

Mari Bjerck, Trude Hella Eide, Liv Johanne Solheim og Maria Taivalaari Røhnebæk

MIMRES - Integrering som samskaping i distriktskommuner

Forskningsrapport fra et utviklings- og innovasjonsprosjekt
i kommunene Vågå, Sel og Nordre Land

Skriftserien 9 - 2019

© Forfatter/ Høgskolen i Innlandet

ISBN elektronisk versjon: 978-82-8380-105-7
ISSN trykt/elektronisk versjon: 2535-5678

Oppdragsgiver: NAV FoU

Prosjektnavn: MIMRES – Flyktninger som ressurser

Prosjektleder: Rolf Rønning, del-prosjekt: Trude Hella
Eide og Liv Johanne Solheim

Emneord: arbeidsgivere, flyktninger, Nordre Land, Vågå,
Sel, NAV

Dato: Mai 2019

FORORD

Denne rapporten presenterer funn fra delstudiene i MIMRES-prosjektet, og setter disse i en større sammenheng. Mari Bjerck og Trude Hella Eide har skrevet rapporten, som bygger på tre delstudier, en om flyktninger (Maria Røhnebæk og Liv Johanne Solheim), en om arbeidsgivernes situasjon, og en om tjenesteapparatet. De to siste er skrevet av Bjerck og Eide, mens Solheim har vært med på mange av intervjuene.

Utgangspunktet for MIMRES var prosjektet «Flyktning som ressurs» (FSR) som startet opp i 2016 i et samarbeid mellom HINN, Nav Oppland, Fylkesmannen i Oppland, Oppland fylkeskommune og IMDi indre øst, og kommunene Nordre Land, Vågå og Sel. Målsetning med dette prosjektet var å bidra til at innvandrere kan bli en ressurs for norske distriktskommuner med synkende befolkningstall. Ressurser til intervjuer med utvalgte målgrupper, og dokumentasjon av fasiliteringsprosessen i FSR ble sikret gjennom prosjektet MIMRES, finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fylkesmannen bidro med skjønnsmidler til kommunene, som bl.a. ble brukt til fasiliteringsprosessen i de tre kommunene. Målet med denne prosessen var å bidra til at en sammen kunne finne nye løsninger for at flere flyktninger kunne få utdanning og arbeid, og slik at de valgte de tre kommunene som bosted etter endt introduksjonsprogram. Prosjektleder var fasilitator, mens Østlandsforskning (ØF) var med for å dokumentere prosessen.

MIMRES har vært et samarbeidsprosjekt mellom ØF og Høgskolen i Innlandet (HINN). I løpet av prosjektperioden ble ØF virksomhetsoverdratt til HINN, hvor arbeidet ble ferdigstilt. Det var et mål for MIMRES at arbeidet skulle munne ut i modeller for hvordan distriktskommuner kan organisere arbeidet med integrering av flyktninger. Modellnotatet er lagt som vedlegg til denne rapporten. Ansvarlig for dette notatet er undertegnede.

Prosjektgruppa vil takke alle involverte i MIMRES-prosjektet i de tre kommunene, både tålmodige ansatte i fasiliteringsprosessen, og alle som stilte opp til intervju, for godt samarbeid.

Lillehammer, mai 2019

Rolf Rønning (sign.)
Prosjektleder

INNHOOLD

1	Innledning og bakgrunn.....	1
1.1	Innvandring og integrering i norske kommuner	1
1.2	Utfordringer for distriktskommuner	2
1.3	Flyktninger som ressurser for norske småkommuner	3
1.4	Problemstillinger og prosjektgjennomføring	4
1.4.1	Gangen i forskningsarbeidet.....	5
1.5	Prosjektorganisering.....	6
2	Teoretisk og metodisk tilnærming.....	7
2.1	Økonomisk, sosial og kulturell kapital.....	7
2.2	Tjenesteinnovasjon og samskaping	8
2.3	Metodisk tilnærming	9
2.3.1	Informantgrupper	10
3	Flyktninger som ressurser i distriktskommuner.....	12
3.1	Nordre Land kommunes prosjekt	12
3.1.1	Bakgrunn	12
3.1.2	Prosjektets innhold	12
3.1.3	Overordnede målsettinger	15
3.2	Sel kommunes prosjekt	17
3.2.1	Bakgrunn	17
3.2.2	Prosjektets innhold	17
3.2.3	Overordnet målsetning	19
3.3	Vågå kommune	20
3.3.1	Bakgrunn	20
3.3.2	Prosjektets innhold	21
3.3.3	Overordnet målsetning	22
3.4	Møter og fasilitering i de tre kommunene	23
4	Funn fra intervjuer med flyktninger	26
4.1	Integrering i lokalsamfunnet	26
4.2	Betydningen av arbeid for flyktningene/flyktningfamiliene.....	28
4.3	Hjelpeapparatets rolle og utfordringer	29
4.4	Oppsummering av erfaringer og implikasjoner for praksis	30
4.5	Avslutning	32
5	Funn fra intervjuene med arbeidsgivere	33
5.1	Motivasjoner og muligheter	33
5.1.1	Samfunnsansvar.....	34
5.1.2	Nytteperspektiv.....	34

5.2	Hindringer	35
5.3	Samarbeid med kommunalt tjenesteapparat.....	36
6	Funn fra intervjuene i tjenesteapparatet.....	39
6.1	Arbeidsretting i introduksjonsprogrammet.....	39
6.1.1	Arbeidsrettede tiltak.....	40
6.1.2	Oppfølging og kontakt med arbeidsgivere og flyktninger i praksis.....	41
6.2	Samarbeid i kommunal tjenesteyting	41
6.2.1	Deling av informasjon og utforming av individuell plan	42
6.2.2	Økt samarbeidet mellom de tre tjenesteområdene	42
6.2.3	Felles forståelse	44
6.3	Samarbeid utenfor tjenesteapparatet.....	44
6.3.1	Samarbeid frivillig sektor	45
6.3.2	Samarbeid med andre sektorer.....	45
7	Sammenfattende analyse	48
7.1	Integrering i distriktskommuner	48
7.2	Kartlegginger, kunnskap om brukerne og brukerinvolvering.....	50
7.3	Arbeidsgivernes involvering	51
7.4	Samskaping i praksis.....	52
	Referanseliste	55
	Vedlegg 1: Intervjuguide flyktninger	59
	Vedlegg 2: Intervjuguide tjenesteapparatet.....	60
	Vedlegg 3: Intervjuguide arbeidsgivere	63
	Vedlegg 4: Modell for integrering av flyktninger i norske distriktskommuner - Av Rolf Rønning.....	64

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

I dette første kapitlet vil vi gi en kort beskrivelse av den faglige og politiske konteksten for dette utviklingsprosjektet. Vi introduserer integreringsfeltet og de føringer som kommunene forholder seg til, samtidig som vi redegjør for hva som kjennetegner integreringen i distriktskommuner. I andre del av kapitlet beskriver vi hva som har vært målet med forsknings- og utviklingsprosjektet MIMRES, sentrale endringer som har skjedd underveis, og hvordan prosjektet har vært organisert.

1.1 Innvandring og integrering i norske kommuner

I NOU 2017:2 «Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring», heter det at det norske velferdssamfunnet står overfor en periode med økende andel eldre og mindre økonomisk handlingsrom. Høy innvandring, spesielt av flyktninger, er en tilleggsutfordring i dette bildet. For at arbeidslivet og velferdsstaten skal kunne håndtere denne situasjonen må flyktninger i større grad bli en del av det ordinære arbeids- og samfunnslivet (NOU 2017:2). Sett opp mot dette bakteppet, har vi det faktum at mange mindre kommuner i Norge i dag står overfor store demografiske utfordringer knyttet til fraflytting og nedgang i antall innbyggere. Dette fører til redusert arbeidsstyrke, noe som kan få konsekvenser for å opprettholde viktige funksjoner i kommunene. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at innvandringen fra utlandet til norske kommuner senere år har vært høy, men at ikke alle innvandrere blir boende i kommunen de flytter til, slik flyttingen mellom kommuner øker (Søholt et.al 2015). Samtidig vet vi også at flere distriktskommuner opplever befolkningsvekst som en følge av innvandring, og at innvandring på denne måten har vært avgjørende for å hindre befolkningsnedgang (Tronstad 2015).

Flyktninger bosettes i kommuner over hele landet. I 2003 ble Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere vedtatt. Gjennom denne loven ble introduksjonsprogram og -stønad til nyankomne innvandrere vedtatt som en obligatorisk ordning for kommunene. Alle kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å tilby introduksjonsprogram til flyktninger mellom 18-55 år, som skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk og samfunnsfag og forberede dem på deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Programmet går over to år på heltid med muligheter for utvidelse til tre år under spesielle betingelser, og skal tilpasses den enkelte ut fra forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger. Dersom du flytter til en annen kommune før du har gjennomført introduksjonsprogrammet, gir det et tap av rettigheter knyttet til kvalifiseringen.

Introduksjonsprogrammet har med andre ord bidratt til å redusere flyttingen blant flyktninger de første årene etter bosetting (IMDI 2010b), men flyktninger er fremdeles en langt mer mobil gruppe som flytter oftere enn befolkningen ellers (Høydahl, 2009).

1.2 utfordringer for distriktskommuner

Det er en sammenheng mellom flytting og kommunestørrelse. Høyest andel flyktninger flytter fra de minste kommunene. Tilsvarende er høyest andel bofaste i de største kommunene (Ordemann, 2017). Typiske distriktsfylker som Oppland og Hedmark er ett av de områdene med størst utflytting, mot bynære fylker som Oslo, Akershus og Østfold (IMDi 2010b). Flyktninger har hatt en tendens til å trekkes mot Oslo, men statistikken viser at sentraliseringen har vært avtakende de siste årene (Søholt, et.al. 2012). MIMRES-prosjektet har hatt fokus på hvordan fraflyttingskommuner kan stoppe flukten gjennom å legge til rette for sysselsetting og sosial integrering av flyktninger som bosettes i kommunene. Det er et grunnleggende mål i distrikts- og regionalpolitikken å ta ut potensialet for verdiskaping i hele landet. Dette handler blant annet om hvordan vi klarer å utnytte og utvikle lokale ressurser, som folks kompetanse. Studier som har tatt opp disse problemstillingene viser blant annet at kommunale, regionale og nasjonale aktører må samarbeide bedre for at næringsutvikling, arbeidsmarked og integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet skal fungere bedre (Søholt et.al 2015:20).

Små kommuners hovedutfordring er at de kan ha problemer med å lage gode kvalifiseringsopplegg som er tilpasset en uensartet gruppe. De har ofte få ansatte i tjenesteapparatet og manglende muligheter for spesialisering av kompetanse (Bjerck & Eide, 2019b). Det ligger et potensial i å utvikle samarbeid med flere, både interne og eksterne aktører. I tillegg til at samarbeidet mellom Nav og kommunene må bedres, er det videre pekt på at arbeidsgivere og lokalt næringsliv må involveres mer og få en viktigere rolle i kvalifiseringen. Samtidig vet vi at en del arbeidsgivere er nølende til å ansette innvandrere. I tillegg til at de er usikre på hvordan de kan verifisere flyktningenes kompetanse, opplever de at det er vanskelig å få til en fleksibel kontakt med folk i Nav-systemet og at tilbudene fra Nav ofte er dårlig tilpasset næringslivets behov (Bjerck et.al., 2018). Videre blir det hevdet at det er mangel på interesse og hjelp fra kommunens side for å hjelpe til å tilpasse innvandreres kvalifikasjoner til det regionale arbeidsmarkedet (Søholt et.al., 2014; Lønning og Teigen, 2010). Like viktig som at flyktninger får kvalifisert seg til å delta i arbeidsliv og utdanning, er det at arbeidslivet og offentlige myndigheter på ulike regionale nivåer utvikler en politikk som inkluderer innvandrere av alle slag (Søholt et. al., 2015).

I tillegg til jobb og bolig er det å bli integrert, få et sosialt nettverk og oppleve seg verdsatt som borger og medlem av lokalsamfunnet avgjørende for at innflyttere skal bli boende i et lokalsamfunn. Det samme gjelder for flyktninger (Solheim & Røhnebæk, 2019; Søholt et al., 2012; Hanche-Dalseth et.al. 2009).

Det er store variasjoner mellom kommuner i både innhold i introduksjonsprogrammet og måten det er organisert på. I meld. St. 6 2012-2013 ble det sagt at i tillegg til forbedringer i programmets innhold, bør samarbeidet mellom ulike aktører som er involvert, styrkes. Hovedutfordringene sies å ligge i forbedret samarbeide mellom voksenopplæringen og kommunenes egne flyktingetjenester. En rekke utrednings- og forskningsprosjekter løfter fram viktigheten av at det er godt samarbeid og god samordning mellom Nav, kommunal flyktingetjeneste og voksenopplæringen i kommunen (Djuve & Kavli, 2015; Djuve et al., 2011; Djuve & Tronstad, 2011). Det er ingen klar «oppskrift» på hva som er den beste løsningen når det gjelder samordning og ansvars- og oppgavefordeling mellom disse tre enhetene (Tronstad, 2015). I en studie gjennomført av Østlandsforskning i 2016, ser vi at selv om kommunenes organisering kan være svært ulik, er det vanskelig å identifisere en ideell måte å organisere introduksjonsprogrammet på, fordi det handler om hvordan man samarbeider innenfor de ulike organisatoriske løsningene. Det er den interne organiseringen mellom flyktingetjenesten, voksenopplæringen og Nav-kontoret, som har betydning for hvordan man er rusta til å samarbeide eksternt og slik sett tilrettelegge for den best mulige kvalifiseringen av flyktinger (Røhnebæk & Eide, 2016). Vi ser også i en annen studie et stort potensial i å få på plass en forsterket interorganisatorisk samordning rundt for eksempel felles rutiner og praksiser i kartlegging og oppfølging av bosatte flyktinger. Å gjennomføre og registrere kartleggingene slik at hele tjenesteapparatet har tilgang på den samme informasjonen om en bosatt flykting kan være en utfordring, men vil være nyttig for en raskere og bedre integrering. Kartleggingen av nybosatte flyktinger skjer ofte spredt og lite effektivt gjennom at mange instanser kartlegger noe, men ikke alt, og at kartleggingene ikke er tilgjengelig, hverken for den bosatte flyktingen selv eller for ulike deler av tjenesteapparatet (Bjerck, 2016).

1.3 Flyktinger som ressurser for norske småkommuner

Prosjektet MIMRES, bygger videre på et prosjekt kalt «Flyktinger som ressurs» som startet opp høsten 2016, i et samarbeid mellom Fylkesmannen i Oppland (FMO), Nav Innlandet, Oppland fylkeskommune (OFK), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Høgskolen i Innlandet (HINN) og kommunene Nordre Land, Vågå og Sel. Målsettingen for «Flyktinger som ressurs» -prosjektet var å bidra til at innvandrere ble ressurser for norske småkommuner med synkende befolkningstall. Kommunene Nordre Land, Vågå og Sel, hadde søkt og fått tildelt skjønsmidler fra fylkesmannen i Oppland for å iverksette innovasjonsarbeid i kommunene som skulle styrke flyktingers mulighet for arbeid og inkludering. Rolf Rønning ved HINN hadde fått ansvaret for å fasilitere dette innovasjonsarbeidet.

En så imidlertid etter hvert at arbeidet med målsettingene i prosjektet forutsette mer forskning og dokumentasjon av innovasjonsprosessene som ble satt i gang i kommunene. Det var behov for å få mer innsikt i hvordan de ulike aktørene i kommunene samarbeidet og forstod prosjektet. Samtidig ble det framsatt et ønske i prosjektgruppa om å utvikle forskningsbaserte modeller som også kunne være anvendbare for andre kommuner. Østlandsforskning ble kontaktet og våren 2017 ble søknaden «Brukerinvolvering i integreringsprosesser. Modeller for samskaping med

flyktninger som ressurser (MIMRES)» søkt støttet gjennom Nav FoU-utlysningen. Tema for utlysningen var innovasjon og læring. Søknaden ble bevilget penger og Østlandsforskning satte i gang arbeidet med dokumentasjon og intervjuer i det pågående prosjektarbeidet.

Denne rapporten gir en samlet oversikt over de øyeblikksbildene og dypdykkene som er gjort i intervjuer med flyktninger, arbeidsgivere og sentrale deler av kommunens tjenesteapparat. Disse stoppunktene i de tre kommunenes integreringsarbeid er gjort til ulike tidspunkter gjennom prosjektperioden på to år. Det er viktig å huske på at integreringsarbeidet i våre tre kommuner fortsetter videre, og at kommunenes prosjekt «Flyktninger som ressurser» ennå er ikke over. Dette kan bety at det allerede ved publiseringen av denne rapporten har vært gjort endringer på utfordringer som det pekes på her. Kommunene har fått presentert materialet fra notatet i en muntlig presentasjon kort tid etter intervjutidspunktene, noe som har gjort det mulig for kommunene å jobbe videre med utfordringene som har blitt løftet opp. Dataene vi presenterer gir dermed kun et bilde av dette arbeidet over en avgrenset periode.

1.4 Problemstillinger og prosjektgjennomføring

Forskningsprosjektets overordnede problemstilling er:

Hvordan kan bedre kunnskap om brukerne og økt brukerinvolvering bidra til styrket integrering av flyktninger i arbeidslivet og i lokalsamfunnet i småkommuner?

Videre har vi hatt følgende delproblemstillinger:

- a. Gir de tilgjengelige kartlegginger i dag tilstrekkelig kunnskap om flyktningenes situasjon?
- b. Hvordan kan bedre kunnskap om brukerne bidra til bedre interaksjon mellom brukerne og tjenesteapparatet?
- c. Hvordan kan Nav utvikle sin koordinerende rolle gjennom å ta i bruk arbeidsmetoder som i større grad innebærer brukerinvolvering av flyktninger og arbeidsgivere

For å svare på prosjektets problemstillinger ble arbeidet delt inn i fem arbeidspakker (Ap), som til sammen skulle bidra med sentrale funn i å utvikle modeller for samskaping.

Arbeidspakkene 1, 2 og 3 er en innledende studie basert på intervjuer med flyktninger, arbeidsgivere og tjenesteapparatet. Gjennom arbeidspakke 1-3 ønsket vi å gi svar på første delproblemstilling: Er kartleggingen av og kommunikasjonen med brukerne (flyktningene og arbeidsgiverne) tilstrekkelig slik den gjøres i dag?

Arbeidspakke 4 dokumenterer fasiliteringen gjennom møter i kommunene som Rolf Rønning ved Høgskolen i Innlandet har hatt ansvar for.

Til sammen danner de fire arbeidspakkene grunnlaget for å beskrive og utvikle arbeidsmetoder gjennom modeller for brukerlæring i integreringsarbeidet, arbeidspakke 5.

1.4.1 Gangen i forskningsarbeidet

Østlandsforskning startet arbeidet med en innledende dokument- og intervjustudie av tjenesteapparatet i de tre kommunene (vinter 2016/17). Deretter ble et utvalg flyktninger i introduksjonsprogrammet i de tre kommunene intervjuet (høsten 2017), før vi intervjuet arbeidsgivere (vår 2018) og til slutt tjenesteapparatet igjen (høst/vinter 2018/19). Etter hver intervjurunde i hver av de tre kommunene, ble funnene analysert og presentert for den kommunale prosjektgruppen. Intervjustudiene dannet grunnlaget for prosesser og videre utvikling av prosjektet, en fasilitering som prosjektleder fra Høgskolen var ansvarlig for. Østlandsforskning har vært tilstede og dokumenterte disse samhandlingsmøtene, og rapporterte dette tilbake til prosjektleder. Vi så at etablerte samhandlingsmønstre kunne bli utfordret, blant annet ved at nye aktører ble trukket inn. Prosjektet har tatt mål av seg til å utvikle modeller gjennom tjenesteinnovasjon for en sårbar og på noen områder krevende brukergruppe. Tjenesteinnovasjonsmodellene er tenkt brukt også for andre sårbare grupper og i andre sektorer i samfunnet. Modellutviklingen presenteres i en egen, senere publikasjon av Rolf Rønning.

Til sammen foreligger det fem publikasjoner fra forskningsarbeidet:

Bjerck, M. (2017). *Tre kommuners integreringsinnsats. Dokumentasjon av det kommunale integreringsarbeidet i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Nordre Land, Vågå og Sel kommune.* (ØF-notat nr 05/2017). Lillehammer: Østlandsforskning.

Solheim, L. J & Røhnebæk, T. M. (2019). *Flyktningers møte med distriktskommuner. Delnotat 1 fra forsknings- og utviklingsprosjektet MIMRES.* Skriftserie 15/2019. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet

Bjerck, M. & Eide, T. H. (2019). *Arbeidsgiverperspektivet på integrering av flyktninger i distriktskommuner. Delnotat 2 fra forsknings- og utviklingsprosjektet MIMRES.* Skriftserie 11/2019. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet

Bjerck, M. & Eide, T. H. (2019). *Tjenesteperspektivet på integrering av flyktninger i distriktskommuner. Delnotat 3 fra forsknings- og utviklingsprosjektet MIMRES.* Skriftserie 10/2019. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet

Bjerck, M., Eide, T. H., Solheim, L. J. & Røhnebæk, T. M. (2019). *Integrering som samskaping i distriktskommuner. Rapport fra et utviklings- og innovasjonsprosjekt i kommunene Vågå, Sel og Nordre Land.* Skriftserie 09/2019. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet

1.5 Prosjektorganisering

Prosjektarbeidet er organisert med en egen styringsgruppe som ledes av Fylkesmannen i Oppland (FMO) og består i tillegg av representanter fra Nav Innlandet, Oppland fylkeskommune (OFK), IMDi indre øst, samt prosjektleder fra Høgskolen Innlandet (HINN). Styringsgruppen har hatt to møter i året.

Styringsgruppen skal sikre relevant overføring av erfaringer til andre deler av tjenesteapparatet. Derfor er det også gjennomført seminarer hvor de statlige aktører er representert sammen med representanter fra de lokale prosjektgruppene i kommunene Nordre Land, Sel og Vågå.

I kommunene er det satt ned lokale prosjektgrupper og styringsgrupper med representanter fra flere tjenester. I Nordre Land består prosjektgruppen av prosjektansvarlig (rådmann), prosjektleder (leder læringssenteret), representanter fra Nav, kommunalt boligkontor, Røde Kors, læringssenteret og flyktningetjeneste. Styringsgruppen består av rådmann, ordfører, tjenesteområdeleder velferd, leder Nav, leder Frivillighetssentralen, prosjektleder (leder læringssenteret), sekretær/koordinator (tidligere leder Nav). Det er ikke kjent hvor ofte og hvor jevnlig disse har møttes til prosjektmøter.

I Sel er prosjektet organisert i kommunal styringsgruppe som består av en overordnet prosjektleder ansatt i en 100% stilling, ordfører, virksomhetsleder kultur, virksomhetsleder læringssenter, virksomhetsleder Nav, representant fra næringslivet, representant fra bosatte flyktninger, leder Karriere Oppland, avdeling Nord- og Midt Gudbrandsdal. Det er ikke kjent hvor ofte denne gruppen har hatt møter, men i møtene som vi har vært invitert inn i (3 g i året) har ikke representanter for brukere slik vi identifiserer det i denne rapporten (flyktninger og arbeidsgivere) vært tilstede.

I Vågå har prosjektet vært organisert i styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe. Prosjektgruppa består av prosjektleder i 50% stilling (flyktningkonsulent), leder Frivillighetssentralen, leder for Nav og leder for Voksenopplæringen. Lokal styringsgruppe består av flyktningkonsulent/leder, rådmann og ordfører. Lokal referansegruppe består av ressurspersoner med kompetanse som prosjektgruppa vil benytte seg av, ved behov. Den består av leder i Bolyst prosjektet, fasilitator i prosjektet (professor ved Høgskolen Innlandet), veileder for arbeidsmarked i Nav, avdelingsleder for kultur og næring og representant for Internasjonalt råd. Det er ikke kjent hvor ofte disse har møttes til prosjektmøter.

2 TEORETISK OG METODISK TILNÆRMING

I dette kapittelet vil vi gi en beskrivelse av det teoretiske perspektivet som ligger til grunn for prosjektet. Vi snakker om sosial og kulturell kapital i integreringsprosessen, og hvordan samskaping kan bidra til tjenesteinnovasjon i det lokale integreringsarbeidet. Videre vil vi beskrive den metodiske tilnærmingen som ligger til grunn for det forskningsarbeidet som er gjort i prosjektet.

2.1 Økonomisk, sosial og kulturell kapital

Den franske sosiologen Bourdieu (1986) snakker om at vi som mennesker disponerer ulike kapitalformer som gir oss adgang til ulike samfunnsarenaer. Mens økonomisk kapital knytter seg til folks inntekt og eiendom, er sosial kapital et begrep som nyttes for å beskrive de nettverkene vi tilhører. Slike nettverk kan være familie, venner, skole, frivillighet o.l. Den tredje formen for kapital som Bourdieu snakker om, er kulturell kapital. Dette handler om å mestre de kulturelle kodene som ligger i språk, verdier, tradisjoner og vaner i et samfunn. Når vi snakker om integrering av flyktninger i norske lokalsamfunn, må vi stille spørsmålet i hvilken grad innehar flyktningene den nødvendige økonomiske, sosiale og kulturelle kapitalen? Vi vet at det er sammenheng mellom innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet og inkludering i lokalsamfunnet (Søholt et. al. 2012, 2015). Sysselsetting og arbeid er helt avgjørende for at folk skal bli selvhjulpne og økonomisk selvstendige. Samtidig vet vi at integrering også må omfatte andre forhold, som for eksempel kulturelle og sosiale forhold, for at mennesker som kommer flyttende til et sted skal bli et integrert medlem i lokalsamfunnet. Sosial kapital er noe den enkelte kan tilegne seg gjennom deltakelse i formelle og uformelle nettverk i samfunnet; gjennom venner, familie, deltakelse i fritidsaktiviteter, frivillige organisasjoner og arbeid (Bourdieu, 1986; Rønning og Starrin, 2009). Men sosial kapital er også et kollektivt gode som næringsliv, offentlige aktører og frivillige organisasjoner kan bidra til å styrke (Putnam, 2000).

Det å ha nettverk i lokal kultur og frivillighetsarbeid kan gi muligheter i det lokale arbeidsmarkedet. Vi har en antagelse om at dette mulighetsrommet er større i småkommuner og -tettsteder der arenaer og personer i større grad går over i hverandre. I dette prosjektet vil vi nettopp undersøke på hvilken måte småkommuner kan dra nytte av dette mulighetsrommet, for å utvikle sitt flyktninge- og integreringsarbeid.

2.2 Tjenesteinnovasjon og samskaping

Den teoretiske ramma for dette prosjektet er tjenesteinnovasjon gjennom samskaping. På tross av at tjenesteproduksjon utgjør omkring 80 prosent av økonomien i de fleste vestlige land (Rubalcaba 2007), er det fortsatt slik at en i offentlig sektor bruker modeller som bygger på at vi produserer varer (Vargo & Lusch, 2004; Osborne et al., 2016; Skålén, 2016). En vare (som en bil) ferdigproduseres hos en leverandør, og får sin verdi der, og så synker verdien gjennom bruk hos en kjøper (kunde). En tjeneste derimot har ingen verdi før den brukes, og den utvikles i samskaping mellom flere aktører. Verdien av tjenesten kan også økes dersom en aktivt og bevisst samhandler med de som skal bruke dem. Det er i dette møtet, i denne samhandlingen mellom forskjellige aktører, at innovasjonen skapes. Her oppstår gjensidig læring og felles eierskap (Torfing, 2013), derfor må innovasjon alltid må være en del av hverdagen hvor en hele tide leter etter bedre løsninger, metoder og rutiner.

All offentlig tjenesteyting handler om å skape verdi for brukerne (Bason et. al., 2009). Ved å involvere brukerne systematisk i utformingen av nye løsninger får kommunene innsikt i hvordan brukerne selv oppfatter tjenestene, og om de dekker deres faktiske behov. Gjennom systematisk brukerinvolvering og samskaping skal en få til bedre koordinering av tjenesteapparatet og mer individuelt tilrettelagte tiltak. Profesjonell kunnskap er viktig, men det er helt avgjørende å få med brukerne i utformingen av sitt eget hjelpetilbud. Så kan det være nødvendig å justere dette mot annen kunnskap, men det må skje etter grundige avveininger. Akkurat som verdien av undervisning blir best med eleven/ studentens aktive medvirkning, er vårt premiss at integrering av flyktninger best skjer gjennom aktiv medvirkning, slik at det blir individuelt tilpasset.

Der vi på norsk bruker begrepet samskaping, er det i den internasjonale forskningslitteraturen to begreper: co-production og co-creation. Disse to begrepene brukes ofte synonymt, men flere påpeker behovet for å nyansere og presisere de, fordi de har opphav i ulike teoritradisjoner. Innenfor forskning på offentlig styring og forvaltning har en primært brukt begrepet samproduksjon (co-production), mens co-creation begrepet er mer knyttet til tjenesteforskning med forankring i privat sektor.

Den statsvitenskapelige versjonen av co-production har sin opprinnelse i Ostrom (1972, 1996) som var opptatt av at borgere og brukere av offentlige tjenester måtte aktivt involveres, ikke bare konsulteres, i utvikling, design og levering av offentlige tjenester. Dette har blitt videreført av flere teoretikere og utformet i ulike retninger, men hovedtanken er at samproduksjon er et verktøy som offentlige myndigheter kan velge å ta i bruk for å utvikle og levere tjenester som møter brukernes behov og som dermed gir bedre treffsikkerhet. Samproduksjon kan imidlertid skje på ulike måter, i ulik grad og på ulike nivåer (Osborne m.fl., 2016), men det er noe som skjer gjennom aktiv og frivillig involvering.

Innenfor tjenesteforskning som er mer empirisk basert på kommersielle tjenester, har samproduksjon vært brukt på en annen måte: Her forstås samproduksjon som et grunnleggende og uunngåelig trekk ved tjenesteyting. Tjenester er pr. definisjon samproduksjon; mottakere av

tjenester fungerer som medprodusenter enten de ønsker det eller ikke. Denne tenkingen er spesielt videreutviklet i teorier om tjenestelogikk (Skålén, 2016; Vargo & Lusch, 2008). Tjenestelogikken ser på tjenester som samskaping av verdi, som forutsetter en forståelse av mottakeren som medprodusent. I denne tenkingen blir ikke samproduksjon noe man legger til for å forbedre tjenestene, det fremheves i stedet som et premiss som har implikasjoner for hvordan man velger å jobbe med tjenesteyting. I tjenesteyting som er preget av mye direkte personlig kontakt mellom mottakere og tjenesteapparat, slik som i arbeidet med minoritetsspråklige, vil mottakeren i høy grad være en medprodusent, men det betyr ikke nødvendigvis at det samskapes verdi. Tjenester forstått som samproduksjon kan lede til samskaping av verdi, men også til samdestruksjon (co-destruction) av verdi (Echeverri & Skålén, 2011). Utfordringen ligger i å jobbe med samproduksjon på måter som gjør at det samskapes verdi.

Vi har definert samskaping som prosesser der man bringer sammen ressurser fra tjenesteapparatet, brukere, frivillige og arbeidsgivere, for å utvikle løsninger i fellesskap. En kan skille mellom samskaping på ulike nivåer; individuell, gruppe og kollektiv (Nabatchi et.al. 2017). Individuell samskaping viser til den individuelle relasjonen mellom den tjenesteansatte og tjenestemottaker. Eksempler på dette er lærer – elev-relasjonen, psykiater –pasient-relasjonen. Når vi snakker om samskaping på gruppenivå ser vi for oss at tjenesteansatt jobber opp mot en gruppe brukere, som for eksempel at skoleadministrasjonen jobber mot en gruppe autistiske barn i skolen. Det å jobbe mot hele gruppen vil også få betydning for den enkelte bruker. I kollektiv samskaping jobber tjenesten mot flere aktører med ett eller flere interessefelt. Kollektiv samproduksjon rettes mot forskjellige medlemmer i samfunnet med mål om å produsere noe som kommer hele lokalsamfunnet til gode (Nabatchi et.al. 2017). I MIMRES-prosjektet er vi opptatt av hvordan vi kan styrke flyktingenes sosiale og kulturelle kapital gjennom å få flere aktører med inn i integreringsprosessen. En søker å legge til rette for integreringsprosesser som samskappingsprosesser for levedyktige distriktssamfunn.

I dette prosjektet er fokuset mot gruppen flyktinger. Selv om flyktinger ikke er en homogen gruppe, men et mangfold av mennesker med ulike behov og ønsker, har flyktinger noen felles interesser og behov slik som språkopplæring, biveiledning, arbeidslivstilknytning og integrering. Samproduksjonen i dette prosjektet handler om at flyktingenes opplevelser og erfaringer er blitt formidlet tilbake til tjenesteapparatet, som har forsøkt å justere tjenestetilbudet og tilrettelegge for mer individuelle kvalifiseringsløp. I litteraturen beskriver en dette som at samproduksjonsaktiviteten rettet mot gruppen også kan gi personlige fordeler for de som er en del av den gruppen en arbeider med (Nabatchi et al. 2017).

2.3 Metodisk tilnærming

Utviklingsprosjektet har foregått på flere nivåer, og det har vært organisert med flere nivåer (jfr pkt 1.5). Forskingen har i hovedsak konsentrert seg om det som skjer på mikronivået, i form av intervjuer og observasjoner av flyktinger, arbeidsgivere og ansatte. Prosjektet er basert på en

kvalitativ metodisk tilnærming ved bruk av dybdeintervjuer, gruppeintervjuer, observasjoner og dokumentstudier. Intervjuene har fulgt en intervjuguide, tilpasset de ulike informantgruppene (se vedlegg 1, 2, 3), og er i hovedsak gjennomført ansikt til ansikt. Noen av arbeidsgiverintervjuene er gjennomført som telefonintervjuer. Intervjuene er tatt opp med diktafon, og transkribert.

2.3.1 Informantgrupper

Vi har intervjuet representanter fra tre informantgrupper, i hver av de tre kommunene. Dette er tjenesteapparatet (Nav, flyktningetjenesten og læringscenteret), arbeidsgivere (her inngår både offentlige og private arbeidsgivere) og brukere (altså flyktninger som er i eller som nylig har gjennomført Introduksjonsprogrammet).

Sterkt oppfordret av de tre kommunene har vi valgt å legge opp til dybdeintervjuer av et utvalg flyktninger i hver kommune. Det finnes ikke så mye forskning som er basert på dybdeintervjuer av flyktninger, men det finnes et utvalg bachelor- og masteroppgaver. Flyktninger er ikke en homogen gruppe, men et mangfold av mennesker med ulike behov og ønsker. I dette prosjektet tar vi utgangspunkt i flyktningene selv, og de ønsker, behov og opplevelser de har av det kommunale tjenesteapparatet. Tilnærmingen er i tråd med indikatorarbeidet for integrering som er gjennomført i EU. Søkelyset er rettet mot sosial inkludering og temaer som tilhørighet, og tillit til myndigheter og andre, står sentralt (IMDi 2010a). Det er vesentlig å få informasjon om hva som er viktig for flyktningene, og hva som mangler i den oppfølgingen de får av kommunen. Flyktningene er intervjuet ansikt til ansikt, fortrinnsvis på læringscenteret hvor de har oppholdt seg. Det var to forskere til stede i intervjuene av alle flyktningene.

Skal vi lykkes med å integrere flyktninger i lokalsamfunnene, er det viktig å ha tilstrekkelig kunnskap om arbeidsgivernes situasjon, for å kunne matche flyktninger og arbeidsgiveres behov. Vi vet vi at det å ha god kunnskap om arbeidsgivernes behov og ønsker er avgjørende for å lykkes med praksisutplassinger og senere rekruttering av flyktninger i arbeidslivet (Bjerck et al. 2018). Stort sett har vi oppsøkt arbeidsgiverne og gjennomført intervjuene ansikt til ansikt, men i tilfeller der det har vært vanskelig å få til slike avtaler har vi gjennomført intervjuene på telefon.

Tjenesteapparatet omfatter ansatte i Nav, flyktningetjenesten og læringscenteret. Vi har intervjuet de ansatte i de tre tjenesteområdene som arbeider med flyktninger i Introduksjonsprogrammet. Intervjuene er gjennomført både som individuelle- og gruppeintervjuer, og med unntak av ett er alle intervjuer med tjenesteapparatet gjennomført ansikt-til-ansikt. Gruppeintervjuene er gjennomført innenfor tjenesteområdet, det vil si med Nav-ansatte for seg og ansatte fra læringscenteret og flyktningetjenesten for seg. Til sammen er 55 informanter intervjuet. Disse fordeler seg slik på de tre kommunene:

Tabell 1 Informantgrupper og antall

	Nordre Land kommune	Sel kommune	Vågå kommune	Antall informanter totalt
Tjenesteapparatet	7	9	5	21
Næringslivet	6	7	6	19
Brukere	6	5	4	15
Antall totalt	19	21	15	55

3 FLYKTNINGER SOM RESSURSER I DISTRIKTSKOMMUNER

I dette kapittelet vil vi presentere de tre kommunenes prosjektplaner, slik de selv beskriver dem i et plandokument fra 2016, med bakgrunn, innhold, og mål. Alle de tre kommunene har fått skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Oppland til prosjektet «Flyktninger som ressurs». De uttalte målene fra Fylkesmannen er at innen prosjektutgangen skal 70 prosent av de som har fullført introduksjonsprogrammet gå ut i videre utdanning eller arbeidsliv.

3.1 Nordre Land kommunes prosjekt

3.1.1 Bakgrunn

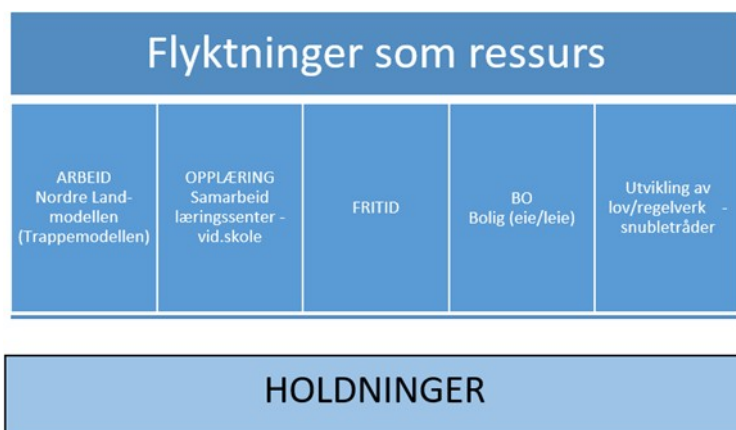
Bakgrunnen for Nordre Lands prosjekt er at mange kommuner i Oppland har nedgang i folketallet og en aldrende befolkning. Likevel ses mottak av flyktninger i arbeidsfør alder ofte som et problem og ikke som en ressurs. Det ønskes i prosjekt å utvikle en ressursmodell i to/tre kommuner –og å snu denne holdningen og se på flyktninger som en ressurs både i arbeids- og samfunnsliv.

For å få til dette ønsker Nordre Land å få mulighet til å bruke dagens stønadsordninger/tjenester målrettet og fleksibelt med mål om at det skal gis hjelp som er individuelt tilpasset. I prosjektplanene heter det: «Utgangspunktet må være at stønadsordningene og tjenestene brukes til å realisere målet om arbeid og/eller utdanning. Samarbeid med alle gode krefter i lokalsamfunnet, som næringsliv og frivillige organisasjoner er sentralt. Organisasjonene og frivillige er nettverksbyggere, kontaktskapere og formidler holdninger. Dette bidrar til forståelse av og opplæring i det norske samfunnets skrevne og uskrevne regler.» Dette betyr at kommunen må arbeidet innovativt, altså å finne nye løsninger på eksisterende utfordringer.

3.1.2 Prosjektets innhold

Innholdet i prosjektet ligger innenfor kommunens områder ARBEID, OPPLÆRING, FRITID og BO. I tillegg ønsker kommunen at det skal avdekkes forhold innen lov/regel- og avtaleverk som kan være til hinder for integrering. Innenfor området arbeid jobber kommunen med Nordre Land modellen, innen opplæring ønskes det utprøving av et forberedende år på videregående skole. Fritid er en viktig arena for å skape rom for å møte andre, mens bo er en viktig arena for å få på plass ulike virkemidler for å bli selvstendige boligeiere og fortsette å bo på kommunen.

Modellen prosjektet jobber ut ifra ser slik ut:



Holdninger ligger i denne modellen som grunnleggende for alle de fem områdene kommunen skal jobbe med. I prosjektbeskrivelsen heter det: «For å fremme integrering er det viktig å arbeide med holdninger i hele kommunen, og er en viktig del av prosjektet for å fremme deltakelse i samfunnslivet. Fremmedfrykt og ekskludering er ikke uvanlige å møte, og dette gjelder alle parter. For å bli en integrert innbygger i Nordre Land er det viktig å bli møtt, og bli ønsket inn. Å skulle legge vekk hele sin bakgrunn og kultur og bli som «oss» er ikke integrering, men å bli møtt, sett og hørt og oppleve at man har en egenverdi som menneske vil føre til inkludering.»

Målsetting for holdningsarbeidet er at det skal «foreligge en strategi for et holdningsretta arbeid som skal bidra til at innbyggerne ser flyktninger som ressurs, og som kan brukes innenfor prosjektets søyler; Arbeid, opplæring, fritid, bo og politisk utvikling.»

Arbeid

I kommunens planer kobles flyktnings suksess på arbeidsmarkedet med norskkunnskaper og generell samfunnskunnskap, men også kulturell bakgrunn og egne ambisjoner, kombinert med arbeidslivets grad av åpenhet for etniske minoriteter. Skal bosatte flyktninger bli en ressurs i lokalsamfunnet forutsetter det at de er i arbeid og er selvforsørgende, eller er i et utdanningsløp som gjør at de kommer i arbeid. For å få til dette vil kommunen anlegge en bred strategi for å bidra til at flyktninger kommer seg ut i arbeid, og her har mange instanser et ansvar. I planene trekkes det frem at kommunen via læringscenteret, egne næringsrådgivere, Nav og andre instanser med kontakt med arbeidsgivere kan oppfordre til å ta inn flyktninger på utprøving og praksis, og stimulere til dette. Det jobbes på tre nivåer i prosjektet:

Nivå 1: I dette prosjektet er Nordre Land-modellen, eller Trappemodellen, utprøvningsobjektet. Nordre Land-modellen er et eget selvstendig prosjekt som er påbegynt. Prosjektet har egen prosjektplan (se mer i Bjerck, 2017). Prosjektet «Flyktning som ressurs» retter seg i hovedsak inn mot å få på plass tjenester som gjelder å koordinere og samordne kommunale tjenester og enheter, og utarbeide samarbeidsrutiner mellom bestiller og tjenesteleverandør. I dette arbeides

det inn mot et samarbeid med ASVO, Landmo og andre kommunale enheter for å kombinere arbeidspraksis med språkopplæring. Tanken er å kunne videreutvikle dette til også å omfatte samarbeid med ordinært næringsliv.

Nivå 2: Tidlig avklaring. Samarbeid mellom læringscenteret/flyktningenesten og Nav er avgjørende for å lykkes med tidlig avklaring. Her ligger samarbeidsavtalene mellom tjenesteområdene til grunn. Målsettingen med avklaringen er at den bosatte skal ha en individuell tilrettelagt plan for ulike opplærings-, utdannings- og arbeidsrettede aktiviteter i introduksjonsperioden.

Nivå 3: Overgang mellom introduksjonsprogram og Nav som ordinær arbeidssøker kan for noen være vanskelig. I tillegg er bruk av statlige virkemidler/tiltak en faktor som er rammestyrkt og det må prioriteres mellom ulike målgruppe, både blant arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Samarbeidet med Nav tidlig etter bosetting skal danne grunnlag for at overgang til Nav som ordinær arbeidssøker går som et tidlig planlagt løp og som en del av den individuelle planen. I dette skal statlige virkemidler eller tiltak brukes målrettet.

Opplæring

Nordre Land læringscenter og Dokka videregående skole ligger i samme lokasjoner, og prosjektet har som hensikt å styrke samarbeidet mellom disse enhetene, og sikre bedre tilrettelegging og gjennomføring for minoritetsspråklige elever i videregående skole. Prosjektplanen peker på at læringscenteret og videregående skole har en felles erfaring med at unge, med eller uten tidligere skolegang, begynner på ungdomsskolen eller læringscenteret, og får for kort tid der til å kunne få uttelling for videregående opplæring. I tillegg er det flere av dem som har det siste året på grunnskoleutdanninga, som ikke er rede for å bestå videregående i alle fag, men som kunne tatt noen fag, for eksempel programfag, og fortsatt norskopplæringen på læringscenteret.

Dokka videregående meldt interesse for å etablere et tilbud om forberedende år til videregående skole, som regnes som et år 0 og ikke telles innenfor ordinær rett til videregående opplæring. Prosjektplanen peker på at et slik kombinasjonsår vil gavne elevene og trolig gi økt gjennomføring i videregående skole for minoritetsspråklige elever. Thor Heyerdahl- prosjektet i Larvik har hatt god erfaring med dette i en årrekke. Det ønskes derfor å prøve ut en slik ordning, og ved at læringscenteret og videregående har lokaler vegg i vegg, er infrastrukturen godt tilpasset.

Fritid

I Nordre Lands prosjektplaner pekes det på fritiden som en viktig del av hverdagen for å bli integrert; både for barnefamilier og for enslige. Å delta på ulike lag og foreningers aktiviteter er arenaer som er viktige rom der relasjoner etableres og språkferdigheter utvikles og som tillegges vekt i prosjektarbeidet. Fra før er det Røde Kors som driver mye av det frivillige arbeidet rettet mot flyktninger i Nordre Land. I tillegg har idrettslaget mange barn med i ulike grupper. Det er fortsatt et stort potensiale med å få med flere frivillige lag og enkeltpersoner, spesielt for å få aktiviteter rettet mot enslige voksne, og unge i alderen 13-25. Målsetningene her er å få flere lag

og foreninger aktive i frivillig arbeid med inkludering av flyktninger og å få flere unge i alderen 13-25 og enslige voksne som deltakere i lag og foreninger

Bo

Utfordringene som beskrives i kommunens prosjektplaner er forholdet mellom eie og leie, hvor Husbankens virkemidler samt kommunenes muligheter til å yte startlån med mål om å eie bolig er for dårlig utnyttet. Utfordringen er også at det har vært lite boliger på markedet for å leie og eie. Prosjektplanen inkluderer at det skal ses på hvordan flyktninger tidligere kan bli eiere av egne boliger. Dette vil være et virkemiddel for å få dem til å forbli bosatt i kommunen og for å motivere flyktninger til å være målrettet mot å bli økonomisk selvhjulpne. Ved å kjøpe egen bolig får de eierskap i forhold til sitt nærmiljø og gir en motivasjon til å vedlikeholde egen bolig. I tillegg har flere av flyktningfamiliene vært mange år på flukt og av den grunn er det spesielt viktig at barna får et trygt og stabilt boforhold.

Målsettinger som listes i prosjektplanen er: a. Aktiv bruk av tilskudd fra Husbanken til bygging av flyktningeboliger. b. Bevisst bruk av startlån og tilskudd til etablering i det boligsosiale arbeidet der bosatte flyktninger er en viktig målgruppe. c. Utarbeide samarbeidsrutiner mellom boligkontor og læringscenter om å fange opp aktuelle private utleieboliger.

Utvikling av lov- og regelverk

Kommunens prosjektplaner innebærer til sist å fange opp snubletråder i gjeldende lov-, regel- og avtaleverk som kan være til hinder for «rask og god integrering» Disse snubletrådene er det viktig blir samlet opp og at det blir gjort vurderinger slik at lov- og regelverk ikke skal være til hinder for å få flyktninger og innvandrere raskt. Kommunen ønsker å løfte opp slike snubletråder for å finne løsninger, og eventuelt endringer i lov/regelverk. Dette skal jobbes med innen alle områdene skissert ovenfor.

3.1.3 Overordnede målsettinger

Følgende overordnede målsettinger er satt av Nordre Land kommune prosjektet:

- Arbeidsinnvandring og flyktninger er en ressurs for vår region, og det skal sikres at flere bosatte flyktninger blir boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsprogram.
- Utvikle en modell for integrering av flyktninger i arbeidsliv og sivilsamfunn ved hjelp av samarbeidsdrevet innovasjon.
- 70 prosent overgang til arbeid/utdanning etter gjennomført introduksjonsprogrammet

Holdninger skal gjenspeiles innen alle fem områdene:

- Arbeidet rundt integrering og inkludering av flyktninger er løftet opp i alle politiske partier i Nordre Land.
- Det arbeides aktivt med holdningsskapende arbeid i befolkningen

Målsetting arbeid:

- Innen 6 måneder skal alle være kartlagt og individuell plan skal være utarbeidet.
- Tidlig avklaring og felles kartlegging for utarbeiding av individuelle plan for deltaker i introduksjonsprogram
- Lavterskeltiltak «Nordre Land modellen» brukes bevisst i introduksjonsprogrammet der arbeid og opplæring kombineres
- Bevisst bruk av individuell plan i planleggingen av overgang fra Introduksjonsprogram til å bli ordinær arbeidssøker. Statlige arbeidsmarkedstiltak/-virkemidler prioriteres mot målgruppa.

Målsetting opplæring:

- Gjennomføre grunnskoleopplæring slik at de er rustet til å gjennomføre videregående opplæring.
- Legge bedre til rette for integrering av minoritetsspråklige elever i videregående opplæring
- Utarbeide samarbeidsmodell slik at flere elever med minoritetsspråklig bakgrunn gjennomfører videregående skole

Målsetting fritid:

- Flere lag og foreninger er aktive i frivillig arbeid med inkludering av flyktninger
- Flere unge i alderen 13-25 og enslige voksne er deltakere i lag og foreninger

Målsetting bolig (eie/leie):

- Aktiv bruk av tilskudd fra Husbanken til bygging av flyktningeboliger.
- Bevisst bruk av startlån og tilskudd til etablering i det boligsosiale arbeidet der bosatte flyktninger er en viktig målgruppe.
- Utarbeide samarbeidsrutiner mellom boligkontor og læringscenter om å fange opp aktuelle private utleieboliger.

Målsetting politikkutvikling og regelverkrevisjoner (Snubletråder)

- Identifisere områder for politikkutvikling og regelrevisjoner

Dette gjenspeiler de ulike målsetningene innenfor de fem områdene som prosjektet «Flyktning som ressurs» skulle jobbe innenfor i prosjektperioden 2016-2018 i kommunen Nordre Land.

3.2 Sel kommunes prosjekt

3.2.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for «Flyktning som ressurs» i Sel kommune er deres synkende folketall. Kommunen trenger både flere innbyggere og flere yrkesaktive og anser mottak av flyktninger for å være et grep for å følge opp dette målet. Kommunen har de siste årene økt bosettinga og mener selv de har blitt et flerkulturelt samfunn. I prosjektplanene pekes det på at dette i større grad enn i dag må gjenspeiles i den kommunale organisasjonen og i lokalsamfunnets møte med andre kulturer og bosatte flyktninger og innvandrere. Tallet på andel introduksjonsdeltakere som har gått over i arbeid eller utdanning er lavt og som det heter i prosjektplanene «vil over tid bli en utfordring for lokalsamfunnet og for kommunens økonomi».

Sel kommune har vedtatt en plan for integrering og involvering, der målet er å bygge en felles integreringskultur i hele kommunen. Dette blant annet for å møte fraflytting fra kommunen og heve andelen som går fra introduksjonsprogrammet til arbeid eller utdanning. Planen, *Det Flerkulturelle Sel*, involverer og utfordrer offentlig virksomhet, næringsliv og frivillig sektor i kommunen. Prosjektet «Flyktning som ressurs» må samordnes med innfasing av mål og tiltak i den planen som har fått navnet *Det flerkulturelle Sel*.

Prosjektplanene for «Flyktning som ressurs» er «Samhandling mellom kommunale virksomheter, ulike offentlige etater, næringslivet og med ideelle organisasjoner, skal være hovedfokus for vårt arbeid. Arbeidet skal være basert på tettere dialog med og involvering av flyktningene selv.» Samskaping står altså i fokus for Sel kommune, og i tillegg skal de etablere modeller for dette: «Gjennom en samordnet og nytenkende tilnærming skal styrke kommunens arbeid med bosetting og integrering av flyktninger. Gjennom samarbeid skal vi komme fram til modeller som fjerner snubletråder som forhindrer eller motvirker god integrering. Resultatene skal ha overføringsverdi til andre kommuner.»

I prosjektet skal kommunen finne gode løsninger for tilpasning av sitt integreringsarbeid som baserer seg på kompetanse og erfaring fra andre sammenlignbare kommuner: «Erfaringer og impulser fra andre kommuner skal deretter drøftes sammen med den kompetansen vi selv har i Sel kommune. Vi må se løsninger i takt med tiden og det lokalsamfunnet vi lever i, for på denne måten kartlegge og ta tak i de mulighetene vi har.»

3.2.2 Prosjektets innhold

Prosjektets formål, slik det fremgår av prosjektplanene for «Flyktning som ressurs» er å prøve ut hvilke tiltak, og kombinasjon av tiltak, som gir best mulig måloppnåelse i forhold til målene angitt nedenfor. I dette er utprøving av en forbedret samhandling mellom kommunale virksomheter og mellom kommunen og de andre aktørene, blir sentrale tiltak. Tiltakene vil blant

annet bli hentet fra Tverssektoriell handlingsplanen i [Det flerkulturelle Sel](#). Planen ble vedtatt av kommunestyret 20.mars 2017.

Prosjektplanen «Flyktning som ressurs» gjengir kritiske suksessfaktorer for prosjektet:

- Kartlegging av hva som må til for å bli en attraktiv bosettingskommune.
- Tidlig kartlegging av formalkompetanse, realkompetanse og interesser.
- Kommunen sjølv og øvrig arbeidsliv må åpne dørene slik at flyktninger kan få arbeidspraksis og språktrening.
- Sikre inntektskilder til de aktuelle inn i arbeidspraksis og språktrening.
- Mer bruk av midlertidig lønnstilskudd.
Den arbeidssøkende blir ansatt på ordinære lønns- og arbeidsvilkår av arbeidsgiver. Normalt inntil ett år, men opptil 3 år ved nedsatt arbeidsevne. Tilskuddssats etter vurdering med forventning til gradvis reduksjon. Ordningen vil gjøre det lettere for arbeidsgiver å ansette flyktninger og andre med særskilte behov.
- Politisk forankring i kommunen og i næringslivet, og vilje til å integrere/inkludere bosatte flyktninger og innvandrere.
- Felles ansvar og mål som legger opp til godt samarbeid på tvers av sektorer / etater, ulike forvaltningsnivå og mellom det offentlige og private.

Disse ligner mye av prosjektplanene som var planlagt i Nordre Land, med fokus på tiltak, politisk forankring og samarbeid på tvers. Samskaping står derimot ikke like sterkt i planene gjengitt i dokumentet. I hovedaktiviteter fremover søkes det likevel mot ulike tjenestemottakere i kommunen ved ulike oppgaver som skal gjøres i prosjektperioden:

Gjøre kartlegging av hva som må til for å bli en attraktiv bosettingskommune

- Intervju
- Samtaler i gruppe
- Spørreundersøkelse

Arbeid og utdanning

- Fokus på enkeltindividet for meningsfylte oppgaver.
- Arrangere temakurs: IT, matlaging osv.

Økt fokus på mentorordningen

- Hospitering i skole.
- Opprette faggrupper/refleksjonsgrupper.
- Evt samarbeid med Giax.

«Regime for inntektssikring» for de som skal ut i praksis

- Nav
- Utfordre fylkesmannen/ Nav om midler til inntektssikring for de som skal ut i praksis.

Kommunen spesifiserer i planen at dette arbeidet vil foregå gjennom møtevirksomhet med erfaringsdelinger og informasjonsarbeid, i tillegg til konkrete oppgaver. Det vil også bli aktuelt å koble på andre personer og lage arbeidsgrupper. Det kan bli aktuelt å knytte til seg ressurspersoner som bindeledd mellom flyktingene og de ulike etatene i prosjektgruppen, for å ivareta brukerperspektivet. For å finne svaret på problemstillingen «Hva må til for at Sel kommune skal være førstevalg for bosetting?» blir kartlegging og samtaler med allerede busatte i kommunen vesentlig.

3.2.3 Overordnet målsetning

Formålet med prosjektet «Flykting som ressurs» er å finne ut hva som må til for at Sel kommune skal bli førstevalg ved bosetting. Sel skriver i planene at de opplever at de ikke har nødvendig kvalitet på kartlegginga av flyktingenes bakgrunn, interesser og forutsetninger. Rask kartlegging av formalkompetanse – sammen med et system for kartlegging av realkompetanse gjennom arbeidspraksis – identifiserer de som «trolig den viktigste enkeltfaktoren for å styrke integreringsarbeidet i Sel». Den overordnede målsetningen om «mer og bedre kunnskap om den enkelte flyktingen» mener kommunen vil gi et bedre grunnlag for samhandlinga mellom flyktingen og det kommunale tjenestetilbudet, og mellom tjenestetilbyderne innbyrdes. I dette har de følgende konkrete mål de jobber ut ifra i perioden 2017-2020.

- Gjennom tidlig kartlegging etter bosetting styrke kvaliteten på kunnskapen om flyktingens bakgrunn, interesser og forutsetninger.
- Videreutvikle modeller for integrering i arbeidsliv og lokalsamfunn.
- Øke andelen med overgang til arbeid og utdanning til 70 % etter gjennomført introduksjonsprogram.
- Øke andelen introduksjonsdeltakere som fortsatt bor i Sel 5 år etter bosettinga fra 44 % i 2017 (bosatt i 2012) til 60 % i 2019.

samarbeid med de andre kommunene i prosjektet

Prosjektet går ut 2019. I den perioden ønsker Sel kommune å samarbeide med de to andre kommunene i prosjektet, ved å ha møtepunkter med Vågå og Nordre Land. Planen omfatter også at det jevnlig møtes i den kommunale styringsgruppa, f.eks. 4 møter/år. Vågå kommunes prosjekt

3.3 Vågå kommune

3.3.1 Bakgrunn

Vågå kommunes plandokument «Flyktning som ressurs» har som utgangspunkt at de har bosatt flyktninger i mange år og har ambisjoner om at flere skal bli boende og etablere seg på lang sikt i kommunen. Kommunens plandokument peker på at bosetting av flyktninger er viktig i et lokalt utviklingsperspektiv, «mellom anna ved å bremse folketalsnedgang i distrikta og dermed beholde nivå på kommunal økonomi knytt til tjenester, auke talet innbyggjarar i ung- og arbeidsfør alder, og som deltakarar og bidragsytarar elles i lokalmiljøet.» Det pekes på et paradoks i at flyktninger likevel blir sett på som et problem og ikke som en ressurs i arbeids- og samfunnsliv.

Prosjektet «Flyktning som ressurs» i Vågå er en spisset videreføring av Bulyst-prosjektet «Inkludering i Vågå» (2013–2015) som omhandla mål om å øke inkludering, trivsel, folkehelse og stedstilknytning i bygda. Her var det særlig fokus på familier, barn og unge. Bulyst-modellen har fått status som fagplan under Vågås kommuneplan (2015–2027) og omfatter tverrsektorielt samarbeid, rutiner og prosedyrer rundt bosettingsarbeidet og inkludering i samfunnslivet med Frivilligsentralen, lag og foreninger. Kommunen skal bygge videre på dette gjennom «Flyktning som ressurs» med et målrettet fokus på kvalifisering til arbeid og utdanning for voksne bosatte flyktninger. Plandokumentet omtaler sektorovergripende samarbeidsdrevet innovasjon, og har som målsetning å styrke samarbeidet mellom offentlig sektor, privat næringsliv og frivillig sektor for å få til et helhetlig integreringsarbeid.

Kommunen ønsker å etablere en rød tråd fra introduksjonsprogram til videre arbeid eller utdanning. Prosjektplanen identifiserer flere utfordringer for flyktninger til å kvalifisere seg til arbeid og utdanning i regionen: a) vanskelig å benytte seg av voksenrett (rett på videregående opplæring for voksne) fordi dette opplegget tilbys deltid på kveldstid på Otta eller Vinstra for minoritetsspråklige voksne. Tidspunktet for slike tilbud, samt hensyn til familieliv, manglende kollektivtilbud, sertifikat og/eller privatbil gjør det vanskelig å benytte seg av et slikt tilbud. b) det finnes foreløpig ikke et yrkesfaglig voksenopplæringstilbud for flyktninger Nord-Gudbrandsdalen, c) Dagens spesialiserte arbeidsmarked, krav om dokumentasjon på utdanning, fagbrev eller annen arbeidserfaring fra heimlandet som er vanskelig å få bekreftet, d) Manglende arbeidsplasser for ufaglærte. Samlet gjør disse utfordringene at svært få voksne får jobb og blir økonomisk selvstendige etter to år med introduksjonsprogram i Vågå. For enkelte er det en svært lang vei fra introduksjonsprogram til lønnet arbeid. Dette gjelder spesielt kvinner uten skolegang og/eller erfaring fra lønnet arbeidsliv, ifølge plandokumentet.

I prosjektet skal de derfor se på mulighetene for økt arbeidsretting tidlig i bosettingsarbeidet og hvordan kommunen kan «utvikle individuelle arbeidskvalifiserende løp ved fleksibel nyting av dagens stønadsordningar og arbeidsmarknadstiltak.»

3.3.2 Prosjektets innhold

Plandokumentet «Flyktning som ressurs» omfatter arbeid med utfordringer i Vågå kommunes introduksjonsprogram. Kommunen ønsker en større arbeidsretting og et bedre tverrsektorielt samarbeid, spesielt for en effektiv individuell kartlegging av den enkelte deltakers bakgrunn og kompetanse. Planen spesifiserer følgende fokusområder:

- et elektronisk fagsystem som Vaksenopplæringa (VO) Flyktningkontoret (FK), og Nav sammen kan få tilgang til og bruke.
- bedre samarbeidet med karrieresenteret på Otta og gjøre en tidligere karriereveiledning
- næringsliv og lokale bedrifter i introduksjonsprogrammet som aktiv aktør for individtilpassede språkpraksisplasser og muligheter for arbeidsrettet introduksjonsprogram.
- godt samarbeid med frivillige i bygda og sosial nettverksbygging for de bosatte - arbeid blir i stor grad skaffa gjennom sosiale nettverk og relasjoner

I plandokumentet identifiseres følgende innhold i prosjektets aktiviteter:

Kartlegging og karriererettleiing- tidlig innsats

- Skrive ei forpliktande samarbeidsavtale for rutinar mellom Arbeids- og velferdsetaten (lokalt Nav kontor), Flyktningkontor og Vaksenopplæringa. Denne skal vere spesifisert med rollefordeling iht. tidleg innsats, kartlegging av den busette si bakgrunn, kompetanse og vegen vidare med arbeidsretta tilnærming
- Etablere eit system for meir effektiv kartlegging hjå offentlege/kommunale tenester
 - Sjå på moglegheit for etablering av felles fagsystem for bruk for Nav, FK og VO arbeide med same informasjon og effektiv kartlegging av den busette
- Betre rutinar for IP-samtalar (individuell plan) som eit målretta verktøy/planverk for kvalifisering til arbeid og utdanning (VO, FK og Nav). Samt styrke intro-deltakars eigarforhold til sin plan og sine målsettingar
- Utvikle tettare samarbeid med regionale aktørar for tidleg karriererettleiing. Inkl. Karrieresenteret på Otta.

Heilskapleg og målretta arbeidskvalifisering med sikte på fagbrev og anna dokumentert kompetanse

- Styrke språk- og arbeidspraksisplassar gjennom betre samarbeid med næringslivet lokalt og aktuelle kommunale tenesteområde
- Utarbeide og i igangsette fleksibel ordning for arbeidskvalifisering med fokus på arbeidspraksis, nytting av stønadsordningar og yrkesretta kurs
 - Denne ordninga må vere tverrsektoriell, inkludere næringslivet, vere forpliktande og det må føreligge klår rollefordeling

- Samarbeide tettare med friviljugsentralen om ei behovsprøvd «mentor»/»fadderordning» med fokus på sosialt nettverk

Prosjektet skal gjennomførast i perioden 2016–2019 og skal hovedsakelig bestå av to faser:

Fase 1: Kartlegging av lokal situasjon og praksis, og moglegheiter ift. utfordringsbildet. Systematisering og analyse som utgangspunkt for vidare prosjektplan og budsjett.

Fase 2: Samarbeidsdrevet innovasjon med aktuelle aktørar.

3.3.3 Overordnet målsetning

På bakgrunn av utfordringsbildet skissert ovenfor har prosjektet en hovedmålsetning og to delmål:

Vi skal sjå flyktningar som ressursar i lokalt arbeids- og samfunnsliv, og gjennom heilskapleg integrering i kommunen skal vi få fleire busette flyktningar raskt ut i arbeidskvalifiserande løp, inkl. vidare utdanning.

I dette har Vågå kommune følgende to delmålsetninger:

- Utvikle modell for integrering i arbeidsliv og sivilsamfunn ved hjelp av samarbeidsdrevet innovasjon og lage ei sektorovergripende verktøykasse
- 70 prosent overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram.

Prosjektet skal jobbe for å styrke innsatsen fra introduksjonsprogrammet til vidare målrettet arbeidskvalifisering, med grunnlag i både individuell kartlegging og behov i lokalt arbeidsmarked. Prosjektet vil fokusere på helhetlige tjenester som innebærer:

- Betre og tidlegare tverrfagleg samarbeid mellom kommunale tenester og Nav overgang frå introduksjonsprogram og vegen vidare
- Styrke samarbeid med private og offentlege arbeidsgivarar og nytting av dagens stønadsordningar og arbeidsmarknadstiltak (Nav).
- Samarbeide med andre kommunar og det regionale arbeidsmarknaden for å få fleire ut i kvalifiseringsløp som gjev fagbrev gjennom arbeidspraksis. Særskild aktuelt innan fagfeltet helse og omsorg
- Betre dialog med regionalt karrieresenter om behov og tilbod

3.4 Møter og fasilitering i de tre kommunene

De tre kommunene har hatt hver sin prosjektgruppe (se deltakere 5.1) i det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs». Hver av kommunene har hatt ulike typer samlinger som har vært fasilitert av Rolf Rønning og dokumentert av forskerne Trude Hella Eide og Mari Bjerck. Det har ikke vært lagt opp til en følgeevaluering i prosjektet, og forskerne har heller ikke hatt tilgang til prosessene som har foregått i møtene mellom møtene. I dette delkapitlet gjøres det kort rede for møtene og samlingene som har vært gjennom prosjektperioden.

Trude Hella Eide har i hovedsak fulgt møtene i Nordre Land kommune. Mari Bjerck har i hovedsak fulgt møtene i Vågå og Sel kommune. Kommunene har til sammen hatt 18 møter, hvorav Vågå har hatt 8 møter, Sel har hatt 7 møter og Nordre Land har hatt 4 møter. I tillegg har det vært arrangert møter med:

- Internasjonalt råd i Vågå
- Lag og foreninger i Sel¹
- Private og offentlige arbeidsgivere, sammen med prosjektgruppene i Vågå og Sel kommune.

En av forskerne har også deltatt på et styringsgruppemøte mot slutten av prosjektperioden for å presentere intervjuundersøkelsen om tjenesteapparatet. Nedenfor er en oversikt over prosjektmøter i kommunen som forskerne har deltatt på, i tillegg har det vært avholdt interne prosjektmøter i hver kommune og styringsgruppemøter med IMDi, Fylkesmannen Oppland og Nav.

Type samling	Kommuner	Tid	Kommentar
Første samling	Vågå, Sel, Nordre L	<i>Mai. 17</i>	Samling av aktører for diskusjon av utfordringene
Samling	Vågå, Sel, Nordre L	<i>Jun. 17</i>	Samling av aktører for diskusjon av utfordringene
Workshop	Vågå, Sel, Nordre L	<i>Aug, sept. 17</i>	Diskusjon av konkrete anonymiserte case
Presentasjon fra forskere	Vågå, Sel, Nordre L	<i>Okt, Nov. 17</i>	Presentasjon av intervjuer med flyktningene
Presentasjon fra forskere	Vågå	<i>Mar. 18</i>	Presentasjon av arbeidsgiverintervjuer for prosjektgruppa
Presentasjon	Sel, Vågå	<i>Mar. 18</i>	Presentasjon av arbeidsgiverintervjuer på kveldsarrangement med næringslivet.
Casegjennomgang	Sel, Vågå	<i>Jun. 18</i>	Oppdatering på de anonymiserte casene
Presentasjon fra forskere	Sel, Vågå	<i>Sep. 18</i>	Presentasjon av intervju med tjenesteapparatet

¹ Møtet med frivillig sektor ble veldig begrenset fordi det kun kom to personer fra lokale lag og foreninger.

Som det fremkommer av tabellen ovenfor varierte typen møter mellom dialogmøter, samlinger, presentasjoner, casegjennomgang og workshop. Møtene ble arrangert i hver av kommunene. Det var med andre ord ingen fellesmøter mellom de tre kommunene med forskere tilstede.

Møtene har vært de primære koblingspunktene mellom forskerne og kommunene i prosjektet, med unntak av intervjuene. Det har vært på disse møtene samt gjennom intervjuene at forskerne har fått innblikk i kommunenes innovasjonsarbeid i forbindelse med prosjektet «Flyktning som ressurs». Dette har ikke gitt et rikt nok materiale for å vurdere innovasjonsprosessene underveis, hverken slik kommunene gjennomførte arbeidet eller måten HINNs fasiliteringsarbeid foregikk. Kommunenes arbeid er vurdert på bakgrunn av intervjuer gjort underveis i prosjektet sammenlignet med intervjuundersøkelsen i kommunene før prosjektet startet (Bjerck, 2017).

På møtene har det vært diskusjoner rundt utfordringer og mulige løsninger, på ulike nivåer, både lokalt og regionalt. Videre har det vært presentasjoner av forskningsintervjuene og arbeid med bestemte «case». På den første samlingen i hver kommune fikk representanter og leder fra kommunens tjenesteområde som er involvert i flyktningarbeidet, kommuneledelse, aktører fra kommune, representanter fra fylket (fylkesmannen i Oppland, Karrieresenteret) og statlige aktører (IMDi og NAV) anledning til å fremme og diskutere utfordringer med det generelle og lokale integreringsarbeidet. Problemstillinger ble løftet opp både på makro, meso og mikronivå. Samlingene bar preg av å være lite styrt og det ble ikke landet noe forsøk på å utarbeide modeller eller konkrete problemstillinger som kommunene skulle jobbe videre med.

Det ble på kommunenes første samling ikke tydeliggjort hvem som følger opp hva etter møtene. Samtidig var det uklart hvilke forventninger som lå til fasiliteringsrollen og hva som lå i rollen i de lokale innovasjonsprosessene. Dette preget flere av de andre møtene. Andre samling liknet mye på det første møtet, med en noe utvidet gruppe (næringskoordinator, brukerrepresentant, kultursjef, frivillighetssentralen). Det besto av diskusjoner og erfaringsutveksling, men heller ikke her ble det landet noen konkrete forslag eller problemstillinger kommunen kan jobbe med videre. Det ble imidlertid bestemt nytt møtetidspunkt.

Neste møtepunkt besto av samlinger hvor det ble diskutert «case» som besto av anonymiserte personer fra introduksjonsprogrammet med bestemte utfordringer. Personer fra ulike deler av det offentlige tjenesteapparatet diskuterte ulike måter å jobbe med casene, ut ifra sitt tjenesteområde. Dette ble første gjort som workshops i Sel og Nordre Land, mens i Vågå ble casearbeidet gjort i plenum i en utvidet gruppe. Hensikten var å samle både førstelinjen, som jobbet tettest med flyktningene i introduksjonsprogrammet og ledere i ulike kommunale enheter. I Nordre Land var til sammen nitten stykker samlet, primært førstelinjen i Nav, flyktningetjenesten og voksenopplæringen som samlet seg i grupper og diskuterte fire caser. I Sel var til sammen atten stykker, primært ledere for ulike tjenesteområder i kommunen som samlet seg i grupper og diskuterte to caser. Den utvidede gruppen som diskuterte case i Vågå, tolv stykker, både ledere og veiledere i kommunale tjenesteområder som Nav, Flyktningkontoret,

Voksenopplæring, frivilligsentralen, og biblioteket, i tillegg til regional markedskoordinator for Nav, rådmann og varaordfører, var samlet for å diskutere ni personer. I dette møtet ble det foreslått nye måter å jobbe sammen om disse ni personene. På slutten av møtet i Vågå forelå det konkrete forslag på oppfølgingspunkter for disse personene og hvem som fikk ansvar for å følge opp. Casene ble fulgt opp en gang i Sel, mens de ni casene i Vågå ble fulgt over en lenger periode, og tatt opp i flere møter av kommunenes prosjektledere.

Tre av møtene besto av presentasjoner fra intervjuundersøkelsene med flyktninger, arbeidsgivere og tjenesteapparatet, med hovedpunkter lik det som presenteres i denne rapporten. Etter presentasjonene var det påfølgende diskusjoner mellom møtedeltakere om utfordringer og mulige løsninger. Få av møtene og diskusjonene endte i klare oppfølgingspunkter og manglet tydeliggjøring av hvem som var ansvarlige for å følge opp. Kommunenes arbeid resulterte samlet sett i mulige modeller eller nye samarbeidsformer, men det er ikke lett å spore hvordan dette er utviklet gjennom møtene forskerne deltok på. Nordre Land kommune falt på et tidspunkt etter intervjuene med flyktningene ut av prosjektet, ved at det ikke ble satt opp nye møtetidspunkter. Mot slutten av prosjektet kom de derimot inn igjen og det ble foretatt intervjuer både med arbeidsgivere og tjenesteapparatet.

Utviklingsarbeidet i kommunene foregikk utover og imellom møtene og samlingene, og pågår fortsatt. Prosessene i kommunene var imidlertid lite synlige i møtene forskerne deltok i. I og med at det ikke var designet en følgeevaluering i prosjektet, fikk forskerne ikke tilgang til hvordan kommunene jobbet med prosjektet. Dette gjør at denne rapporten ikke evaluerer fasiliteringen i prosjektet, ei heller innovasjonsprosessen som kommunene sto og fortsatt står i.

4 FUNN FRA INTERVJUER MED FLYKTNINGER

Dette kapitlet er i sin helhet hentet fra delnotat 1, kapittel 4 «Samlede funn og implikasjoner for praksis». Kapitlet viser til hovedfunn fra brukerintervjuene, altså intervjuer med flyktninger som er bosatt i våre tre kommuner; Sel, Nordre Land og Vågå. Kapitlet tar først for seg hvordan flyktingene ser sin integrering i lokalsamfunnet og betydning av sivil status og frivillige organisasjoner. Deretter ser kapitlet på betydningen av arbeid og praksisarenaer som fører til arbeid for øvrig integrering og trivselen til flyktingene

4.1 Integrering i lokalsamfunnet

De fleste flyktingene i vår studie har fått bolig i et nabolag med nordmenn, men ofte også andre innvandrere. Å bli kjent med disse naboene er en måte å bli integrert og få tilknytning til det nye lokalsamfunnet. Et annet spor for integrering er å delta i aktiviteter sammen med andre. Det kan være deltakelse i fritidsaktiviteter som turgåing, fotball eller andre former for fysisk aktivitet. Men det kan også være deltakelse i møter i regi av frivillige lag og foreninger.

Djuve et al (2017) har gjennomført en studie i noen større kommuner enn vår undersøkelse. De finner også at deltakerne syntes det var vanskelig å bli kjent med nordmenn. En forklaring som kommer frem på dette, er kommunestørrelse. Noen av informantene har bodd i asylmottak i mindre kommuner, og opplevd at det der var lettere å komme i kontakt med lokalbefolkningen der. Våre informanter er bosatt i små kommuner, men de forteller at også de har problemer med å komme i kontakt med nordmenn. Dette tyder på at kommunestørrelse er ingen fullstendig forklaring på dette. Kanskje er det heller et fellestrekk for norske kommuner at flyktninger synes det er vanskelig å komme i kontakt med nordmenn.

En studie fra Flora (Svendsen & Berg, 2012) som er en relativt liten kommune, bekrefter det samme. Flyktingene som kom dit, syntes det var vanskelig å komme i kontakt med og bli kjent med nordmenn, og dette gjaldt spesielt for de som kom alene. Her trekkes det også frem at det er det ofte er stille og folketomt. Fra hjemlandene sine er flyktingene vant til at folk er mer ute. Spesielt i høgtider foregår feiringene utendørs i det offentlige rom mens det her i Norge foregår i private rom, og alt er stengt. Tid trekkes frem som en faktor her, og det vises til at de som har bodd i lenger tid i kommunen har fått norske venner, f.eks. gjennom jobb eller kristne organisasjoner. Også denne studien trekker frem barna som integreringsnøkkel, og også her mener enkelte av informantene at det er enklere for familier å bli kjent i lokalmiljøet enn for de som kommer som enslige.

Djuve et al (2017) snakker om fordeler og ulemper med å komme til Norge sammen med familie. Foreldre trekker for det første frem barna som en motivasjonsfaktor. De sier at barna er deres fremste motivasjon for å jobbe og stå på med introduksjonsprogram og norskopplæring. En annen fordel er at barna oftest lærer språket raskere enn foreldrene, og på den måten kan foreldre lære av barna. Som ulemper trekkes frem at arbeidsbelastningen kan være veldig stor, for eksempel i familier som har syke eller funksjonshemmede barn eller syk ektefelle. En annen utfordring er familieøkonomien som kan være krevende for familier med flere barn, og enslige forsørgere kan være spesielt utsatt her.

I våre intervjuer beskrives først og fremst fordelene med å komme som familie med tanke på at de har flere naturlige arenaer for å bli kjent med nordmenn og dermed lettere integrert i lokalsamfunnet. Vår studie viser at familier med barn får raskere tilknytning og forankring i en ny kommune enn de enslige flyktningene. Foreldre med barn glir raskere inn i lokalsamfunnet. Dette skjer først og fremst gjennom at de følger opp barna og deltar på barnas aktiviteter på fritiden, og gjennom at barna går på skole og barnehage får de også kontakt med ansatte og norske foreldre. Ofte har foreldre med barn travle hverdager og de opplever at de har mer enn nok å gjøre. De opplever norske foreldre som positive gjennom at deres barn ofte får skyss til og fra aktiviteter for eksempel dersom flyktningene ikke har bil. Dette fører også til at de snakker med norske foreldre og at de etter hvert kommer på besøk til hverandre. Men noen av våre informanter beskriver også hvordan de opplever nordmenn som tilbakeholdne og vanskelig å bli kjent med. Vi finner at det er spesielt flyktninger uten familie som opplever dette som et problem. De enslige har oftere god tid etter at skole eller arbeid er unnagjort. De har for lite aktiviteter, og føler seg ofte ensomme.

Våre informanter deltar i ulike typer aktiviteter på fritiden, f.eks. ulike former fysiske aktiviteter og noen steder deltar de i grupper som driver med spesielle aktiviteter som strikking og syng. Dette er aktiviteter som har verdi i seg selv for deltakerne. Disse aktivitetene og arenaene de foregår på, har et potensial for også å være gode integreringsarenaer. Men de fungerer ikke optimalt som en arena der innvandrerne kan bli kjent med nordmenn og der nettverk bygges og utvikles. Grunnene til det er at i noen aktiviteter er det bare innvandrere som deltar, og i noen av aktivitetene er det segregering slik at deltakerne i liten grad snakker med andre enn personer de kjenner fra før.

Frivillig sektor kan spille en viktig rolle med tanke på å invitere innvandrerne med på aktiviteter i lokalsamfunnet på fritiden. Men da må det legges bedre til rette for at det blir et møtested der innvandrerne skal treffe nordmenn og at det er et uttrykt mål at de skal bli bedre kjent med nordmenn der. Mange av innvandrerne, både kvinner og menn, driver med og er interessert i å drive med fysisk aktivitet. Likevel er det få som har kontakt med eller har blitt invitert inn i de lokale idrettslagene. Manglende økonomiske midler kan være en grunn til dette. Men dette kunne være en arena med potensiale for integrering som i liten grad er tatt i bruk til nå. Et tiltak kunne derfor være at idrettslagene kunne søkt om midler til å få dette til, og at kommunen i større grad støtter innvandrere som trenger økonomisk støtte for å kunne delta. Samarbeid

mellom voksenopplæring og/eller flyktnings-tjenesten og lokale lag og foreninger kan også være nødvendig for å formidle informasjon om hva som finnes av tilbud og muligheter.

4.2 Betydningen av arbeid for flyktingene/flyktningsfamiliene

Vår studie viser at de fleste trives og har et ønske om å bli boende i kommunen de har kommet til. Men jobb er en forutsetning for at de vil bli. Om dette er mulig, er den store usikkerheten som flyktingene lever med. Utfordringen er hvordan de kan få hjelp og støtte til å komme seg ut i arbeidslivet etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet. Noen blir gående fra praksis til praksis uten at det fører til noe mer. Dette er lite motiverende og kan føre til at de mister litt av troen på at de skal noen gang komme seg ut i arbeid. Dette kan også være lite effektiv bruk av ressurser. Betydningen av å ha en plan og retning med de praksisplassene de deltar på, er viktig. Det bør ha en retning og føre til at de blir mer kvalifisert til en jobb i etterkant i stedet for at de prøver seg på den ene typen praksis etter den andre.

For å unngå at flyktingene går fra den ene praksisen til den andre uten noen plan for kompetansebygging, er det viktig at hjelpen er målrettet med utgangspunkt i den enkelte. Mange av flyktingene har utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet, men opplever at dette i liten grad har betydning når de skal finne seg jobb i det nye landet. Utdanninger godkjennes ofte ikke, og arbeidserfaringene deres gir i mange tilfeller liten uttelling. En utfordring er hvordan flyktingens kompetanse kan utnyttes og bygges videre på dersom de selv er interessert i dette. Den individuelle planen er tenkt som et redskap for å få dette til, men bruk og implementering av denne planen fungerer ikke i tråd med intensjonene. Her har hjelpeapparatet en utfordring for å få til mer systematisk arbeid for å følge opp flyktingens planer og mål. Disse kan endre seg underveis, og da må planene justeres, og flyktingene må få hjelp og tips til å finne veien og hva som trengs å gjøres for å realisere sine ønsker om en fast jobb.

Djuve et al (2017) har intervjuet et utvalg deltakere i introduksjonsprogrammet om hverdagen i Norge, bakgrunnen deres og veien hit. Gjennom disse intervjuene får de et inntrykk av deres motivasjon for arbeids- og samfunnsdeltakelse på intervjuetidspunktet. De finner at deltakerne fremstår med ulik grad av pågangsmot og trygghet. De oppsummerer sine funn i fire ulike tilpasninger: De ustødige, utålmodige, de tilfredse og de fremadstormende. Vi har ikke gjennomført en systematisk studie på samme måten blant våre informanter, men i vårt materiale kan vi finne representanter for disse gruppene. De fleste av våre informanter kan plasseres inn i gruppen utålmodige. I dette ligger at de kombinerer høy grad av pågangsmot med lav grad av trygghet. De har klare mål om å få seg arbeid eller utdanning, og de har pågangsmot og motivasjon til å strekke seg langt for å klare å gjennomføre sine mål. Men arbeidsmarkedet i kommunen er begrenset, og de føler seg usikre på om det lar seg gjøre å få en jobb i kommunen som kan passe for dem.

Vi finner også noen som kan plasseres under gruppen fremadstormende. Det er de som er svært aktive på arbeidsmarkedet, de har kanskje flere deltidsjobber samtidig. De ser dette som et ledd i

å bli kjent med det norske samfunn, være i aktivitet og tjene penger til livsopphold for seg og familien. Dette ser de ofte som en midlertidig tilpasning, men de kan være tilfreds med det i en periode fordi den praksisen de skaffer seg kan på litt lengre sikt føre til at de får seg jobb som er relevant for deres utdanning og arbeidspraksis fra før. Andre har god utdanning fra hjemlandet, men har innsett at den ikke kan anvendes på det norske jobbmarkedet. Disse har relativt raskt godtatt dette, og laget en alternativ plan for at de skal kunne få seg jobb så raskt som mulig, og kan sees på som representant for de fremadstormende. De ustødige er også representert i vårt materiale. Dette var først og fremst enslige flyktinger som hadde problemer med å finne et forfeste i kommunen både i forhold til sosialt nettverk og jobb. De var ensomme og strevde med å finne seg til rette i kommunen.

4.3 Hjelpeapparatets rolle og utfordringer

Flyktingetjenesten og voksenopplæringen er de mest sentrale i oppfølgingen av flyktingene i perioden de går i introduksjonsprogrammet. Det er frontlinjearbeiderne i disse tjenestene som møter den enkelte flyktning/flyktningfamilie som representanter for kommunen. Det er et hovedinntrykk at mange av våre informanter var fornøyde med undervisningsopplegg i voksenopplæringen og hjelp og støtte fra flyktingetjenesten og helsetjenesten. Dette gjaldt spesielt flyktingene som kom til kommunen med familien. Også de familiene som hadde hatt familiemedlemmer med helseutfordringer eller barn som var funksjonshemmet og trengte spesiell oppfølging, var fornøyd med hjelpen de hadde fått. De enslige flyktingene og de enslige forsørgerne var i mindre grad fornøyd. Vi ser derfor et forbedringspotensial for hvordan disse blir møtt og fulgt opp.

Generelt ser vi et forbedringspotensial i hvordan hjelpeapparatet kan jobbe sammen med den enkelte flyktning på en mer systematisk måte i retning av å finne en vei til arbeid og selvforsørging som tar utgangspunkt i den enkeltes evner, kompetanse og interesser. I dette arbeidet kan en mer aktiv bruk og oppfølging av den individuelle planen kunne være et godt verktøy til mer systematikk.

Vår studie har vist at flyktingene har kontakt med flere hjelpere fra ulike deler av hjelpeapparatet, men at disse i liten grad har kontakt med hverandre. Det er derfor et forbedringspotensial i at hjelperne fra ulike instanser i større grad har kontakt med hverandre og drar lasset i samme retning sammen med den enkelte flyktning. Det er grunn til å anta at en bedre samordning av hjelpen vil kunne bidra til bedre og mer effektiv hjelp. I tillegg viser vår studie at det er viktig at hjelpeapparatet blir kjent med arbeidsgivere og bygger opp et tillitsforhold til disse. Det er mange arbeidsgivere som er positive til å ta inn flyktinger både i praksis og etter hvert i fast jobb. Men det er viktig at flyktinger som blir plassert ut på arbeidsplasser i praksis, blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte, slik at de ikke blir overlatt til en arbeidsgiver som ikke har tilstrekkelig kunnskaper om den enkelte og som heller ikke har kapasitet til å følge de opp.

For å lykkes bedre vil det i tillegg være nødvendig med en bedre samordning av flyktningstjenesten og voksenopplæringen sine tjenester (Solheim 2019). Det vil være ønskelig med et tettere samarbeid, og at det blir utvekslet informasjon om hva de gjør og om den enkelte flyktnings forløp, planer og utfordringer. På denne måten vil en kunne få til en mer koordinert og samordnet hjelp. Dersom de klarer i større grad å dra lasset sammen i samme retning – sammen med den enkelte flyktning, vil en i større grad kunne lykkes med et mer systematisk arbeid uten unødvendige omveier i integreringsarbeidet.

Nav er den tredje offentlige hjelpeinstansen som har en rolle i integreringsarbeidet. Nav har en viktig rolle i å bidra med inntektssikring, i form av supplerende støtte i introduksjonsperioden eller i overgangsperioder før og etter introduksjonsprogrammet. Samtidig har Nav viktig arbeidsmarkedskompetanse og kan være et nødvendig bindeledd mot potensielle praksis- og arbeidsplasser. Ut fra våre intervjuer virker det som at Nav i liten grad oppfattes og fungerer som et slikt bindeledd mellom introduksjonsprogrammet og arbeidsliv blant flyktningene. Spørsmålet er om Nav kan ha en mer aktiv rolle i forhold til denne gruppen, og hvordan dette kunne gjøres. For å få dette til vil det være viktig at Nav presenterer seg som noe mer enn et sted for utbetaling av stønad, men også som et sted der en kan få hjelp til finne sin vei inn i arbeidslivet. Siden det er så stor forskjell mellom flyktningene når det gjelder utdanning, språkkunnskaper, arbeidserfaring og interesser, er det viktig at det blir tatt utgangspunkt i den enkeltes situasjon, kompetanse og behov for kvalifisering og arbeidsretting etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet.

4.4 Oppsummering av erfaringer og implikasjoner for praksis

Vår studie viser at mange innvandrere har opplevd mye positivt i sine møter med en ny kommune, men også noen utfordringer. De fleste av innvandrerne gir uttrykk for at de har et ønske om å bli i kommunen der de har tatt introduksjonsprogrammet, og der de har blitt kjent. Men for at de skal bli boende der over tid, er det noen forutsetninger som må på plass, og erfaringene som er gjort av våre informanter kan også være til nytte når kommunene skal motta nye flyktninger:

- Det mest avgjørende for om flyktningene kommer til å bli boende, er om de får seg en jobb i kommunen eller i nærliggende kommuner. Det er mange faktorer som påvirker mulighetene til å få jobb. Det ene er om den utdanningen og praksisen som de har med seg fra hjemlandet eller andre land, blir godkjent her til lands. De trenger hjelp til å finne ut av dette, og dersom den ikke godkjennes, trenger de aktiv hjelp for å finne ut hva de kan gjøre for eventuelt å bygge videre på den utdanning og praksis de har for å tilpasse seg arbeidsmarkedet her.
- En annen viktig faktor er om de blir kjent med folk i kommunen, og om de finner aktiviteter å delta på og utvikler et sosialt nettverk. Barnefamiliene blir raskere integrert enn de som kommer alene til en ny kommune. Mange foreldre blir integrert i nettverk gjennom barnas aktiviteter, og sponing av aktiviteter for barn er effektive

integreringstiltak. Noen familier kan ha problemer med å bli kjent og finne aktivitetstilbud, og det er viktig å være aktive for å gi disse nødvendig hjelp og støtte.

- Barnefamilienes høye aktivitetsnivå og deltakelse i lokalsamfunnet, er noe som kan gjøre det ekstra sårt å være alene. Det er derfor spesielt viktig å jobbe med hva som kan gjøres for å utvide støtte og tilbud til de som er enslige. Å få innpass på en arbeidsplass er et potensial for å gi innvandrerne innføring i norsk arbeidsliv og kultur, samtidig som de kan få anledning til å bli kjent med enkeltpersoner som bor i kommunen. Det kan gi tilhørighet, bekjentskaper, nettverk og erfaring, men for å få dette til, må det jobbes aktivt for å få det til. Her kan arbeidsgivere bidra, men også kontaktpersoner i hjelpeapparatet.
- Det er varierende grad av tilbud om deltakelse i frivillige lag og foreninger i kommunene. Her er det mange steder uutnyttede potensiale for å invitere flyktninger inn til deltakelse i aktiviteter. I tillegg kan det jobbes mer systematisk med hvordan en kan koble innvandrere med de norske medlemmene/deltakerne i disse lag og foreningene. Det etterlyses flere møteplasser med lokalbefolkningen.
- Vår studie har vist at tette personlige relasjoner med enkeltpersoner i tjenesteapparatet oppleves som verdifullt. For innvandrerne betyr det mye at de har stabile kontaktpersoner i hjelpeapparatet over tid, og at disse er tilgjengelige når de trenger det. Dette kan utfordre forståelsen av profesjonsrollen på forskjellig måte, men for innvandrerne er det viktig at hjelperne er personer som de kan bli kjent med, som er tilgjengelig og som de kan ha en personlig relasjon til. Mange av våre informanter har truffet denne typen hjelpere, og de setter stor pris på dette. Oftest er dette personer som er arbeider ved læringscenteret eller i flyktnings-tjenesten.
- Nav oppfattes stort sett utelukkende som en instans som bidrar med økonomisk støtte, og de fleste er opptatt av å understreke at de derfor ikke har behov for kontakt med Nav fordi de ønsker å klare seg på egen hånd. I tilfeller der informantene har fått økonomisk bistand fra Nav, er de i hovedsak tilfornøyd med hjelpen. Det fortelles imidlertid også om at de opplever at ansatte er stresset, og at de føler at de okkuperer ansattes knappe tid som kanskje heller burde vært brukt på andre med større hjelpebehov. Regelverket oppfattes også som komplisert, og det kan være vanskelig å vite hva det er greit å spørre om. Det kan være grunn til å se på hvordan Nav kan være mer enn inntektssikring, ved at det tilbys mer synlig veiledning om karriereveier, arbeidsmarkedets behov, og videre utdanning og kvalifiseringsmuligheter etter introduksjonsprogrammet. Tettere samarbeid med Nav fra starten av introduksjonsprogrammet kan være en måte å oppnå det på. Det kan gi flyktninger bedre innsikt i hva Nav kan bidra med utover inntektssikring, og Nav kan bli tidligere kjent med flyktninger som kan ha behov for støtte til kvalifisering utover perioden for introduksjonsprogrammet. Fra innvandreres side er det viktig å få hjelp til å knytte kontakter med arbeidslivet og lage og følge opp en plan for at de skal systematisk jobbe seg frem til å få en plass i arbeidslivet. Mange ønsker også støtte og veiledning til å starte egen virksomhet. Det er potensial for å utvikle Navs rolle på disse områdene.
- Flyktingenes etterlysning av kunnskap og informasjon om utdanning og karrieremuligheter gir også grunn for å se på hvordan fylkeskommunens karrieresentre kan kobles mer aktivt mot veiledningen som skjer i introduksjonsprogrammet og eventuelt i dialog med Nav i etterkant. Karrieresenterets rolle kan imidlertid være

utydelig, både for Nav og for voksenopplæring og flyktingetjenesten. Karrieresenteret kan få en mer tydelig rolle overfor hjelpeapparatet, og overfor flyktinger som blant annet trenger kunnskap om rettigheter og muligheter for fagopplæring.

4.5 Avslutning

Hensikten med dette kapitlet har vært å få frem flyktingene sine egne erfaringer og opplevelser i møte med en ny kommune. Kommunene som er med i studien er små kommuner, og det setter begrensinger som handler om valgmuligheter for arbeid og andre aktiviteter. Men at kommunene er små kan også ha sine fordeler. I og med at de kommer til oversiktlige lokalsamfunn, treffer de samme menneskene i flere sammenhenger, og det kan gi muligheter for å bli kjent med personer i hjelpeapparatet siden det ikke er så mange som jobber der. Vår studie har vist at mange av flyktingene ønsker å bli boende i disse små kommunene selv om mange har opplevd at det har vært vanskelig å bli kjent i lokalsamfunnet, og det er litt varierende erfaringer med møte med arbeidsplassene der. De som gir uttrykk for at de vil flytte, er de enslige flyktingene. Disse har størst problemer med å bli kjent med folk i kommunen. De mangler møtesteder for å treffe nordmenn, og de opplever i liten grad å bli invitert inn på aktiviteter. Det avgjørende for de aller fleste for om de blir boende i kommunen, er likevel om de får seg arbeid der. Dersom de ikke får seg arbeid, blir de tvunget til å flytte selv om de ikke ønsker dette. Her ligger det derfor en stor utfordring for kommunen og for arbeidsgivere å jobbe mer systematisk med kompetansebygging og opplæring for at flyktingene på sikt kan få seg en jobb.

5 FUNN FRA INTERVJUENE MED ARBEIDSGIVERE

I dette kapitlet presenteres hovedfunn fra intervjuer med offentlige og private arbeidsgivere i kommunene Nordre Land, Vågå og Sel. Mye av materialet i kapitlet er hentet fra delnotat 2 om arbeidsgiverperspektivet. Kapitlet viser arbeidsgiverperspektivet på inkludering og rekruttering, og gir kunnskap på mikronivå med fortellinger om motivasjon, muligheter og hindringer i praksisutplassering. Det gir også kunnskap om hvordan tjenesteapparatet samarbeider og kommuniserer med arbeidsgivere i disse kommunene, sett fra arbeidsgiverne. Dataene som presenteres i dette notatet er basert på kvalitative semi-strukturerte intervjuer med til sammen 19 arbeidsgivere, 8 kommunale og 11 private. Vi har hatt mest fokus på praksisutplassering fordi det er her kommunens tjenesteapparat jobber mest med arbeidsgivere både i og etter introduksjonsprogrammet. I dette ligger et premiss om at et vellykket praksisopphold er nøkkelen til videre arbeid; enten innenfor samme eller annen virksomhet.

Kapitlet er bygget opp slik at det først tar for seg hvilke muligheter arbeidsgiverne i våre tre kommuner ser i rekruttering og integrering av innvandrere med fluktbakgrunn. I dette spiller både en idé om samfunnsansvar og nytteperspektiv en avgjørende rolle. Dernest tar kapitlet for seg hvilke hindringer arbeidsgivere erfarer i praksisutplasseringer. Herunder er språklige utfordringer, ressursbruk ved oppfølging av praksiskandidater og utfordringen i å velge mellom ulike grupper av mennesker som vil ha behov for oppfølging og utprøving i arbeidslivet de viktigste hindringene i arbeidsgivernes fortellinger. Kapitlet avslutter med arbeidsgiveres oppfatning og erfaring med å samarbeide og kommunisere med tjenesteapparatet i kommunen; læringscenter, flyktningetjeneste og Nav.

5.1 Motivasjoner og muligheter

Fortellinger om motivasjon inneholder ofte selvfølgeligheter og fraser, men ved å se nærmere på dette i intervjuer blir det mulig å få et mer nyansert bilde av det arbeidsgiverne finner motiverende ved inkludering. Vi gjør en avgrensning mellom motivasjon for inkludering som knyttes til samfunnsansvar og motivasjon som knyttes mer til et såkalt nytteperspektiv. Førstnevnte handler om vilje til å bidra til inkludering fordi det oppleves som moralsk riktig og viktig for samfunnet rundt – men som ikke er lovpålagt, mens nytteperspektivet handler om argumenter for inkludering fordi det er lønnsomt for virksomheten (Bjerck et.al., 2018). Argumenter om samfunnsansvar kan ha nær sammenheng med nytteargumenter fordi det er kostbart for kommunene å ha en lav sysselsettingsandel blant flyktninger. I tillegg kan inkludering ses som viktig for lokalsamfunnet for øvrig. Det er ikke nødvendigvis noe klart skille

mellom disse to da de griper inn i hverandre, men vi sorterer likevel dataene ut ifra disse to kategoriene.

5.1.1 Samfunnsansvar

Blant arbeidsgiverne i både privat og offentlig sektor i våre tre kommuner brukes argumenter om samfunnsansvar og inkluderende arbeidsliv som forklaring når vi spør om årsak til at de tilbyr praksisplasser til flyktninger. Samfunnsansvar forstår vi som *samfunnsnyttige tiltak som ikke er lovpålagte* (jfr. Stortingsmelding nr. 10, 2008-2009), eller også arbeidsgivers forståelse av sin bedrift i en samfunnsmessig ramme, som integrert del av samfunnet. I intervjuene ser vi at arbeidsgivere er opptatt av samfunnsansvar, og at alle skal få en sjanse. Samfunnsansvaret for arbeidsgiverne i våre tre distriktskommuner kan altså handle om nytte og mangfold, og i dette står det sterkt å «gi folk en sjans», la folk få prøvd seg, vise hva de er gode for. Mange av intervjuene inneholder historier om personer med et dårlig utgangspunkt, som har blitt gitt en sjanse og som har fått det til, og blitt ansatt enten i den samme eller en annen virksomhet.

Å fungere som en inkluderende arbeidsplass var ikke forbeholdt flyktninger, men også andre utsatte og sårbare grupper som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet og trenger utdanning, arbeids- eller språktrening. Det å ha deltakere i praksis handlet blant annet om at det er viktig at kundene ser at virksomheten gir folk en mulighet. Dette var ikke nedfelt i store strategier og planer (med unntak av noen som har overordnede handlingsplaner gjennom IA-avtalen), slik som vi kan se i større bedrifter, men springer ut ifra et lokalt engasjement, og noen ganger et personlig engasjement. Å fremstå som en inkluderende arbeidsplass var uttrykt sterkere av private arbeidsgivere enn de kommunale. Det handler om å synliggjøre og ta i bruk personressurser fra bredden av befolkningen som kan bidra til bedriftens lønnsomhet. Dette faller inn under et nytteargument for mangfold, slik det er beskrevet i Drange (2014). Private virksomheter er også en del av et lokalsamfunn, men i tillegg vil deres samfunnsbidrag også ha påvirkning på virksomhetens bærekraft og lønnsomhet. Nytteargumenter og argumenter om samfunnsansvar går på den måten hånd i hånd.

5.1.2 Nytteperspektiv

På et overordnet plan dreier nytteperspektivet seg om at inkludering i arbeid er nyttig fordi samfunnet har behov for arbeidskraften, og ikke minst arbeidsgiverne selv. Dette handler om flere aspekter og felles for disse er at praksisplassene trekkes frem som viktige og nyttige utprøvningsarenaer. Hvis vi ser på motivasjon som knytter seg opp til et nytteperspektiv, så finner vi argumentasjon fra arbeidsgiverne i Nordre Land, Sel og Vågå om forventning om produksjon, behov for arbeidskraft og kompetanse, i tillegg til at de ansatte får muligheten til å lære noe nytt. Arbeidsgivere knytter altså praksis, enten det er språk eller arbeidspraksis, til en forventning om at de skal få arbeidskraft tilbake for opplæringen. Dette kaller flere arbeidsgivere en vinn-vinn-situasjon.

Gjennom praksis kan arbeidsgivere få mulighet til å se om vedkommende egner seg for jobben og samtidig gi opplæring skreddersydd for de oppgavene som skal gjøres. Praksiskandidaten på sin side, mener arbeidsgivere, får relevant arbeidserfaring og muligheten til å både lære språk og et arbeid, i tillegg til å bli kjent med det flere omtalte som «en norsk arbeidskultur». Det fremheves altså et nytteperspektiv ved at praksisutplasseringen burde gagne begge sider; både arbeidsgiver og praksiskandidat. For at det skal være en vinn-vinn-situasjon forutsetter arbeidsgiver at praksistaker er lærevillig og ivrig, med andre ord rask til å lære slik at vedkommende kan være arbeidsfør ganske raskt. Dette er en avgjørende motiverende faktor for flere av arbeidsgiverne i Nordre Land, Vågå og Sel, og ikke minst er det en avgjørende faktor for videre ansettelse.

Arbeidsgiverne ser i stor grad praksisutplasseringer som en måte å dekke et kompetansebehov enten nå eller i fremtiden, og som en rekrutteringskilde. Gjennom praksisperioden får arbeidsgiveren et godt innblikk i hvordan deltakerne takler utfordringer i arbeidet og hvorvidt vedkommende kan utvikle seg i den riktige retningen. Arbeidsgivere beskriver det som en gyllen mulighet for å se hvordan folk fungerer i arbeidet. Dette gjelder imidlertid ikke bare praksiskandidatens evne til å fungere på arbeidsplassen, men også arbeidsgivers evne til å inkludere dem i arbeidet. Å tilby fast ansettelse innebærer en risiko for mange arbeidsgivere, derfor fungerer praksisplasser godt for å teste om kandidatene er egnede. Dette kan lette rekrutteringsprosesser av kandidater med usikker språk- og fagkompetanse.

5.2 Hindringer

I intervjumaterialet er det tydelig tre hovedutfordringer som arbeidsgivere ser som hindrene både for praksisutplassering og i det å kunne tilby lønnet arbeid etter praksis. Språk viser seg å være den klart største hindringen for å få flyktninger i praksis i virksomhetene, dernest ressursbruk ved oppfølging og til siste konkurrerende hensyn. Manglende språkferdigheter fremheves spesielt som et hinder i forbindelse med ansettelse, men også ved praksisutplasseringer hvor intensjonen er å bli bedre i å snakke det norske språket.

Manglende språkferdigheter knyttes til evnen å kommunisere på arbeidsplassen og videre opp til eksisterende eller potensielle misforståelser i arbeidet. Vi ser at manglende språkferdigheter skaper utfordringer i kommunikasjon med andre ansatte, men at det også kan skape utfordringer i kommunikasjon med kunder eller brukere. Samtidig er det forståelse og aksept for at språkkunnskaper er begrenset ved praksisutplasseringer fordi praksis er ment som kvalifisering og språklæringsarena. Når det er snakk om ansettelse spiller språkbarrierer naturlig nok en helt annen rolle og avhenger av bransje, stilling og arbeidsoppgaver.

Språknivå kan bli spesielt utfordrende når arbeidsgiver og den som plasseres ut i praksis har ulike forståelser om hva som regnes som godt nok språk. At arbeidsgiver og den som plasseres ut i praksis har ulik forståelse av hva som regnes som godt norsk kan bli problematisk både for arbeidsgiver, praksiskandidat og for den som plasseres ut i praksis. Det dreier seg også om arbeidsgivers forberedelser til praksisperioden når det gjelder hvordan en skal ta imot og

følge opp arbeidstaker. Det kan være problematisk for arbeidsgiver ved at det kan hindre at arbeidet utføres på en sikkerhetsmessig og kvalitetsmessig riktig måte, noe som forutsetter evnen til å lese instruksjoner eller ta imot muntlige beskjeder.

Den språklige hindringen dreier seg om individuelle språklige egenskaper ved flyktningen, men også hvordan tjenesteapparatet i kommunen følger opp og avklarer forventninger til språk sammen med arbeidsgiver før utplassering. En annen og kanskje like stor utfordring for arbeidsgiverne handler om arbeidsgivernes ressurser og kapasitet til å følge opp kandidater i praksis. Alle arbeidsgivere vi snakket med ønsket å legge til rette så godt de kunne for å ta inn personer i praksis, men spesifiserte at det måtte være innenfor rammene for hvert enkelt arbeidssted. Kapasiteten på hvert enkelt arbeidssted setter helt klare begrensninger for ressursbruken ved oppfølging av kandidater i praksis. Dette knytter seg til praksiskandidatens behov for oppfølging, kapasitet i personalgruppen og plass på arbeidsstedet.

Tidsbruken av oppfølging i en praksisperiode er til hinder for inkludering i arbeidslivet, spesielt om arbeidsgiver og de ansatte ikke innen rimelig tid blir «selvgående». På denne måten kan man si at krav til effektivisering og produksjon kolliderer med tidsbruken til oppfølging, og hindrer at flyktninger på en god måte kan lære seg norsk gjennom arbeidslivet. Arbeidsgiverne i Sel og Vågå ønsker å ha plass og tid til å håndtere de som kommer, og ved at en i praksis vil binde opp faste ansatte til oppfølging av kandidaten, så fører det til at de setter et tak på hvor mange de ønsker å ha i oppfølging på en og samme tid. Forankring i ansattgruppen er derfor helt essensielt for at det skal bli vellykket både for de ansatte og for den som er i praksis.

Et siste punkt i hindringer som oppleves av arbeidsgivere er deres opplevelse av konkurrerende hensyn. Arbeidsgivere forteller at de tidvis opplever et stort press på seg i form av forespørsler om å ta imot personer i praksis fra ulike instanser og ordninger. Det kan være forespørsler fra studenter, elever i videregående, ulike former for utplassering fra Nav eller tiltaksarrangører, og språkpraksis fra læringssenter, flyktningetjeneste eller Nav. Arbeidsgivere i Sel og Vågå opplevde at dette var krevende for dem å velge mellom, og spesielt krevende for mindre virksomheter. Her er det ofte sånn at de som først spør får plass, men arbeidsgiverne tar også en vurdering i forhold til hvem de allerede har hatt inne og hvem de bør åpne for neste gang. Dette var helt klart mer fremtredende i intervjuene med arbeidsgivere i Sel og Vågå enn i Nordre Land. Konkurransen om plasser hos arbeidsgivere er en hindring for å ta inn flyktninger i praksis, spesielt når denne gruppen ikke har en lovfestet rett til praksis. I dette er et langsiktig samarbeid mellom kommunalt tjenesteapparat som er involvert med å plassere flyktninger ut i praksis og arbeidsgivere avgjørende.

5.3 Samarbeid med kommunalt tjenesteapparat

Denne delen handler om hvordan arbeidsgiverne oppfatter samarbeid og kommunikasjon med sentrale aktører, og da spesielt med de delene av tjenesteapparatet i kommunen som er involvert i introduksjonsprogrammet og som plasserer ut deltakere i praksis. Disse er hovedsakelig Nav,

flyktningstjenesten og læringscenteret. I dette er følgende punkter spesielt relevante: forberedelse, oppfølging og sluttevaluering i forbindelse med praksis, helhetlig samarbeid og kommunikasjon, og til sist evnen til å fange opp og ta tak i arbeidsgiveres initiativ. God forberedelse i form av å avklare forventninger og læringsmål, oppfølging underveis i praksis og evaluering i etterkant er viktig for å sikre at utprøving og utplassering fungerer bra i enkeltsaker, men det er også meget viktig for å sikre gode, langsiktige samarbeidsrelasjoner.

Forberedelse, oppfølging og sluttevaluering av en praksisplass viser seg å være viktig for å trygge både arbeidsgivere og de som er i utplassering hos arbeidsgivere. Arbeidsgiverne fremhever viktigheten av dette ikke kun for sin egen del, men også for praksiskandidatene. Det innebærer en bedre planlegging og forventningsavklaring i forkant av utplassering, og evaluering i etterkant av en praksisperiode for på den måten å legge tydeligere rammer for oppfølgingen. Arbeidsgivers forventning om utplasseringen ledsages således av oppfølging og støtte fra tjenesteapparatet i kommunen. Intervjumaterialet viser at om det skal legges til rette for positive erfaringer med praksisløp for innvandrere med fluktbakgrunn og legges til rette for videre ansettelse, er oppfølging eller tilbud om oppfølging viktig sammen med en avklaring av omfanget på oppfølgingen.

Arbeidsgivere opplever at det i mange tilfeller er uklart hva slags type praksis personer er plassert i, og hva som er hensikten. Noe av det arbeidsgivere fortalte at de reagerte sterkest på var om de fikk utplassert kandidater uten en klar forventningsavklaring på forhånd og uten noen form for oppfølging og evaluering. Igjen var dette noe som var ikke like fremtredende for arbeidsgiverne som var intervjuet i Nordre Land. I Nordre Land forteller arbeidsgivere om god kommunikasjon, spesielt med læringscenteret. Dette gjelder i forarbeidet ved at kandidatene blir presentert på forhånd og oppfølgingen underveis. Det oppleves at de har kontakt opptil flere ganger i uken. Dette handler om at læringscenteret har fått til samarbeid med arbeidsgiverne om språkundervisning fra lærer ute på arbeidsplassene fra en til to dager i uken både for praksiskandidater i introduksjonsprogrammet og de som er ferdige og er på oppfølging fra Nav.

Intervjumaterialet viser betydningen av å ha faste kontaktpersoner som det er lett å få direkte kontakt med og det å bygge tillitsfulle relasjoner mellom tjenesteapparat og arbeidsgivere. Dette gjelder spesielt i mindre distriktskommuner, som Vågå, Sel og Nordre Land. Empirien i dette prosjektet viser eksempler på at slike relasjoner kan være helt avgjørende for evnen til styrke arbeidsinkluderingen for innvandrere med fluktbakgrunn. Samarbeidsrelasjonene kan være formelle eller uformelle, personlige eller byråkratiserte, de kan sette arbeidsgivere i en konkurransesituasjon i forhold til hvem man skal prioritere ut i arbeid, og de kan gi ulike utfordringer i forhold til oppfølging i et praksisløp. Slik det er i kommunene våre i dag er det veldig mange aktører som tar kontakt med mange forskjellige typer praksis, arbeidsutprøving og liknende, og dette er forvirrende for arbeidsgiverne.

I kontakten med arbeidsgivere så handler det om å skape tillit hos arbeidsgivere og gjensidighet i relasjonen. Ved å gjøre dette er det lettere for en fremtidig arbeidsgiver å «gi litt mer», som for eksempel å ta inn personer på praksis til tross for en hektisk hverdag. Det kan synes som at

dersom arbeidsgiver skal inkludere praksiskandidater i sin virksomhet så fordrer det et tillitsforhold til de som plasserer ut kandidaten, slik at arbeidsgiver vet at de enten får kandidater som fyller de kravene som arbeidsgiverne setter, eller er en pålitelig kontakt dersom for eksempel praksisutplasseringen ikke fungerer. I dette har både Sel og Vågå et stort uutnyttet potensial i å etabler relasjoner og samarbeide med arbeidsgivere, slik vi ser det gjennom intervjuene. I Nordre Land synes kontakten mellom arbeidsgivere og tjenesteapparatet å ha kommet et godt skritt videre.

6 FUNN FRA INTERVJUENE I TJENESTEAPPARATET

Dataene som presenteres i dette kapitlet er basert på kvalitative semi-strukturerte intervjuer med tjenesteapparatet i de områdene; Nav, flyktningetjeneste og læringscenter som jobber sammen i introduksjonsprogrammet. Til sammen intervjuet vi 21 personer i tre tjenesteområder, åtte individuelle ansikt-til-ansikt intervjuer, et telefonintervju og tre ansikt-til-ansikt-gruppeintervjuer. Denne delen dreier seg om tjenesteapparatets arbeid med inkludering og integrering i Nordre Land, Sel og Vågå kommune, sammenlignet med en startkartlegging gjort i 2016 (Bjerck, 2017). Kapitlet genererer kunnskap på mikronivå om hvordan det jobbes i kommunene på tvers av tjenesteområder og sektorer. Hensikten er å skissere hovedpunkter for hvordan kommunenes tjenesteapparat for flyktninger har jobbet videre med de utfordringene som ble identifisert i startkartleggingen.

Kartleggingen avdekket utfordringer og identifiserte uutnyttede muligheter for kommunenes integreringsarbeid (Bjerck, 2017). Disse kan oppsummeres på følgende måte: a) bedre og mer avklart samarbeid innenfor tjenesteapparatet, b) samlet forståelse av hva et introduksjonsprogram er og skal kvalifisere til, c) flere og bedre utnyttelse av praksisplasser i introduksjonsprogrammet, d) klarere fordeling av ansvarsområder i tjenesteapparatet, e) bedre kartlegging, dynamisk individuell plan og muligheten til enklere å kunne dele informasjon fra dette arbeidet og f) bedre aktivisere frivillig og privat sektor. Disse uutnyttede mulighetene viste vei for det videre arbeidet i de tre kommunene, og legger grunnlag for å vurdere kommunenes arbeid siden startkartleggingen. Med utgangspunktet i startkartleggingen legger vi spesiell vekt på tre deler fra startkartleggingen: 1. arbeidsretting tiltak i introduksjonsprogram, 2. samarbeid i kommunal tjenesteyting, og 3. Samarbeid med andre sektorer.

6.1 Arbeidsretting i introduksjonsprogrammet

Forrige undersøkelse identifiserte følgende utfordringer som vi knyttet til manglende arbeidsretting av introduksjonsprogrammet:

- Tidligere involvering av Nav
- Jobbe videre med å skaffe gode praksisplasser for videre språkopplæring
- Matching av personer i introduksjonsprogrammet og lokale arbeidsgivere

Disse momentene dreier seg om arbeidsretting, det ene er knyttet til økt fokus, andre tidlig involvering av Nav, det tredje er knyttet til utplassering i praksis og det siste handler om kunnskap om og kontakt med arbeidsgivere og introduksjonsprogrammet.

6.1.1 Arbeidsrettede tiltak

Sel har tatt tak i utfordringene med arbeidsretting ved å sette i gang et prosjekt som gir et tredje år i introduksjonsprogrammet for deltakere som ikke skal ut i utdanning eller i arbeid etter de to årene. Dette er lagt til Nav og integreringsteamet. Formen er slik at gruppen, på 8 stykker nå i første omgang, deles i to med en uke praksis og en uke skole. Mens den ene gruppen er i praksis, er den andre gruppen på skole. Det er ansatt ekstra ressurser i prosjektet; en lærer med ansvar for skoledelen og en jobbspesialist som er omdisponert fra den statlige delen av Nav som skal skaffe til veie og følge opp praksisplasser dette tredje året. Prosjektmidler er gitt for en bestemt periode, med håp om forlengelse.

Nav **Nordre land** forteller at de bruker lønnstilskudd som standard virkemiddel for å få til ansettelse, der det er sannsynlig at praksis eller i en prøvetid som vil lede til varig arbeid. Dette kan vare en stund, men er vanligst i en periode på to til tre måneder. Ellers forteller ikke veilederne i Nav om noen bestemte arbeidsrettede tiltak for brukergruppen vi snakker om i dette notatet. Læringscenteret og flyktningkonsulentene i Nordre Land har imidlertid fått til et samarbeid med arbeidsgivere om praksis og opplæring. Alle som er ute i praksis på tidspunkt for intervjuene får undervisning fra lærer på arbeidsplassen fra en til to dager i uken. Spesielt en arbeidsplass i Nordre Land har de fått til et godt samarbeid om kvalifisering for videre jobb. Der er lærer ute to dager i uken hvor praksiskandidatene tas ut av jobb for å få undervisning. Dette kombineres med lønnstilskudd fra Nav. De har også jobbet sammen med denne arbeidsgiveren for å finne ut av hvilket språknivå som er tilfredsstillende for å jobbe der.

I dette arbeidet så har de brukt tid på å få på plass elementer i avtale, finne kandidater og sammen bestemme hva som er godt nok språknivå. De bruker vurderingsskjema på B1 på de områdene de har blitt enige om og ordforrådet i bedriften som de jobber ut ifra en opplæringsperm. På bakgrunn av dette så har det ført til fast arbeid foreløpig til en av introduksjonsdeltakerne.

Læringscenteret i **Nordre Land** har videre opprettet et prosjekt for de deltakerne som står lengst unna arbeidslivet, mange er analfabeter, noen har levd i flyktningleir i mange år. Gruppen kaller de MAKS-gruppen. Det står for «Mestring gjennom arbeid, kvalifisering og språkopplæring». Læringscenteret har fått midler til et forprosjekt som nå er avsluttet. Foreløpig er det ni kvinner i forskjellige aldre, noen med større barn og noen med mindre barn, men det er ikke kun kvinner som er målgruppen. I denne gruppen er det både noen fra Nav på sosialstønad som er med frivillig, mens resten er introduksjonsdeltakere. Målet er arbeid eller å finne ut hva som skal til for å få kvinnene videre gjennom å finne deres ressurser og muligheter, og således, i ordene til leder ved læringscenteret «gi dem en arena da, hvor de kan både skjønne mer av samfunnet, få troen på seg selv, få overkommet en del sånne kanskje oppfatninger som står i veien og.» Sekundært er det å få en bedre kulturell forståelse slik at de kan fungere i det norske samfunnet og være gode foreldre og rollemodeller for sine barn.

6.1.2 Oppfølging og kontakt med arbeidsgivere og flyktninger i praksis

I flyktningetjenesten i **Vågå** mener de at de har blitt flinkere til å tenke arbeidsretting og å få det til, og Nav mener at staben på læringssenteret også har blitt det. Men det er ikke særlig med ressurser til å drive med anskaffelse og oppfølging av praksisplasser. Nav driver primært med praksisutplassering for de som er ferdig i intro, men heller ikke de har særlig ressurser til å drive oppfølging. I bunn og grunn er det slik at det trengs personressurser til å kontakte og følge opp arbeidsgivere, og det må være en tydelig prioritering fra ledelsen.

I **Sel** er det tydelig gjort en konkret innsats mot arbeidsretting og match mellom arbeidsgivere og flyktninger gjennom initiativet til et tredje år i introduksjonsprogrammet. Denne innsatsen er gjort med utgangspunkt i både tidligere kartlegging (Bjerck, 2017) og flere momenter fra arbeidsgiverundersøkelsen gjort i det samme prosjektet denne rapporten springer ut fra. Her kan nevnes: en person dedikert til utplassering og oppfølging i praksis, matching av personressurser med arbeidsgiver, og større involvering av Nav og deres virkemiddelapparat.

Når det gjelder arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet i **Sel** har det vært gjort et stort løft i forhold til de deltakerne som får innvilget et tredje år, mens det ikke er gjort tilsvarende på praksisutplasseringen tidlig i intro. På intervjutidspunktet var ansvarsdelingen for praksisutplassering ikke avklart på det tidspunktet vi foretok intervjuene. I intervjuene får vi beskjed om at det skal skrives en ny samarbeidsavtale hvor ansvarsfordelingen skal avklares, men i intervjuene som gjøres blir det klart for oss at hverken læringssenteret eller integreringsteamet i Nav har ressurser til å ta tak i utplassering og oppfølging av praksisplasser. Som en ved læringssenteret uttrykker: *«Alle har mye å gjøre, så vi har ikke mulighet til å avlaste hverandre.»* Ansvar for praksisutplasseringen blir omtalt som en kasteball mellom flyktningetjenesten og læringssenteret.

Når vi ser på materialet fra **Sel** og hva som er gjort med øvrig praksis i introduksjonsprogrammet synes det nødvendig å spørre om innsatsen mot praksis i tredje året har fortrenget den øvrige innsatsen mot tidlig praksisutplassering. Utfordringen kan synes å ligge i å få ryddet ressurser for en av virksomhetene til å ta på seg dette ansvaret, men også i det å få med arbeidsgivere på å ta inn disse praksiskandidatene, kanskje spesielt de kommunale virksomhetene.

6.2 Samarbeid i kommunal tjenesteyting

Forrige undersøkelse identifiserte to utfordringer knyttet til samarbeid i kommunal sektor:

- Deling av informasjon og utforming av individuell plan
- Enes om felles forståelse og øke samarbeid mellom de tre tjenesteområdene Nav, flyktningetjenesten og læringssenteret

Disse utfordringene knytter seg til deling, utforming av planer og måter å jobbe mot et felles mål i introduksjonsprogrammet. Vi vil i denne delen ta for oss måten de tre kommunene har jobbet

med dette siden forrige kartlegging. Hovedvekten i dette kapitlet vil være på forholdet mellom Nav, flyktningetjenesten og læringscenteret.

6.2.1 Deling av informasjon og utforming av individuell plan

I **Vågå** ble dette med deling av informasjon identifisert som en spesiell utfordring, og i dette har det vært en klar forbedring siden startkartlegging. Å få Visma Flyktning har gjort at den formelle biten av introduksjonsprogrammet følges opp bedre og mer systematisk, av flyktningkontoret og læringscenteret spesielt. Her har også Nav lesetilgang. Det har gjort at vedtak kan følges opp på en bedre måte, og mer systematisk i forhold til det folk har rett og plikt på. Den individuelle planen jobbes også med ganske annerledes nå enn tidligere. Det er laget nye maler og rutiner på hvordan det gjøres og flyktningkonsulentene opplever at det fremstår mye mer ryddig i forhold til formålet i introduksjonsloven. Dette omtales som en stor forbedring for flyktningkonsulentene som gjør de individuelle plansamtalene.

I **Nordre Land** har de nylig byttet mal for individuell plan fra skjemaer og ord til en deltakerplan med en streker med pil som viser retningen og målet til introduksjonsdeltakeren. De hadde hatt erfaring med at deltakerne ikke hadde noe eierforhold til den standard individuelle planen de benyttet og at den kun hadde en formell betydning i plansamtalene. Den var ikke dynamisk og ble ikke brukt som retningsgivende for deltakernes progresjon. Deltakerplanen er tatt i bruk og programveilederne opplever allerede arbeidet med den som positiv for deltakerne sine; den er mer forståelig fordi den er mer visuell. Ideen og selve planen er hentet fra Ringsaker kommune, kalt Deltakerplan Ringsakermodellen². Programrådgiverne mener at de kan spore et større engasjement og forståelse for introduksjonsdeltakerne ved at de er mer deltakere i utformingen av deltakernes individuelle plan.

6.2.2 Økt samarbeidet mellom de tre tjenesteområdene

I **Vågå** har de tre kontorene har fått til faste og formaliserte møtepunkter etter startkartleggingen. Hver uke møtes flyktningetjenesten og Nav, annenhver uke møtes alle tre kontorene. På disse samarbeidsmøtene diskuteres enkeltsaker og introduksjonsdeltakere, og det gjøres en individuell vurdering på hvorvidt Nav skal trekke inn seg og sitt virkemiddelapparat. Utenom dette er Nav med på de to siste individuelle plansamtalene, som en standard i programmet. Disse faste treffpunktene gjør at avstanden og tiden mellom møter blir kortere, noe som oppleves positivt av alle tre kontorene. Argumentene bak dette er at de kommer tettere på hverandre og på en felles forståelse av hver enkelt bruker. Det er lettere å kommunisere og å få ting til å skje når alle er oppdatert. Ikke minst oppleves det at det er mer forståelse for hverandres arbeid, som ofte kan være ganske forskjellig. Dette gjør det mulig å i større grad planlegge sammen og komme sammen med de utfordringene som dukker opp fra de tre kontorene. Det kan også diskuteres

² <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/erfaringer-fra-kommunene/ringsaker-individuell-plan-med-eksempler.pdf>

konkrete virkemidler fra de ulike kontorene, som for eksempel mentorordning til de som trenger arbeidstrening.

Samarbeid mellom Flyktingetjenesten og Nav i **Sel** har blitt styrket gjennom omorganiseringen hvor flyktingetjenesten har blitt flyttet inn under Nav. Det er også styrket ved opprettelsen av Integreringsteam i Nav. Integreringsteam består av to flyktingkonsulenter, en Nav veileder, en jobbspesialist og en norsklærer. De to sistnevnte er involvert på fulltid i tredje året intro. Integreringsteamet skal jobbe bredt med integrering, og vi får oppgitt at og meningen er at teamet skal i fellesskap ta seg av alle arbeidsoppgavene, men mye er fortsatt overlatt til flyktingkonsulentene fordi de kjenner best til hva som skal gjøres, spesielt ved nylige bosettinger.

Flyktingkonsulentene peker på en to delthet i omorganiseringen: flyktingkonsulenten har fått mer fokus på arbeidsretting og fått tilgang på ulike virkemidler i Nav-apparatet, men har samtidig mistet kontakten med de daglige utfordringene og de ansatte på Voksenopplæringen. I tillegg oppgir flyktingkonsulentene at de, i tillegg til sitt arbeid med introduksjonsprogrammet har fått ordinære Nav oppgaver som ikke er relatert til flyktingarbeidet og som tar mye av tiden fra integreringsarbeidet. Det kan således syns som at omorganiseringen har skapt et nytt problem: kontakten mellom Nav /Integreringsteamet og læringscenteret. I tillegg synes det som at kontakten med brukerne blitt skadelidende. Det er spesielt samarbeidet utenfor de formaliserte møter som er mangelfullt, og spesielt informasjonsflyten og de akutte utfordringene de kan stå i ifm deltakere på introduksjonsprogrammet. Enhetene har en fast struktur for møter som settes opp hvert semester, men det er ikke gjort ennå for høstsemesteret 2018. Samarbeidet oppleves altså som positivt for de vi intervjuer i integreringsteamet, men det har samtidig gått på bekostning av samarbeidet med læringscenteret, og på bekostning av oppfølgingen av flyktingene.

I **Nordre Land** har samarbeidet mellom læringscenter, flyktingkonsulenter og Nav om deltakerne i introduksjonsprogrammet har utviklet seg siden startkartlegging. Fra å primært være med på den siste individuelle plansamtalen til å bli inkludert på den første individuelle plansamtalen, så snart flyktingene har startet i introduksjonsprogrammet. Dette har nylig startet. Bortsett fra dette er det ikke noen tverrfaglige møtepunkter mellom de som jobber tettest med flyktingene, annet enn på ledernivå. Læringscenteret på sin side har korte teammøter to ganger i uken. Fordelen med samarbeidet mellom Nav veiledere og programveiledere i læringscenteret er at de kan finne frem til riktig tiltak for de som trenger det i introduksjonsperioden slik at de skal ha mulighet til å komme videre i arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet.

Å bli kjent med både samarbeidspartnere (læringscenter, flyktingetjeneste) og brukere (introduksjonsdeltakerne) mener veilederne fører til bedre samarbeid. Kompetansedelingen går på den måten begge veier; flyktingene blir kjent med Navs verden og de ansatte der slik at, som en av veilederne uttrykker: «ikke det blir en verden i intro og så er de ferdige der. Og så kommer Nav inn med en helt ny verden. At vi kjenner til hvordan læringscenteret jobber og motsatt».

Navs ansatte forteller at de får en større forståelse for flyktingene og for arbeidet i læringscenteret gjør; for eksempel hvilke forkunnskaper introduksjonsdeltakere kommer inn med og hvorfor det for enkelte kan være vanskelig å lære språket. Begge deler bidrar til samarbeidet ifølge Nav veilederne fordi det gjør at de kjenner til utgangspunktet både for flyktingene og for læringscenterets jobb.

6.2.3 Felles forståelse

Overgangene til Nav i **Vågå** fungerer mye mer sømløst enn tidligere, og grunnen til det er de faste møtene på veiledernivå, samt at Nav er med på de to siste individuelle plansamtalene og således bli kjent med flykting og han/hennes mål. Det oppfattes likevel av både flyktingetjenesten og læringscenteret som at de tenkte ulikt, spesielt i fokuset på hva som er viktig, men også i oppfølging av flyktingene. Flyktingetjenesten opplever at lærerne ved læringscenteret primært er opptatt av norskundervisningen, mens flyktingkonsulentene tenker arbeid og det å etablere nettverk for sine introduksjonsdeltakere. Dette er leder for læringscenteret opptatt av at er viktig, læringscenteret skal rendyrke sitt arbeid om å lære dem norsk og litt samfunnsforståelse og så får flyktingkontoret drive med sitt. «*Det må være en bevissthet rundt hvem som har ansvaret for hva*», uttrykker leder ved læringscenteret.

Det synes videre å være en uoverensstemmelse mellom de to enhetene om hva man skal stille av krav til introduksjonsdeltakerne. Dette gjelder spesielt ulike praksiser i forhold til føring av fravær og ferie, og ulike oppfatninger av hva introduksjonsprogrammet skal kvalifisere til. Her er det et klart spenningspunkt mellom de to tjenesteområdene. Det har altså vært en klar forbedring på begge punktene om samarbeid og deling av informasjon, men det er også noen spenninger som kan nøstes opp i.

Nav veilederne i Nordre Land ser på sin side en todelt verdi i å komme tidlig inn i introduksjonsprogrammet. For det første ser de verdien i en kompetansedeling mellom etatene involvert i introduksjonsprogrammet og for det andre så tar de del i informasjonsflyten om deltakere og lærer de deltakerne å kjenne. Det fører til en større forståelse både for hvordan læringscenteret jobber og hvilke utfordringer de møter i sitt undervisningsarbeid, samtidig så får de en større forståelse for bakgrunn og utgangspunkt for introduksjonsdeltakerne. Sammen kan de jobbe om hva som skal til for å få deltakerne ut i arbeid og utdanning på et tidlig tidspunkt.

6.3 Samarbeid utenfor tjenesteapparatet

Startkartleggingen identifiserte manglende samarbeid med andre sektorer i kommunene:

- Samarbeid frivillige lag og foreninger, næringsliv, privat sektor mangelfullt eller fraværende

6.3.1 Samarbeid frivillig sektor

Vågå er den av de tre kommunene som har mest etablert samarbeid med frivillig sektor. Det samarbeides fortsatt godt med Frivillighetssentralen, og annet frivillig arbeid. Der er det først og fremst slik at flyktningetjenesten ta tak i ting i oppstartsfaser for å få det i gang, men ellers går det av seg selv. Det kan ses på som en fordel at organiseringen under oppvekst og kultur fordi her ligger blant annet frivillighetssentralen, kulturskolen, ungdomsmedarbeider og bibliotek som alle blir benyttet. I dette samarbeidet beskrives uformelle møtepunkter mellom tjenesteområdene som betydningsfullt for samarbeidet. Flyktningetjenesten har også avdelingsmøter en gang i måneden eller oftere med Frivillighetssentralen og det bidrar til å styrke samarbeidet. Dette kan sies å ha vært en suksessoppskrift på kontakten med frivillig sektor i Vågå. En utfordring med frivilligarbeidet slik det er organisert i dag er at det er lite variasjon i alder og kjønn.

Det uttrykkes et ønske om å samarbeide tettere med Ungdomsenheten som har en ungdomsklubb, UFO slik at flyktningeungdommen kan komme og gjøre litt lekser, at man kan spise, at det er fritt, men det er noen voksne til stede. Og man kan spille litt biljard. Her har det vært gjort forsøk, men det har ikke resultert i noe samarbeid. Det formidles til oss at det er en utfordring med å finne gode treffpunkter for tenåringene som kommer. Tenåra er vanskelig for mange. Det er mye utrygghet, og flere slutter på sport og idrett og aktiviteter. De fleste av dem er jenter. Å få mer drahjelp for å få i gang et samarbeid med ungdomsklubben kunne vært en god løsning på dette.

Samarbeidet med frivillig sektor i Nordre Land i startkartleggingen var meget begrenset. Røde Kors har en internasjonal kvinnecafe og Frivillighetssentralen har en møteplass for alle annenhver uke. Hverken Nav eller læringscenteret samarbeider med disse om deler av introduksjonsprogrammet på nåværende tidspunkt. Læringscenteret har nylig lagt om timeplanen sin slik at det ikke lenger passer med samarbeidet med Røde Kors om en samtalecafé. Læringscenteret i Nordre Land ønsker fremover å tilpasse frivillig engasjement etter hva introduksjonsdeltakerne selv ønsker i stedet for å standardisere et tilbud til alle. De forteller videre at de mangler en miljøarbeiderstilling som kunne gjort det lettere å samarbeide med frivillige lag og organisasjoner. Dette mener leder gjør det vanskelig å få til integreringsarbeidet som går utover de ordinære oppgavene til en programveileder.

6.3.2 Samarbeid med andre sektorer

Videre uttrykker både læringscenteret og flyktningetjenesten i Vågå et ønske om bedre samarbeid med Karrieresenteret om ulike muligheter til kvalifisering til arbeidsliv. Det etterspørres god informasjonsflyt nedover i systemet og mer oppfølging på kandidater. Læringscenteret etterspør at Karrieresenteret informerer og legger til rette for kurs som passer introduksjonsdeltakerne og arbeidslivet i området. Det legges også til fra alle tre kontorene at det ikke har vært gjort en god nok jobb ut mot næringslivet. I Sel derimot har samarbeidet med Karrieresenteret derimot blitt bedre etter dette prosjektet, ved at de er med på flere tverrfaglige

møteplasser. Det er spesielt to tverrsektorielle møteplasser som utmerker seg; kvalifiseringsgruppe og etableringsgruppe.

Kvalifiseringsgruppen har månedlige møter mellom relevante instanser som kjenner både arbeidsmarked og utdanningsmuligheter i regionen. Karrieresenteret er tilstede i denne gruppen sammen med flyktningetjenesten, flere fra Nav, prosjektansvarlig for det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs» og læringscenteret, i tillegg kan andre bringes inn ved behov. Denne gruppen brukes som en måte å koordinere instanser i integreringsarbeidet ved å diskutere bestemte caser og jobbe mot mulige løsninger for disse enkeltsakene. Gruppen fungerer slik at læringscenteret melder inn saker og får en sakliste i forkant av møtet slik at de involverte får tid til å forberede seg. I gruppen anses Karrieresenteret som viktig fordi, som en av flyktningkonsulentene mener: *«de sitter jo på veien fremover både i forhold til praksiskandidater, yrkesopplæring og de med voksenrett»*. Hensikten med gruppen er å finne ut hvordan en bedre kan jobbe for å utnytte ressursene til folk, og få til arbeidsutprøving. Gjennom dette hadde de ved intervjuetidspunkt fått en utplassert som murer og en med lønnstilskudd som er yrkessjåfør.

Etableringsgruppen var ved intervjuetidspunktet konsentrert rundt forberedelsen til bosetting av en familie i et bestemt område i kommunen. Fra mai til i september har de forsøkt å *«tilrettelegge slik at en får en smidigst mulig bosetting og inkludering i lokalsamfunnet»*, ifølge en av flyktningkonsulentene. Denne gruppen innebærer både et tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid som involverer integreringsteamet på Nav, læringscenteret, prosjektleder i det kommunale prosjektet «Flyktning som ressurs», en fra eiendomsseksjonen, rektor på skole, styrer i barnehagen, flyktningehelseteam og involvering av lokalsamfunnet. Personlige nettverk har vært aktivert i lokalsamfunnet der familien skulle bosettes, det har vært gått fra dør til dør til naboer, det har blitt donert sykler og liknende slik at alt er klart til familien kommer. Ifølge flere vi har intervjuet har dette medført til at lokalsamfunnet har fått et veldig egenforhold til bosettingen, og at ikke flyktningeteamet har det totale ansvaret for bosettingen og kan senke skuldrene litt. Håpet er at denne måten å jobbe på ikke blir en engangforeteelse, men en måte å jobbe sammen på ved fremtidig bosetting.

De to siste årene har læringscenteret i **Nordre Land** startet å bruke deltakere i introduksjonsprogrammet som språkstøtte til nyankomne flyktninger. Det erstatter ikke tolk i kartleggingssamtaler og andre essensielle møter slik som helsesjekk, men som tospråk-støtter i undervisningen og dersom det er behov for det ellers. Noen av språkstøttene får det som praksis, mens andre får det betalt alt ettersom det mest er for egen læring eller om læringscenteret trenger hjelp ved noe. De brukes også i høstferie og vinterferie uker som språkstøtte i samfunnskunnskapen. Språkstøtten brukes i en bli-kjent fase, hvor de nybosatte har minimalt eller ingen kunnskap i det norske språket. Dette gjør at programveilederne kan tidligere bli kjent og etablere tillit mellom seg og introduksjonsdeltakeren.

I **Sel** har prosjektleder for «Flyktning som ressurs» prosjektet innført en skriftlig årsplan eller årshjul som gir virksomhetene i kommunen et ansvar for hver sin dag i introduksjonsprogrammet når det er ferie for lærerne, men ikke for deltakere i introprogrammet – høstferien,

vinterferien og sommeren. Der flyktningetjenesten har ansvar for å fylle tiden slik at flyktningene skal ha et helårlig introduksjonsprogram har nå ansvaret blitt fordelt på de ulike virksomhetene i kommunen som skal informere og dele av sin kunnskap på sitt fagfelt. For eksempel har prosjektleder hatt en hel uke med «kommuneplanens samfunnsdel, medvirkning og prosess, visjon, mål og tema». Her er både klasseromsundervisning og besøk ute. Ønsket fra programrådgiverne er å flytte undervisningen i dette ut og møte de stedene de skal lære om slik at ikke all informasjon kommer til dem i skoletimen. Til nå har de hatt skole, barnehage og senest boveiledning og renhold.

7 SAMMENFATTENDE ANALYSE

Hovedproblemstilling for dette prosjektet har vært: *Hvordan kan bedre kunnskap om brukerne og økt brukerinvolvering bidra til styrket integrering av flyktninger i arbeidslivet og i lokalsamfunnet i småkommuner?* For å svare på denne problemstillingen har vi gått via tre delproblemstillinger:

- a. Gir de tilgjengelige kartlegginger i dag tilstrekkelig kunnskap om flyktingenes situasjon?
- b. Hvordan kan bedre kunnskap om brukerne bidra til bedre interaksjon mellom brukerne og tjenesteapparatet?
- c. Hvordan kan Nav utvikle sin koordinerende rolle gjennom å ta i bruk arbeidsmetoder som i større grad innebærer brukerinvolvering av flyktninger og arbeidsgivere

I dette kapittelet vil vi forsøke å svare på disse problemstillingene gjennom å gi en sammenfattende analyse av den samlede forskningen i prosjektet. Til grunn for sluttrapporten ligger tre empirinotater som tar opp hvert av de tre perspektivene på integrering i distriktskommuner, sett fra flyktingene selv, fra arbeidsgiverne og fra tjenesteapparatet (delnotat 1, 2 og 3).

Vi vil først diskutere hva slags spesielle utfordringer og muligheter som knytter seg til integrering i distriktskommuner, og hvordan våre data samsvarer med dette. Deretter vil vi gå igjennom spørsmålet om kartleggingen av brukerne, og hvordan denne kunnskapen kan bidra til å bedre interaksjon med tjenesteapparatet. Her snakker vi først om flyktninger som brukere, men går i neste avsnitt over til også å snakke om arbeidsgivere som brukere. Samskaping skjer også innad i kommunen og vi vil derfor se på hvordan kommunens tjenesteområder jobber sammen, primært om introduksjonsprogrammet og integrering av introduksjonsdeltakere. Videre vil vi svare på hvordan brukerinvolvering av flyktninger og arbeidsgivere, kan påvirke hvordan Nav utøver sin koordinerende rolle, og diskutere dette opp mot teorier om samskaping.

7.1 Integrering i distriktskommuner

De tre kommunene som er med i MIMRES-prosjektet kommer innenfor kategorien småkommuner, med befolkningstall under 7000. Næringsgrunnlaget i de tre kommunene er i stor grad jordbruk, varehandel, turisme og offentlige arbeidsplasser. Informantene understreker at det er begrenset utvalg i arbeidsplasser, at det er liten variasjon i hva slags jobber som er tilgjengelig. I Sel og Vågå blir det pekt på at lokalsamfunnet mangler en hjørnesteinsbedrift, en stor arbeidsplass som kan imot mange i praksis, både faglærte og ufaglærte. Det er også typisk

for distriktskommunene at arbeidsplassene ofte er spredd over et større område. Alle tre kommunene har en del utpendling, selv om Nordre Land nok er den kommunen som i størst grad sysselsetter i egen kommune. En utfordring når det gjelder et langstrakt arbeidsmarked, også over kommunegrenser, er at det forutsetter at en har bil eller et hyppig og godt fungerende kollektivtransportsystem.

Empirien vår viser at både flyktninger og ansatte i tjenesteapparatet opplever transport som et hinder for arbeidspraksis og sysselsetting. Offentlig transport er for dårlig tilrettelagt og da blir avhengigheten av privat transport en utfordring. Dette gjør det vanskelig å faktisk holde flyktingene eller andre innvandrere for den saks skyld, i distriktene. Det å skaffe seg førerkort er kostbart, det tar tid og en må ha noen som kan hjelpe til med øvelseskjøring og liknende. Det er også veldig dyrt å kjøpe og vedlikeholde en bil, spesielt for de som allerede har et stramt budsjett. I vårt materiale ser vi eksempler på at flyktninger er relativt isolert i fjerntliggende områder med begrensede muligheter til å komme seg rundt som de ønsker. Når tjenesteapparatet i Sel kom sammen og snakket om denne utfordringen, klarte de å finne løsninger for en familie som bodde grisgrendt og manglet transport, gjennom at de brukte frivillighetssentralen og naboer. Dette har store effekter på sosial inkludering, og spesielt for familier med barn. Også pendling til jobb, skole, matbutikker og lignende, må løses gjennom det sosiale nettverket som ofte mangler spesielt i etableringsfasen. En sentral del av tjenesteapparatets oppgave i denne første fasen er å bidra til å skape et slikt sosialt nettverk.

En fordel som ofte trekkes fram av våre informanter, er at alle kjenner alle på bygda, noe informantene understreker gir oversiktighet, og til en viss grad trygghet. I distriktskommuner er det ofte overlappende relasjoner både privat og profesjonelt. Mekanismer for å bygge og gi tilgang til sosial kapital er annerledes i mindre bygdesamfunn. Fordi samfunnet preges av mer multiplekse sosiale relasjoner (samme folk møtes i flere roller), kan det være lettere for flyktninger å bli 'sett' og få tilgang til nettverk som blir viktig for inkluderingen. I vårt materiale har vi eksempler på arbeidsgivere som kjenner flyktningskonsulenten eller læreren, og derfor er mer velvillig til å stille opp med praksisplass. I slike tilfeller vil begge parter fremheve at de setter pris på å ha kort handlingsvei og lite byråkrati. Det kan være mindre behov for formaliserte retningslinjer i små kommuner hvor oversiktligheten er større og de fysiske avstandene mellom etatene mindre. Ulempene er blant annet at det blir mer gjennomsliktig og kan være vanskeligere å ivareta anonymiteten til de involverte.

Generelt kan vi si at mindre bygdesamfunn i Norge er mer kollektivt avhengig av at inkluderingen fungerer fordi de ofte preges av befolkningsnedgang og er avhengig av tilflytting for å overleve. Det blir mer synlig at kommunen er avhengig av at flyktingene får jobb for ikke å legge for stort press på kommuneøkonomien. Det kan gi muligheter for at folk kommer sammen og utvikler løsninger kollektivt i form av sosiale innovasjoner. I dette prosjektet har vi sett eksempler på hva slags potensiale som ligger i at profesjonsutøvere, byråkrater, ansatte og frivillige, enkeltindivider og innbyggergrupper, involveres i integreringen av flyktninger i lokalsamfunnet.

7.2 Kartlegginger, kunnskap om brukerne og brukerinvolvering

Ifølge introduksjonsloven skal alle deltakere i introduksjonsprogrammet ha en individuell plan (IP). Formatet på planen er opp til kommunene selv å velge, men målet med planen er at den skal si noe om mål med deltakelse i programmet, og det skal fremgå hvilke aktiviteter og tiltak som skal gjennomføres for at deltakeren skal nå disse målene. IP skal utarbeides på bakgrunn av en kartlegging av deltakernes behov og muligheter, og i samråd med deltakeren. På spørsmålet om de tilgjengelige kartleggingene som i dag foretas av flyktningene, gir tilstrekkelig kunnskap om flyktningenes situasjon, viser våre intervjuer av flyktninger og dokumentgjennomgang av IP, at det gjør de ikke (se delnotat 1). Kartleggingene er for tilfeldige, følges ikke tilstrekkelig opp med innsats og bistand, og er i liten grad formaliserte og forpliktende. Individuell plan blir dermed ikke det dynamiske verktøyet det er tenkt som, og fungerer ikke som et verktøy for brukerinvolvering.

Å inkludere deltakernes stemmer og perspektiv på tjenestene har vært ansett som etisk riktig, og som fornuftig fordi brukernes innspill kan være viktig for å forbedre og gjøre tjenestene mer treffsikre (se blant annet Bredal & Orupabo, 2014; Djuve et al., 2011; Djuve & Kavli, 2015; Djuve et al. 2015; Rambøll, 2011; Svendsen, Valenta & Berg 2017). Disse tidligere studiene viser, noe også vår empiri bekrefter, at flere deltakere mangler kjennskap til at de har en individuell plan og at dette er en rettighet som skal følge deltakeren. Mange deltakere uttrykker også at de opplever at de har begrensede medvirkningsmuligheter. Dette er på flere måter et vanskelig tema, fordi deltakerne i mange tilfeller har begrenset innsikt i hvordan det norske samfunnet, arbeidslivet og utdanningssystemet fungerer. Studiene viser imidlertid at rammene for medvirkning er utydelige. Det er uklart hva involvering og medbestemmelse innebærer, og hvem som har ansvaret for utarbeiding og oppfølging av den individuelle planen. I vårt materiale ser vi at det er et stort forbedringspotensial når det gjelder å finne en god balanse mellom de ulike hensynene som den individuelle planen skal ivareta. Samordning mellom de ulike instansene som har kontakt med flyktningene, er viktig for at alle parter skal dra lasset i samme retning. Det er viktig at informasjonen i den individuelle planen har en form som gjør at den kan overføres til andre involverte i oppfølging og kvalifisering av flyktninger på en måte som samtidig ivaretar personvern hensyn.

I Nordre Land har de tatt konsekvensen av den tilbakemeldingen som kom etter brukerintervjuene, og utarbeidet en ny mal for IP. De har gått over til såkalt illustrativ IP, hvor de tar i bruk tegninger og symboler, mer enn tekst. De opplever at dette er et mer hensiktsmessig verktøy for å skape dialog og få til et godt samarbeid med flyktningene, og de sier at de har fått tilsvarende tilbakemeldinger fra deltakerne selv. Erfaringen de har i Nordre Land er i tråd med mange andre kommuners erfaringer. I en studie vi har gjennomført av fem kommuner med gode resultatoppnåelser på introduksjonsprogrammet, så vi at det å forenkle Individuell plan var ett av de gode grepene for å lykkes i arbeidet (Eide & Bjerck, 2018)³ I Nordre Land har de også etablert nye rutiner ved at Nav er involvert allerede i første IP-samtale med deltakeren. Når flere

³ Prosjektet er illustrert på KS sine hjemmesider <https://www.ks.no/fagomrader/innvandring-og-integrering/integrering/introduksjonsprogram/rad-om-veiledning-i-introduksjonsprogrammet/ti-gode-grep/>

instanser får samme informasjon er det lettere å koordinere og samarbeide, og ikke minst vil flyktningene spares for tid og gjentakelser. Dette er eksempel på en samproduksjon som er individuell, en – til –en-samtaler om min framtid, men som får effekter og konsekvenser for alle som har rett til IP (Nabatchi et. al. 2017).

7.3 Arbeidsgivernes involvering

Små kommuners hovedutfordring er at de kan ha problemer med å lage gode kvalifiseringsopplegg som er tilpasset en uensartet gruppe. I denne studien ser vi at det lokale næringslivet og kommunens virksomheter i mye større grad kan involveres og få en rolle i kvalifiseringen av introduksjonsdeltakere. Det er viktig at flyktninger får kvalifisert seg til å delta i arbeidsliv og utdanning og at det samhandles godt nok med arbeidsgivere som har deltakere ute i et praksisløp.

Erfaringer med språkpraksis og arbeidspraksis var varierte for både arbeidsgivere og deltakere ute i praksis. Arbeidsgiverne opplevde ofte at det var uklart hvilken type praksis personene var plassert i og hva som var hensikten. Det er mange eksempler på at deltakere ikke opplever praksisutplasseringer som gode læringsarenaer fordi det blir for lite sosialt samspill. I mange tilfeller oppleves praksisen som lite relevant for videre kvalifisering. Videre er det utfordringer med å finne gode modeller for å balansere praksis med læring i klasserommet. Dette har de forsøkt å løse i Nordre Land ved at de har innført norskopplæring på arbeidsplassen for samtlige praksisutplasserte. De var også i gang med et formalisert praksisopplegg med større lokale arbeidsplasser med norskopplæring spesielt knyttet opp mot arbeidet og klare kvalifiseringskrav knyttet til mål med praksis, som var lønnet arbeid.

Intervjumaterialet viser videre betydningen for arbeidsgivere av å ha faste kontaktpersoner som det er lett å få direkte kontakt med og det å bygge tillitsfulle relasjoner mellom tjenesteapparat og arbeidsgivere. Dette er spesielt viktig for de distriktskommunene som ikke har typiske hjørnestensbedrifter som flere ufaglærte kan sluses inn i. Intervjumaterialet viser at om det skal legges til rette for positive erfaringer med praksisløp for innvandrere med fluktbakgrunn og for videre ansettelse, er oppfølging eller tilbud om oppfølging viktig sammen med en avklaring av omfanget på oppfølgingen. God forberedelse i form av å avklare forventninger og læringsmål, oppfølging underveis i praksis og evaluering i etterkant er viktig for å sikre at utprøving og utplassering fungerer bra i enkeltsaker, men det er også meget viktig for å sikre gode, langsiktige samarbeidsrelasjoner.

Vår studie viser at kunnskapen om og samarbeidet med arbeidsgiverne i de tre kommunene var fragmentert og uklart, spesielt i Vågå og Sel. Det var ikke gjort noen kartlegging i de lokale arbeidsplassene eller inngått noe formelt samarbeid om kvalifisering. Arbeidsgiverne i Nordre Land oppga at de hadde et mye bedre samarbeid med tjenesteapparatet i kommunen. Det var både mer formalisert og basert på ervervet og oppdatert kunnskap om lokale arbeidsgivere.

Denne kunnskapen dreide seg om arbeidsgivernes rekrutteringsbehov, krav for ansettelser, språklig og faglig ønsket nivå for både praksis og faste ansettelser.

Å fokusere på et samarbeid om langsiktige kvalifiseringsløp basert på tilgjengelig kompetanse blant flyktingene og kompetansebehov hos arbeidsgiver er nøkkelen til god arbeidsinkludering, slik vi ser det gjennom intervjuene med lokale arbeidsgivere i de tre kommunene. Det ligger derfor et potensial i å utvikle samarbeid med flere, både interne og eksterne aktører. I tillegg til samarbeidet mellom Nav og kommunene må bedres, er det videre pekt på at arbeidsgivere og lokalt næringsliv må involveres mer og få en viktigere rolle i kvalifiseringen. Det kan være vanskelig å veilede personer i språk- og/eller arbeidspraksis, og i de aller fleste tilfeller kan arbeidsgivere ha behov for hjelp og veiledning på hvordan dette kan gjøres på akkurat sin arbeidsplass. En slik veiledning kan gjøres ved å forberede, følge opp og evaluere et praksisopphold, men også bruk av økonomisk og/eller faglig støtte i dette arbeidet kan være avgjørende for å velge å ta inn flyktinger i et praksisløp.

7.4 Samskaping i praksis

Samskaping i praksis, slik vi omtaler det her, handler om å bringe sammen ressurser fra tjenesteapparatet, brukere, frivillige og arbeidsgivere, for å utvikle løsninger i fellesskap. En kan skille mellom samskaping på ulike nivåer; individuell, gruppe og kollektiv (Nabatchi et.al. 2017). I vårt tilfelle er prosjektet i hovedsak rettet inn mot samskaping mot en gruppe, altså flyktingene. Et sentralt spørsmål er i hvor stor grad flyktingene blir tatt med inn i utviklingen av tjenesten? Vi har sett at kommunene har et forbedringspotensial når det gjelder bruken av individuell plan, for å få dette til å bli et felles og dynamisk verktøy for planlegging og koordinering. En av kommunene har revidert sine planer og endret bruken av dem, slik at de nå i større grad inkluderer brukernes egne stemmer. Samtidig har de erkjent at for å få til gode overganger er det nødvendig at Nav er med i utarbeidelsen av planene.

I en av de andre kommunene har de gjort et annet grep når det gjelder brukermedvirkning, gjennom at de har etablert en egen kvalifiseringsgruppe bestående av representanter fra Nav, flyktingetjenesten, læringscenteret, videregående opplæring (Karrieresenteret), i tillegg til at andre kan bringes inn ved behov. Her er det representanter fra både arbeidsmarkedet og utdanningsmarkedet, som med sine ulike perspektiver og kompetanser medvirker til et mer helhetlig og koordinert integreringsarbeid i kommunen. Gruppen møtes jevnlig, en gang i måneden, og diskuterer da bestemte caser og jobber mot mulige løsninger for disse enkeltsakene. Gruppens mandat er å finne ut hvordan en kan utnytte ressursene til folk på en bedre måte, gjennom blant annet økte muligheter for arbeidsutprøving. De arbeider for å få til mer individuelle løsninger for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Representantene i kvalifiseringsgruppa opplever at de har lyktes bedre gjennom dette tverrfaglige samarbeidet, enn de har gjort tidligere.

Vi har også eksempler fra en av kommunene som har prøvd ut økt samarbeid med sivilsamfunnet, i forbindelse med bosetting av nye flyktninger. I tillegg til representanter fra Nav, læringssenter og flyktningetjeneste, har de invitert inn en representant fra eiendomsseksjonen, rektor på den lokale skolen, styrer i barnehagen, flyktningehelseteam og naboer som representanter fra lokalsamfunnet. De har over flere måneder beredet grunnen for bosetting i lokalsamfunnet, blant annet gjennom å aktivere personlige nettverk i lokalmiljøet der familien skulle bosettes, det har vært gått fra dør til dør til naboer, det har blitt donert sykler og annet utstyr slik at alt er klart til familien kommer. Lokalsamfunnet har fått et sterkt eierforhold til bosettingen, og opplever seg inkludert og ansvarliggjort i det felles løftet som integrering er. Denne måten å arbeide på var mulig fordi lederen i flyktningetjenesten kjenner godt rektor på skolen, og kunne bruke uformelle kanaler for å diskutere hvordan bosettingen og integreringen i lokalsamfunnet hans kunne gjøres best mulig. Kommunen ønsker at slike etablerergrupper kan bli en fast måte å arbeide på når det gjelder framtidige bosettinger i lokalsamfunnet.

Det er et potensial i å ta i bruk lokalsamfunnet i større grad. Det vi ser av ansporinger i denne retning, er å jobbe opp mot frivillig sektor. I kommunene samarbeider de med frivillig sektor, spesielt i forhold til lag og foreninger som arbeider med barn og unge. Disse fanges fort opp av den organiserte idretten, og når kommunen stiller opp med noe økonomisk støtte, blir dette gode integreringsarenaer for barn. De som faller utenom er unge som ikke vil drive med idrett, og unge enslige som ikke har det nettverket rundt seg til å vise vei inn i de organiserte sosiale systemene, og som opplever seg svært isolerte. En av kommunene drev en kafe som fungerte som en møteplass på tvers av alder, kjønn og etnisitet og som var en god inkluderingsarena. I en annen kommune fantes en egen teatergruppe. I denne kommunen lå flyktningetjenesten under kulturetaten og var samlokaliserte med blant annet frivillighetssentralen, noe som gjorde at de både møttes i formelle møter og i uformelle settinger. Samlokaliseringen gjør at de jobber mer tverrfaglig og på tvers av tjenester, og dermed klarer å få til mer samskaping. Samtidig som de har jobbet strategisk med frivillig sektor over lang tid. Det har medført mye bra i denne kommunen, men også her gjenstår det et arbeid i å inkludere flere grupper, som unge og enslige, i frivillig arbeid.

Eksempelene som er beskrevet over, viser samskaping gjennom at ulike instanser har kommet sammen, på tvers av sektorer og ansvarsområder, og med en blanding av profesjonelle og frivillige krefter. Innbyggere er blitt involvert i utformingen av tjenestetilbudet og bidrar på like vilkår som de profesjonelle. Det er skapt nye sosiale samarbeidsrelasjoner. Det som er påtagelig er at de som ikke deltar i samskapingen er brukerne selv, med noen få unntak.

Et eksempel på et slikt unntak, hentet fra en av kommunene, er arbeidet som foregår i en gruppe som har blitt kalt MAKS-gruppa (mestring gjennom arbeid, kvalifisering og språkopplæring). Kommunen har tatt utgangspunkt i at det er de som har skoen på som best kjenner hvor den trykker. De ønsket å få grep om hvorfor noen av brukerne ikke kom ut i arbeidslivet til tross for ulike tiltak. Derfor starter de med fokussamtaler med alle deltakerne, sammen med tolk, hvor deltakerne fikk beskrive sine drømmer og håp for framtida. Målet har vært å identifisere deltakernes egne ressurser og muligheter. Gjennom samtaler med deltakerne, og gjennom at

deltakerne samtaler med hverandre, ønsker en å styrke de i troen på seg selv og troen på at det finnes muligheter. Kommunen opplever at denne form for brukermedvirkning har klart å gi deltakerne en bedre kulturell forståelse slik at de til tross for problemer med å være i arbeid, kan fungere i det norske samfunnet og være gode foreldre og rollemodeller for sine barn. Kommunen arbeider med å på sikt utvikle MAKS gruppa til en bedrift med arbeidsutprøving for de som står lengst unna arbeidslivet.

Vi har identifisert noen gode grep for samskaping i materialet som vi fremhever i dette kapitlet. Det er gode samarbeidsrelasjoner på tvers av tjenester i kommunen, både de som tradisjonelt har ansvaret for integreringen, og andre tjenester i kommunen. Vi har sett betydningen av å ha Nav med fra starten i samarbeidet, og vi har sett betydningen av å jobbe tett sammen med de enkelte arbeidsgiverne. Det er samtidig et potensial i å videreutvikle og forsterke disse samarbeidsrelasjonene, slik at de blir uavhengige av hvilken person som til enhver tid sitter i de ulike stillingene. Det som imidlertid mangler i alle kommunene, er eksempler på at brukerne er aktive i samskapingen. Så vidt vi erfarer har ingen av de tre kommunene hatt medrepresentanter fra brukergruppa inn i sine prosjektgrupper. Med tanke på å skulle lage nye arbeidsmåter med økt bruk av samskaping og brukermedvirkning, er det behov for å faktisk inkludere de aktørene de skal samskape med. Brukermedvirkning er mange steder preget av en oss-og-dem holdning som sjeldent kommer over terskelen til et reelt samskappingsrom med likeverdighet (Kroken & Madsen, 2016). Det synes også å være tilfelle i våre tre kommuner. I fortsettelsen blir det derfor viktig at kommunene vedlikeholder de gode samskapende relasjonene og nettverkene de har bygd opp, og samtidig arbeider for å sikre reell involvering av brukerne gjennom å skape handlingsrom som er preget av åpenhet, tillit og likeverdighet. Først da kan vi snakke om at samskaping gir nye og bærekraftige løsninger for distriktskommuner med behov for økt tilflytting.

REFERANSELISTE

- ASD (2004). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (St.meld.46, 2004-2005). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Bason, et. al. (2010). *Leading public sector innovation*. Polity Press. Bristol.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In: Richardson, J., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood.
- Bjerck, M. (2017). *Tre kommuners integreringsinnsats. Dokumentasjon av det kommunale integreringsarbeidet i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Nordre Land, Vågå og Sel kommune*. (ØF-notat nr 05/2017). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bjerck, M., Rønnebak, M., Eide, T.H. & Andersen, T. (2018). *Motivasjon og hindre for inkludering av flyktninger. Et dypdykk i arbeidsgiverperspektivet*. (ØF-rapport 02/2018). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bjerck, M. & Eide, T.H. (2019). *Arbeidsgiverperspektivet på integrering av flyktninger i distriktskommuner. Delnotat 2 fra forsknings- og utviklingsprosjektet MIMRES*. (Skriftserie 10/2019). Lillehammer: Høgskolen i Innlandet
- Bjerck, M. & Eide, T.H. (2019). *Tjenesteperspektivet på integrering av flyktninger i distriktskommuner. Delnotat 3 fra forsknings- og utviklingsprosjektet MIMRES*. (Skriftserie 11/2019). Lillehammer: Høgskolen i Innlandet.
- Blom, S. & Enes, A.W (2015). *Introduksjonsordningen –en resultatstudie*. SSB 2015/36.
- Bourdieu, P. (1995). *Distinksjonen: en sosiologisk kritikk av dømmekraften*. Oslo: Pax.
- Bredal, A. & Orupabo, J. (2014). *Drammen som introduksjonsarena: En gjennomgang av kommunens introduksjons- og kvalifiseringsarbeid for nyankomne innvandrere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C. og Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. (Faf-rapport 02/2011). Oslo: Fafø

Djuve, A.B. & Tronstad, K.R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. (Fafo-rapport 07/2011) Oslo: Fafo.

Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norsk opplæring for innvandrere*. (Fafo-rapport 26/2015). Oslo: Fafo

Djuve, A.B., Kavli, H. C, Erika, B.S. & Berit, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 31/2017) Oslo: Fafo.

Drange, I. (2014). *Mangfoldsledelse. En kunnskapsoversikt*. AFI-rapport 3/2014. Echeverri & Skålén, 2011.

Eide, T.H. & Bjerck, M. (2018). *Veiledning i introduksjonsprogrammet. En kvalitativ studie i fem kommuner*. ØF-notat nr. 02/2018. Lillehammer: Østlandsforskning.

Hanche-Dalseth, M. et.al. (2010). *Boligsosialt program. Delrapport. Møreforskning*. Høgskulen i Volda.

Høydahl, E. (2009). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting for flyktninger bosatt i Norge 1998 –2007*. SSB-notat 2009/50. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

IMDi (2010a). *Myke indikatorer for integrering. En komparativ kartlegging av survey undersøkelser om tillit, tilhørighet og opplevd diskriminering*. (IMDi-rapport 5-2010) Oslo: Integrerings og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2010b). *Integrering i distriktskommunar. Ein kunnskapsstatus om integreringsprosessar og inkluderings tiltak i distriktskommunar*. (IMDi-rapport 7-2010) Oslo: Integrerings og mangfoldsdirektoratet.

Kroken, R. & Madsen, O.J. (2016). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten. Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»? Oslo: Gyldendal Forlag.*

Lønning, D. J. og Teigen, H. (2010). *Tilflytting til småsteder og distrikt. Kva tiltak verkar? Ein kunnskapsstudie av utviklingsrelevante norske bidrag frå perioden 1999 –2009*. Steinkjer: Det norske kompetansesenteret for distriktsutvikling.

Meld. St. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Nabatchi, T., Sancino, A. og Sicilia, M. (2017). *Varieties of Participation in Public Services: The Who, When and What of Coproduction*. In *Public Administration Review*. Vol. 77, Iss 5, pp 766-776.

NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Ordemann, A.H. (2017). Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2005-2014. (SSB-rapport 2017/18). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Osborne, S. & Z. Radnor (2016). The New Public Governance and Innovation in Public Services: A Public Service–Dominant Approach. In Torfing & Triantafillou (eds.) *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge University Press.

Osborne, S., Z. Radnor & K. Strokosch (2016). *Co-Production and the Co-creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?* Public Management Review, p. 639-653.

Ostrom, E. & Crawford, S. E. S. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*. 89 (3): 582–600.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Rambøll (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. Sluttrapport til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Rambøll rapport). Oslo: Rambøll. Rubalcaba (2007) .

Kox & Rubalcaba (2007). *The Handbook of Innovation and Services: A Multi-disciplinary Perspective*.

Røhnebak, M. & Eide, T. H. (2016). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet – drivere, barrierer og mulighetsrom*. Rapport fra prosjektets første fase. Østlandsforskning: Lillehammer.

Rønning, R. & Starrin B. (2009). Sosial kapital –et nyttig begrep. I R.Rønning & B.Starrin (Red.) *Sosial kapital i et velferdsperspektiv. Om å forstå og styrke utsatte grupperes sosiale forankring*. Oslo: Gyldendal akademiske.

Røyseland, A. and S. I. Vabo (2008). *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og -analytisk fenomen*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift (1-2), 86-107.

Skålén, P. (2016) *Tjänestetologik (The Logic of service)*, Lund: Studentlitteratur.

Solheim, L. & Røhnebak, M. T. (2019). *Flyktningeperspektivet på integrering i distriktskommuner. Delnotat 1 fra forsknings- og utviklingsprosjektet MIMRES*. (Skriftserie xx/2019). Lillehammer: Høgskolen i Innlandet.

Solheim, L. (2019). Jakten på den rette kompetansen – eit blindspor. I Glemmestad, H. & Kleppe, L. *Arbeidsinkludering i sosialfaglig arbeid*. Oslo: Fagbokforlaget.

Svendsen, S., Valenta, M. & Berg, B. (2017) *Fra intro til arbeid – Integreringsutfordringer og muligheter i Flora kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Svendsen, S. & Berg, B. (2012). *Fra flyktning til floraværing?: Evaluering av flyktning- og innvandrerearbeidet i Flora kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Søholt, S., Aasland, Aa, Onsager, K., Vestby, G.M. (2012). «Derfor blir vi her» -innvandrere i Distrikts-Norge. NIBR-rapport 2012:5. Oslo: NIBR.

Søholt, S. Tronstad, K.R. & Bjørnsen, H.M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv -En kunnskapsoppsummering*, (NIBR-rapport 25/2014). Oslo: NIBR.

Søholt, S.; Tronstad, K.R. og Vestby, G.M. (2015b). *Sysselsetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering*.

Torfig, J. (2013). Collaborative innovation in the public sector. In S. P. Osborne, & L. Brown (red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 301-316). Edward Elgar Publishing.

Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger I norske kommuner –Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR-rapport 2/2015). Oslo: NIBR.

Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of marketing Science*, 36(1), 1-10.

Vedlegg 1: Intervjuguide flyktninger

BAKGRUNN:

- Alder, utdanning, arbeidserfaring
- Deres kulturelle bakgrunn (nasjonalitet, religion)
- Bakgrunn for at de reiste fra hjemlandet
- Kort om deres innvandringshistorie
- Familie

MØTE MED ULIKE INSTANSER I KOMMUNEN:

- Deres møte med ulike aktører i kommunen: Flyktningskontor, voksenopplæring, NAV, + andre (f.eks. lege/helsevesen)
- Har du en individuell plan, og hva dekker denne?
- Arbeidsliv (eks. via språkpraksis / arbeidspraksis)
- Hvordan vurderer de møte med de formelle instansene – hva kunne de ha ønsket annerledes?

MØTE MED LOKALSAMFUNNET PÅ ULIKE ARENAER:

- Hvem de har kontakt med: andre innvandrere, norske innbyggere, bare egen familie
- Om det finnes møteplasser der de har møtt/møter innbyggerne og andre innvandrere eks. gjennom skole, barnehage, frivillige organisasjoner; Røde kors, frivilligsentralen, andre lag og foreninger eks. idrettslag.
- Hva har vært bra og hva kunne de ha ønsket seg annerledes med tanke på deltakelse i aktiviteter og sosiale møtesteder?

FRAMTIDSUTSIKTER

- Mål og drømmer for fremtiden
- Hvor er du og hva gjør du om 5 år – 10 år?
- Hva skal til for at de skal ha ønske om fortsatt bo i kommunen?
- Har du forslag til hva kommunen kan gjøre for å få flere til å bli boende i kommunen, hva er viktig for dere/deg?

Vedlegg 2: Intervjuguide tjenesteapparatet

Innledende spørsmål

- **Om informant:** Navn, rolle i tjenesteapparatet, daglig virke
- **Om tjenesteapparat:** fortell om på hvilken måte du og ditt tjenesteområde er involvert med flyktninger og/eller introduksjonsprogrammet

1. KARTLEGGING

- 1.1. *Hvordan blir dere kjent med brukerne deres? Både arbeidsgivere og flyktninger?*
- 1.2. Når det gjelder kartleggingsskjema og Individuell Plan:
 - 1.2.1. justeres disse forløpende i forhold til endringer?
 - 1.2.2. deles informasjon med samarbeidspartnere?
- 1.3. Hvordan er delingen av denne informasjonen? (Tatt tak i utfordringene som var ved forrige intervju?)
 - 1.3.1. Vågå: identifiserte elektroniske løsninger som hovedproblemet med deling (Visma Flyktning: har det blitt bedre nå som dere har fått det? Hvis så – hvordan, hvis ikke – hvorfor ikke) Fortsatt utfordringer?
 - 1.3.2. Sel: identifiserte ikke særlige utfordringer – men hvordan deles det nå?

2. BRUKERINVOLVERING

- 2.1. Hva er brukerinvolvering for dere? På hvilke måter blir flyktningene involvert i sitt eget program?
- 2.2. Har noe endret seg siden forrige intervjurunde?

3. SAMARBEID & ORGANISERING

- 3.1. Hvilke instanser samarbeider dere med?
 - 3.1.1. Hvilke samarbeider mest med, og på hvilken måte?
 - 3.1.2. Hvilke samarbeider minst med og hvorfor?
- 3.2. Forrige intervju:
 - 3.2.1. Vågå: Lite samarbeid mellom NAV, VO og FT, har dette endret seg? På hvilken måte? Kom med eksempel
 - 3.2.2. Vågå: Hva med samarbeidet med frivillig sektor? Det var godt v/forrige intervju, men kunne bli bedre. Har dette endret seg?
 - 3.2.3. Sel: Lite samarbeid, flyktningkonsulentene alene om mye av arbeidet (bolig, oppfølging, utbetaling av stønad etc). Hvordan har dette blitt etter omorganiseringen? Hva har blitt bedre, hva kan fortsatt bli bedre? Kom med eksempel.
 - 3.2.4. Sel: Hva med samarbeidet med frivillig sektor, det var nesten fraværende ved forrige intervju? Har det bedret seg? Hva har endret seg? Kom med eksempel.
- 3.3. Har noe av samarbeidet endret seg formelt? Samarbeidsavtaler, faste møter eller treffpunkter, prosjekter etc?

- 3.4. Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med de lokale aktørene? Hva kunne bidra til mer og bedre samarbeid? Hva er de viktigste hindringene for mer samarbeid?
- 3.5. Hvordan har samarbeidet fungert ift de regionale aktørene – IMDI, fylkeskommunen og fylkesmannen? Er det svakheter ved samarbeidet som kunne forbedres?

4. ARBEIDSINKLUDERING

- 4.1. Hvordan jobber dere med arbeidsinkludering i dag? Eks. praksisutplassering?
- 4.2. Hvordan jobber dere ift arbeidsgivere? Hvordan fungerer samarbeidet?
 - 4.2.1. Avtaler med faste arbeidsgivere?
 - 4.2.2. Faste kontaktpersoner mot den enkelte bedrift?
 - 4.2.3. Har de som er ute i praksis faste kontaktpersoner?
- 4.3. Sel og Vågå: I intervjuene med arbeidsgiverne ble det etterspurt mer kontakt, bedre samarbeid og oppfølging ifm praksisutplasseringer – har dette endret seg? Kom med eksempel
- 4.4. Hvordan skjer oppfølging av flyktingene ift arbeidsgivere etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet?

5. PROSJEKTETS BETYDNING FOR ARBEIDSMETODER

- 5.1. Hvilken betydning har forskningen og møtene hatt for den måten dere jobber på? På hvilken måte, kom med eksempel.
 - 5.1.1. Om ikke det har blitt endringer – hvorfor har det blitt slik? (eks kontakte arbeidsgivere, mer systematikk i jobben som gjøres, mer rettet mot frivilligheten etc)
- 5.2. Hvis det har skjedd noen endringer - er det prosjektet, politiske føringer eller andre føringer som har ført til endringene? Eller samspill av alle disse tingene?
 - 5.2.1. Eks. Innstramminger, andre tiltak? (færre flyktinger, flere familiegjenforeninger).
 - 5.2.2. Eks ressurser (Sel)
 - 5.2.3. Eks omorganisering (Sel)
- 5.3. Nevn tre måter dere jobber annerledes (og bedre) etter at prosjektet kom i gang. (og som du merker har bedret måten du forholder deg til både flyktingene og arbeidsgiverne)
- 5.4. Skulle du ønske du kunne gjort en bedre jobb – på hvilken måte? I hvilken grad gir rammene du jobber under muligheter og skaper hindringer for dette?
- 5.5. Hva tenker du er de viktigste utfordringene fremover i forhold til integreringsarbeidet i kommunen? (Nevn tre utfordringer?)

Spørsmål til prosjektledere

- *Hvilket ansvar har du følt, som prosjektleder for «Flyktning som ressurs» å adressere det som har kommet frem i prosjektperioden? F.eks. gjennom forskningsintervjuene som har blitt presentert i plenum?*

- *Hvordan har utviklingen gjennom prosjektperioden vært?*
 - *Hvordan har dere adressert utfordringene etter hvert som de har kommet?*
 - *Hvordan har dere konkret jobbet med de? Kom med eksempel*
 - *Hvilke endringer har blitt gjort?*
 - *Hvilke tilbakemeldinger har dere fått på prosjektet og på forskningsarbeidet?*

Vedlegg 3: Intervjuguide arbeidsgivere

Prosjektets tittel: Brukerinvolvering i integreringsprosesser. Modeller for samskaping med flyktninger som ressurser

15-20 intervjuer med private og offentlige arbeidsgivere i de tre kommunene, dvs 5-7 intervjuer i hver kommune.

Kort om formålet:

Prosjekt som heter «Flyktning som ressurs» hvor utgangspunktet er et ønske om å forbedre integreringsarbeidet av flyktninger i mindre kommuner. Spesielt fokusert på Vågå, Sel og Nordre Land, og deres evne til å koble sammen flyktninger, arbeidsgivere og frivillig sektor. Ved å matche disse behovene kan det lykkes bedre å få flyktninger ut i arbeid og å møte arbeidsgivernes behov for arbeidskraft slik at flyktninger kan bli ressurser i mindre, fraflytningstruede kommuner.

Vi er derfor ute etter i denne omgang og 1. å finne ut av hvordan det kartlegges og kommuniseres med arbeidsgivere i dag? 2. hva som skal til for å rekruttere og inkludere flyktninger i arbeidslivet, og 3. hvilken erfaring arbeidsgivere har med dette i dag.

Spørsmålene:

Først noen spørsmål om deg og virksomheten du representerer:

1. **Om virksomheten - Hva slags virksomhet er dette? Hvilken kompetanse trengs for å jobbe her?**
2. **Om informant(en): Personalia, stilling, rolle i virksomheten**
3. **Har virksomheten din erfaringer med å ta imot flyktninger - eventuelt hvor mange – og hvor lenge har de tatt imot flyktninger?**
4. **Tenker du at arbeidsgiver har et ansvar i forhold til å tilby praksisplass, eventuelt rekruttere og sysselsette flyktninger?**
 - a. Har din virksomhet en strategi/visjon/målsetting hvor dette er tydeliggjort? (Er f.eks dette med inkludering nedfelt i bedriftens strategier e.l.?)

Om rekrutteringen:

5. **Har noen i kommunen tatt kontakt med dere med spørsmål om dere ønsker å ta imot flyktninger i praksis?**
 - a. Hvis ja: Hva er begrunnelsen for at dere ikke ønsker dette?
 - b. Hvem ville dere tatt kontakt med om dere ønsket å tilby praksisplasser?
6. **Hva er viktig for deg dersom du skal kunne tilby praksisplass for flyktninger?**

- a. Forhold ved flyktningen: Språk, personlig egnethet, fagkompetanse, osv?
- b. Forhold ved praksisordningen: At du som arbeidsgiver får veiledning og oppfølging underveis?

7. Har dere mulighet for noen form for økonomisk eller faglig støtte? F.eks bruk av mentor/fadder/veilederordning til Nav?

- a. Hadde dette hatt betydning for om dere eventuelt skulle tatt imot flyktninger i praksis/rekruttert flyktninger til fast jobb

Kompetanse og rekrutteringsutfordringer:

8. Har dere rekrutteringsutfordringer i deg?

9. Hva slags kompetanse har din virksomhet behov for i framtida?

- a. Er det gjennomført noen form for kompetansekartlegging hvor dette behovet er uttrykt?

10. Har du noen tanker om hvordan det framtidige kompetansebehovet kan møtes?

- a. Hvilke aktører er viktige i dette arbeidet?
- b. Er det aktuelt for dere å inngå i et langsiktig kvalifiseringssamarbeid med f.eks læringscenteret/Nav?

Det store bildet:

11. Hva er det etter din mening som trengs for å få flyktninger i arbeid? (generelt spørsmål for å få i gang samtalen)

12. Veien videre? Avsluttende kommentarer

Vedlegg 4: Modell for integrering av flyktninger i norske distriktskommuner – Av Rolf Rønning

Mange distriktskommuner sliter med synkende innbyggertall og en aldrende befolkning. Dette er svært alvorlig for kommunenes drift og for deres framtid. Da vil økt innvandring kunne være et virkemiddel til å opprettholde innbyggertallet (eller redusere nedgangen), og til å få inn yngre innbyggere. Modellskissen som følger diskuterer hva kommunen kan gjøre aktivt for at flyktninger skal kunne (og ønske) å bosette seg i kommunen etter fullført introduksjonsprogram. Gjennom delstudiene og fasiliteringsprosessen fant vi at kommunene kan gjøre langt mer enn i dag for å lykkes.

Denne teksten er tredelt: Først går jeg i gjennom svakheter (utfordringer) ved dagens praksis, deretter diskuterer jeg hvordan en kan løse dette i framtidig arbeid, og til sist setter jeg kort de beskrevne elementene sammen.

Bakgrunn

Målet med prosjektet «Flyktninger som ressurs» som ble satt i gang i tre distriktskommuner i Oppland i 2016, var å få flere flyktninger over i arbeid eller utdanning etter at de var ferdige med introduksjonsprogrammet. Prosjektet var et samarbeid mellom NAV Oppland, FM Oppland, IMDi, Oppland fylkeskommune, og Høgskolen i Innlandet. Høgskolen ble trukket inn bl.a. for å finne nye tilnærminger til problematikken, og det ble definert som et offentlig innovasjonsprosjekt. Det var vanskelig å finne finansiering, og høgskolen søkte derfor, sammen med Østlandsforskning (ØF) om forskningsmidler fra AV-dir. og fikk innvilget kr. 1.7 mill. for 2017 og 2018 til prosjektet MIMRES. Det ga muligheter for at HINN kunne ta en fasilitatorrolle overfor de tre kommunene (samme som i «Flyktning som ressurs»), og at ØF kunne dokumentere prosessen gjennom følgeforskning, supplert med bistand fra forskere ved HINN. Kostnadene til fasiliteringen i kommunene har vært dekket av de skjønnsmidler kommunene har fått tildelt av Fylkesmannen til integreringsarbeidet.

I søknaden til AV-direktoratet var det et uttrykt mål at det skulle utarbeides modeller som kunne være nyttige også for andre kommuner i en tilsvarende situasjon. Vi erfarte at ting tar tid. Modellforslaget som følger bygger derfor i stor grad på de erfaringene kommunene gjorde, mange av dem på det som ikke fungerte, men som kommunene nå i stor grad har sett sjøl. Det kommunale sjølstyret er en viktig del av norsk forfatning, men det kan i noen tilfeller føre til at kommuner gjentar feil gjort andre steder som kunne vært unngått med en mer sentralisert struktur. Med en desentralisert styringsmodell blir det ekstra viktig at det sentralt finnes organer som kan formidle kunnskap og erfaringer fra andre etater/ kommuner.

Fasilitator har tidligere oppsummert noen erfaringer fra prosjektet [\[1\]](#) :

-Lite samordning

Enheter som forutsettes å samarbeide i arbeidet med integrering av flyktninger (flyktningetjenesten, voksenopplæringa, NAV og Fylkeskommunen (videregående opplæring)) gjorde i begrenset grad dette, noe som gjorde at en ikke fikk satt sammen de ressursene enkeltaktørene hadde til en «helhetlig pakke». Samordning og ressursintegrering gir bedre måloppnåelse.

-Uheldige omorganiseringer/ personalskifter

Små kommuner er svært sårbare for utskiftninger av nøkkelpersonell. Her er ofte mye taus kunnskap. Omorganiseringer, initiert ovenfra, kan bomme på viktige sammenhenger mellom tjenestene på bakkenivå. I delrapporten om tjenesteapparatet nevnes eksemplet med omorganiseringen i en kommune hvor flyktningetjenesten ble trukket inn i NAV. En konsekvens var stor avstand til voksenopplæringa, en annen var at flyktningekonsulentene ble brukt til skrankefunksjoner på NAV i stedet for arbeid med flyktningene.

-Introduksjon til tre språk

I de deler av landet som har nynorsk som hovedmål, kan det virke unødvendig at introduksjonsprogrammet gjennomføres på bokmål. At det lokalt (butikker, kontorer mv.) snakkes dialekt gjør det ikke lettere å kommunisere der en bor. Dette kan gjøre det vanskeligere å bli integrert i bygdekommuner (som sårt trenger nye innbyggere) enn i byer hvor standardisert bokmål fungerer både muntlig og skriftlig.

-Lite bruk av flerkulturelle

I alle kommunene er det flyktninger som er godt integrert. Disse kan være aktive i fora som internasjonalt utvalg mv., men de brukes ikke aktivt i arbeidet med å integrere nyankomne. Det framstår som en uutnyttet ressurs.

-Manglende helhetlig satsing

Vi møtte i fasiliteringsarbeidet mange ansatte som var dedikerte til jobben og som jobbet og tok mer ansvar enn jobben tilsa. Samtidig var det ingen som hadde et ansvar for helheten dvs. at tilbudene hang sammen og at alle ledd var på plass. Det vil her si kjeden fra mottaket i kommunen til arbeidsliv og sosiale nettverk.

-Overordnede nivå / andre etater gjør ting vanskelige

Det er mange aktører med delansvar for integrering av flyktninger. De som opererer lokalt er nevnt. På regionalt nivå har vi Fylkesmannen, NAV regionalt, IMDi og UDI som er relevante aktører for enkeltkommunene, med sine vedtak og spesifikke stønadsordninger. Andre etater

som Politiet, Husbanken mv. har ordninger som påvirker kommunenes arbeid. Sentralisering av politiets tjenester (Nærpolitireformen) har f.eks. skapt mye ekstra arbeid for flyktningetjenesten fordi en må reise lenger for å få nødvendige papirer.

I tillegg poengteres det i delprosjektrapportene:

-At individuell plan gir lite informasjon, at den ikke er tilgjengelig for alle som trenger informasjonen, og at flyktingene ikke har et eierforhold til den.

-Praksisplassutplassering fungerer dårlig i mange tilfelle; en blir bare utplassert der det er plass, uten at det ses i sammenheng med vedkommende kompetanseønsker. At en en gang kommer i en barnehage og neste gang i eldreomsorgen gjør at mange bare «føler seg plassert».

- Det virker som om kommunene er tilbakeholdne med å opprette arbeidsplasser hvor flyktinger kan få brukt sine ressurser og samtidig gjort nytte for seg (se pkt. 3, s. 5).

- Det kan virke som om det har vært litt tilfeldig når NAV er blitt trukket inn i integreringsarbeidet. Siden NAV har ansvaret for mange støtteordninger både til livsopphold og for kvalifisering, synes det rimelig at NAV blir trukket inn tidlig (og i Introduksjonsprogrammet) slik at en kan planlegge et lengre kvalifiseringsløp

-Både vårt materiale og tidligere undersøkelser konkluderer med at det ikke er lett å bli kjent med nordmenn. Det er lettest for barnefamilier hvor ungenes aktiviteter gir mange kontaktpunkter. Enslige er kanskje den gruppa som har de største utfordringene her. Det finnes en god del tiltak, og mange lokale ildsjeler. Men det virker som det er en god del som kan bli enda bedre organisert hvis vi ønsker at alle som får tildelt en bygdekommune for Introduksjonsprogrammet skal få et godt sosial nettverk i den kommunen.

Elementer som må være med i en modell for god integrering av flyktinger i norske bygdekommuner

1) **Fleksibel og tilgjengelig individuell plan (IP)**

På IMDis hjemmeside kan vi lese at loven sier:

«Alle deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæringen skal ha en individuell plan. Planen skal si noe om mål med deltakerens program og opplæring, og hvilke aktiviteter og tiltak som må til for å nå disse. Kommunen skal revidere planen jevnlig. Sist oppdatert: 25. juni 2018»

Å skulle kartlegge bakgrunn, ønsker og kompetanse hos personer med et annet språk, en annen kultur og en helt annen virkelighetsforståelse enn de som representerer det norske mottakerapparatet, er en krevende oppgave. Flyktingene kan være opptatt av å svare «riktig» for å få bli, noe som innebærer at de kan være opptatt av å svare slik de tror «vi» ønsker, og de

kan være opptatt av å svare strategisk. Erfarne folk i flyktningmottak beskriver arbeidet som tillitsbygging, samtaler over tid gir etter hvert et nyansert bilde. Mottakskonsulentene, som her kan ses som bakkebyråkrater (Lipsky 1990) fungerer som toveis oversettere; de skal forklare det norske systemet til flyktningene, og de skal lage et «case» av flyktningen, dvs plassere vedkommende innenfor de de rammer og støtteordninger som finnes.

Men flyktningen vil også møte andre i mottaksapparatet som får kunnskap, og trenger kunnskap, om vedkommende. Hvis vi tar som utgangspunkt at hjelperne handler mest riktig hvis de har mest mulig og korrekt informasjon, så bør IP være tilgjengelig for alle i mottakerapparatet som skal bidra til at vedkommende kommer i jobb og blir sosialt integrert. Og siden mange får delinformasjon, bør delene skrives inn slik at de blir tilgjengelige for andre. Det betyr at en godt fungerende IP er et dynamisk dokument i stadig endring, og det har flere bidragsytere. Det vil trenge en IP-ansvarlig «redaktør» som kan sjekke det som står og ta opp med bidragsyterne hvis det er ulike oppfatninger mv. IPen bør sjølsagt også være tilgjengelig for den det handler om. Her kan det være språklige barrierer, men IPen bør med jevne mellomrom (halvårlig?) diskuteres med vedkommende. Hvis det oppleves av flyktningene at manges tilgang til IPen er et problem ør dette diskuteres og avklares.

Et utgangspunkt for «flyktninger som ressurs» har vært nettopp at de er det, og at samskaping er nøkkelen for å parre mottakerapparatets ressurser med brukerens (flyktningen). Hvis ikke hjelpenes ressurser møter, og kan aktivisere brukerens, får vi ikke en ønsket ressursintegrering. Og til sjuende og sist er det brukeren som skal ta de nødvendige valg og som har ansvaret for at tiltak og planer fungerer eller ikke.

Både praksis og praktisering av reglene om taushetsplikt og ikke-innsyn kan bidra til at IPene ofte har lite informasjon, at de oppdateres sjelden og at de ikke er tilgjengelig for alle som trenger det. Det forutsetter antakelig at IPene er digitale. Det rapporteres i prosjektet fra en av kommunene at brukerne ikke har noen eierforhold til IPen. I denne kommunen har en nå, inspirert fra Ringsaker begynt å bruke mer tegninger og illustrasjoner.

IP kan være et viktig dokument i kommunikasjon ulike hjelpeaktører i mellom, og mellom brukeren og disse aktørene. Da må kommunikasjonen være slik at aktørene forstår hverandre, og de må være delaktige i utformingen.

2) Bruk av flerkulturelle

Å skulle integrere folk fra en annen kultur er en formidabel oppgave i norske bygdesamfunn, hvor innvanderne ikke lett kan lage minisamfunn av sine egne, slik som i større byer. Sjøl mottaksarbeidere med lang erfaring erkjenner det. Her trengs brobyggere som kan drive toveisoversettelse (jmf. pkt. 1.) Bruk av flyktninger som er rimelig integrert burde være et godt hjelpemiddel i flere sammenhenger: a) de er tospråklige. For mange er det god hjelp med språklærere som kan begge språkene. b) de har erfaringer med hva som var annerledes i det nye landet og hva som er viktig å passe på. c) de kan fungere som inspirerende forbilder for andre fra

sin kultur. I noen tilfeller kan de kanskje også fungere som tillitspersoner for nyankomne, slik at de kan få tatt opp saker de nyankomne sjøl ikke kan formidle, eller som de ikke tror er saker å ta tak i.

Våre kommuner var svært forsiktige med å engasjere «integrerte flyktninger». Vi ser det slik at det å ha tokulturell kompetanse burde ses som så viktig at kommunen opprettet (del) stillinger for disse. De har brobyggerkompetanse som ikke innfødte nordmenn har. Det vil kunne lette en del integreringsarbeid.

3) Oppretting av kommunale arbeidsplasser

Mens en tidligere har tenkt «train-place», dvs. at en skal ha gjennomført introduksjonsprogrammet med språkopplæring før det prøves utplassering i arbeidssituasjoner, så har det nå mange steder blitt gjort forsøk med å kombinere språkopplæring med utplassering på arbeidsplasser («place-train»). Dette forutsetter at det finnes arbeidsplasser som kan ta imot flyktninger med begrensede norskkunnskaper. I noen distriktskommuner finnes det hjørnesteinsbedrifter som kan det, og som enda til trenger ny arbeidskraft. Men ikke alle kommuner har det slik. Kommunen er sjøl ofte den største arbeidsgiveren i kommunen. Da bør en kanskje forvente at kommunen går i spissen for å tilrettelegge arbeid- og praksismuligheter. Fjell kommune tok denne utfordringen, og etablerte ti kommunale arbeidsplasser, basert på intervjuer slik at de mente å finne oppgaver de var kvalifiserte for. Arbeidsplassene var tidsavgrenset, men ga deltakerne god trening. Kommunens stikkord for å få suksess her var grundig kartlegging- skreddersydde opplegg- tett oppfølging, og de mener at dette kan overføres også til arbeidet med andre svakstilte grupper, som f.eks. de som står utenfor arbeidslivet.

Vi så ikke noe systematisk arbeid fra kommunenes side i vårt prosjekt. Det behøver ikke nødvendigvis å dreie seg bare om heltidsplasser. Noen vil ønske og trenge deltidsjobber. I de fleste kommuner er det oppgaver en i dag ikke har noen til å utføre. I en av kommunene våre ble det nevnt at rydding av turstier og friareal var en slik oppgave, det kan være matlaging i barnehager mv. Hvis kommunen ønsker å beholde arbeidskraften kan det være vinn-vinn situasjoner i etablere slike delstillinger: Vedkommende får arbeidstrening og noe egeninntekt, og kommunen får gjort oppgaver som ellers har blitt liggende. En gjennomtenkt bruk av praksisplasser hører inn under det samme. Hvis kommunen trenger pleiemedarbeidere så virker det rasjonelt at sjukeheimet har et tilbud om dette. For kommunens integreringsarbeid må det være rimelig at en har en gjennomtenkt praksisutplasseringsplan, dvs. at det opprettes praksisplasser der en ønsker å kvalifisere arbeidskraft, og at flyktninger og andre plasseres på felt der de sjøl ønsker en framtidig jobb. At folk bare plasseres der det er noe ledig, og at de blir så lenge de dekkes av tilskuddsordninger, er svært demotiverende for dem som utplasseres, og det er dårlig samfunnsøkonomi. På lengre sikt må det også være dårlig kommuneøkonomi.

Noen flyktninger kan ha spesielle utfordringer. Ved siden av å være analfabeter kan de være traumatiserte og ha betydelige helseproblemer. Det kan da være viktig med lavterskeltilbud hvor det blir gitt noe språk og lese-trening samtidig med aktivisering som gjør at de kommer sammen

med andre. Dette kan være første trinn i en stige som gjør at de kan få utnyttet restarbeidsevnen sin. Da må en sikre at det ikke mangler trinn i stigen hvor deltakerne blir sittende fast. Mangel på slike tilbud kan bety at en setter mange på stønad alt for tidlig.

4) Samarbeid med private arbeidsgivere

Siden en varig arbeidssituasjon for de fleste er avgjørende for om de kan bli boende etter endt introduksjonsprogram, er et godt samarbeid med private arbeidsgivere avgjørende. Dette er de i tjenestene selvsagt klar over, men gir uttrykk for at de ikke har ressurser til å gjøre dette godt nok. For sjøl om arbeidsgiverne gir uttrykk for at de har et samfunnsansvar som betyr at de også må bidra til å gi flyktingene muligheter, og at de ser at det kan være til gjensidig nytte (jmf. delrapport 2), så er deres primære oppgave å drive bedriften lønnsomt. Det betyr at de i utgangspunktet må ha god kontakt med personer i hjelpeapparatet når de trenger det. Og de må også ha et tillitsforhold som gjør at de som søkes utplassert tilfredsstillende normene til språkkunnskap mv. som arbeidsgiver trenger. Det virker fornuftig at en i mindre kommuner har en saksbehandler som har som hovedoppgave å være kontaktperson mellom hjelpeapparatet og arbeidsgiverne. Hovedpoenget i vår sammenheng er at en modell for vellykket integrering av flyktinger må ha god kontakt med arbeidsmarkedet som en grunnpill. Dette var i varierende grad ivaretatt i våre kommuner. Men det var kommuner hvor en var klar over at dette ikke fungerte, men at en samtidig erkjente at en ikke fikk gjort noe med det. Denne erkjennelsen var hos dem som jobbet nærmest flyktingene, mens de overordnede grepene er et ledelsesansvar, både politisk og administrativt. Kommunene framsto som ganske ulike når det gjaldt å ta overordnede grep, og det synes å være et stort og nødvendig forbedringspotensial når det gjelder å lage helhetlige modeller for integreringsarbeidet som tar hensyn både til brukerne, fagfolkene som arbeider med flyktingene, og kommunens ansvar for en helhetlig tjeneste.

5) En helhetlig modell for integreringsarbeidet

Vi har foran påpekt at manglende samarbeid, og mangel på helhetlig tenkning reduserer effekten av mange velmenende aktørers innsats. Alle kommuner har sine «siloer», dvs. enheter bygd rundt felles kompetanse og/ eller oppgaver. Dette er i mange sammenhenger funksjonelt, mens det for oppgaver som går på tvers av siloene ofte er problematisk. Dette kan skyldes at siloene er litt lukket, dvs. de har sin egen hierarkiske organisasjon, og de har sin egen institusjonelle logikk (Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012), dvs. et eget verdisystem, en egen profesjonell forståelse av prioriteringer, problemløsning mv. Vi kan også se det slik at de har mer administrativ og kognitiv nærhet seg imellom enn til andre enheter (Boschma 2005). Siloene kan ha sine spesifikke arbeidsoppgaver (teknisk sektor, kultur, skole, eldreomsorg) hvor de ikke utfordres særlig av andre tenkemåter, og det har ofte vært et premiss for den administrative oppbyggingen. Det ligger derfor i organiseringens natur at det er tyngre å skulle samarbeide på tvers av siloer enn innen. Men så vil det dukke opp oppgaver som går på tvers, og hvor en opplever at en har ulike tilnærminger til samme problem. Her kan det da også bli arenaer for maktutfoldelse; en mener egen måte å se problemet på er riktig og vil derfor kunne motarbeide andre aktører ut fra dette. Å finne konstruktive arbeidsformer her, er en oppgave for overordnet ledelse. Siden det ikke har

noen hensikt å erstatte eksisterende siloer med andre, blir løsningen å finne smidige ordninger for å gå på tvers. I Albertslund kommune i Danmark [2] arbeider de systematisk med nettverksgrupper som skal gå på tvers av siloene. Disse er opprettet med mandat fra toppledelsen, og en kan her trekke inn aktører også utenfor siloene, hvis dette oppfattes som hensiktsmessig for oppgaveløsningen. I andre sammenhenger kan en kalle det en matriseorganisasjon der hvor en oppretter en midlertidig organisasjon på tvers av sektorgrenser for å løse et spesifikt problem. Mottak av flyktninger anses i mange tilfeller å være noe en skal holde på med over mange år, slik at en må tenke en modell med en viss varighet. Samtidig må modellen være så fleksibel at de som er med i «flyktningeorganisasjonen» også kan inngå i andre oppgavestrukturer i kommunen.

Det er slik at mange av hjelpeapparatets oppgaver krever at flere hjelpere er involvert. Det krever distribuert kompetanse (Solheim 2019), hvor noen som står nær brukeren må vite hvem som skal trekkes inn, og sørge for at de blir det. Dette er også en måte å kunne gå på tvers av siloene. Når vi i det følgende foreslår at det opprettes en egen organisasjon for arbeidet med flyktninger i de bygdekommunene som skal ta imot flyktninger, så er det fordi det må gjøres mange grep samtidig.

Siloproblemene blir synlige i forbindelse med flyktningarbeidet, men det er grunn til å tro at dette kan være et problem også i andre sammenhenger for kommunene. Paragraf 1 (formålsparagrafen) i Sosialtjenesteloven er slik: *«Formålet med loven er å bedre levokårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet»* Kravet til kommunen er omfattende, og betinger antakelig innsats på tvers av de etablerte siloene. Lov en er også relevant for ansvaret for flyktningene.

6) Mulighet for samordnet innsats lokalt

Som nevnt er det mange lokale aktører som må samarbeide, samtidig som det er mange regionale aktører som har viktige ressurser. IMDi og Fylkeskommunen er sentrale, men det kommunale NAV forteller at de kan slite med regionalt NAV for å få til løsninger de opplever er de beste lokalt. Andre kunne vært nevnt. Hvis vi har som utgangspunkt at løsninger til beste for brukerne bør tas nærmest mulig brukerne, bør kanskje nasjonale myndigheter og regionale aktører vurdere om noen virkemidler og noe beslutningsmyndighet bør overføres til kommuner som gjennomfører en organisering som på en troverdig måte kan integrere flyktninger i lokalsamfunnet. En slik mulig delegering må vurderes enkeltvis, og kan se som en prøveordning til en har vurdert effekten.

Oppsummering: Det etableres en egen organisasjon i kommunene for å ivareta integrering av flyktningene.

Organisasjonen må ha en leder med ansvar for å sikre at alle relevante aktører samarbeider og for at hele tiltakskjeden er operativ. Denne lederen må arbeide tett opp mot rådmannen, slik at en

har myndighet til å gå på tvers av siloene. En samlet organisasjon bør kunne være mindre sårbar for personutskiftninger fordi en jobber mer på samme lag. Og den tause kunnskapen bør være felleseie for de fleste i organisasjonen.

En felles ledelse må kunne skjære igjennom der hvor det f.eks. er uenighet om hvordan en skal praktisere frammøteplikten. Det er viktig at flyktningene opplever felles normer i kommunen. Slike uenigheter har vært rapportert i årevis, og bør nå ikke være et konfliktema i det daglige arbeid.

-NAV, Voksenopplæringa og Flyktningetjenestens ressurser må være tilgjengelige i organisasjonen. Og NAV må være en nødvendig samarbeidspartner fra mottak og i hele løpet til utdanning og arbeid er sikret. Det bør også være et forutsigbart samarbeid med Fylkeskommunen om opplæringstilbud. IMDi fordeler flyktningekvotene til kommunene. Her ligger det usikkerhet i kvotene. Men også her bør en tilstrebe en forutsigbarhet som gjør at en kan investere lokalt for god måloppnåelse.

-Den nye organisasjonen bør bruke flerkulturelle mye mer aktivt enn i dag, og den bør få muligheter til å jobbe mye tettere med brukerne fortløpende i arbeid med IP. Det er en kommunal modell som skisseres. Vi har tolket mandatet slik at det skal skisseres en modell som kan fungere på dette nivået. Da må nasjonale myndigheter tilrettelegge slik at kommunene får handlingsrom til å gjøre jobben, men samtidig kunne forsikre seg om at så skjer. Da må de som trenger det få tilgjengelig informasjon, og antakelig mer lokal handlingsfrihet enn de har i dag.

-Ikke alle kommuner vil eller bør satse på integrering av flyktninger. Fylkesmannen bør kunne bidra til å prioritere kommuner, og stille krav til dem som vil. Og skal en lykkes må politikere og administrasjon ville det helhjertet, og antakelig ha støtte i lokalsamfunnet, som er viktig både når det gjelder samfunnsansvaret i næringslivet og frivilligsamfunnet vilje til å ta tak.

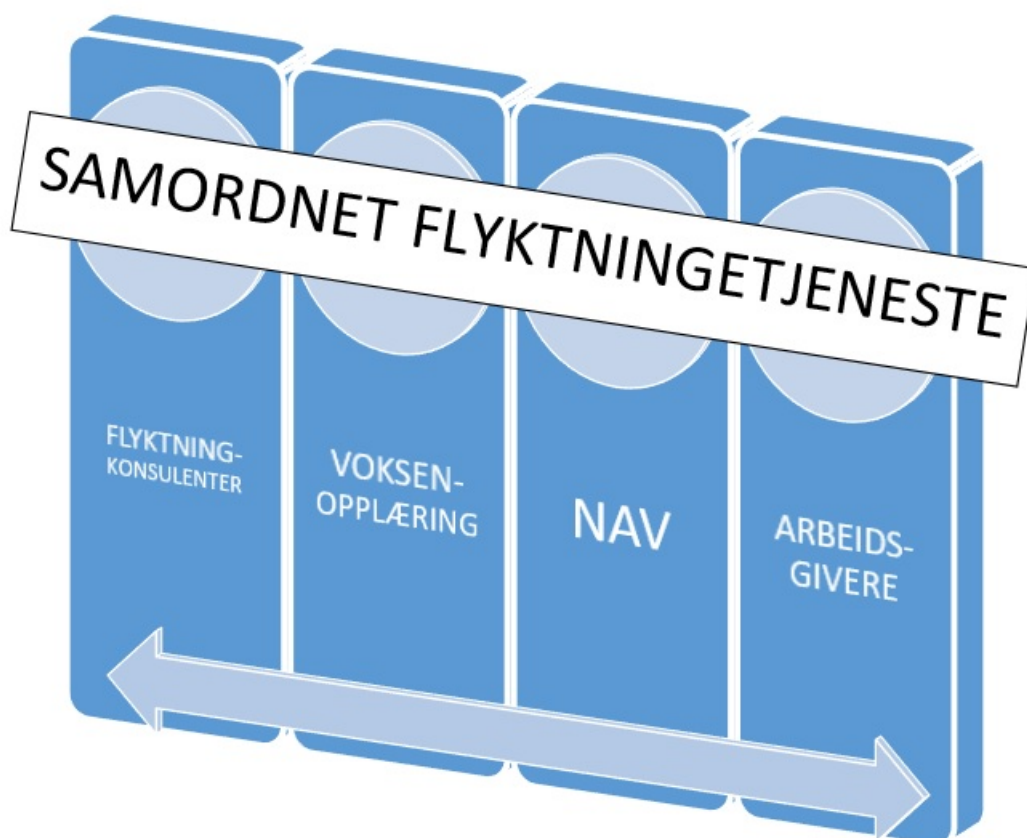
-En god indikator på kommunenes vilje til å satse helhjertet vil være kommunens egen evne til å opprette kommunale arbeidsplasser, av ulik karakter og ulikt omfang.

Fasilitatorprosjektet ble introdusert som et innovasjonsprosjekt. Her var brukerinvolveringen et viktig poeng. Prosjektet har ikke hatt myndighet eller ressurser til å endre kommunenes praksis her. Men brukerintervjuene i første del av prosjektet var ment som en starthjelp. Fasiliteringa skulle ellers bidra til at en samlet fikk brukt ressursene i tjenesteapparatet på en bedre måte.

Samskaping er et honnørord i innovasjonsarbeid nå (ref.). Samskaping kan foregå på ulike nivåer. På makroplan må kommunen samarbeide med arbeidsgivere og frivilligsamfunnet for å finne bedre løsninger for de som skal integreres. Samskaping kan også være intraorganisatorisk. Vi har påpekt at det her har vært klare forbedringspotensialer i kommunene. Samskaping kan også være mellom «bakkebyråkratene», dvs. de i førstelinja som møter flyktningene i sitt arbeid. Her må det frigjøres ressurser for å samskape framtidige løp med brukerne.

En kommune med en velfungerende organisasjon for integrering av flyktninger må drive samskaping på alle tre nivåene. Innovasjon er ikke nødvendigvis å gjøre ting på helt nye måter. I dette tilfelle dreier det seg om å lage en organisasjon som kan realisere det mange ser som helt nødvendig for å lykkes.

Det er skissert en grunnmodell, men den må tilpasses og oversettes til ulike kommunale realiteter.



FIGUR 1. MODELL FOR TVERRFAGLIG SAMARBEID

REFERANSER:

Boschma, R (2005) Proximity and innovation – a critical assessment

Regional Studies 39, p. 61-74

Lipsky, M. (1980) Street level bureaucracy. Russel Sage Foundation, New York

Solheim, L.J. (2019) Jakta på den rette kompetansen – eit blindspor

I Glemmestad, H. & Kleppe, L. C. (red.) *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*

Fagbokforlaget

Thornton, P., Ocasio, W. & Lounsbury, M.(2012 *The innovation logics perspective*

Oxford University Press

[1]) Oppsummeringen ble lagt fram på Styringsgruppemøte 27.11.18, hvor Fylkesmannen og kommunene var tilstede, og kunne kommentere det som ble lagt fram.

[2]) Den nasjonale innovasjonsskolen var på studiebesøk der to ganger, senest i 2016, mens jeg var studieansvarlig.

I denne rapporten presenteres det forskningsarbeidet som er gjort i prosjektet «Flyktinger som ressurser» som har pågått i tre distriktskommuner i perioden 2016-2019.

Målet med prosjektet var å se på muligheter for bedre samarbeid og samordning mellom ulike aktører som er berørt av eller involvert i integreringsarbeid i kommunen.

Rapporten dokumenterer og analyserer funn som er gjort og som er presentert i tre delnotater. Delnotatene er basert på intervjuer med flyktingene, arbeidsgivere og tjenesteapparatet i de tre kommunene.

Forskningen er finansiert av NAV FoU-midler og har pågått i perioden mars 2017 til januar 2019