



Ein nasjonal integreringspolitikk som er utfordrande å iverksetje?

Norske kommunar som lykkast

A National Integration Policy that is Challenging to Implement?

Norwegian Municipalities that Succeed

Elisabeth Busengdal

Stipendiat, Avdeling for samfunnsfag og historie, Høgskulen i Volda

elisabeth.busengdal@hivolda.no

Roar Amdam

Professor, Avdeling for samfunnsfag og historie, Høgskulen i Volda

roar.eilev.amdam@hivolda.no

Anne Britt Djuve

Instituttleder, Fakultet for samfunnsvitenskap, OsloMet – storbyuniversitetet

annebritt.djuve@oslomet.no

Samandrag

Denne artikkelen er eit bidrag til forskning på kommunalt integreringsarbeid og ser på korleis to kommunar vel å tolke og iverksetje norsk integreringspolitikk ut frå si problemforståing av integrering. Artikkelen bygger på funn frå kvalitative forskningsintervju i ein kaususstudie av to norske kommunar, som i nasjonal samanheng vert trekte fram som suksesskommunar.

Funn i studien indikerer at regjeringa har ein integreringspolitikk som kan vere utfordrande for kommunane å iverksetje, fordi det oppstår ulike problem og paradoks når dei skal implementere tiltak. Våre funn tyder på at det er konkurrerende problemrepresentasjonar i kommunane om korleis integreringsarbeidet skal gjerast i praksis, blant anna fordi dei opplever ei rollekonflikt mellom ei klientorientering og likebehandling. Prinsippet om likebehandling vert utfordra av ei problemforståing konstituert i at mange innvandrargrupper har problem med å få innpass i normerte utdanningsløp, då norske utdanningsløp ikkje er godt nok tilpassa vaksne med språkutfordringar og låg grunnutdanning. Det er denne problemforståinga som ligg bak at ei av kommunane har strekt det kommunale handlingsrommet langt, og valt å utfordre opplæringslova og Navs regelverk for å få til kvalifiseringsløp som er betre tilpassa målgruppa. I dei to kommunane er det ei oppleving av at det å fordele integreringsansvaret til mange i kommunen kan vere viktig for å lykkast, fordi dei i praksis ikkje har handlingskapasitet til å løyse oppgåvene utan at andre sektorar og forvaltningsnivå deltek, og at dette igjen krev ein sterk administrativ og politisk vilje til samarbeid, felles interesser og lokal kompetanse.

Nøkkelord

integreringsarbeid i kommunane, innvandring, politikkanalyse, politiske verkemiddel, problemforståing

Abstract

The article is a contribution to research on municipalities' integration practices and aims to study how two Norwegian municipalities interpret and implement the national integration policy based on their problem representation of integration. The article is grounded on findings from qualitative research in a case study of two Norwegian municipalities that have been highlighted at a national level as municipalities which have succeeded in integrating immigrants.

Findings in the study indicate that the government has an integration policy that can be challenging to implement, because different problems and paradoxes arise in the implementation of interventions. The findings indicate that there are competing problem representations in the studied municipalities about how integration should be done in practice, where they experience a role conflict in finding a balance between universal and adapted services for the immigrants. The principle of universal services is particularly tested by the problem that Norwegian education programmes are not well enough adapted to the needs of immigrants with language challenges and low formal education. This understanding is reflected in the municipalities' willingness to develop and offer formal training that is better adapted to the needs of these groups, even if this should challenge the regulations of both the Education Act and the national welfare benefit system. In these two municipalities, there is an understanding that distributing the responsibility for integration to many actors in the municipality can be important in order to succeed, because in practice, they do not have the capacity to solve their responsibilities without the participation of other departments or administrative levels, and that this sharing of responsibility hinges upon a strong administrative and political motivation for collaboration, an understanding of shared interests, and local competence.

Keywords

integration practice, immigrants, policy analysis, political instruments, problem representation

Innleiing

Det er dokumentert omfattande levekårsproblem blant innvandrere i Norden, og eit fellestrekk for dei nordiske landa er at dei har utfordringar med å integrere innvandrane i samfunnet, trass i omfattande ressursbruk på feltet (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017). Dei nordiske velferdsstatane har store ambisjonar for den økonomiske og sosiale integreringa av innvandrere som kjem frå ikkje-vestlege land, og det er blitt større behov for å forske meir på ulike aspekt ved det kommunale integreringsarbeidet (Berg, 1996; Christiansen, Ellingsen & Torgersen, 2013; Djuve mfl., 2017; Eimhjellen & Seegard, 2016; Tronstad & Hernes, 2016). Artikkelen vår er eit bidrag til forskning på integreringsarbeidet til kommunane og ser på korleis to kasskommunar vel å tolke og iverksetje norsk integreringspolitikk ut frå si problemforståing av integrering. Problemstillinga i artikkelen er: *Kva problemforståing har kommunane av integrering, og kva betydning har problemforståinga for korleis den nasjonale politikken vert sett i verk på lokalt nivå?*

I analysane har vi sett på politiske verkemiddel og diskursar som ligg på *innsida* av dei politiske prosessane. Med det meiner vi korleis kommuneadministrasjonen og den politiske leiinga konstituerer «problem» i politikken, og korleis diskursane i kommuneorganisasjonen produserer problemforståing og problemløysingar på integreringsfeltet. Vi meiner at den problemforståinga kommunane har av integrering, kan legge føringar for korleis dei vel å organisere integreringsarbeidet sitt, iverksetje tiltak, drive plan- og politikktutforming og korleis dei vel å bruke det lokale handlingsrommet til å løyse utfordringane med integrering i lokalsamfunnet. Studien bidreg til integreringsforskninga ved å gi meir innsikt i kva kommunane ser på som problemet med å integrere innvandrere i arbeidet sitt og i implementeringa av den nasjonale politikken. Forskningsbidraget kan gi nyttige innspel til å utvikle idear og praksis i det kommunale integreringsarbeidet.

Den nasjonale integreringspolitikken og kommunane sitt handlingsrom

Med ei større tilstrøyming av innvandrere har integrering blitt eit stort politikkområde i kommunane, og å integrere innvandrane har blitt ei viktig politisk målsetting (Enes, Heglum, Berg, Gleinsvik & Østby, 2019). Hovudmålet for den nasjonale integreringspolitikken er at fleire innvandrere kjem i arbeid og deltek aktivt i samfunnslivet (Justis- og bered-

skapsdepartementet, 2016). Regjeringa satsar på eit «integreringsløft», og har utarbeidd ein integreringsstrategi for 2019–2022 som har fire innsatsområde: utdanning og kvalifisering, arbeid, kvardagsintegrering og retten til å leve eit fritt liv (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Den nasjonale integreringspolitikken fremmar at integrering av innvandrarak er eit viktig innsatsområde i kommunane, i tillegg gir politikken kommunane eit stort handlingsrom til iverksetjing og implementering av tiltak (ibid.). Handlingsrommet kommunane har, gir dei høve til å bruke kunnskapane og erfaringane sine med kva som fungerer i integreringsarbeidet, til å utvikle tenestene sine etter kva behov dei ser at målgruppa har (Helgesen, 2018). «BrochmannII»-utvalet (NOU 2017:2) peikar på at den norske integreringspolitikken har eit stort forbetningspotensial. Utvalet vektlegg særleg å få dei ulike elementa i kommunens integreringsarbeid til å henge betre saman, bygge ned barrierar for å gjere det enklare å etablere kvalifiseringsløp, og å mobilisere partar i arbeidslivet og sivilsamfunnet som viktige delar av ei forbetring (NOU 2017:2). I kommunane viser det seg at det er store variasjonar i korleis dei implementerer og organiserer introduksjonsprogram, kommunane har få reelt kvalifiserande verkemiddel, og det er behov for kvalifiseringsløp som gir formell kompetanse (Djuve mfl., 2017).

Integrering – eit kontroversielt omgrep

Sjølv om integrering er formulert som ei politisk målsetting, er det fagleg, teoretisk og politisk usemje om kva vellykka integrering er (NOU 2017:2). I sosiologisk teori er integrering eit nøkkelomgrep, og det refererer til korleis ulike delar i eit sosialt system inngår i ein heilskap. Durkheim (1897) er den som introduserte integreringsomgrepet i samfunnsvitskapen. Han var oppteken av «det sosiale», som han definerte som mellomrommet mellom individ og stat, og at det sosiale var viktig for å binde samfunnet saman. Han prøvde å vise at samfunnet ikkje berre er *stat* eller *individ*, men at det er noko mellom individ og stat, altså eit integrasjonselement (ibid.). Durkheim (1897) la vekt på at integrasjon var det som gjorde at mennesket av fri vilje oppførte seg moralsk forsvarleg, og utan integrasjonselementet i sivilsamfunnet ville samfunnet vere prega av kaos. I tråd med dette skriv Scott (2012) at ein må konstruere integreringsomgrepet slik at det får innhald som samfunnet er opptekte av og kjenner seg att i. Både Østby (2016), Enes mfl. (2019) og Harder, Figueroa, Gillum, Hangartner, Laitin & Hainmueller (2018) gir integreringsomgrepet innhald som handlar om at vellykka integrering er når innvandarane vert ein del av majoritetssamfunnet, der ufrivillige forskjellar mellom minoritet og majoritet vert reduserte over tid. Harder mfl. (2018) påpeikar at store delar av forskingsfeltet på integrering er basert på forskjellige mål på kva som er vellykka integrering. Dei argumenterer for at mangelen på eit akseptert mål på kva som er vellykka integrering av innvandrarak, set ein stoppar for faglege og forskingsbaserte vurderingar av innsats og resultat på integreringsfeltet (Enes mfl., 2019). Ulike mål og ulik forståing av kva som er vellykka integrering, kan truleg påverke kommunane sitt arbeid med å implementere den nasjonale integreringspolitikken. Dette gjer det særleg interessant å undersøke lokale forståingar av måla for integreringspolitikken.

Teoretiske perspektiv

I artikkelen har vi teke utgangspunkt i Carol Bacchi (1999, 2007, 2009) «What's the problem represented to be?» (WPR) som teoretisk perspektiv. Med utgangspunkt i WPR-modellen har Bacchi utarbeidd eit verktøy for å analysere politiske forslag og tiltak. Modellen ser på korleis aktørane konstituerer problem i politikken, og korleis diskursane produserer «problem» innanfor eit spesifikt politikkområde.

WPR-tilnærminga baserer seg på eit grunnleggande premiss om at det vi seier at vi ynskjer

å gjere noko med, indikerer kva vi trur treng å endre seg, og dermed kva vi synes er problematisk (Bacchi, 2012). Ved å studere tiltak som kasskommunane set i verk på integreringsfeltet, kan vi finne ut korleis kommunane tolkar den nasjonale politikken, og implisitt kva dei synes er problematisk med integrering. Bacchi argumenterer for at det er mogleg å ta kva slags politisk forslag som helst og «arbeide seg bakover» for å trekke fram korleis politikkkforslaget «lagar eit problem» (ibid.). For eksempel, dersom kommunar vel å setje i verk tiltak som involverer innvandrarak i frivillige organisasjonar, kan det indikere at det er det at innvandrarak ikkje deltek i sivilsamfunnet som er «problemet». Deretter kan ein arbeide seg bakover i tiltaket og finne ut kva som er problemrepresentasjonen. I Bacchis WPR-modell ser ein på «problem» som noko som ein har behov for å endre, og som vert produsert som problem *innanfor* eit politikkområde. Det vil seie at alle politiske forslag har ein implisitt *indre* representasjon av kva som vert opplevd som problemet (Bacchi, 2016). For å finne ut av problemrepresentasjonen må ein ifølgje Bacchi (1999) kritisk undersøke *korleis* problemet vert problematisert, kva *premissar* representasjonen av problemet bygger på, og kva som kan vere *effektar* av den.

Bacchi (2007, 2009) argumenterer for at forståinga av sosiale problem konkurrerer med ulike «problemrepresentasjonar». Det vil seie at politiske aktørar og tilsette i kommuneadministrasjonen gir dei sosiale problema ulikt innhald ut frå måten aktørane snakkar om problema på. Representasjonen av eit sosialt problem vil sannsynlegvis få konsekvensar for politiske avgjersler, nettopp fordi representasjonen set rammer for eit avgrensa sett med løysingar (Bacchi, 2007, 2009).

Bacchis måte å tenke problemrepresentasjon på ligg tett opptil diskursteari, og her kan vi særleg trekke fram Michel Foucault (1970) sitt verk *Diskursens orden*. Foucault meiner at innhaldet i «problemet» endrar seg etter normene i dei enkelte diskursane, der ein innanfor ulike diskursar finn variasjonar av kva innhald som dominerer og representerer «problemet» (ibid.). WPR-tilnærminga til Bacchi utvidar Foucaults agenda ved å antyde at alle politiske forslag er avhengige av ei problematisering, som ein kan studere for å få tilgang til det «implisitte systemet vi er i» (Bacchi, 2012). For eksempel kan ein prøve å få tilgang til kva kommunane synes er problematisk med det å integrere innvandrarak. Ifølgje Bacchi (2016) er det nødvendig å studere korleis folkevalde og tilsette som arbeider på kommunenivå produserer problemet, fordi dei i stor grad bidreg til å påverke diskursen (ibid.).

Metode og analyse

Det empiriske materialet i artikkelen er henta frå ein kassstudie av to norske kommunar, der vi har gjort ei brei kartlegging og intervjuar tilsette og folkevalde i kommunane om arbeidet med integrering, plan og politikk. Artikkelen er ein del av eit doktorgradsarbeid som handlar om korleis kommunane arbeider med integrering, og korleis planlegging og politikk kan påverke integreringsarbeidet i kommunane. Vi har gjennomført semistrukturerte intervju og fokusgruppeintervju med totalt 20 informantar i politisk leiing, administrativ leiing og førstelinje (Nav, plan og utvikling,, helse og omsorg, flyktningtenesta, oppvekst). Utvalet er basert på ei forventning om at desse informantane ville gi oss ulike perspektiv, erfaringar og kunnskap om integreringsarbeidet i kommunen.

Vi har valt å gje ei tolking på tvers av kassaa, difor er studien ikkje ein komparativ studie. Datamaterialet gir heller ikkje eit godt nok grunnlag for komparasjon, fordi kasskommunane er nokså like. Det vil seie at dei vel like løysingar og har nokså like tilnærmingar. Ein kassstudie er vald for å sjå integreringsarbeidet i sin heilskap og for å sjå det frå perspektiva til ulike informantar i kasskommunane (Stake, 2010). Ein kassstudie gir oss ikkje moglegheita til å generalisere (ibid.), å seie at funna gjeld i alle norske kommunar, likevel kan funna gi innsikt,

utvikle idear og gi meir erfaringsbasert kunnskap om temaet. Utvalet av kaskommunar er to kommunar med gode resultat på nasjonale målingar, som i nasjonal samanheng vert trekte fram som suksesskommunar og føregangskommunar i integreringsarbeidet. Desse kommunane har valt å implementere ressurskrevjande, kompetansegivande tiltak som gir fagbrev, noko dei ikkje er pålagde av nasjonale myndigheiter, og som er tiltak få andre norske kommunar tilbyr. I tillegg var det sett som kriterium at kommunane arbeidde heilskapleg og systematisk med planlegging, og at dei trakk integreringsarbeidet inn i det kommunale planverket.

Analyse

I datamaterialet har vi analysert eit empirisk materiale med politiske verkemiddel/tiltak på integreringsfeltet og refleksjonar informantane gjer seg om det å integrere innvandrarak. Tiltaka kommunane har valt, er i hovudsak retta mot målgruppa flyktningar, men tiltaka har også rom for at andre innvandrargrupper kan delta. Kva haldningar og synspunkt dei som arbeider i kommuneadministrasjonen og politisk leiing har når det gjeld integrering, vil kunne prege diskursen i kommunen. Det kan òg ha mykje å seie for korleis dei politiske verkemidla/tiltaka vert prioriterte. Datamaterialet er analysert på to nivå. På eit nivå er datamaterialet analysert induktivt ved å bruke tematiske analysar (Braun & Clarke, 2006; Braun, Clarke & Rance, 2014; Braun, Clarke, Hayfield & Terry, 2018), der vi har sett etter representative tema om korleis integrering vert forstått i kaskommunane. På det andre nivået har vi analysert materialet ved å bruke Bacchis (1999, 2007, 2009) problemrepresentasjon, altså å prøve å finne den implisitte indre representasjonen av kva som vert opplevd som problemet med å integrere innvandrarak i kaskommunane. I analysen har vi gjort eit utval av spørsmåla som Bacchi (2016) skisserer i WPR-tilnærminga si:

1. Kva er problemet?
2. Kva problemforståing vert representert for politikkområdet?
3. Korleis har representasjonen av problemet oppstått?
4. Kva blindsoner skapar ein slik problemrepresentasjon?
5. Kva effektar er produsert av problemforståinga?

Fordelen med å bruke WPR-modellen i tillegg til tematiske analysar er at han gir høve til å kritisk undersøke problemrepresentasjonen for politikken i kommunane. I analysen opnar ein opp og kjem djupare inn i *korleis* dei politiske verkemidla er problematiserte, kva som er *årsaka* til problema, *kva premissar* problemforståinga bygger på, og *kva effektar* som kjem ut av ho.

Lokal politikktutforming og viktige verkemiddel/tiltak

Det sentrale politiske tiltaket som er analysert, er fagopplæring med inntektssikring, som er tilrettelagt for minoritetsspråklege. I tillegg har kartlegginga synt at det er to andre politiske verkemiddel som er nært samanknytte med etableringa av fagbrevet: for det fyrste ei vektlegging av å balansere særtiltak med vektlegging av universelle tiltak på andre områder, og for det andre å sikre breie tverretatlege og tverrsektorelle løysingar. I dei tre neste avsnitta presenterer vi dei tre problemrepresentasjonane som speglar innhaldet i kva problemforståing kaskommunane knyter til dei tre verkemidla: at problemet er strukturar i norske utdanningsløp som ikkje er tilpassa målgruppa, å finne ein balanse mellom klientorientering og likebehandling, og manglande samarbeid om integrering i forvaltninga.

Problemet er at strukturar i norske utdanningsløp ikkje er tilpassa målgruppa

Informantane trekker fram ei problemforståing av integrering som går på det at mange innvandrarak har problem med å skaffe seg inntekt. Fleire informantar trekker inn at arbeid og

kompetanse er heilt avgjerande for å bli integrert, medan andre legg vekt på språk og at dei ikkje greier å kome i arbeid utan å snakke norsk. Kommunane prioriterer politiske verke-middel som gir innvandrane språkopplæring og formell kompetanse, ved å tilby utdan-ningstilbod som gir fagbrev. Fleire informantar trekker inn utfordringar med å etablere utdanningstilbodet, som går ut på å legge opp læreplanar og praksis i kvalifiseringsløpet, at dei vert nøydd å kombinere praksis på ein annan måte enn det som er standard i vidare-gåande opplæring. Kor gode norskkunnskapar skulle dei ha for å starte? Mange av dei var familiefolk, korleis skulle dei livnære seg? Det var heller ikkje eit vanleg løp som lånekassen var vant med å støtte. I tillegg måtte kommunen ha tilgjengeleg svært mange praksisplassar. Ein informant frå helse- og omsorgssektoren sa følgjande:

Vi har både administrativt og politisk klart å tenke at ei fagopplæring [for målgruppa] er ei investering i framtida. Viss alternativet er at dei går igjennom introduksjonsprogrammet og kjem ut utan formell kompetanse, er sjansane deira for å få jobb mykje mindre. Og dei vert kanskje sosialhjelpsmottakarar. Så kommunen får det igjen økonomisk i neste ende.

Ein informant frå Nav uttrykte at ei av problemforståingane som låg til grunn for å etablere kvalifiseringsløpet var følgjande:

Deira [innvandrane] utfordring var at dei ikkje hadde formell kompetanse. Den formelle kompetansen dei hadde, kunne dei ikkje dokumentere. Og så hadde du språkutfordringane, som er ei sånn særigenheit med desse. Vi såg at arbeidsgivar, altså arbeidsmarknaden, hadde meir og meir krav til formell kompetanse. Vi såg at den matchinga mellom det dei [innvandra-rane] hadde og det arbeidsgivar trong, det matcha ikkje.

Sitata viser at det å etablere eit kvalifiseringsløp for målgruppa ikkje er heilt enkelt, fordi det konstituerer seg fleire utfordringar som går på eigenskapane til brukargruppa, samarbeid på tvers av administrative nivå og at etablerte strukturar og tenester på ulike forvaltningsnivå ikkje er tilpassa målgruppa. I tillegg formidlar nokre av informantane at der er strukturelle problem i lov- og regelverket som gjer det utfordrande for mange innvandrargrupper å få innpass i normerte utdanningsløp. Ein informant frå den eine kommunen sa følgjande:

Faktorar som spelte inn, var at vi hadde ein vidaregåande skule som hadde kompetansen, vi hadde ein kommune og ein pleie- og omsorgsetat som trong arbeidskraft og som var villig til å satse [på fagbrev], og eit Nav som faktisk vågde å utfordre regelverket. Vi såg at introduksjons-programmet gav liten sluttkompetanse, kvalifiseringstilbod frå Nav gav ikkje formell kompe-tanse, vidaregåandeopplæring hadde eit standard opplegg som var tilpassa norske. Kvar for oss greidde vi ikkje å løyse det, vi var nøydde til å utfordre regelverket for å få til eit kvalifiserande tilbod [for målgruppa].

Ein annan informant frå den same kommunen sa følgjande:

Viljen til å finne løysingar er viktig [for å lykkast med integrering]. Vi har laga eit tilpassa [kva-lifiserings]løp, og det løpet har eigentleg ikkje vore heilt etter opplæringslova, litt på grensa på fleire område, men det har vore viktig for å få det til. Så på fleire område har vi lege i grenseland, men vi har fått aksept, så eg trur det kjem til å føre til endringar i opplæringslova.

Sitata viser at informantar frå den eine kommunen strekker det kommunale handlingsrom-met langt for å få til kvalifiserande tilbod for innvandrane. Dei formidlar at dei hadde felles behov og felles utfordringar med målgruppa og ein sterk vilje til å prøve å få til noko i

lag. Men at dei vart hindra av at strukturar i norske utdanningsløp ikkje er godt nok tilpassa grupper med språkutfordringar eller grupper som har ulike utgangspunkt for deltaking og læring. Det kan tyde på at iverksetting av det politiske tiltaket er avhengig av ein sterk administrativ og politisk vilje til samarbeid, der felles interesse og lokal kompetanse spelar inn, men at det vert utfordra av strukturar i norske utdanningsløp.

Problemet er motstand mot særordningar i ein universell velferdsstat

I utvidinga av temaet over uttrykker fleire av informantane i administrasjonen at dei gjer det dei kan for å hjelpe innvandrarane å tileigne seg den formelle kompetansen. Det gjer dei både ved å bruke verkemiddel som økonomisk støtte frå Nav, kartlegge motivasjon og ha tett oppfølging av kvar enkelt innvandrar i løpet. Fleire informantar formidlar at dei ynskjer å støtte dei i gjennomføringa av kvalifiseringsløpet og å motivere dei til å gjennomføre. Ein informant frå Nav sa følgjande:

Får vi nyss i at ein som er i [kvalifiserings]løpet ynskjer å slutte, har fått tilbod om ein annan jobb, fleire vakter på bensinstasjonen etc., ringer vi dei opp og rår dei frå å slutte.

Sitatet kan tyde på at dei som arbeider i kommuneadministrasjonen og Nav, er sterkt klientorienterte og har eit personleg engasjement for at innvandrarane skal lykkast eller få formell kompetanse.

På den andre sida uttrykker fleire informantar at dei prøver å legge til rette for at innvandrarane får eit tenestetilbod og går inn i dei strukturane og systema som er etablerte i det ordinære tenestetilbodet i kommunen. Fleire informantar trekker fram at ein viktig faktor for å lykkast med integrering er å gi innvandrarane tenester frå kommunen på lik linje med alle andre innbyggjarar. Dei meiner at ein ikkje må ha for mange særordningar, men eit tenesteparat som er til for alle, slik at innvandrarane ikkje vert segregerte. Ein informant frå helsesektoren vektlegg at ein må prøve å finne ein balanse mellom eit universelt tenestetilbod og nødvendige særordningar. Ein annan informant frå oppvekstsektoren sa følgjande:

I kommunen har vi prøvd å legge til rette for at flyktningane skal gå inn i dei strukturane og systema som vi har, og at vi ikkje skal bygge organisasjonar på utsida [av det ordinære tenestetilbodet] som skal handtere dei.

Ein informant frå Nav uttrykte følgjande:

Ein viktig del av det å oppnå ei vellykka integrering er at ein ikkje skal dele inn folk etter landbakgrunn og opphav. Han der kjem frå Somalia, så han får ikkje delta på den fotballgruppa, han må vere med i ei gruppe for flyktningar.

Sitata kan tyde på at informantane har ei forståing av at inndelingar etter landbakgrunn og for mange særordningar bidreg til å oppretthalde ei slags stigmatisering eller diskriminering av innvandrarar. Vektlegginga av universelle ordningar i dei to kaskommunane kan tyde på at ei balansering av særordningar og universelle løysingar har vore viktig for å legitimere eigne særordningar på utdanningsfeltet.

Problemet er manglande samarbeid i forvaltninga

Det empiriske materialet viser at begge kaskommunane bruker politiske verkemiddel som fordeler integreringsansvaret på mange aktørar i kommunane. Ein informant frå helse- og omsorgssektoren sa følgjande:

Vi har lagt ansvaret for integrering utover alle sektorane. Det er ikkje berre flyktningtenesta som har ansvaret, at alt med innvandrarak skal arbeidast med der. Men vi har blitt veldig bevisstgjorde frå leiinga på at alle [som arbeider i kommunen] har eit ansvar for integrering.

Sitatet indikerer at leiinga arbeider bevisst med strategiar som kan bidra til å skape samarbeid om integrering på tvers av sektorar og avdelingar. Det kan tyde på at kommunane har eit problem med manglande sektoransvar, at ansvaret for integrering har blitt gitt til flyktningtenesta, men at dei ikkje greier å løyse oppgåvene sine utan samarbeid med andre sektorar. Ein del av informantane trekker fram at integreringsarbeidet skal setjast på agendaen i *heile* kommunen. Nokre informantar meiner der bør vere representantar i det overordna strategiske arbeidet som arbeider med å trekke fram integreringsarbeidet i kommunen på eit overordna nivå. Den eine kommunen har tilsett ein integreringskoordinator med dette ansvaret. Rådmannen i ein av kommunane uttrykker at tiltak som fremjer samarbeid på tvers av sektorar, gjer at integreringsarbeidet vert prioritert i kommunen. Ein informant frå utviklingsavdelinga i ein av kommunane uttrykte følgjande:

Politikarane vedtok at integreringstematikken skal arbeidast inn i kommunen sitt planverk fordi integrering skal vere ein del av alt. Mangfald og integrering er trekt inni alle temaplanane som vi arbeider med. Det gjelder mellom anna oppvekstplan, folkehelseplan, bustadplan og så vidare.

Sitatet kan tyde på at planlegging blir brukt som eit verktøy i integreringsarbeidet, og til å fordele integreringsansvaret ut i dei kommunale sektorane ved å forankre konkrete tiltak i ulike sektorplanar. Det kan tyde på at kommunane har begynt å tenke i ei retning som satsar meir på å bygge relasjonar og auke samarbeidet mellom ulike forvaltningsnivå i det kommunale integreringsarbeidet.

Diskusjon

Bacchi (2009) trekker fram at det vi foreslår å gjere med ein situasjon, indikerer kva vi trur treng å endre seg, og dermed kva vi synes er problematisk. På den eine sida tyder funn i studien på at den diskursen som vi finn i kaskommunane, er forma av den nasjonale integreringspolitikken, der kommunane i stor grad iverksetjer tiltak som er knytte til innsatsområda i den nasjonale politikken. Kommunane har sett i verk tiltak og nyttar politiske verkemiddel som kan gi formell kompetanse, tenester som fremjer likebehandling og tiltak som skapar samarbeid på tvers av sektorar. Kva tiltak dei vel, indikerer kva kommunane trur dei treng å endre for å få innvandarane integrerte. På den andre sida viser funn i studien at den problemforståinga av integrering som kommunane har, skapar ein del problem og paradoks når politikken skal implementerast på lokalt nivå.

For det første kjem det fram indikasjonar på at det at innvandarane skal få formell kompetanse, slik at dei kan delta i arbeidslivet, ikkje er heilt enkelt i praksis. Funna våre kan tyde på at å etablere kvalifiseringsløp som gir formell kompetanse, er avhengig av ein sterk administrativ og politisk vilje til samarbeid, der felles interesse og lokal kompetanse spelar inn. Samtidig vert prosessen utfordra av at kommunane opplever fleire problem med å etablere kvalifiseringsløp, mellom anna å tilpasse læreplanar og praksis, krav om norskkunnskapar og inntektssikring. Funna viser at i dei to kommunane er det ei vanleg forståing at norske utdanningsløp ikkje er godt nok tilpassa grupper med språkutfordringar eller grupper som

har ulike utgangspunkt for deltaking og læring, og at dette igjen blir eit problem for integreringsarbeidet i kommunane. I analysane til «BrochmannII»-utvalet (NOU 2017:2) vert det nettopp lagt vekt på at å bygge ned barrierar for å gjere det enklare å etablere kvalifiseringsløp, er viktige aspekt i å forbetre integreringspolitikken. Studien vår kan tyde på at den nasjonale integreringspolitikken sine mål kan opplevast som motsetningsfulle knytte til innsatsområda utdanning og kvalifisering. Funna viser på den eine sida at informantane har innsett at introduksjonsordninga gir liten sluttkompetanse, at kvalifiseringstilbod frå Nav ikkje gir formell kompetanse, og at vidaregåande opplæring som standard er tilpassa norske elevar. På den andre sida set opplæringslova opp barrierar for å etablere kvalifiseringsløp for målgruppa, det er ikkje etablert føreseielege inntektssikringsordningar for vaksne som treng grunnskule eller vidaregåande skule, og regelverket gir ikkje kommunane nok handlingsrom til å legge til rette for tilbod som faktisk gir innvandraranne formell kompetanse, eller *nødvendig* kompetanse, slik at innvandraranne har ei reell moglegheit til å delta i arbeidslivet. At dei prøver å implementere den nasjonale integreringspolitikken på den eine sida, og vert stoppa i praksis på den andre, skapar eit dilemma for kommunane. Sjølv om kommunane har stort handlingsrom til å tolke og iverksetje den nasjonale integreringspolitikken (Kunnskapsdepartementet, 2018a og b), vil truleg eit slikt paradoks hindre mange kommunar i integreringsarbeidet når dei vert nøydde til å utfordre lov- og regelverk for å implementere den nasjonale politikken. Vi stiller spørsmål til om det er nødvendig å setje kommunane i eit dilemma der dei må velje mellom å operera på kanten av regelverket og det å ikkje få til eit godt kvalifiseringstilbod, når forskning på feltet viser at kommunane har få reelt kvalifiserande verkemiddel, og at det er behov for kvalifiseringsløp i kommunane som gir formell kompetanse (Djuve mfl., 2017).

For det andre indikerer funn i studien at tilsette i kommunane opplever ei rollekonflikt mellom målsettingane om tett individuell oppfølging i integreringsarbeidet, og universalisme og sektoransvar i tenestene elles. Informantane konstituerer ei problemforståing som går ut på at spesialløyisingar kan bidra til at innvandraranne vert sett på som annleis. Dei er med andre ord urolege for at særordningar for innvandraranne skal forårsake negative reaksjonar hos andre grupper i kommunen. Samtidig følger dei deltakarane tett opp og prøver om nødvendig å hindre at dei sluttar i eit kvalifiseringsløp. Bacchi (2009) argumenterer for at forståinga av sosiale problem konkurrerer med ulike «problemrepresentasjonar». Det vil seie at politiske aktørar og tilsette i kommuneadministrasjonen gir dei sosiale problema ulikt innhald ut frå måten aktørane snakkar om problema på. Denne rollekonflikten informantane opplever, kan tyde på at innvandraranne er ei samansett gruppe å tilrettelegge kommunale tenester for. Samtidig, kan det indikere at der kan vere ulike konkurrerande problemrepresentasjonar i kommunen om korleis ein skal gjere det i praksis. Det kan òg tyde på at dei statlege føringane gir opphav til målkonflikt, og at dei tilsette i kommunen vel å tolke dei statlege føringane ulikt. Det fører til spenningar mellom staten sine ideal og kva som er realiteten i praksisfeltet. Den rollekonflikten som informantane opplever, kan tyde på at kommunane har eit problem med å finne ein balanse mellom universelle og tilpassa tenester, der fokuset på likebehandling kan vere eit hinder for nødvendig tilpassing av særigne behov for enkelte målgrupper.

For det tredje viser funn i studien vår at dei to kommunane grip fatt i forbetringspotensialet når det gjeld samarbeid som «BrochmannII»-utvalet (NOU 2017:2) peikar på, og at dei bruker politiske verkemiddel som styrker samarbeid og fordeler integreringsansvaret mellom mange aktørar i kommunen (sjå eksempelvis samskaping i kommunane Røiseland & Lo, 2019). I tillegg kan det tyde på at planfeltet har fått ei rolle i integreringsarbeidet i kommunen. Informantane trekker fram at å arbeide tverrsektorielt og å bruke planlegging som

eit verktøy i integreringsarbeidet er viktige verkemiddel. Funna kan tyde på at kommunane bruker det kommunale handlingsrommet til å trekke integreringsarbeidet inn i heile kommunens lov- og regelforvaltning, tenesteyting og utviklingsarbeid. Det kan sjå ut til at dei prøver å endre etablerte dynamikkar og i større grad fordele integreringsansvaret på fleire aktørar i kommunen, i kontrast til å legge ansvaret for integrering på flyktningkontoret, som i praksis ikkje har handlingskapasitet til å løyse oppgåvene utan at andre sektorar og forvaltningsnivå deltek. Problemrepresentasjonen kan tyde på at kommunane har eit problem med å bygge samarbeidsrelasjonar mellom ulike sektorar og styringsnivå i det kommunale integreringsarbeidet. Både det at leiinga etablerer strategiar for å arbeide på tvers av sektorar og nivå, og at den politiske leiinga vedtek å bruke planlegging som verktøy, tydeleggjør at mangel på samarbeid i styringsverket er eit «problem» i integreringsarbeidet i kommunen. Men dette problemet har integreringsarbeidet felles med andre sektor- og nivåoverskridande samarbeid, såkalla multiaktørsystem. For at dei skal fungere godt, føreset slike system mellom anna at aktørane aksepterer at dei er gjensidig avhengige av kvarandre, at dei har tillit til kvarandre, og at dei har etablert meir eller mindre formelle partnerskap (Amdam, 2011). Intervjua våre, og det at dei to kommunane nasjonalt framstår som gode på integrering, tyder på at dei har greidd å bygge partnerskap med tilstrekkeleg institusjonell kapasitet (Amdam, 2011; Healey, Magalhaes, Madanipour, 1999) til å gjennomføre ein lokalt tilpassa integreringspolitikk.

I tabellen under har vi summert opp hovudfunna i studien ved å bruke Bacchi (1999, 2007, 2009). Tabellen viser kva lokale tiltak kommunane har sett i verk, og kva problemforståing dei har når det gjeld integrering av innvandrarak.

Tabell 1: Kva lokale tiltak kommunane har sett i verk, og kva problemrepresentasjonar som ligg bak tiltaka.

Kva er dei lokale tiltaka og verkemidla?	– Etablerer tilbod som gir formell kompetanse og fagbrev.	– Legitimere særordningar på nokon område gjennom vektlegging av universelle tiltak på andre område	– Etablerer samarbeid mellom kommune, fylke og stat – tverrsektorelle løysingar – politisk vedtak om å bruke planlegging som verktøy
Kva er problemet?	Problemet er at strukturar i norske utdanningssløp ikkje er tilpassa målgruppa	Problemet er motstand mot særordningar i ein universell velferdsstat	Problemet er samarbeid i forvaltninga
Kva problemforståing vert representert for politikkområdet?	Det er utfordrande for mange innvandrargrupper å få innpass i normerte utdanningssløp og i arbeidsmarknaden. Det er svakheiter med lov- og regelverket som hindrar innpass. Strukturar i norske utdanningssløp er ikkje tilpassa grupper med språkutfordringar eller grupper som har ulike utgangspunkt for deltaking og læring. Arbeidsmarknaden sine krav til formell kompetanse er utfordrande.	Særordningar kan bidra til stigmatisering og dårlig integrering, og kan være vanskeleg å få aksept for i den øvrige befolkningen. Samtidig er særordningar nødvendig på enkelte område.	Det er hindringar i organisasjonsstrukturen. Det er lite handlingskapasitet (kommunane manglar institusjonell kapasitet). Det er dårleg samarbeidskultur. Kommune, Nav og fylkeskommune har eit fragmentert ansvar for målgruppa. Integreringsansvaret vert gitt til få aktørar. Det manglar planar og strategiar for integrering.

Korleis har representasjonen av problemet oppstått?	Målsettinga i den nasjonale politikken er at innvandrarak skal bli integrerte og delta i norsk arbeidsliv. Kompetansen til innvandrarak og det arbeidsmarknaden etter spør, matchar ikkje. Introduksjonsordninga gir liten sluttkompetanse. Kvalifiseringstilbod frå Nav gir ikkje formell kompetanse.	Målkonflikt mellom politiske målsettingar om tett individuell oppfølging og universelle tenester og sektoransvar.	Det er utfordrande å få til samarbeid mellom stat, fylke og kommune og internt i kommunen. Det manglar forankring i leiing og planverk. Integrering vert sett på som eit mindre viktig fagfelt i ulike sektorar. Integrering har blitt eit komplekst problem i forvaltninga. Integrering er relativt nytt i forvaltninga. Større flyktningsstraumar inneber større press på tenesteytinga i forvaltninga.
Kva blindsoner skapar ein slik problemrepresentasjon?	Diskriminering i arbeidsmarkedet. Unødvendig høye krav til formell kompetanse.	Kan gi inntrykk av at både innvandrarak og innfødte er homogene grupper med likeartede behov, og dermed overdrive gruppeforskjeller og underdrive behov for individuell tilrettelegging også innad i gruppene.	Endringar og paradigmeskifte i kommunens styringssystem
Kva effektar er produsert av problemforståinga?	Deltakinga i fagopplæring er høgare enn i resten av landet.	Tilsette i kommunen opplever ein rollekonflikt mellom effektivisering og brukarorientering. Dei nasjonale føringane vert tolka ulikt internt i kommunen. Det er spenningar mellom staten sine ideal og realiteten i praksisfeltet som gjer det utfordrande å balansere tilhøvet mellom universelle og tilpassa tenester.	Planfeltet får ei rolle i kommunens integreringsarbeid. Det vert lagt større vekt på å arbeide tverrsektorielt med integrering. Dei har greidd å bygge partnerskapar med tilstrekkeleg institusjonell kapasitet. Eit opplegg finansiert gjennom kommune, Nav og fylke gir inntektssikring.

Konklusjon

Funn i studien tyder på at kaskommunane tolkar nasjonal integreringspolitikk i samsvar med målsettingane i politikken. Kommunane har ikkje ei anna forståing av kva den lokale politikken skal handle om, enn det den nasjonale politikken fremmar. Dei set i verk tiltak som kan gi utdanning og kvalifisering, arbeid og kvardagsintegrering, som er nokre av innsatsområda i den nasjonale integreringsstrategien. Samtidig tyder funna våre på at kommunane har ei problemforståing av integrering (tabell 1), som for det første handlar om at det å etablere løysingar som kan gi innvandrarak formell kompetanse, ikkje er heilt enkelt i praksis. Kommunane opplever at det er eit problem for mange innvandrargrupper å få innpass i normerte utdanningsløp, fordi lov- og regelverk, strukturar i norske utdanningsløp og inntektssikringsordningar ikkje er tilpassa denne målgruppa. Dette er ei viktig forklaring på at ein av desse kommunane har valt å strekke det kommunale handlingsrommet langt, og har etablert eit kvalifiseringstilbod som går utanom nasjonale regelverk, og som ikkje er tilgjengeleg i det store fleirtalet av andre norske kommunar.

Studien vår viser at det å etablere kvalifiseringsløp som gir formell kompetanse avheng av sterk administrativ og politisk vilje til samarbeid, der felles interesse og lokal kompetanse spelar inn.

Funna viser også at informantane i studiekommunane opplever at innvandrarak er ei samansett brukargruppe å legge til rette kommunale tenester for, fordi målgruppa ikkje passar

heilt inn i etablerte tenestetilbod, samtidig som at etablering av for mange særordningar kan bidra til ei stigmatisering. Det tyder på at informantane opplever ei rollekonflikt mellom ei klientorientering og likebehandling, med å balansere tilhøvet mellom universelle og tilpassa tenester. Dette er eit dilemma som også finst i andre delar av velferdspolitikken. I tillegg har kommunane ei problemforståing som går på manglande samarbeid og sektoransvar i forvaltninga, der ansvaret for integrering internt i kommunane gjerne vert tillagt flyktningkontoret, medan dei i praksis verken har handlingskapasitet eller handlingsrom til å løyse oppgåvene utan at andre sektorar og forvaltningsnivå deltek. Det kan tyde på at kommunane manglar handlingskapasitet på integreringsfeltet, at ulike forvaltningsnivå har fragmenterte ansvarsområder overfor målgruppa og at dei har problem med å bygge samarbeidsrelasjonar mellom ulike sektorar og styringsnivå. Det kan sjå ut som om kaskommunane løyser dette med å etablere strategiar for tverrsektorielle samarbeid, bruker planlegging som verktøy og at dei har greidd å bygge partnerskap med tilstrekkeleg institusjonell kapasitet i integreringsarbeidet sitt.

På denne bakgrunnen spør vi om det er fruktbart med ein gjennomgang av strukturar i norske utdanningsløp for denne målgruppa, for å gjere det enklare for kommunane å setje i verk tiltak og bruke verkemiddel som gir formell kompetanse. Vi spør i tillegg om det er behov for meir kunnskap om korleis kommunane arbeider med å styrke samhandlinga og bygge handlingskapasitet i integreringsarbeidet sitt, når funn i studien viser at dette kan spele inn på iverksettinga av den nasjonale integreringspolitikken.

Litteratur

- Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleiiing: korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bacchi, C. (1999). *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. London: Sage.
- Bacchi, C. (2007). The ethics of problem representation: Widening the scope of ethical debate, *Policy and Society*. 26(3), 5–20. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70112-1](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70112-1)
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Australia: Pearson.
- Bacchi, C. (2012). Why Study Problematizations? Making Politics Visible. *Open Journal of Political Science* 2(1), 1–8. <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2012.21001>
- Bacchi, C. (2016). Problematizations in health policy: Questioning how «problems» are constituted in policies. *SAGE Open*. <https://doi.org/10.1177/2158244016653986>
- Berg, B. (1996). Det kommunale flyktningarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 37, 505–534.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. London: Routledge.
- Braun, V., Clarke, V. & Rance, N. (2014). How to use thematic analysis with interview data (process research). I N.P. Moller & A. Vossler (red.), *The Counselling & Psychotherapy Research Handbook*. London: Sage.
- Braun, V., Clarke, V., Hayfield, N. & Terry, G. (2018). Thematic analysis, I P. Liamputtong (red.), *Handbook of research methods in health and social sciences*, 843–860. Singapore: Springer.
- Christiansen, H., Ellingsen, D. & Torgersen, K. (2013). Kommunalt lappetepp. *Stat & Styring* 23(4), 13–15.
- Djuve, A.B., Kavli, H., Sterri, E. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Durkheim, E. (1897). *Le Suicide* (Norsk utg. 1978, Selvmordet). Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Eimhjellen, I. & Seggaard, S.B. (2016). *Kunnskapsoversikt, Minoritetsbefolkningens deltakelse i frivillige organisasjoner: Hva vet vi?* Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Enes, A.W., Heglum, M.A., Berg, H., Gleinsvik, A. & Østby, L. (2019). *Hvordan måle integrering? Forslag til et helhetlig indikatorsett for måling av integrering i Norge*. Proba samfunnsanalyse, rapport 2019-003. <https://proba.no/rapport/hvordan-male-integrering/>
- Foucault, M. (1970). *Diskursens orden* (Norsk utgave: 1999). Oslo: Spartacus Forlag AS.
- Harder, N., Figueroa, L., Gillum, R.M., Hangartner, D., Laitin, D.D. & Hainmueller, J. (2018). Multidimensional measure of immigrant integration. *PNAS*, 115(45), s. 11483–11488. <https://doi.org/10.1073/pnas.1808793115>
- Healey, P. Magalhaes, C. de & Madanipour, A. (1999). Institutional capacity-building, urban planning and urban regeneration projects. I M. Sotarauta, (red.), *Urban futures: a loss of shadows in the flowing spaces*. Helsinki: Finnish Society for Futures Studies.
- Helgesen, G.M. (2018). Standardisering ødelegger integreringen, kronikk publisert i *Dagsavisen* 14. mai. 2018. <https://www.ks.no/kronikker/standardisering-odelegger-integreringen/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk. (Meld. St. 30 (2015–2016)). Henta frå :<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/sec1>
- Kunnskapsdepartementet (2018a). *Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Henta 24.08.2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b98e1d0bbe9248cb94e00d1e935f2137/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2018b). *Ny retning for integreringspolitikken*. (Henta 12.09.2019). <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-retning-for-integreringspolitikken/id2604598/>
- NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), s. 51–58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Scott, K. (2012). *Measuring wellbeing. Towards sustainability?* London: Routledge.
- Stake, R. (2010). *Qualitative research*. New York: Guilford publications.
- Thomas, G. (2016). *How to do your case study*. London: SAGE publications.
- Tronstad, K. & Hernes, V. (2016). Introduksjonsprogram for flyktninger i Norge, Sverige og Danmark. *Plan*, 48(2), 28–34.
- Østby, L. (2016). Fra asylsøker til flyktning – før og etter kriseåret 2015. *Samfunnsspeilet* 4/2016, <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/287751?ts=158f752f598>