoriene bidrar med noe kunnskap inn mot omorganiseringen av introduksjonsprogrammet i Gjesdal og Voss kommune, selv om ikke alle teoriene kan brukes i en kommune kan alle bidra med noen forklarende deler når begge kommuner blir sett under ett. Ved å kun bruke teorien om organisasjonsendring som analytisk problem blir noen

av elementene som har bidratt til organisasjonsendringene utelukket. En av styrkene i undersøkelsen er det å bruke flere ulike teorier for å kunne forklare omorganiseringen av introduksjonsprogrammet i Gjesdal og Voss kommune, da omorganiseringen ikke kun kan forklares ut fra en teori, men hvor det å bruke flere teorier får frem alle aspekter ved omorganiseringen, ut fra de empiriske data som er fremskaffet.

8.5. Videre forskning

På integreringsfeltet og flyktingefeltet er det de siste årene gjort mye forskning. Først og fremst i regi av IMDI som har et overordnet ansvar for feltet. Noe som betyr at det finnes mye forskning på feltet. Det som likevel er tilfellet er at mye av datamaterialet er hentet fra statistikker fra SSB, og de kvalitative studiene som er gjort er stort sett gjennomført i større byer. Noe som betyr at forskningen gjort av introduksjonsprogrammet i mindre kommuner er mangelfull. Noe som igjen er merkelig siden 25 % av landets kommuner har et innbyggertall på under 2500, og 30 % av landets kommuner har et innbyggertall på mellom 2500 – 5000 (Hansen and Thorsnæs, 2016). Det to kommunene jeg har studert er kommuner av en mellomstor størrelse med et innbyggertall på mellom 10 000 – 15 000 innbyggere. I lys av kommunereformen hvor regjeringen ønsker at ingen kommuner skal ha mindre enn 15 000 - 20 000 innbyggere (Hansen and Tjernshaugen, 2016), kan det være interessant å se om de større kommunene har bedre resultater i introduksjonsprogrammene sine enn hva de mindre kommunene har. Eventuelt om andre faktorer spiller inn i større kommuner enn mindre kommuner med tanke på hvordan kommunene velger å gjennomføre introduksjonsprogrammene sine.

Et annet interessant tema for videre forskning er hvordan den store økningen av flykninger påvirker kommunen sin organisering av tjenester og tiltak som er rettet mot flykninger. Må kommunene omorganisere seg for å kunne ta i mot flere flykninger, eller hvilke tilpassinger er gjort for å imøtegå den enorme strømmen av flykninger. Det blir blant annet i St. Meld. 30. fra 2015-2016 vist til en rekke tiltak som både staten og kommunene bør iverksette for å imøtekomme den nye flykningestrømmen. Ved å sette seg inn i noen av de tiltakene som

Regjeringen foreslår, og hvordan det påvirker måten kommunene organiserer introduksjonsprogrammet sitt sammen med resten av flyktningarbeidet? Vil den økt strømmen av flyktninger ha innvirkning på innholdet i introduksjonsprogrammet?

LITTERATUR

- AARS, J. & CHRISTENSEN, D. A. 2011. Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- ABOAGYE, O. 2014. Årsrapport for busetting. Bergen: Integreings og mangfoldsdirektoratet.
- ANDREASSEN, T. A. & AARS, J. 2015. *Den store reformen : da NAV ble til*, Oslo, Universitetsforl.
- BROCHMANN, G., PETERSEN, K., JØNSSON, H. V., BOREVI, K. & HAGELUND, A. 2010. *Velferdens grenser : innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*, Oslo, Universitetsforl.
- CHRISTENSEN, T., EGEBERG, M., LARSEN, H. O., LÆGREID, P. & RONESS, P. G. 2010. *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforl.
- DJUVE, A. B. & KAVLI, H. C. 2015. Ti års erfaringer - En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere. Oslo: Fafo.
- FIMREITE, A. L. & GRINDHEIM, J. E. 2007. *Offentlig forvaltning*, Oslo, Universitetsforl.
- FLYKTNINGETENESTA 2015. Utgreiing og dokumentasjon frå kommunen, vedlegg til tilsynssak introduksjonsordninga. In: KOMMUNE, V. (ed.). Voss: Flyktingetenesta.
- FLYKTNINGETENESTA. 2016. *Om flyktingetenesta* [Online]. Available: <http://flyktingetenesta.no/om-flyktingetenesta/> [Accessed 14.05.2016].
- GEORGE, A. L. & BENNETT, A. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- GRØNMO, S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforl.
- HAGEN, N. 2016. Resultat frå undersøkinga mellom flyktingane i introduksjonsprogrammet. In: KOMMUNE, V. (ed.). Voss.
- HANSEN, T. & THORSNÆS, G. 2016. *kommuneinndelingen i Norge* [Online]. SNL. Available: https://snl.no/kommuneinndelingen_i_Norge [Accessed 19.05.2016].
- HANSEN, T. & TJERNSHAUGEN, A. 2016. *Kommunereformen* [Online]. SNL. Available: <https://snl.no/kommunereformen> [Accessed 19.05.2016].

- HATCH, M. J. 2001. *Organisasjonsteori : moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*, Oslo, Abstrakt forl.
- HORNE, S. 2015. Bosetting av flyktninger med bakgrunn i dagens flyktningekrise. *In: BARNE, L.-O. I. (ed.)*. Oslo: Barne, Likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- IMDI. 2015. *Om IMDI* [Online]. Available: <http://www.imdi.no/no/Stottemeny/Om-Imdi/> [Accessed 09.11.2015].
- IMDI. 2016a. *Anmodning-, vedtaks-, og bosettingstall Gjesdal kommune* [Online]. IMDI. Available: http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1122/befolkning/bosatt_anmodede/historikk [Accessed 12.04.2016].
- IMDI. 2016b. *Anmodning-, vedtaks-, og bosettingstall Voss kommune* [Online]. Available: http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1235/befolkning/bosatt_anmodede/historikk [Accessed 12.04.2016].
- IMDI. 2016c. *Anmodning, vedtaks og bosettingstal* [Online]. IMDI. Available: [http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede/enkeltaar/@\\$u=personer;\\$y=2015;bosetting=anmodning,vedtak,bosatt](http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede/enkeltaar/@$u=personer;$y=2015;bosetting=anmodning,vedtak,bosatt) [Accessed 29.05.2016].
- IMDI. 2016d. *Sammensetning av befolkning i Gjesdal kommune* [Online]. Available: http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1122/befolkning/befolkning_hovedgruppe/historikk [Accessed 12.04.2016].
- IMDI. 2016e. *Sammensetning av befolkning i Voss kommune* [Online]. Available: http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1235/befolkning/befolkning_hovedgruppe/historikk [Accessed 13.05.2016].
- INTRODUKSJONSLOVEN 2004. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- JACOBSEN, D. I. & THORSVIK, J. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen, Fagbokforl.
- KAGGE, G. & ANDERASSEN, T. A. 2015. 8000 syriske flyktninger til Norge i løpet av tre år. *Aftenposten*.

- LIPSKY, M. 2010. *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- LÆGREID, P., RONESS, P. G., CHRISTENSEN, T. & RØVIK, K. A. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*, Oslo, Universitetsforl.
- MEYER, J. W. & ROWAN, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340.
- MOSES, J. W. & KNUTSEN, T. L. 2012. *Ways of knowing : competing methodologies in social and political research*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- NOU 2011: 14. Bedre integrering mål, strategier, tiltak. In: BARNE, L.-O. I. (ed.). Oslo: Barne, Likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- O'BYRNE, D. J. 2003. *Human rights : an introduction*, Harlow, Pearson Education.
- PETERS, B. G. 1998. whit a little help from our friends. Public-Private partnership av institututions av intruments. In: PIERRE, J. (ed.) *Partnership in urban governance: European and American experience*. Basingstoke: Macmillan.
- RAMBØLL 2011. *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen : FOU-Prosjekt : sluttrapport*, Oslo, Rambøll Management.
- RONESS, P. G. 1997. *Organisasjonsendringar : teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Bergen-Sandviken Bergen, Fagbokforlaget.
- SELZNICK, P. 1957. *Leadership in administration : a sociological interpretation*, New York, Harper & Row.
- SEO, M.-G., PUTNAM, L. L. & BARTUNEK, J. M. 2004. Dualities and tensions of planned organization change. In: VAN DE VEN, A. H. (ed.) *Handbook of organizational change and innovation*. oxford: oxford university press.
- SKUTLABERG, L. S., DRANGSLAND, K. A. K. & HØGESTØL, A. 2014. Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene. *ideas2evidence-rapport 09:2014*. Bergen: kommunesektorens organisasjon.
- SSB. 2014. *Tabell: 08432: Deltakere i introduksjonsprogrammet, etter programkommune og kjønn* [Online]. Available: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp> [Accessed 12.04.2016].
- ST-MELD-6 2012-2013. En helhetlig integreringspolitikk. In: LIKESTILLINGSDEPARTEMENET, B. O. (ed.). Oslo: Barne og likestillingsdepartemenet.

- ST-MELD-30 2015-2016. Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk Oslo: Justis og beredskapsdepartementet.
- SÆTHRE, S. O. 2013. Flyktningetjenesta i Voss flyttar 15.08. In: KOMMUNE, V. (ed.). Voss.
- SÆTHRE, S. O. 2014. *Bosetting av flyktninger siden 1986, kort historikk* [Online]. Voss.
Available: <http://flyktningtenesta.no/bosetting-av-flyktninger-siden-1986-kort-historikk/> [Accessed 14.05.2016].
- THORSNÆS, G. 2016a. *Gjesdal* [Online]. SNL. Available: <https://snl.no/Gjesdal> [Accessed 14.05.2016].
- THORSNÆS, G. 2016b. *Voss* [Online]. SNL. Available: <https://snl.no/Voss> [Accessed 14.05.2016].
- TRONSTAD, K. R. 2015. *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner : hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?*, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- UDI. 2015. *Asylsøknader etter statsborgerskap, aldersgruppe og kjønn 2015* [Online]. Utlendingsdirektoratet. Available: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-aldersgruppe-og-kjonn/> [Accessed 19.05.2016].
- UDI. 2016. *Vedtak om beskyttelse (asyl) 2005-2015* [Online]. Utlendingsdirektoratet. Available: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/vedtak-om-beskyttelse-asyl-20062015/> [Accessed 19.05.2016].
- YIN, R. K. 1989. *Case study research : design and methods*, Newbury Park, Sage.
- YIN, R. K. 2014. *Case study research : design and methods*, Los Angeles, Calif, SAGE.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide

Før omorganisering

Hvor lenge har Gjesdal tatt i mot flyktninger?

Hvordan var introduksjonsprogrammet organisert før dere startet en omorganiseringsprosess?

Hvordan fungerte den organiseringen?

Hva fungerte godt under den tidligere organisering?

Hva fungerte mindre godt under den tidligere organiseringen?

Hva vil du si var den utløsende faktor for organisasjonsendringen som har skjedd?

Hvordan ble tanken om omorganisering gjort om til handling?

Var det noen pådrivere for at introduksjonsprogrammet skulle omorganiseres?

Bruke dere noen andre kommuner sin organisering av introduksjonsprogrammet som eksempel i prosessen ved å finne ut best alternativ for organisering av introduksjonsprogrammet?

Hvordan ble vurderingen av en omorganisering gjort?

Hvem deltok i prosessen med å finne ut best alternativ for introduksjonsprogrammet i kommunen?

Ble mottakeren av tjenesten inkludert i arbeidet med bearbeiding om en eventuell omorganisering?

Var det noen motvilje mot å omorganisere, evt hvor kom motviljen fra?

Hvordan var den politiske behandlingen av omorganiseringen?

Var det politisk enighet eller uenighet om en omorganisering?

Når ble saken behandlet politisk?

Når ble beslutningen om en omorganisering fattet?

Hva var din rolle i forkant av omorganiseringen?

Underveis i prosessen

Hvordan ble omorganisering gjennomført i praksis?

Inkluderte omorganiseringen flytting av lokasjon for ansatte?

Inkluderte omorganiseringen flytting av lokaler hvor mottakerne av tjenesten må henvende seg?

Hvilke hensyn ble tatt under omorganiseringen?

Møtte dere på motstand under omorganiseringen?

Hva var din rolle i omorganiseringsprosessen?

Hvor mye tid brukte dere på omorganiseringsprosessen?

Ble det satt av ekstra ressurser i forbindelse med omorganiseringen?

Etter omorganiseringen

Hvordan ser organiseringen av introduksjonsprogrammet ut i dag etter omorganiseringen?

Syns du prosessen har vært vellykket?

Hva har fungert best etter omorganiseringen?

Hva har fungert mindre godt etter omorganiseringen?

Hvordan har mottakeren av introduksjonsprogrammet reagert på endringen?

Har dere i etterkant av omorganiseringen tanker om noe dere kunne gjort annerledes?

Hva er din rolle nå etter omorganiseringen?

Har dere gjort intern evaluering i etterkant av omorganiseringen?

Vedlegg 2: Informanter

Gjesdal Kommune

Leder flyktningetjenesten i Nav

Utført: Navkontoret i Gjesdal kommune

Dato: 12.01.2016

Leder Nav

Utført: Navkontoret i Gjesdal kommune

Dato: 12.01.2016

Programrådgiver i flyktningetjenesten i Nav

Utført: Navkontoret i Gjesdal kommune

Dato 12.01.2016

Rektor Voksenopplæringen

Utført: E-post, personen fikk spørsmålene fra intervjuguide, svarte via e-post

Voss Kommune

Leder flyktningetjenesten

Utført: Tinghuset Voss

Dato: 21.01.2016

Vikarierende rektor voksenopplæringen

Utført: Telefon

Dato: 04.03.2016

Avdelingsleder forvaltning/mottak i Nav

Utført: Telefon

Dato: 02.03.2016