

OSLOMET

Kristian Stålesen Åfløy

**Rammevilkår for skjønnsutøvelse i det
kommunale integreringsfeltet**

Forord

Jeg vil uttrykke stor takknemlighet til alle bidragsytere til prosjektet. Det har vært en svært spennende periode, hvor jeg har fått snakket med mange dyktige fagfolk fra kommuner rundt om i landet. Det har vært en innholdsrik prosess som har lært meg mye. Takk til alle informanter som har gitt av sin tid og sine erfaringer!

Tusen takk til min veileder, Asgeir Falch-Eriksen, for et godt samarbeid, inspirasjon og gode tilbakemeldinger i skriveprosessen. Takk for tilgjengeligheten både i og utenfor arbeidstid, og for gode råd i en tidvis stressende periode.

Jeg vil også gjerne takke familie og min samboer for moralsk støtte og uvurderlig hjelp når ting har vært utfordrende og vanskelig, og for gode beretninger fra verden utenfor masterboblen jeg har befunnet meg i.

Oslo 15.05.2020

Kristian Åfløy



Masteroppgave i sosialfag – studieretning sosialt arbeid
OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap

Sammendrag

Hensikten med denne studien har vært å kartlegge hvilke betydninger ulike rammevilkår for skjønnsutøvelse har for det kommunale integreringsarbeidet. Muligheten for å utøve skjønns forstås som et viktig element hos ansatte som jobber med en sammensatt deltakergruppe med ulike forutsetninger og behov. Rammevilkår henviser til strukturelle faktorer som påvirker praksis, herunder lovverk og politiske føringer, samt kommuners implementering av gjeldende lovverk. Oppgaven tar utgangspunkt i at skjønnsutøvelsen er avhengig av ulike strukturelle faktorer, og at skjønnen dermed kan deles inn i ulike karakteristikker. Det skilles mellom sterkt og svakt skjønn avhengig av hvilke rammevilkår som begrenser eller regulerer utøvelsen. Videre kan det skilles mellom formelt og uformelt skjønn, avhengig av hvorvidt skjønnsutøvelsen er eksplisitt nedfelt i et lovverk eller ikke. For å besvare oppgavens problemstilling har overordnede styringsdokumenter blitt kartlagt og utgjør data som representerer formelle rammevilkår, supplert med data samlet inn fra kvalitative semi-strukturerte intervjuer med informanter fra ulike casekommuner som representerer uformelle rammevilkår. Dataene er analysert ut ifra en modell for hvordan ulike rammevilkår gir ulike typer skjønn.

Slik funnene presenteres i artikkelen legger de formelle rammevilkårene langt på vei til rette for sterk skjønnsutøvelse. I kommunenes implementering av lovverket blir skjønnen derimot snevret inn en god del, og skjønnen blir dermed noe mer svakt. Kommunene har i de fleste tilfeller etablert samarbeidsavtaler, felles lederforankring og handlingsplaner som delegerer ansvar til flere enheter enn bare flyktnings-tjenesten. Informantene forteller imidlertid om dette som en suksessfaktor, og påpeker at det for dem har blitt mye mer tydeliggjort hva de skal gjøre i arbeidet, samtidig som at innvandre-nes tilbud blir mer innholdsrikt.

Rammevilkårene for skjønnsutøvelse har bidratt til at kommuner har en mer robust og tilpasningsdyktig integreringstjeneste. Ved at flere tjenester har fått et medansvar for arbeidet, sikres deltakerne i større grad en individuell tilpasning.

Abstract

The aim of this study has been to identify the significance of different framework conditions for the exercise of discretion for municipal integration work. The ability to exercise discretion can be understood as an important element of employees working with a diverse group with different conditions and needs. Framework conditions refer to structural factors that influence practices, including legislation and political guidelines, as well as municipalities' implementation of current legislation. The thesis is based on the fact that judgment is dependent on various structural factors, and that judgment can thus be divided into different characteristics. A distinction is made between strong and weak judgments depending on the framework conditions that limit or regulate the exercise. Furthermore, a distinction can be made between formal and informal judgment, depending on whether the discretion is explicitly enshrined in a statute or not. In order to answer the thesis's problem, overall management documents have been mapped and constitute data representing formal framework conditions, supplemented with data collected from qualitative semi-structured interviews with informants from various case municipalities representing informal framework conditions. The data has been analysed based on a model for how different framework conditions give different types of discretion. The findings presented in the article shows that formal framework conditions facilitate strong discretion. In the municipalities' implementation of the legislation, however, the discretion is narrowed down to a great extent, and the discretion thus becomes somewhat weak. In most cases, the municipalities have established guidelines that delegate responsibility to more units than just the refugee service. The informants, however, talk about this as a success factor, pointing out that it has become much clearer to them what to do in the work, while also making immigrants' offerings more content. The framework conditions for the exercise of discretion have helped municipalities to have a more robust and adaptable integration service. By providing several services with co-responsibility for the work, participants are more assured of individual adaptation.

Innholdsfortegnelse

Forord	
Sammendrag	
Abstract	
1. Innledning	1
1.1 Problemstilling.....	2
1.2 Studiens avgrensning.....	2
1.3 Oppgavens struktur.....	2
1.4 Introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet – rammevilkår for integreringsarbeidet.....	3
1.5 Sosialt arbeid og sosial politikk – bakkebyråkratiet.....	4
2 Tidligere forskning	5
2.1 Utfordringer med integreringstilbudet i kommunen.....	5
2.2 Styring av integreringsarbeidet.....	6
2.3 Alternative tiltak?.....	6
2.4 Bidrag til tidligere forskning.....	7
3 Teoretisk rammeverk	7
3.1 Skjønn.....	7
3.2 Epistemisk og strukturelt skjønn.....	8
3.3 Sterkt og svakt skjønn.....	9
3.4 Formelt og uformelt skjønn.....	9
3.5 Skjønnsutøvelsen i en firefeltstabell.....	10
4 Data og metode	10
4.1 Kvalitative intervju.....	11
4.2 Utvalg.....	11
4.3 Intervjuguide.....	12
4.4 Datainnsamling – intervju.....	12
4.5 Systematisering av data.....	12
4.6 Analytisk modell - ulike typer rammevilkår.....	13
4.7 Etske betraktninger.....	13
5 Funn	14
6 Diskusjon og avsluttende betraktninger	14
7 Begrensninger ved studien	15
Referanser - kappe	17
Vedlegg 1: Forespørsel om deltakelse.....	21
Vedlegg 2: Følg brev intervju.....	22
Vedlegg 3: Intervjuguide.....	23
Vedlegg 4: NSD-godkjenning.....	24

1. Innledning

Innvandring og integrering er et mye omtalt velferdspolitisk felt. Velferdsmodellen i en norsk kontekst innebærer en velferdsambisiøs stat. Dette betyr at staten har et ansvar for å ivareta sine borgere. For at velferdssamfunnet skal kunne opprettholdes i møte med migrasjon, er det avhengig av at nykommere til en viss grad sikres integrasjon (Brochmann & Grødem, 2017, s. 366). Integreringen av innvandrere som kommer til Norge er viktig både for å sikre økonomisk bærekraft for velferdssamfunnet, samtidig som det skal være til hinder for utenforskap og sosial eksklusjon. Integreringsfeltet er derfor omfattende regulert og etterprøvd, og som et ledd i en nasjonal innsats er Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (*introduksjonsloven*) implementert som et viktig integreringsverktøy på tvers av kommune-Norge.¹ Formålsparagrafen beskriver at loven skal «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (*Introduksjonsloven*, § 1).

Flere krav i introduksjonsloven skal sikre dette formålet, blant annet gjennom deltakernes rett og plikt til deltakelse i et såkalt *Introduksjonsprogram og Opplæring i norsk og samfunnskunnskap*, jf. introduksjonsloven kap. 2 og kap. 4. Kommunene har etter introduksjonsloven ansvar for introduksjonsprogrammet. I så måte kan introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet beskrives som kommunens formelle rammevilkår for integreringsarbeidet. Disse rammevilkårene fungerer dermed også som styrende for profesjonell praksis i integrasjonsarbeidet. Likevel gir loven noe uklare føringer for *hvordan* implementeringen av introduksjonsprogrammet skal gjennomføres i kommunene. Kommunen må utarbeide egne standarder, retningslinjer og organisering av integreringsarbeidet. Implementeringen tillegger derfor ytterligere rammevilkårene for arbeidet. Integreringsarbeidet i praksis skjer altså i møtet mellom kommunens integreringstjeneste og deltakere i introduksjonsprogrammet. De ansatte i integreringstjenesten representerer her bakkebyråkrater; offentlige ansatte som samhandler direkte med brukere (Lipsky, 1980/2010; Rugskåsa 2012, s. 15). Bakkebyråkraten har i kraft av sin rolle rom for skjønnsutøvelse i møte med brukeren. Der reglene ikke konkret bestemmer hva som skal gjøres i enkelttilfeller er det

¹ A.E. Enes (SSB 2017)

<https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>

et rom for egne vurderinger og beslutninger, og der fleksibilitet og individuell tilpasning skal sikres trengs det skjønnsutøvelse (Molander, 2013, s. 44-45). Skjønnsutøvelsen blir dermed den beslutningsmyndigheten yrkesutøveren har i en situasjon hvor det må tas stilling til hva som bør gjøres, hvordan det bør gjøres og med hvilke ressurser (Terum, 2003, s. 84).

1.1 Problemstilling

Med dette tatt i betraktning, vil mitt fokus i denne oppgaven være knyttet opp mot skjønnsutøvelsen bakkebyråkratene har i integreringsarbeidet som gjennomføres i norske kommuner. Jeg vil se på hvordan ulike rammevilkår påvirker muligheten for å utøve skjønn, og på hvilke måter dette påvirker integreringsarbeidet i praksis. Problemstillingen er som følger:

På hvilke måter påvirker kommuners rammevilkår for skjønnsutøvelse det kommunale integreringsarbeidet

1.2 Studiens avgrensing

Studien fokuserer på hvordan ulike rammevilkår påvirker skjønnsutøvelse for integreringsarbeidet i praksis. Det er imidlertid ikke et spørsmål om hvorvidt innvandringspolitikken fungerer eller ikke, og det er heller ikke en sammenligning av ulike kommuners integreringsinnsats. Det er en intensjon i introduksjonsloven at kommuner må gjøre individuelle tilpasninger og bruke skjønn når introduksjonsprogrammet skal utformes, samtidig som det er noen generelle minstekrav i lovverket for introduksjonsprogrammets innhold (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016, s. 16). Herfra er det opp til kommunene å bestemme hvordan integreringsarbeidet gjennomføres i praksis. Jeg er særlig interessert i å fange opp hvordan skjønnsutøvelsen videreføres i det konkrete arbeidet i førstelinjen, hvor ansatte som ofte tilhører en profesjon med sine faglige verdier samtidig må forvalte sosialpolitikkenes mål i møtet med befolkningen.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven er todelt, første del består av en kappe og andre del av manus på en artikkel. Kappen presenterer oppgavens tema og bakgrunnsinformasjon for å sette dette i kontekst. Videre gjennomgås oppgavens teoretiske rammeverk og den analytiske modellen, før en gjennomgang av metodologisk tilnærming. Til slutt følger en overordnet presentasjon av funn

og en avsluttende diskusjon og konklusjon. Artikkelen er et manus skrevet for publisering i *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Her blir funn og analyser presentert mer inngående sammen med den teoretiske analysen med påfølgende drøfting og diskusjon.

1.4 Introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet – rammevilkår for integreringsarbeidet

Nyankomne innvandrere som innfrir lovregulerte vilkår etter introduksjonslovens § 2 har både rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet tar etter loven sikte på å gi *grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet (Introduksjonsloven, 2003, § 4)*.

Kommunen står ansvarlig for å tilby introduksjonsprogram etter introduksjonslovens § 3, og plikter å tilby et minsteinnhold i form av et helårlig program på fulltid som minst skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak etter lovens § 4. Bokstav c i lovens § 4 som oppgir *arbeids- eller utdanningsrettede tiltak* ble lagt til loven etter forslag fra Kunnskapsdepartementet i 2018.

Introduksjonsprogrammets innhold må bygge opp under lovens målsetting om rask overgang til arbeid eller utdanning. Hvis introduksjonsprogrammet ikke inneholder elementer som kvalifiserer til arbeid er det ikke i tråd med lovens formål. Tiltak som forbereder til samfunnsdeltakelse mer generelt kan ikke utgjøre hoveddelen i innholdet (Justis- og Beredskapsdepartementet 2016, s. 26). Omfang og intensitet for de obligatoriske elementene avgjøres etter en vurdering av deltakernes behov og forutsetninger (Justis- og Beredskapsdepartementet 2016, s. 31). Når det gjelder bestemmelser for hvordan opplæring i norsk og samfunnsfag gjennomføres er dette regulert i introduksjonslovens § 17, med bestemmelser for tidsramme og vilkår for deltakelse. Hvordan opplæringen for den enkelte organiseres er avhengig av individuelle hensyn. Lovverket gir dermed en uttalt fleksibilitet for individuell tilpasning av programmets innhold. Introduksjonslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003), 2002, s. 52) fastslår at en for omfattende detaljregulering kan «*hindre kommunene i å videreutvikle kvalifiseringstilbudene*», men at utvalget i sitt forslag formulerer «*krav til hva programmet skal lede fram mot og bestemte elementer programmet skal inneholde*».

1.5 Sosialt arbeid og sosial politikk – bakkebyråkratiet

I sin fremstilling av sosialt arbeid og sosialpolitikk skriver Aamodt (2019, s. 19-20) at enhver ordning som regulerer og organiserer velferdstjenester på en måte som blir styrende for praksis kan forstås som sosialpolitikk. Sosialpolitikken er ment å skulle bidra til bedre tjenester og legge til rette for god praksis. Sosialt arbeid er blant de profesjoner som iverksetter sosialpolitiske tiltak, samtidig som det er en viktig «premissleverandør til gjeldende sosialpolitikk gjennom sin kunnskap om feltet» (Aamodt 2019, s. 19). Dette betyr at sosialarbeiderne jobber innenfor det mulighetsrommet som sosialpolitikken tillater. Innenfor den sosialpolitiske offentlige forvaltningen jobber sosialarbeideren innenfor et rammeverk med lover, retningslinjer og politiske diskurser som danner en ramme for forståelsen av hva som skal gjøres for å sikre et godt liv (Aamodt, 2019, s. 21). For integreringsarbeidet er dette introduksjonslovens formålsparagraf, som fungerer som retningsgivende for lovens øvrige bestemmelser.²

Gjennomføringen av politikken i praksis utføres av mennesker som jobber i offentlige virksomheter eller på oppdrag disse, i møte med mennesker som har behov for hjelp. Det er dette Lipsky (1980/2010) definerer som *bakkebyråkrater*; ansatte som i møtet med befolkningen representerer statlig politikk samtidig som de har en høy grad av selvstendighet i arbeidet. Profesjonsutøverne i rollen som bakkebyråkrater har en overført myndighet til å fatte avgjørelser i offentlig og sosialpolitisk anliggende. På velferdssamfunnets vegne har bakkebyråkraten en funksjon som en portvakt som beslutter hvem som skal få hjelp og støtte, og hvem som ikke skal få det (Terum, 2003, s. 18). Ved å beslutte i enkeltsaker hvem som får hjelp og støtte er også bakkebyråkraten i frontlinjen av de som fordeler velferdsgoder blant samfunnets borgere (Lipsky, 1980/2010, s. 9).

Samhandlingen mellom profesjonsutøveren og tjenestemottakeren er påvirket av et handlingsrom som er begrenset av rammevilkår som politiske retningslinjer og tjenestedirektiver. Dersom man ser til den internasjonale definisjonen på sosialt arbeid viser den til at sosial endring og utvikling skal fremmes, samt at sosialt arbeid skal være myndiggjørende og frigjørende (IASSW 2004, s. 1; ISFW 2014). Sosialt arbeids yrkesetiske grunnlagsdokument lister opp solidaritet, rettferdighet og et helhetssyn på mennesker som forpliktende verdier (Fellesorganisasjonen, 2015, s. 5).

² <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/slik-bruker-du-introduksjonsloven-og-regelverket/>

Profesjonsutøverens ansvar er å ikke vike fra overordnede sosialpolitiske mål, samtidig som man yter riktig hjelp, omsorg og respekt for enkeltmennesket (Lundquist, 1998, s. 63; Kjørstad, 2019, s. 66). Følgelig kan profesjonsutøverens ønsker og verdier dermed bli begrenset av de politiske målsettinger de er ment å omsette til praksis (Rugkåsa, 2012, s. 153).

2 Tidligere forskning

Fra datasøk i ulike databaser er det ikke funnet tidligere forskning med mål om å kartlegge påvirkningen implementeringen av introduksjonsprogram og opplæringen i norsk og samfunnsfag i kommunene har for skjønnsutøvelsen til profesjonsutøvere. Det er imidlertid foretatt et relativt stort antall forskningsprosjekter med formål å kartlegge kommuners implementering av introduksjonsprogrammet med særlig fokus på hvilke resultat det har hatt for deltakeres overgang til arbeid (Djuve, Kavli, Sterri og Bråten, 2017, s. 7). Dette gir nyttig kunnskap da en får innblikk i *hvordan* kommunene har valgt å implementere introduksjonsprogrammet og implisitt det handlingsrom profesjonsutøveren har, samt graden av skjønnsutøvelse.

2.1 utfordringer med integreringstilbudet i kommunen

I en evaluering Fagforskningsstiftelsen Fafo (heretter Fafo) har gjort på oppdrag fra Arbeids- og Inkluderingsdepartementet fra 2007 fant forskerne at mange kommuner har hatt utfordringer med å tilby et integreringsprogram på fulltid med meningsfylt innhold (Kavli, Hagelund & Bråthen, 2007, s. 8). Elementene programrådgiverne har tilgang til når de skal utforme et tilpasset introduksjonsløp varierer (Kavli et al., 2007, s. 116). Man snakker da om elementene som kommunen har til å tilpasse introduksjonsløpet som kommunens *tiltaksvifte*. Blant kommunens tiltaksvifte finner vi arbeidsrettede tiltak, blant annet arbeidspraksis, arbeidsmarkedsopplæring og hospitering på arbeidsplass i regi av andre (Kavli et al., 2007, s. 117; Rambøll, 2011, s. 68).

En annen rapport fra Fafo på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet fra 2015 (Djuve & Kavli 2015, s. 7) finner også betydelige utfordringer knyttet til etableringen av helårs tilbud og individuell tilpasning av program. Det trekkes frem som et poeng at programrådgiverne sliter med å finne egnede tiltak til sine deltakere, og at de sliter med å innfri målsettingene om heldags- og helårs individuelt tilrettelagt program (Djuve & Kavli 2015, s. 36; Djuve et al., 2017, s. 9).

2.2 Styring av integreringsarbeidet

Djuve et al. (2017, s. 161) deler statlige myndigheters styringsverktøy inn i fire hovedkategorier, herunder lovreguleringer og forskrifter, økonomisk støtte og incentiver, dialog og kunnskapsformidling og til slutt tilsyn og monitorering. De finner at en betydelig andel av både programrådgivere og lærere stiller spørsmål til om den individuelle tilretteleggingen er god nok, samtidig som at programdeltakeres medvirkning i utformingen av individuell plan varierer. Det er videre en utfordring for kommunene å sette sammen et program som er arbeidsrettet nok, altså med tiltak som forbereder til arbeid eller ordinær utdanning (Djuve et al., 2017, s. 164).

Det foreligger lite entydig kunnskap om hva som fungerer og i hvilken sammenheng. Det som fungerer for en kommune, fungerer ikke nødvendigvis for en annen. Det er betydelige forskjeller på tvers av kommunene i programrådgivernes roller og oppgaver (Skutlaberg, Drangland & Høgestøl, 2014, s. 83). Kommunene styrer etter generelle målsettinger om rask overgang til arbeid, utdanning og selvforsørgelse, og de krav introduksjonsloven stiller, noe som gjør at de ansatte i kommunenes introduksjonsprogram utviser mye skjønn (Djuve et al., 2017, s. 171). Individuell tilpasning forutsetter at programrådgiverne både har rom for og evne til å utøve skjønn. Innholdet kan ikke detaljstyres gjennom reguleringer og insentiver, fordi tilpasningen må skje i møtet mellom programrådgiver og deltaker. Likevel kan det være utfordrende å ta faglige vurderinger som ikke er i tråd med lovkravene til introduksjonsprogrammet. For eksempel kan kravet om fulltidsprogram og økte språkkrav i arbeidsliv være drivere for et økt omfang av norskopplæring, snarere enn fagligere vurderinger av utbyttet av mer norskopplæring (Skutlaberg et al., 2014, s. 83). Den lokale tiltaksviften vil også styre programrådgivernes arbeid i kommunen. Tiltaksviften bør hele tiden utvikles og tilpasses i takt med behov hos deltakerne (Kavli et al., 2007, s. 208). Styringsverktøy rettet mot førstelinjen i integreringsarbeidet vil ikke ha en ønsket effekt dersom de ikke samtidig styres slik at gode programelementer er tilgjengelige i den enkelte kommune (Djuve et al., 2017, s. 181).

2.3 Alternative tiltak?

Blom (2010, s. 72) finner at innvandrergupper som opplever ulike hindringer, herunder helseproblemer, lavt utdanningsnivå, språkvansker og stort omsorgsansvar har vanskeligere for å komme i arbeid. I tilfeller der hvor det er gjort tiltak for å begrense slike hindringer øker sjansen for sysselsetting. I den grad det vanskelig kan generaliseres hvilke tiltak som fungerer

best på tvers av alle kommuner blir det den enkelte kommunes ansvar å vurdere hvilke tiltak som er best passende. Lund (2003, s. 50) foreslår et kvalifiseringsopplegg som retter seg mot sosial- og samfunnsmessig deltakelse til deltakere som vanskelig vil kunne delta i ordinært arbeid etter endt program. Hvorvidt tiltak i et kvalifiseringsopplegg som retter seg mot sosial- og samfunnsmessig deltakelse vil godkjennes som tiltak etter introduksjonslovens krav for introduksjonsprogrammets innhold, er imidlertid uvisst.

2.4 Bidrag til tidligere forskning

Det som imidlertid ikke har like mye fokus i forskningen jeg viser til er en målrettet og strategisk studie av casekommuner ut ifra resultatoppnåelser i et kvalitativt design. Dette for å produsere kunnskap om det kvalitative innholdet i ulike tiltak og lokale muligheter og barrierer for integrasjon av flyktninger (Tronstad, 2015, s. 49; Djuve et al., 2017, s. 314). Dermed kan det være nyttig å utforske hva kommuner som regnes som effektive har gjort, hvordan de har fått virkemidlene på plass og i hvilken grad det kan overføres til andre kommuner. Med denne studie er jeg interessert i å kartlegge hvordan integreringsarbeidet har blitt påvirket av ulike rammevilkår for skjønn, herunder organisatoriske tiltak og lokale tilpasninger av introduksjonsordningen. Bidraget fra denne studien sikter på å gi videre kunnskap om det kvalitative innhold og lokale muligheter for integrasjon av flyktninger.

3 Teoretisk rammeverk

Skjønnsutøvelse utgjør et hovedtrekk ved bakkebyråkratenes arbeidspraksis. Fordi bakkebyråkratene jobber i et felt hvor de må ta stilling til komplekse problemstillinger som krever noe mer en faste standarder, har de en overført myndighet til å ta avgjørelser tilpasset den spesifikke situasjonen (Lipsky 1980/2010, s. 15; Wallander & Molander 2014, s. 1). Jeg vil i det følgende gi en teoretisk oversikt over hvordan skjønnsutøvelse kan forstås.

3.1 Skjønn

Grimen (2009) viser med henvisning til Thomas Hobbes til to trekk ved skjønnsutøvelse. Det første handler om å identifisere noe, en handling eller vurdering, som mer formålstjenlig. Altså er det snakk om en dømmekraft som skal utøves i møte med klienter i bakkebyråkratiet. Grimen siterer Hobbes på at bruken av skjønn er ”*distinguishing and discerning, and judging between thing and thing*”, der ”*such discerning be not easie*” (Hobbes 1973, s. 33, sitert fra

Grimen, 2009, s. 2). Til dette kreves det følgelig kunnskap om hva som er mest formålstjenlig, og en evne til å selv dømme hva som er mest riktig i den gitte situasjon. Det er snakk om situasjoner som er uklare og som krever en «*særskild type resonnering for å kunne ta ei avjerd om kva som bør gjerast*» (Grimen, 2009, s. 2). Et videre trekk ved skjønn kan beskrives som en beslutningsmyndighet som ikke er bundet av en regel som sier noe om hva som skal gjøres. Ifølge Grimen (2009, s. 2) betegnes dette vanligvis som en negativ frihet, og man har et handlingsrom som er utgjort av alternativer som hverken er forbudt eller påbudt. Profesjonsutøveren i bakkebyråkratiet får da en beslutningsautonomi skal selv fatte beslutninger i enkeltsituasjoner i møte med klienter.

3.2 Epistemisk og strukturelt skjønn

Skjønn kan så deles inn i en strukturell og en epistemisk komponent (Grimen 2009; Molander, Grimen & Eriksen, 2012, s. 214; Molander 2013, s. 44), hvor det på den ene siden refereres det til at skjønn eksisterer innenfor et område hvor man kan velge mellom tillatte handlingsalternativer, mens det på den andre siden refereres til skjønn som en kognitiv aktivitet eller en resonnering som resulterer i en konklusjon for hva som bør gjøres i en viss situasjon (Molander et al., 2012, s. 219; Molander, 2013, s. 46).

Når man snakker om skjønnsutøvelse i en strukturell forstand handler dette om en frihet som er avgrenset. Det er ikke fokus på skjønnsutøverens resonnering for å komme frem til en beslutning, men skjønnsutøverens rom. Det er innenfor denne forståelsen slik at skjønnsutøvelse kun kan foregå innenfor gitte grenser, og kan ikke utøves utover grensenes bestemmelser. Grimen (2009, s. 3) viser til Ronald Dworkin (1977, s. 31) sin definisjon av det strukturelle skjønnet som «*the hole in a doughnut*». Hullet i smultringen henviser til skjønnet som et relativt konsept som kun eksisterer i «*an area left open by a surrounding belt of restrictions*» (Dworkin, 1977, s. 31). I en slik karakteristikk eksisterer skjønnsutøvelsen kun i lys av sine omgivelser, det være seg restriksjoner eller standarder. Disse omgivelsene, avgrensninger, innskrenkninger, restriksjoner og standarder er rammevilkår. Ifølge Dworkin kan det alltid stilles et spørsmål til skjønn i forhold til hvilken standard og i forhold til hvilken myndighet (Dworkin, 1977, s. 31). Altså er det et spørsmål om skjønnsutøvelse i forhold til rammevilkår.

Skjønn i en epistemisk forstand handler om resonnering som et forsøk på å finne grunngitte svar på praktiske spørsmål, noe som kan kalles *praktisk resonnering* (Grimen (2009, s. 4). Et praktisk resonnement går ut på å koble handling til situasjon, kombinert med en norm. Normer handler om hvordan en bør opptre eller hvordan en bør handle. Når vi

knytter en situasjonsskildring til hva som bør gjøres har vi en norm har vi handlet i en situasjon på grunnlag av en norm. Hvis det derimot er usikkerhet i situasjonen, er skjønnsutøvelse et virkemiddel for å komme frem til en løsning (Terum, 2003, s. 103-104; Eriksen, 2001, s. 56; Molander, 2013, s. 46). Epistemisk skjønnsutøvelse er praktisk resonnering med svake normative holdepunkt (Grimen, 2009, s. 5). Der hvor det ikke er en tydelig slutningsregel kreves skjønnsutøvelse. Forutsetningen for at en aktør skal få delegert en skjønnsmyndighet hviler på en antakelse om at aktøren er i stand til å utføre sine oppgaver på en veloverveid måte (Molander, 2013, s. 46).

3.3 Sterkt og svakt skjønn

Når man innenfor den strukturelle karakteristikken av skjønn snakker om rommet for skjønnsutøvelse er det sentrale spørsmålet hvor omfattende begrensningene for skjønnnet er (Terum, 2003, s. 107). Goodin (1986, s. 234-235) presenterer en inndeling mellom ulike typer skjønn i tråd med regelbinding og lovverk; sterkt og svakt skjønn. *Sterkt skjønn* innebærer at lovverket ikke fastsetter begrensninger på utøvelsen. Utøveren må forholde seg til loven, men det er et stort rom for skjønnsutøvelse. Bruker man hullet fra smultringen som metafor, vil dette si at hullet er stort og deigen mindre. Loven gir en rett til å beslutte eller behandle, men definerer ikke konkret hva utfallet av beslutningen/behandling skal være (Terum, 2003, s. 107). *Svakt skjønn* viser til at rommet for skjønn er innsnevret. Lovverket gir utøveren beslutningsmyndighet under spesifikke kriterier og vilkår. Det gir utøveren rett til å bestemme hvem som tilfredsstillter kriterier etter en bestemmelse, men ikke gjøre beslutninger uten å følge standarder og retningslinjer (Goodin 1986, s. 235; Terum, 2003, s. 107).

3.4 Formelt og uformelt skjønn

Goodin (1986, s. 235) skiller også ut to ytterlige typer, *formelt skjønn* og *uformelt skjønn*. Dette handler om en mottaker av tjenester har en eksplisitt lovfestet rettighet eller ikke. Hvis det er snakk om et *formelt skjønn* er det i loven innført en eksplisitt rett, mens det for *uformelt skjønn* handler om at lovteksten er mer implisitt når det kommer til rett. Hos Terum (2003, s. 107) er samme distinksjon brukt, ved at rommet for skjønn er klart definert i *formelt skjønn*, og det er uklart og åpent for tolkning ved *uformelt skjønn*.

3.5 Skjønnsutøvelsen i en firefeltstabell

Goodin (1986, s. 235-236) gjør så en krysning mellom de to ulike typene skjønn, og får dermed fire kategorier. Ved *sterkt formelt skjønn* har loven en eksplisitt tildeling av skjønnsmyndighet og rom for skjønn. *Svakt formelt skjønn* innebærer at loven har eksplisitte kriterier for skjønnsutøvelsen, med begrensinger på rom for skjønn. *Sterkt uformelt skjønn* innebærer en uklarhet i forbindelse med hvem som har skjønnsmyndighet og/eller hvilke mottakere som har rettigheter (Goodin, 1986, s. 236). Det innebærer en uklarhet både til hvem som har kompetanse til å treffe beslutninger og hvilken lovregel som skal gjelde (Terum, 2003, s. 108). *Svakt uformelt skjønn* handler om når valgmuligheter ikke er eksplisitte i loven (Goodin, 1986, s. 235), altså der hvor det er uklare kriterier for skjønn (Terum, 2003, s. 107). Terum (2003) har satt opp de ulike kombinasjonene hentet fra Goodin i en firefeltstabell, med tilhørende karakteristikk:

	Formelt skjønn	Uformelt skjønn
Sterkt skjønn	Loven definerer stort rom for skjønn	Det er tvetydig/uklart hvilken lovregel som gjelder
Svakt skjønn	Loven definerer presise kriterier for skjønn	Loven har uklare/tvetydige kriterier for skjønn

Tabell 1: Skjønn i en firefelts tabell (Goodin 1986; Terum, 2003, s. 107)

4 Data og metode

Jeg har tatt utgangspunkt i politiske retningslinjer og lovverk med tilhørende rundskriv for å kartlegge hvordan overordnede rammevilkår påvirker arbeid på integreringsfeltet, og da med et henblikk til skjønnsutøvelse i arbeidet. Videre har jeg gjennomført kvalitative intervjuer med ansatte fra ni kommunale integreringstjenester. Bakgrunnen for at det benyttes to kilder for datainnsamling er at anses som hensiktsmessig for å hente informasjon både om de formelle og overordnede rammevilkår, samt de uformelle rammevilkår som beskrevet fra ansatte i de kommunale integreringstjenestene gjennom intervju. Disse to kildene vil derfor sammen kunne belyse min problemstilling i tilstrekkelig grad. For å supplere intervjuene har jeg også sett på handlingsplaner og strategier for integreringsarbeid fra kommunen der dette har vært tilgjengelig, og jeg har benyttet meg av deres svar fra IMDis årlige kommuneundersøkelse hvor migrasjonsbildet kartlegges.

4.1 Kvalitative intervju

Jeg har vært interessert i å og kartlegge rammevilkårene for integreringsarbeidet og videre innvirkning for arbeidet i praksis. Jeg benyttet meg av semistrukturerte kvalitative intervju for innhenting av data fra programrådgiverne. Dette på grunnlag av metodens anvendelighet når det gjelder å utforske nyanser i ulike opplevelser og erfaringer (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 21; Tjora, 2017, s. 114). Det kvalitative intervjuet har som formål å fange opp informantens egne beskrivelser og gir rom for en mer dynamisk prosess enn hva for eksempel et spørreskjema ville gjort, da informanten får mulighet til å bevege seg mellom tema samtidig som en gjennom den tematiske strukturen vil få anledning til å dekke problemstillingens spørsmål.

4.2 Utvalg

For denne oppgaven har jeg valg ni ulike casekommuner, alle med varierende størrelser og demografiske forhold. Intervjuene er gjennomført med ansatte fra kommunens flyktningtjeneste. Alle kommuner i Norge er etter lov pålagt å tilby et integreringsprogram. Programmets utforming og dimensjoner varierer imidlertid fra kommune til kommune, noe som gir variasjoner i hvor høyt antall innvandrere og flyktninger en kommune tar imot. Dette vil igjen påvirke kommunens erfaringsgrunnlag når det gjelder integreringsarbeid. Etter oppgavens formål har jeg ønsket å komme i kontakt med kommuner som har utpreget seg for sitt integreringsarbeid, og som dermed har hatt en større sannsynlighet for å ha bred erfaring med denne typen arbeid. Det må understrekes at intervjuene med ansatte fra kommunene er et uttrykk for subjektive meninger og erfaringer. Likevel har det vært hensiktsmessig data å innhente, slik at jeg har kunnet fått informasjon som ikke kan leses ut fra plandokumenter og overordnede lovverk.

Jeg har henvendt meg til en rekke kommuner som i løpet av de siste fem årene enten har blitt nominert til IMDis bosetting- og integreringspris, eller som tidligere har blitt trukket frem blant kommuner som kan vise til best resultater for arbeid eller utdanning fra IMDis årsrapporter. Jeg har hos alle kommunene tatt kontakt via kommunens enhets- eller tjenesteside med forespørsel om deltakelse og dermed fått kontaktinformasjon til ansatte i tjenesten eller fått forespørselen videreformidlet fra leder for tjenesten.

4.3 Intervjuguide

Jeg utformet en intervjuguide som fokuserte på tre relativt vide hovedkategorier; organisering, erfaringer med integreringsarbeidet og eventuelle utfordringer. Hver kategori hadde videre oppfølgings spørsmål. Intervjuguidens utforming ga en tilstrekkelig struktur og ramme for intervjuene, samtidig som det var åpent for oppfølgings spørsmål og utforskning av eventuelle temaer som dukket opp i løpet av intervjuet. Rekkefølgen på spørsmålene var fleksibel, og jeg fokuserte på å gjennomføre intervjuene som en samtale mer enn en utspørring.

4.4 Datainnsamling – intervju

Datagrunnlaget er produsert på bakgrunn av intervjuer med de ansatte i kommunene gjennomført i perioden 17.01.20 – 25.02.20. Ettersom utvalget har bestått av kommuner på tvers av landet har en del av intervjuene foregått per telefon eller Skype av praktiske årsaker. Dette med unntak av noen kommuner hvor intervjuet har funnet sted på informantenes arbeidssted da jeg hadde anledning til å reise til kommunen. Jeg har vurdert at informasjon fått fra informantene per telefon har vært tilstrekkelig, og det i utgangspunktet ikke har vært nødvendig med fysisk oppmøte når dette ikke har latt seg gjøre.

Intervjuene hadde en gjennomsnittlig varighet på 45 minutter. I forkant av intervjuet har deltakerkommunen fått tilsendt et følgebrev hvor det var informert temaer for intervjuet.

4.5 Systematisering av data

Alle de gjennomførte intervjuene ble transkribert og kodet med analyseverktøyet NVivo 12. For å systematisere dataene som ble samlet inn fra intervjuene hentet jeg inspirasjon fra tematisk analyse (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2017, s. 278). Dette for å sortere ut elementer fra intervjuene som hadde tematiske fellestrekk. Kodingen gikk ut på å fremheve og sette ord på viktige poenger i datamaterialet (Johannessen et. al., 2017, s. 284). I prosessen med å kode datamaterialet startet jeg med en relativt åpen form hvor jeg kodet alt som ble oppfattet som relevant for å belyse min problemstilling i ulike kategorier, deretter gikk jeg gjennom alle kategoriene og slo sammen koder som hadde store innholdsmessige likheter. Jeg satt så igjen med fire kategorier med tematiske fellestrekk, og navnga deretter kategoriene for å fange opp innholdet på dekkende måte.

4.6 Analytisk modell - ulike typer rammevilkår

I denne oppgaven vil jeg studere de rammevilkår som påvirker bakkebyråkraters integreringsarbeid i praksis. Følgelig er formålet å undersøke skjønn i en strukturell forstand, altså skjønn i forhold til hvilke rammer. Jeg har benyttet meg av Goodins inndeling av ulike typer skjønnsutøvelse som utgangspunkt. Hvorvidt skjønn er sterkt eller svakt vil være avhengig av hvor stort rommet for skjønnsutøvelse er i arbeidet. Hvorvidt skjønnen er formelt eller uformelt er avhengig av hvor eksplisitt dette er i lovverket. Der introduksjonsloven eksplisitt definerer rommet for skjønn er skjønnsutøvelsen formell, mens der det er opp til kommunen å gjøre egne tilpasninger, etablere egne rutiner og retningslinjer for arbeidet går det mer i retning av en uformell skjønnsutøvelse fordi dette ikke innebærer rettskrav. Med dette til grunn har jeg utarbeidet en firefeltstabell med utgangspunkt i Goodins inndeling av skjønn, men hvor jeg har inkludert ulike typer rammevilkår som påvirker skjønnen:

	Formell	Uformell
Sterkt	Lovfestet-vid: Rammevilkår presiserer bred grad av skjønnsutøvelse	Ulovfestet-vid: Rammevilkårene er ikke rettskrav, men gir stort rom for skjønnsutøvelse
Svakt	Lovfestet-smal: Rammevilkår presiserer liten grad av skjønnsutøvelse	Ulovfestet-smal: Rammevilkårene er ikke rettskrav, men snevrer inn skjønnsutøvelsen

Tabell 2: Rammevilkår i en firefelts tabell)

4.7 Etske betraktninger

Prosjektet ble sendt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) for godkjenning, og ble godkjent den 24.10.19. Informasjonsskriv med praktisk informasjon og hensikten med studiet har vært vedlagt i forespørsel om deltakelse. Det har også medfulgt et samtykkeskjema med informasjon om taushetsplikt og behandling av data i forespørselen, og alle intervjuer er gjort i etterkant av at samtykket er innhentet. Alle informanter har blitt informert om at samtykke og deltakelse når som helst, og uten oppgitt årsak, kan trekkes. Alle intervjuene er tatt opp med kryptert opptaksfunksjon, Nettskjema-diktafon fra UiO. Ingen spørsmål i prosjektet har krevd personidentifiserende opplysninger, og transkriberingsprosessen i etterkant av intervjuene anonymiserte ytterligere dataen der det kom frem personidentifiserende opplysninger. All rådata makuleres etter at oppgaven er levert 15.05.2020.

5 Funn

Funnene slik de fremkommer i artikkelen kan deles inn i to hovedområder; en kartlegging av styringsdokumenter, og funn fra de kvalitative intervjuene. I kartleggingen av styringsdokumenter har jeg laget en hovedkategori, (1) *organisatorisk innretning*, med underkategoriene (1.1) *Anmodning av flyktninger*, (1.2) *Introduksjonsprogram*, (1.3) *Opplæring i norsk og samfunnsfag*, (1.4) *Individuell plan*, (1.5) *Integreringstilskudd*, (1.6) *Avtale om yrkesretting* og (1.7) *Plikt til internkontroll*.

Funn fra intervjuene er ført opp i en ny hovedkategori, (2) *Organisering av integreringsarbeidet i kommunen*, med underkategoriene (2.1) *Lederforankring – samarbeid og samlokalisering under samme leder*, (2.2) *Ansvarsfordeling – rolleavklaring*, (2.3) *Politisk forankring – handlingsplaner som inkluderer forpliktelse på tvers av tjenestene* og (2.4) *Individuelt tilpasset og helhetlig løp - øremerking av stillinger og spesifikke samarbeid*

Fra styringsdokumentene i organisatorisk innretning har jeg presentert ulike elementer i lovverket som lovfester kommunens ansvar både for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnsfag. Jeg har også brukt loven rundskriv, G-01, for å finne ytterlige informasjon om hvordan de ulike lovparagrafene skal tolkes i implementeringen av introduksjonsordningen.

Funnene fra intervjuene sier noe om hvordan de ulike kommunene har organisert seg og hvordan de arbeider i praksis. Kategoriene representerer her enten overordnede rutiner og retningslinjer som kommunen har etablert, eller mer spesifikke stillinger som er opprettet, samt samarbeidsavtaler som er inngått med andre kommunale aktører, frivillighet eller næringsliv.

6 Diskusjon og avsluttende betraktninger

Studien har hatt som formål å utforske hvordan rammevilkår for skjønnsutøvelse påvirker det kommunale integreringsarbeidet. Ved å trekke på rammevilkår for skjønnsutøvelse har det vært et ønske om å kunne si noe om hvordan integreringsarbeidet påvirkes. Fra et overordnet ståsted har kommunene et tydelig rom for skjønnsutøvelse. Lovkravene medfører en god del fleksibilitet når det gjelder kommunens utforming, slik at det skal være mulig for en kommune å gjøre individuelle tilrettelegginger. I utgangspunktet medfører altså overordnede

rammevilkår en relativt sterk grad av skjønn. Hullet i smultringen er med andre ord ganske stort. Kommunen har riktignok ikke anledning til å gjøre akkurat som de vil, men innenfor lovens grenser er det et ganske stort handlingsrom. Dette innebærer, som vi også har sett i tidligere forskning, at introduksjonsprogrammet har en noe ulik utforming i de forskjellige kommunene. Implementeringen av lovverket medfører ytterligere rammevilkår for de ansatte som jobber i kommunens integreringstjeneste.

Resultatene fra de kvalitative intervjuene viser at det har vært et behov for tydeliggjøring og klarhet i arbeidet. Fraværet av tydelige og spesifikke tiltak og virkemidler i lovverket gjør at kommunen selv har jobbet aktivt for å få dette på plass. Det har medført en del rammevilkår i form at rutiner, retningslinjer og samarbeidsavtaler som langt på vei er med på å regulere enkeltansattes skjønn. Det tas ikke bort, men det fungerer innenfor en klar og tydelig ramme. Flere av informantene trekker frem at formaliserte samarbeid har bidratt til en tydeliggjøring i ansvar og roller. En annen viktig del av organiseringen har vært at det er opprettet en felles leder for enheter med særlig stort ansvar i integreringen. Dette har bidratt til å skape en tydelig og klar retning for arbeidet, og det har gjort det lettere for de ansatte å vite hva som ligger innenfor deres ansvarsområde. Samtlige informanter forteller også om muligheten til å være fleksibel i arbeidet, og trekker særlig frem muligheten til å forlenge integreringsprogrammet for å sikre at deltakere med ekstra behov får en tilpasset oppfølging. Så rammevilkårene som legges til i implementeringen av lovverket medfører at skjønnsbruken blir snevret inn. Samtidig gir det et positivt utslag både i programinnhold og tiltaksviften, i den forstand at flere aktører ansvarliggjøres og det etableres samarbeid med andre enheter for å de ulike tilbudene kommunen har til disposisjon i introduksjonsprogrammet.

7 Begrensninger ved studien

Utvalget av informanter for mine intervjuer representerer ni norske kommuner og er følgelig et lite utvalg av landets kommuner. Funnene fra disse kommunene vil derfor ikke nødvendigvis kunne generaliseres til andre kommuner, også fordi kommunene jeg har valgt ut er kommuner som har utpekt seg i positiv retning i integreringsarbeidet. Det kan tenkes at om utvalget mitt var valgt ut med andre kriterier så ville resultatene sett annerledes ut. Videre kunne derfor vært interessant å sammenligne rammevilkår for skjønnsutøvelse i andre kommuner med svakere resultatmål for sitt integreringsarbeid. Samtidig, og i tråd med den kvalitative metoden, ønsker en å utforske individuelle opplevelser og erfaringer med

skjønnutøvelse og en kvalitativ tilnærming i tillegg til supplerende data fra styringsdokumenter fremstår derfor som en hensiktsmessig fremgangsmåte for oppgaven.

Referanser - kappe

Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, m. & Hermansen, Å. (Red). (2019). *Sosialt arbeid og sosialpolitikk – Et svar på velferdsstatens utfordringer?* Oslo: Fagbokforlaget.

Aamodt, H. (2019). Sosialt arbeid og sosialpolitikk – å ro etter vinden? I Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, m. & Hermansen, Å. (Red). (2019). *Sosialt arbeid og sosialpolitikk – Et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 18-25). Oslo: Fagbokforlaget.

Blom, S. (2010). Sysselsetting blant innvandrere: Hvilken betydning har individuelle egenskaper og tilpasningsstrategier? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(1-2), 59-76. Hentet fra: <https://www.idunn.no/file/pdf/41678958/art08.pdf> (lastet ned 17.04.20)

Brochmann, G. & Grødem, A. S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring – et regime i endring. I M. A. Stamsø (Red.) *Velferdsstaten i endring – Om norsk helse- og sosialpolitikk*. 3.utg. (s. 362-381). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015) *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. (Fafø rapport 2015: 26). Oslo: Fafø.

Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafø rapport 2017: 31). Oslo: Fafø.

Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.

Eriksen, E. O. (2001). *Demokratiets sorte hull – Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Fellesorganisasjonen. (2015). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere: stå opp for trygghet*. Oslo: Fellesorganisasjonen (FO). Hentet fra: <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf> (lastet ned 28.03.20)

Goodin, R. E. (1986). Welfare, Rights and Discretion. *Oxford Journal of Legal Studies*, 6(2), 232-261. Hentet fra: www.jstor.org/stable/764205 (lastet ned 03.04.20)

Grimen, H. (2009). Skjønn som resonneringsform. Kapittel i *Profesjonsledelse og kunnskapsorganisering*. Bergen: FORPRO. Hentet fra: <https://profesjon.no/wp-content/uploads/2012/09/19124a5241f1c7cf7.pdf> (Lastet ned 03.05.20)

Hobbes, T. (1973) *Leviathan*, London, Melbourne, Toronto: Everyman's Library, Dent.

IFSW. (2004, juli). Global Definition of Social Work. Hentet fra: <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/> (lastet ned 17.04.20)

IMDi. (2018). *IMDis kommuneundersøkelse 2017*. Oslo: IMDi.

Hentet fra:

https://www.imdi.no/contentassets/613cb1f6a31448ba923f3b5e6fadcb6b/imdis_kommuneundersokelse_2017.pdf (lastet ned 17.01.20)

IMDi. (2018). *Svar på kommuneundersøkelsen 2017*. Oslo: IMDi.

Lastet ned fra: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2018/kommuneundersokelsen-2017/> (lastet ned 17.01.20)

International Federation of Social Workers og International Association of Schools of Social Work. (2004). *Ethics in Social Work, Statement of Principles*. Hentet fra:

<https://www.iassw-aiets.org/wp-content/uploads/2015/10/Ethics-in-Social-Work-Statement-IESW-IASSW-2004.pdf> (lastet ned 17.04.20)

Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-90). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80> (lastet ned 27.02.20)

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (Rundskriv G-01/2016).

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g012016/id2511944/> (lastet ned 28.04.20)

Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ metode*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kavli, H., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. (Fafo rapport 2007:34). Oslo: Fafo.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2.utg). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Kjørstad, M. (2019). Sosialt arbeid møter sosialpolitikk. utfordringer og dilemmaer. I Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, m. & Hermansen, Å. (Red). (2019). *Sosialt arbeid og sosialpolitikk – Et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 56-77). Oslo: Fagbokforlaget.

Lipsky, M. (1980/2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Edition. Russel Sage Foundation.

Lund, M. (2003). *Kvalifisering for alle – utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. (Fafo rapport 2003:414). Oslo: Fafo.

Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare – Ämbatsmännen och vårt offentliga etos*. Sverige: Studentlitteratur.

Molander, A. & Smeby, J. C. (Red.). (2013). *Profesjonsstudier II*. Oslo: Universitetsforlaget.

Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I Molander, A. & Smeby, J. C. (Red). *Profesjonsstudier II*. Oslo: Universitetsforlaget.

Molander, E., Grimen, H. & Eriksen, E. O. (2012). Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3). 214-230. doi: 10.1111/j.1468-5930.2012.00564.x

Rambøll (2011). *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. (Rambøll rapport 2011). Oslo: Rambøll.

Hentet fra: https://no.ramboll.com/-/media/images/rm/rm-no/pdf/publikasjoner/2011/21011375_fou_introduksjonsordninger.pdf (lastet ned 14.03.20)

Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma – Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Skutlaberg, L. S., Drangland, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. (Ideas2evidence rapport 9:2014). Bergen: Ideas2evidence.

Stamsø, M. A. (Red.). (2017). *Velferdsstaten i endring – Om norsk helse- og sosialpolitikk*. 3.utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Terum, L.I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten – Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.

Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3.utg., 2.oppl.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

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

Wallander, L., & Molander, A. (2014). Disentangling Professional Discretion: A Conceptual and Methodological Approach. *Professions and Professionalism*, 4(3).

<https://doi.org/10.7577/pp.808>

Forespørsel om deltakelse i prosjektet

«Kommuners organisering av integreringsarbeidet»

Bakgrunn og formål

Prosjektet tar sikte på å kartlegge hvordan ulike kommuner jobber med integreringsarbeidet. Et formål med studien er å se etter eventuelle forskjeller iht. kommunenes størrelse og innbyggertall. Det er også ønskelig å kartlegge hva som kjennetegner kommuner som i løpet av de siste årene har tatt imot et relativt høyt antall innvandrere og samtidig viser til gode tall for arbeidsdeltakelse for samme gruppe. Det er i den forbindelse et poeng å fange opp ansatte som jobber innenfor kommunens integreringsprogram sine erfaringer, meninger og refleksjoner tilknyttet kommunens organisering.

Prosjektet inngår som en del av min masteroppgave for masterutdanningen i sosialt arbeid ved OsloMet.

Respondenter velges på bakgrunn av arbeidsområde og tilgjengelighet innenfor et relevant utvalg av norske kommuner. Utvalget av kommuner er basert på størrelse, antall innvandrere som er mottatt og sysselsatt, basert på tall fra IMDi.

Hva innebærer deltakelsen?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et intervju. Det vil ta deg ca. 45 minutter. Intervjuet baserer seg på spørsmål om integreringsarbeidets organisering og praksis. Dine svar fra intervjuet blir tatt opp og transkribert for analyse. Opptakene slettes etter prosjektets slutt.

Anonymitet

Det er kun student og veileder som vil ha tilgang til datamaterialet. Deltakernes anonymitet garanteres. Kommunens og de som intervjues skal aidentifiseres og anonymiseres.

Følgebrev til prosjektintervju: Rammevilkår for profesjonell praksis i kommunalt integreringsarbeid

Takk for at du og kommunen har anledning til å delta i prosjektet.

Intervjuet er delt inn i tre forskjellige deler:

1) Organisering av integreringsarbeidet

Det er ønskelig å komme inn på hvordan enheten/tjenesten er organisert. Dette innebærer kommunenes tilbud når det kommer til norskopplæring og bosetting, men det er særlig et ønske om å komme inn på kommunens tilbud som også går utover obligatoriske tilbud. Det vil være interessant å komme inn på hvordan oppfølgingen av innvandrere er organisert i kommunen, hvor mange ansatte er det i enheten, rutiner, internkontroll o.l.

2) Erfaringer og eventuelle utfordringer ved integreringsarbeidet

Har det vært store endringer i hvordan arbeidet utføres, eller ved politiske føringer for arbeidet? Er det for eksempel et press utenfra om mål- og resultatstyring, effektivisering og standardiserte løsninger?

Opplevs det et godt og «romslig» handlingsrom i arbeidet? Har man tid til å fokusere på relasjonsbygging og en trygg enhet i møtet med den enkelte? Har kommunene tanker om hva som kan være gode løsninger for eventuelle utfordringer, og har kommunene implementert løsninger eller mestringsstrategier for å bote på utfordringer?

3) Sammenheng mellom størrelse og tilbud/resultater.

Her spør jeg litt om refleksjoner og tanker rundt hvorvidt kommunenes størrelse kan ha en eventuell effekt på integreringsarbeidet. Kan det for eksempel være slik at mindre kommuner har en fordel når det kommer til behov for arbeidskraft? Kan det være lettere å bygge et nettverk med samarbeidspartnere, arbeidsgivere, frivillige når man arbeider innenfor en mindre kommune? Kan det pekes på et tettere og mer sammenknyttet lokalsamfunn? Kan hverdagsintegreringen få en større plass i mindre kommuner?

Både kommunen og de som intervjues skal aidentifiseres og anonymiseres. All data som innhentes makuleres ved prosjektets slutt.

Mvh Kristian Åfløy

Intervjuguide:

Rammevilkår for kommunalt integreringsarbeid

1. Organisering av tjenesten

1. Hvordan er tjenesten organisert – hvem gjør hva?

- 1.1. Hvis flere enheter, hvordan er disse organisert?
- 1.2. Har enhetene en felles ledelse? Samme sektor?
- 1.3. Har man klare retningslinjer for hvem som gjør hva?

2. Har kommunen en målsetting for integreringsarbeidet?

- 3.1 Opplever kommunens målsetting for arbeidet som tydelig?
- 3.2 Er det tydelig hvilke midler en har tilgjengelig for å nå målet/ene?
- 3.3 Er det enighet blant enhetene om målsettingen og/eller midlene?

3. Har kommunen en handlingsplan for integreringsarbeidet?

- 3.1. Hvem har utarbeidet denne?
- 3.2. Hvordan brukes denne?
- 3.3. Er det klare forventninger til hva integreringstjenesten skal tilby?

4. Finnes det noen kriterier for fagbakgrunn for de ansatte?

- 4.1. Hvilke utdanningsretninger er relevant for de ansatte?

2. Erfaringer med integreringsarbeidet

5. Er det mulighet for individuell tilpassing i arbeidet?

- 5.1. På hvilken måte blir dette i så fall gjort?
- 5.2. Noen tanker om hva man legger i god integrering?

6. Opplever du å ha et handlingsrom i utformingen og gjennomføringen av arbeidet?

- 6.1. Er det anledning for skjønnsutøvelse?
- 6.2. Standardiserte løsninger og retningslinjer?

3. Eventuelle utfordringer

7. Hvilke utfordringer ser du i forbindelse med integreringsarbeidet?

- 7.1. Er det utfordringer knyttet til organiseringen av arbeidet?
- 7.2. Utfordringer ifm. krav fra myndighetene?
- 7.3. Utfordringer knyttet til politiske føringer og resultatkrav?

8. Har kommunen et system for å takle utfordringer i arbeidet?

- 8.1. Stor gruppe som anmodes?
- 8.2. Tidspress?
- 8.3. Utfordringer hos innvandrere (krigsflyktninger, analfabetisme, lavt utdanningsnivå, liten arbeidserfaring)?

Vedlegg 4: NSD-godkjenning

NSD sin vurdering

Prosjektittel

Master oppgave - norske kommuners organisering av introduksjonsprogrammet

Referansenummer

982428

Registrert

24.10.2019 av Kristian Stålesen Åfløy - s235244@oslomet.no

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet - storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosialfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Asgeir Falch-Eriksen, asgeirer@oslomet.no, tlf: 94861084

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Kristian Stålesen Åfløy, s235244@oslomet.no, tlf: 97777036

Prosjektperiode

24.10.2019 - 15.05.2020

Status

24.10.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

24.10.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 24.10.2019, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

Rammevilkår for skjønnsutøvelse i det kommunale integreringsfeltet

Frameworks for Discretionary Practice in the Field of Municipal Integration

Kristian Stålesen Åfløy

Student, Masterstudium i sosialfag – studieretning sosialt arbeid, OsloMet –

Storbyuniversitetet, Fakultet for Samfunnsvitenskap (SAM)

s235244@oslomet.no

Sammendrag

Artikkelen utforsker på hvilke måter rammevilkår for skjønnsutøvelse påvirker integreringsarbeidet i kommunene i praksis. Rammevilkår beskriver i denne sammenheng de lovverk som ligger til grunn for integreringsarbeidet, samt kommunens egne handlingsplaner, rutiner og organisatoriske innretning. For å kartlegge hvordan ulike rammevilkår for skjønn kan påvirke integreringsarbeidet er det hentet data fra to hovedkilder; styringsdokumenter for integreringsarbeidet samt data fra kvalitative intervju med et utvalg kommuner. Funnene fra intervjuene ledet frem til fire kategorier: (1) *Lederforankring*; (2) *Ansvarsfordeling*; (3) *Politisk forankring*; og (4) *Øremerking av stillinger*. Kartlegging av styringsdokumentene beskrives under hovedkategorien *organisatorisk innretning*. Skjønnsteori legges til grunn som teoretisk rammeverk for oppgaven, og funnene er analysert i en modell basert på Goodin (1986) sin modell for ulike typer skjønnsutøvelse. Analysen av funnene viser til at skjønnsutøvelsen i integreringsarbeidet ut ifra de formelle rammevilkårene er sterk, mens skjønnsutøvelsen innskrenkes ved kommunenes implementering av introduksjonsloven. Funnene fra analysen og betydningen av disse i integreringsarbeidet i praksis drøftes til slutt.

Nøkkelord

Skjønnsutøvelse, bakkebyråkrati, integrering, innvandring

Abstract

The article explores how framework conditions for the exercise of discretion can affect municipal integration work. Framework conditions describe this connection with the legislation that forms the basis for integration work, as well as municipal own action plans, routines and organizational direction. In order to identify how different framework conditions on discretion may influence integration work, I have obtained data from two main sources; legislative documents for integration work as well as data from qualitative interviews with employees from a selection of municipalities. The findings from the interviews led to four categories: (1) Leadership; (2) Distribution of responsibilities; (3) Political support; and (4) Earmarked employees. Legislative documents are mapped within the main category *organizational structure*. Theory of discretionary practice is used as a theoretical framework for the thesis, and the findings are analyzed in a model based on Goodin's (1986) model of different types of discretion. The analysis of the findings indicates that the discretion in the integration work based on the formal framework conditions is strong, while the discretion is limited by the municipalities' implementation of the introduction law. The findings from the analysis and their significance in the integration work in practice are finally discussed.

Keywords

Discretion, street level bureaucracy, integration, immigration

Innledning

I 2003 kom Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (*Introduksjonsloven*). Lovens formål er å sikre at nyankomne innvandrere deltar i yrkes- og samfunnsliv, samt å sikre deres økonomiske selvstendighet (jf. Introduksjonslovens §1). Et sentralt virkemiddel for integreringen av nyankomne innvandrere er Introduksjonsprogrammet, lovfestet av integreringslovens § 2. Nyankomne innvandrere skal få styrket sin myndighet til deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Etter introduksjonslovens bestemmelser er det *kommunene* som har ansvar for integreringsarbeidet i praksis gjennom tilbud om introduksjonsprogram. Introduksjonsloven og introduksjonsprogrammet kan dermed beskrives som *formelle rammevilkår* for integreringsarbeidet i kommunen. Samtidig skriver loven at det i integreringsarbeidet er viktig at kommunene gir et tilbud som er individuelt tilrettelagt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 57). Loven gir dermed

kommunene en fleksibilitet og rom for å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkeltes behov for grunnleggende kvalifisering (NOU 2017:2, s. 75). Kommunene må derfor utvikle egne standarder, retningslinjer og rutiner for å oppfylle lovens formål om et individuelt tilrettelagt tilbud. Den kommunale implementeringen av introduksjonsprogrammet fungerer således også som rammevilkår for integreringsarbeidet i praksis.

Studiens formål er å undersøke hvordan disse rammevilkårene påvirker integreringsarbeidet i praksis. Mitt hovedfokus er de ansatte som jobber i kommunens integreringstjeneste, og som i møtet med deltakerne i introduksjonsprogrammet både forvalter introduksjonsloven som rammevilkår for arbeidet samt kommunens egne rammevilkår. De ansatte i kommunene, ofte omtalt som programrådgivere og flyktningskonsulenter, fungerer her i praksis som *bakkebyråkrater* (Lipsky 1980/2010). Et viktig element ved bakkebyråkratens praksis er deres *skjønnsutøvelse*, og de har både en utstrakt autonomi og en forventning om å kunne ta skjønsmessige avgjørelser (Lipsky, 1980/2010, s. 14). Det er en beslutningsautonomi tilfalt profesjonsutøveren med en forventning om at de skal kunne komme frem til riktig løsning i en gitt situasjon, og i tråd med rammevilkårene for arbeidet.

Med dette som utgangspunkt vil jeg i denne studien utforske forholdet mellom bakkebyråkratene som utøver integreringsarbeidet, herunder programrådgivere og den politikk de er ment å skulle omsette i praksis. Dette vil jeg videre beskrive med skjønsteori som teoretisk rammeverk. Jeg har kartlagt de ulike rammevilkår som ligger til grunn for integreringsarbeidet og videre studert hvordan dette påvirker programrådgivernes skjønnsutøvelse i et utvalg norske kommuner. Problemstilling for studien er som følgende: *På hvilke måter påvirker rammevilkår for skjønnsutøvelse det kommunale integreringsarbeidet?*

Bakgrunn og begrepsavklaring

I møte med mottakere av velferdstjenester representerer ulike profesjoner *sosialpolitikken*.

Sosialpolitikk forstås som ordninger som tar sikte på å regulere og organisere velferdstjenestene på en måte som blir styrende for praksis (Aamodt, 2019, s. 19).

Bakkebyråkraten utfører et delvis selvstendig arbeid tuftet på gjeldende politiske føringer, og styres dermed både av autonomi og politikk. Autonomien det siktes til er en frihet på skjønsmessig grunnlag til å avgjøre hva som skal gjøres (Terum, 2003, s. 20). Denne autonomien kan imidlertid ikke overstyre sosialpolitiske krav, men må fungere i tråd med den

politikk utøveren er satt til å forvalte. Autonomien kan dermed kalles en relativ autonomi, avhengig av de rammer som gjelder for yrkesutøvelsen (Terum, 2003, s. 84).

De ulike profesjoner får i oppdrag fra staten å iverksette politiske vedtak og offentlige program (Kjørstad, 2019, s. 58). Når det gjelder integreringsarbeidet som foregår i kommunene er dette rammet inn av politiske føringer og et lovverk som konstituerer hvordan innvandrere skal integreres. Det overordnede ansvaret for integreringspolitikken, herunder et ansvar for introduksjonsloven og bosetting av flyktninger, ligger hos Kunnskapsdepartementet³. Samtidig er *implementeringen* av introduksjonslovens bestemmelser lagt til kommunen, primært via et lovfestet ansvar for introduksjonsprogram og opplæring i norsk- og samfunnskunnskap. Introduksjonsprogrammet er altså lovens virkemiddel for integrering, fastsatt av lovens § 2. Statlig integreringspolitikk, introduksjonsloven og dens implementering i norske kommuner fungerer derfor som en institusjonell ramme for hvordan arbeidet utføres på «bakkenivå», i frontlinjen hvor ansatte i kommunens integreringstjeneste møter innvandrerne som deltar i introduksjonsprogrammet

Tidligere forskning

Det er foretatt et relativt stort antall forskningsprosjekter med formål å kartlegge kommuners implementering av introduksjonsprogrammet, med særlig fokus på hvilke effekter det har hatt for deltakeres overgang til arbeid. Blant annet finner Djuve, Kavli, Sterri & Bråten (2017, s. 92) at justeringer etter ulike kommunale forhold til dels kan forklare den kommunale variasjonen i innvandreres overgang til arbeid. Når kommunene bruker den friheten de har til å tilpasse introduksjonsordningen etter det de selv vurderer som mest hensiktsmessig kommer forhold som lokalt behov for arbeidskraft, kjennetegn ved deltakerne og tilgang på potensielle støttespiller i lokalsamfunnet til å spille inn på introduksjonsordningens utforming. Det er tidligere dokumentert at flere kommuner har opplevd problemer med å tilby et heldags- og helårs program som ivaretar lovkravet om individuell tilrettelegging (Djuve & Kavli 2015, s. 36; Djuve et al., 2017, s. 9).

Skutlaberg, Drangslund & Høgestøl (2014, s. 52) finner at kommuner har opplevd utfordringer når det kommer til hvem som skal ta ansvar for et fulltidsprogram, og

³ Aktørar og ansvarsforhold i utlendingsforvaltninga: <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/aktorar-og-ansvarsforhold-i-utlendingsforvaltninga/id448310/>

oppgavefordeling mellom aktørene. Kavli, Hagelund & Bråten (2007, s. 95) påpeker at en modell hvor programrådgiveren har et helhetlig ansvar kan fungere godt fordi flere sider ved deltakerens situasjon blir kartlagt, men at det imidlertid er utfordrende å opparbeide seg nok kunnskap til å tilby et individuelt tilrettelagt program for flere deltakere. Tronstad (2015, s. 49) finner på sin side at samarbeidet mellom kommunen, NAV og voksenopplæring kan ha større betydning enn hvem som har hovedansvar når det gjelder deltakernes oppnåelse i program. Også Kavli et al. (2007, s. 98) viser til et lignende funn, at måloppnåelse i forbindelse med et heldags- og helårsprogram drar åpenbare fordeler av å etablere samarbeidsrelasjoner.

Djuve et al. (2017, s. 171) peker på at kommunene styrer etter generelle målsettinger om rask overgang til arbeid, utdanning og selvforsørgelse, og noen mindre antall krav i introduksjonsloven. Det er derfor ikke styring etter noen fasit for hva som fungerer og ikke, noe som medfører at det utvises mye skjønn blant ansatte i kommunens introduksjonsprogram. Videre finner forskerne at lokal organisering og styring har mye å si for hvordan programrådgivernes praksis formes, og dermed følgelig hvordan introduksjonsprogrammets innhold formes (Djuve et al., 2017, s. 306). Det som foreslås i tidligere forskning er en gjennomføring av mer kvalitativt rettede studier av enkelte casekommuner, slik at det i større grad kan tilegnes kunnskap om det kvalitative innholdet i tiltak, samt hvordan kommunenes forutsetninger kan skape barrierer og muligheter i integreringsarbeidet. Både Tronstad (2015) og Djuve et al. (2017) peker på et behov for dette.

En måte å gjøre dette på er nettopp å kartlegge hvordan rammevilkår for skjønnsutøvelse kan være med å påvirke integreringsarbeidet som skjer i praksis, ettersom skjønnsutøvelse er et viktig element av arbeidet til de ansatte i det kommunale integreringsprogrammet.

Metode og data

I henhold til studiens forståelse av rammevilkår slik det er presentert bruker jeg to hovedkilder for å hente inn datamateriale for å studere min problemstilling. Disse representerer både formelle og uformelle rammevilkår, henholdsvis styringsdokumenter for integreringsarbeid og kvalitative intervju med ansatte fra integreringstjenesten i utvalgte kommuner. De offentlige dokumentene er altså kilde til gjeldende lovverk og føringer for integreringsarbeidet og danner overordnede og styrende rammevilkår for arbeidet. Det overordnede lovverket som brukes er introduksjonsloven, samt rundskriv som tilhører

lovverket, og rundskriv som beskriver samarbeid kommunen inngår med arbeids- og velferdsetaten (NAV) og rundskriv for tilskuddsordning. Jeg har også sett på kommuneundersøkelsen som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomfører årlig, hvor resultatene fra 2017-undersøkelsen er utgitt. Resultatene fra kommunene jeg har intervjuet er her også sett i sammenheng med det de har rapportert i IMDis undersøkelse. Jeg har også sett på handlingsplaner og strategier kommunen har utarbeidet for hvordan integreringsarbeidet skal gjennomføres.

De kvalitative intervjuene er gjennomført med ansatte fra ulike kommuners integreringstjeneste. I intervjuene har jeg stilt spørsmål for fange opp erfaringer i forbindelse med tjenestens organisering, samarbeid med andre enheter og/eller aktører, opplevelse av handlingsrom, utfordringer og opplevde suksessfaktorer.

Kategorisering

Formelle rammevilkår for skjønnsutøvelse i kommunenes integreringstjeneste er kartlagt ut ifra de styringsdokumenter som ligger til grunn for kommuners integreringsarbeid, herunder gjeldende lovverk og nasjonale føringer. Dette er satt opp i en hovedkategori; (1) *organisatorisk innretning*. Herunder med påfølgende underkategorier:

- 1.1 Anmodning av flyktninger*
- 1.2 Introduksjonsprogram*
- 1.3 Opplæring i norsk og samfunnsfag*
- 1.4 Individuell plan*
- 1.5 Integreringstilskudd*
- 1.6 Avtale om yrkesretting*

Datamateriale fra intervjuer med ansatte i integreringstjenesten i de ulike kommunene, er kategorisert i en ny hovedkategori; (2) *Organisering av integreringsarbeidet i kommunen*. Herunder med påfølgende underkategorier:

- 2.1 Lederforankring – samarbeid og samlokalisering under samme leder*
- 2.2 Ansvarsfordeling – rolleavklaring*
- 2.3 Politisk forankring – handlingsplaner som inkluderer forpliktelse på tvers av tjenestene.*
- 2.4 Individuelt tilpasset og helhetlig løp - øremerking av stillinger og spesifikke samarbeid.*

Etter hver hovedkategori følger en oppsummering av funnene og etter presentasjon av funn i hovedkategori (2) *Organisering av integreringsarbeidet i kommunen – kommunale rammevilkår*, følger også en beskrivelse av funnene sett i lys av hva kommunene i utvalget har rapportert i IMDi kommuneundersøkelse fra 2017.

Funn fra styringsdokumenter – Organisatorisk innretning

Først gjennomgås funn fra styringsdokumenter som beskriver de overordnede rammevilkår for integreringsarbeidet. Overordnet lovverk inneholder enkelte rettskrav til kommunene, mens rundskrivet som det henvises til fungerer som en veileder for hvordan paragrafene i lovverket forstås. Rundskriv i seg selv er med andre ord ikke rettskraftig i den forstand. Det rettslige grunnlaget for integreringsarbeidet er knesatt i introduksjonsloven. Loven delegerer formelt en myndighet som tydelig presiserer at kommunene har et ansvar for å tilby et introduksjonsprogram, etter introduksjonslovens § 3, og videre et tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonslovens § 17 og § 18. Kommunen har ansvaret for at introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap tildeles og gjennomføres i tråd med introduksjonslovens beskrivelser. Jeg vil i det følgende gi en oversikt over lovens bestemmelser både for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnsfag.

1.1 Anmodning av flyktninger

Kommunene mottar en anmodning om mottak av flyktninger fra IMDi.

Kunnskapsdepartementet fastsetter flere kriterier for anmodningen. Blant annet skal det som hovedregel ikke bosettes flyktninger i områder med særskilt høy andel innvandrerbefolkning, det skal tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasitet, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling. Resultater i introduksjonsordningen og mulighet for arbeid skal vektes med om lag 60 prosent i vurderingen, mens kommunens kapasitet og kompetanse etter innbyggertall vektes med rundt 40 prosent.⁴ Kommunen fatter selv vedtak om mottak etter anmodningen, og kan i utgangspunktet selv vedta hvor mange flyktninger de vil ta imot, men de kan ikke bestemme noe om hvem.⁵

⁴ Pressemelding 26.10.2018, nr. 187-18: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-ikke-bosette-i-omrader-med-hoy-innvandrerandel/id2617022/>

⁵ IMDi – Kommunens vedtak og planlegging: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/vedtak-planlegging/>

1.2 Introduksjonsprogram

Alle nyankomne innvandrere som innfrir lovregulerte vilkår etter introduksjonsloven §2 har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Dette er vilkår knyttet til oppholdsgrunnlag, alder og behov for grunnleggende kvalifisering. Oppholdsgrunnlag og alder er i lovverket tydeliggjort. Personene må ha oppholdstillatelse etter Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (*Utlendingsloven*), enten i form av asyl, som overføringsflyktning eller etter familiejenforening. Aldersgruppen er avgrenset til å gjelde utlendinger mellom 18 og 55 år. Til slutt må det være et behov om «grunnleggende kvalifisering» for å ha rett og plikt til å delta. Rundskriv G-01 (Justis- og Beredskapsdepartementet 2016, s. 18) beskriver grunnleggende kvalifisering som *informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør at nyankomne innvandrere kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsnivå*. Den enkeltes bakgrunn og kompetanse må kartlegges, slik at det kan avgjøres hvorvidt personen har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

Det er kommunen som fatter vedtak etter vilkårene for rett og plikt til deltakelse i introduksjonslovens § 2. I rundskriv G-01 (Justis- og Beredskapsdepartementet 2016, s. 17) er det presisert at alle vilkår for rett og plikt til deltakelse i programmet må være oppfylt for at kommunen skal fatte vedtak om tildeling av introduksjonsprogram. Kommunen skal «så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller at krav om deltakelse er fremsatt, tilrettelegge introduksjonsprogram til person som omfattes av § 2» (Introduksjonsloven, 2003, § 3).

Videre fastslår lovens § 4 at introduksjonsprogrammet minst skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. En lovendring fra 2018 har ført til at sistnevnte om arbeids- eller utdanningsrettede tiltak er lagt til § 4, tredje ledd bokstav c om minimumsinhold i introduksjonsprogrammet, slik at det tydeliggjøres at introduksjonsprogrammet alltid skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Rundskriv G-01 (Justis- og Beredskapsdepartementet 2016, s. 22) beskriver videre kommunens hovedansvar som å «samordne et individuelt tilrettelagt program for den enkelte og målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering av målgruppen». Kommunene har da en delegert myndighet og oppgave med å ha koordineringsansvar når det gjelder å sette sammen et individuelt tilrettelagt program. Programmets innhold slik det fastsettes i introduksjonslovens § 4 kan ikke fravikes. Deltakere i programmet som er over 25 år har etter loven rett på en introduksjonsstønad tilsvarende 2 ganger grunnbeløp (2G), mens deltakere under 25 har rett på stønad tilsvarende 2/3 av 2G, jf. Introduksjonsloven § 8 og 9. Denne stønaden kan etter introduksjonslovens § 10 trekkes ved «*fravær som ikke skyldes sykdom*

eller andre tvingende velferdsgrunner». Beslutningen om hvordan og på hvilket tidspunkt utbetaling skal skje er opp til kommunen, jf. Introduksjonslovens § 13.

1.3 Opplæring i norsk og samfunnsfag

For norskopplæring og samfunnskunnskaper er tidsramme og frist lovregulert. Opplæringen må tilbys innenfor gjeldende timerammer og frister satt av introduksjonslovens § 17 og 18 (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016, s. 26-27). Introduksjonslovens § 17 fastslår at gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer er rett og plikt for utlending mellom 16 og 67 år som innfrir vilkårene satt av loven, blant annet oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller kollektiv beskyttelse, begge etter utlendingsloven, henholdsvis § 62 og § 34. Det er kommunen som har ansvaret for at tilbud om opplæring i norsk og samfunnsfag iht. introduksjonsloven § 17 fremskaffes *«så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen»*, jf. Introduksjonsloven § 18. Rundskriv G-01 viser til at opplæringen *«må tilpasses den enkeltes livssituasjon og organiseres på en slik måte det blir praktisk mulig å delta for personer med omsorgsansvar for små barn og for personer i yrkeslivet»* (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016, s. 74). Opplæring i norsk og samfunnsfag bygger på et prinsipp om tilrettelagt opplæring, og kommunen må ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016, s. 74).

1.4 Individuell plan

Både introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnsfag skal medfølge en individuell plan. Dette er regulert av introduksjonslovens § 6. Kommunen er pålagt å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i programmet, og den skal utformes i samråd med den enkelte deltaker (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016 s. 36). Minstekravet til planen er tidspunkt for oppstart, hva som skal skje og en liste over tiltak i programmet, samt hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene og når. Hvis deltakeren er uenig med kommunen, er det kommunen som bestemmer hva planen skal inneholde (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016, s. 40).

1.5 Integreringstilskudd

Rundskriv for tilskuddsordning fra IMDi (2020) regulerer ordningen for integreringstilskudd som kommunene kan motta. Rundskrivet er utarbeidet og basert på overordnede retningslinjer, herunder § 8 i Reglement for økonomistyring (Finansdepartementet 2019) og kapittel 6 i Bestemmelser om statlig økonomistyring (Bestemmelser om økonomistyring i staten, 2003). Begge disse retningslinjene sier noe om utformingen av tilskudd. Den enkelte

tilskuddsordning har beskrevne mål, kriteriet for måloppnåelse, tildelingskriterier og fastsatte bestemmelser om oppfølging og kontroll (Finansdepartementet 2019, s. 19; Bestemmelser om økonomistyring i staten, 2003, kap. 6.2.1). I arbeidet med bosetting og integrering kan kommunen søke om integreringstilskudd for å få dekket *«merutgiftene kommune har til arbeidet i bosettingsåret og de neste fire årene»* (IMDi, 2020, s. 1).

For å få utbetalt integreringstilskudd må kommunene gjennomføre *«aktiviteter/tiltak som har som formål å medvirke til at mål for ordningen blir nådd»* (IMDi, 2020, s. 2).

Introduksjonstilskuddet utbetales uavhengig av hvilke behov den enkelte flyktning måtte ha.

Eksempler på hva integreringstilskuddet finansierer er blant annet

introduksjonsprogram/introduksjonsstønad, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering,

barnehagetjenester, integreringstiltak i grunnskole og utgifter til den kommunale

helsetjenesten (IMDi, 2020, s. 2). Det gjennomføres en årlig kartlegging av et

beregningsutvalg hvor både stat og kommunesektor er representert. (IMDi, 2020, s. 8).

1.6 Avtale om yrkesretting

Kommunen kan inngå avtale om yrkesrettet opplæring, og for mange er det aktuelt med et samarbeid med NAV. Rundskriv Q-27 fra 2015 beskriver nærmere hvilket ansvar arbeids- og velferdsetaten kan ha i kommunen. Et minimum av tjenester inngår i NAV-kontoret i kommunen, men det kan også avtales at andre tjenester, for eksempel introduksjonsordningen, skal inngå i kontoret (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015, s. 2). Videre er det heller ikke presisert inngående hva samarbeidet skal omfatte, men det er oppført hva som er aktørenes ansvar. For eksempel har kommunens ansvar for å *«samordne ulike virkemidler i programmet som andre sektormyndigheter kan ha ansvar for»*, mens Arbeids- og velferdsetatens har ansvar for å *«bistå kommunene i kartlegging av den enkelte deltaker gjennom NAVS behovs- og arbeidsvurdering»*. Dersom det inngås en avtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten er det presisert tydelig hvilket innhold avtalen skal ha. Blant annet må avtalen inneholde bestemmelser om ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen. Det må også spesifiseres hvilke måter Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til planlegging og gjennomføring (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015, s. 5).

Oppsummert presenterer hovedkategorien funn fra styringsdokumenter som legger føringer for integreringsarbeidet, herunder kriterier for anmodning av flyktninger, introduksjonsprogram, opplæring og norsk og samfunnsfag, individuell plan, integreringstilskudd, avtale om yrkesretting og plikt til internkontroll. Dette er lovkravene

kommunene må forholde seg til og videre implementere i sin integreringstjeneste. Hvordan kommunene i mitt utvalg har valgt å implementere disse kravene og etablere egne, tilpassede rammevilkår for sin kommune vil bli beskrives i neste del.

Funn fra intervjuer - Organisering av integreringsarbeidet i kommunen.

I presentasjon av resultater fra intervjuene har jeg valgt å ikke benytte eksakte tall for å angi hvor mange informanter som har omtalt hver kategori, da utvalgets størrelse anses for å gjøre dette til en lite informativ kvantifisering. Jeg har derfor beskrevet funnene med betegnelsene *enkelte* eller *noen* der innholdet i kategorien er beskrevet av flere enn en, men færre enn halvparten av informantene. Betegnelsen *flere*, *mange* eller *de fleste* benyttes der over halvparten, men ikke alle av informantene har omtalt kategorien, mens alle eller samtlige naturlig nok henviser til alle informantene.

2.1 Lederforankring – samarbeid og samlokalisering under samme leder

Denne kategorien beskriver integreringstjenestenes lederforankring som et rammevilkår i de ulike kommunene. Informantene fortalte om en tjenesteutforming med ulike løsninger i løpet av årene kommunen aktivt har arbeidet med integrering. Et organisatorisk virkemiddel har vært tett samarbeid med andre aktuelle enheter, særlig kommunens voksenopplæring. For å sikre koordinering mellom enhetene har mange av kommunene enten opprettet et formalisert samarbeid eller en samlokalisering med voksenopplæringen. Det oppgis av mange å ha en felles leder der voksenopplæring og flyktningkontoret er samlokalisert, mens i tilfeller der voksenopplæringen og flyktningkontoret har et formalisert samarbeid forteller kommunene at lederne har faste samarbeidsmøter. Flere informanter trekker frem samarbeid eller en samlokalisering under samme lederforankring for å sikre at flyktningkontoret og voksenopplæringen, som de to hovedaktørene i integreringsløpet, jobber tett og godt sammen. Å være underlagt samme ledelse har ifølge mange informanter gjort samarbeidet lettere og mer tilgjengelig, samtidig som veien har vært kort til å ta opp eventuelle uenigheter eller utfordringer. En ansatt forteller:

«Kan jo si også at det at den etaten ble opprettet, det var jo fordi at altså.. samarbeid mellom oss og voksenopplæringen som sånn to veldig store enheter, sant, det har.. vi har ikke fungert godt nok sammen, så etatene er jo på en måte opprettet for å ha en leder, en etat over og en byrådsavdeling over, sant, at man slipper å ha flere hoder på toppen. Sånn at det skulle være lettere å knytte oss sammen og samhandle og sånt.»

Denne «klarheten» som følge av å ha en lederforankring kommer frem i flere intervjuer. Lederforankringen beskrives å tydeliggjøre hva det skal jobbes mot, og hva de ansatte skal gjøre:

«For meg er det veldig viktig at alt er lederforankret slik at vi, det er ikke noe uklarheter. Alt er veldig klart. Og det er ikke noen misforståelser og så videre, man vet i hvilken retning vi går og alle tjenestesteder vet det samme.»

Lederforankring, og samarbeid mellom ledere der ulike enheter og tjenester jobber sammen, oppgis å medføre en felles forståelse slik at ansatte har et godt samarbeid uten misforståelser. Samtidig påpekes det at det å ha et mål man jobber mot forankret av ledelsen også kan gi rom for en egen formening om hva som kan være et godt tiltak for å nå målsettinger hos deltakere:

«Altså jeg har, jeg vet jo hva, det er veldig tydelig for meg hva som er målet med jobben. Men ja, det gjør det egentlig også veldig enkelt og greit for meg å kunne sette i gang tiltak som jeg mener er viktig da, for at folk skal nå målsettingene sine og sånn. Jeg har for eksempel kunnet bare satt i gang og søkt om prosjektmidler, fått grønt signal og så gjør jeg det.»

Her forteller informanten om å ha et relativt fritt spillerom innenfor den øvrige målsettingen satt av lederne, og har en mulighet til å iverksette tiltak som anses som riktige og gode for å oppnå deltakeres målsetting, her er det rom for skjønnsutøvelse innenfor rammene ledelsen har satt.

Denne kategorien beskriver altså informantenes beskrivelse av en lederforankring som viktig for utøvelse av arbeidet. Ledelsen er ofte organisert rundt en samlokalisering av tjenester, som integreringstjenesten og voksenopplæringen, og dette rapporteres å gi tydelige rammer for arbeidet. De oppgis hos de fleste informantene at lederforankringen har ført med seg en tydeliggjøring av hva som skal gjøres og hvem som skal gjøre hva.

2.2 Ansvarsfordeling og rolleavklaring

Denne kategorien belyser behovet for tydelig ansvarsfordeling mellom kommunale enheter i integreringsarbeidet i kommunen. Flere av informantene påpeker at behovet for å avklare, og samtidig kunne diskutere ansvarsfordelingen har hatt en positiv innvirkning på rammene for integreringsarbeidet. Flere informanter forteller om ambisjoner om et økt og målrettet samarbeid, noe som har medført et behov for tettere dialog i utformingen og gjennomføringen av arbeidet, herunder avklaring av ansvar. Dette er trukket frem som et viktig virkemiddel for

å komme til enighet og løse utfordringer sammen. Flere kommuner har utarbeidet og vedtatt samarbeidsavtale om hvem som skal gjøre hva. En informant forteller:

«Altså vi har sett og erfart lenge nå at alle rutiner som er detaljert er med å gjøre eventuelle misforståelser underveis mindre, og det gjør at vi faktisk kan hjelpe deltakere å nå målet sitt på best mulig måte når alle faktisk vet når de skal inn og når de ikke skal blande seg i andres arbeid. Så det å ha sånne skrevne rutiner, alle involveres når nye tiltak settes i gang, så har det vært positiv erfaring for oss.»

En annen informant forteller:

«Og klart hvis det er noe som er, hvis det er mange kokker som er i samme situasjon så blir der ganske fort avdekket gjennom møter hvem som gjør hva.»

Flere informanter forteller at det i forbindelse med ansvarsfordeling blir viktig å avklare når de ulike aktørene skal inn og at en viktig forutsetning for at samarbeidet skal fungere er tydelige retningslinjer og samarbeidsmodeller som klargjør dette. Flere informanter peker på at samarbeidende aktører kommer på banen tidlig i løpet, slik det tidlig kan avklares hvem som skal bidra med hva i tråd med de behov den enkelte deltaker har. En informant forteller at flyktningkontoret har jobbet frem mot samarbeidsmodeller som beskriver hvordan samarbeidende aktører skal inn i allerede i kartleggingsprosessen:

«Vi har utarbeidet flere samarbeidsmodeller og nå jobbes det med den siste varianten. For nå har vi besluttet at NAV og voksenopplæring kommer ganske tidlig i prosessen. Fra første kartleggingssamtale til hver enkelt deltaker, og så bli sammen og følge opp prosessen helt til slutten. Og nå har vi skrevet retningslinjer og prosedyrer på hvordan det skal gjennomføres, også på ledernivå ble vi enige om dette, og så nå jobber vi for å implementere disse beslutningen inn i organisasjonen da.»

Kategorien belyser informantenes opplevelse av å ha et avklart ansvarsområde, og herunder et mer definert handlingsområde og også en avklaring rundt hvem som skal på banen og når. På denne måten er det rammet inn hvem som gjør hva, samtidig som det er etablert en dialog mellom samarbeidspartnere slik at eventuell usikkerhet knyttet til ansvarsfordelingen avdekkes.

2.3 Politisk forankring – handlingsplaner som inkluderer forpliktelse på tvers av tjenestene

Denne kategorien viser til hvordan en handlingsplan for arbeidet bidrar til ansvarliggjøring av flere enheter. Mange av informantene beskriver hvordan politisk forankring i form av en handlingsplan medfører en økt bevissthet rundt hvordan hele kommunen kan bistå i arbeidet med integreringen som en helhet.

Et element som trekkes frem som viktig hos alle kommunene er at kommunal ledelse og øvrige politiske organ er oppmerksomme på det arbeidet som gjøres i introduksjonsprogrammet. Dette kommer frem som en viktig grunn til at kommunene har hatt anledning til å legge opp til et mer helhetlig integreringsløp, forsterket av samarbeid med aktører som tidligere ikke har hatt noe med integreringsarbeidet å gjøre. Dette gjelder blant annet helsearbeidere for de fleste kommuner og næringsråd hos enkelte kommuner. For å sikre engasjement fra kommuneledelsen, og fremme integreringsarbeidet på et lokalpolitisk nivå som inkluderer flere aktører har samtlige av kommunene utarbeidet en handlingsplan eller lignende for integreringsarbeidet. Handlingsplanen er med på å skape en bevissthet rundt den jobben som må gjøres i forbindelse med integreringen:

«(...) det er fint fordi du får med en politisk ledelse inn. Det skaper jo litt mer bevissthet rundt jobben, ikke sant, og tvinge fram at det må tenkes litt rundt det. Når den handlingsplanen ble rullert så var det jo en komite bestående av både politikere og ansatte, altså fra administrasjonen sånn at det opplever jeg som veldig fint og positivt.»

Hos noen kommuner er det ikke en egen handlingsplan, men det oppgis et overordnet avtaleverk, en strategi for integreringsarbeidet eller en samarbeidsavtale som har en lignende funksjon. Det riktignok rapportert variasjon i hvor aktivt handlingsplanen brukes. Enkelte informanter peker på planens funksjon som retningslinje som nyttig, men at de ikke nødvendigvis bruker planen aktivt i det dagligdagse arbeidet. En fordel som trekkes frem med en handlingsplan er muligheten til å sette langsiktige mål, spesielt i henhold til arbeid og utdanning, som igjen gir en retning i arbeidet. Det er også flere informanter som trekker frem handlingsplanen eller en annen form for overordnet plan som et dokument for hva kommunen skal gjøre som helhet, ikke bare flyktningkontoret. Dermed har kommunen en forankring om at ansvaret ligger hos flere enheter, og tiltaksviften, altså alternativene for tiltak, øker i omfang. Fra et intervju trekkes kommunens handlingsplan frem som et viktig verktøy for å forbedre samarbeid med NAV:

«Og så har vi en visjon som kom fra rådmannen for ca. 2 år siden som heter, «...» hvor alle tjenester oppfordres til å samarbeide på tvers av tjenestestedene, og det ga oss mulighet for mye tettere samarbeid med NAV.»

Hos samtlige informanter er det påpekt at det at kommunene har en handlingsplan har bidratt til en bevisstgjøring av det kommunale integreringsarbeidet slik at flere andre aktører får en økt bevissthet rundt hva integreringsarbeidet består av. Fra en informant påpekes denne viktigheten:

«Dette her er ikke bare flykningtjenestens ansvar, altså hvis ikke alle enhetene er med, da har vi tapt. Helse har like mye ansvar, skole har like mye ansvar, barnehage har like mye ansvar, tolk har like mye ansvar, alle har ansvar i fellesskap.»

Kategorien har tatt for seg hvordan en politisk forankring av integreringsarbeidet i form av en handlingsplan medfører økt bevissthet rundt hvordan hele kommunen kan bistå i arbeidet med integreringen. Mange av informantene trekker dette frem som et positivt element i arbeidet, både som et overordnet plandokument for eget arbeid men som også innebærer at lokalpolitikerne blir mer bevisst på hvordan arbeidet ser ut og forplikter flere enheter i kommunen til å delta i arbeidet.

2.4 Individuelt tilpasset og helhetlig løp - Øremerking av stillinger og spesifikke samarbeid

Denne kategorien beskriver hvordan øremerking av stillinger og spesifikke samarbeid rapporteres som nyttig i integreringsarbeidet. Samtlige kommuner rapporterer et mål om et individuelt tilrettelagt integreringsløp, og vektlegger at kommunen fokuserer på å utvikle en tjeneste som ivaretar dette målet:

«Det kom egentlig for to-tre år siden, kom et perspektivskifte i arbeidet vårt. Vi har sluttet å tenke sånn trappetrinnsmodeller, at deltakere skal gå gjennom forskjellige trappetrinn og være kvalifisert for å komme i arbeid for eksempel. Nå tenker vi mer på parallelle prosesser, slik at deltaker kan lærer språk ved siden av en jobb eller gå på skole og jobbe eller rehabilitering også helseproblematikk, alt kan planlegges og organiseres parallelt. Etter deltakerens behov og motivasjon.»

For å kunne gi et tilbud som speiler en slik målsetting har mange kommuner øremerkede stillinger, eller samarbeid preget med spesifikke funksjoner for å sikre et tilpasset løp. Ofte er dette ulike former for arbeidsretting eller helsearbeid, både somatisk og psykisk. Med

arbeidsretting som formål er det vektlagt at kommunen har vært i behov av en egen avdeling som kun jobber med arbeidsretting. Fra en kommune beskrives det arbeidsrettede arbeidet slik:

«(...) har ikke noen andre arbeidsoppgaver men jobber bare med det, å få til gode praksismatcher og følge opp. Det har vi jo fått prøvd ut gjennom prosjekter og gjennom andre som har vært inni bildet og sånn og da får man resultater, ikke at alle ender opp med jobb, men at flere blir mer avklart i forhold til hvilken vei de skal gå, kanskje også at de kommer seg et steg videre opp trappen mot målet da.»

Arbeid har en viktig funksjon for integreringen fordi det sikrer deltakelse i samfunnet, økonomisk stabilitet og fungerer også som en supplerende arena for språkopplæring. Det er derfor en satsing hos alle kommunene, i tråd med nasjonale føringer, at arbeid vektlegges. Det rapporteres fra flere informanter at arbeidsrettingen lokaliseres på samme sted, eller for små kommuner hos samme person. Noen kommuner har knyttet arbeidsrettingen opp til NAV-kontoret, men da gjerne i kommuner hvor NAV ellers har en større rolle i integreringsarbeidet. Felles for mange av kommunene er at øremerkingen av stillinger som kun jobber med arbeid har medført noe mer stabilitet i arbeidet med å få deltakere aktivisert. Det har blitt lagt inn som et ledd i integreringsløpet, enten som et tiltak for å hjelpe deltakere ut i deltidsjobb eller som arrangør for ulike kurs og samarbeid med arbeidsgivere. En informant forteller om et endret fokus i forbindelse med arbeid:

«Og arbeid har også nå blitt, ja, fokuset. Siste tre år, fordi vår tjenesteleder har investert egentlig sammen med de andre i helt ny stilling på flyktningkontoret, og det er arbeidskonsulent. Fordi vi har ikke hatt arbeidskonsulent tidligere på flyktningkontoret.»

Øremerkede stillinger eller samarbeid beskrives å ha en nøkkelfunksjon i det som er kommunes tiltaksvifte. Dette gir mer bredde når det kommer til tiltak og tilbud, og sikrer at tjenesten kan tilby en mer helhetlig og tilrettelagt oppfølging. Det gir også en forankring inn i arbeidsmarkedet å ha øremerkede samarbeid med organisasjoner i næringslivet eller i NAV:

«Hele tanken er å ta utgangspunkt i markedet sant, altså man har jo kontakt med.. altså NAV har jo markedscoordinatorer så man må ha en god del kunnskap om hva som er markedet der ute, og være åpen for hvordan arbeidsmarkedsmulighetene faktisk er.»

Mange av informantene kommenterer også at et økt samarbeid med kommunenes helsetjeneste har bidratt til en mer helhetlig og tilpasset oppfølging. Det å ha et helseteam som retter seg inn mot flyktninger som en spesifikk gruppe bidrar til at kommunen har anledning til å dekke flere behov hos den enkelte tidlig i prosessen. Fra en kommune vektlegger informanten at helseteamet gjør en viktig kartlegging for det øvrige integreringsløpet:

«I tillegg har flyktningkontoret eget helseteam, som er flyttet inn til flyktningkontoret for noen år tilbake, der det er sykepleier som tar første helsesjekken og hun som er psykisk helse barn og unge som tar og går i alle barnefamiliene våre for å kartlegge om foreldrene trenger noe mer tilrettelegging, støtte, oppfølging i forhold til barnehage, skole og det som er.»

Fra en annen kommune har det medført økt fokus på psykisk helse, og det er lagt opp til samarbeid med psykolog:

«Jeg kan ta et eksempel, vi har veldig mye forebyggende tiltak i forhold til psykisk helse, og så har vi i mange år hatt en psykolog. Hun er i 20 % i jobb hos meg, og en dag i uken er hun her.»

Noen av informantene har også trukket frem samarbeid for å nå ut til frivilligheten og lokalmiljøet slik sitatet beskriver:

«De har to stillinger som jobber egentlig ganske konkret med flerkulturelle, både barn og voksne så de er, de har kontakt, de er på en måte vårt kontaktledd opp mot frivillighet og fritid og alt dette som handler om nettverksbygging. De drar på «kvinner møter kvinner», de tar med seg voksne og får dem med bort, går sammen. Sikrer at de ikke bare informerer om det, men at de går der selv også og kjenner så å si alle i kommunen tror jeg.»

En kommune har samarbeid med frivilligheten oppført i sin handlingsplan for å hindre segregering. En informant fra en annen kommune forteller at frivilligheten har vært en viktig samarbeidspartner for å sørge for bedre nettverksbygging til lokalmiljøet, og at de har kontakter som fungerer med en funksjon inn i frivilligheten:

«De som er mellomledd mellom oss og dem sånn at de sikrer at ungene kommer seg til fotballtrening eller karate, eller veileder foreldrene på hvilke aktiviteter som kan være bra.»

Kategorien belyser hvordan alle kommunene arbeider for et helhetlig og samtidig tilpasset løp. Dette gjør flere av kommunene gjennom øremerking av stillinger og de inkluderer andre aktører og tjenester slik at tilbudet har flere ben å stå på. Flertallet har etablert samarbeid eller stillinger som jobber konkret opp mot et område, arbeid, helse eller lokalmiljø/frivillighet. Mange av informantene har påpekt at dette gir et økt handlingsrom fordi det fører til at tjenesten har ulike alternativer å velge mellom når et integreringsløp som skal være individuelt tilpasset iverksettes.

Kommunenes rapportering til IMDi, sin kommuneundersøkelse 2017 og oppsummering av funn fra intervju med kommunene

Funnene fra intervjuene speiler også funn fra IMDis kommuneundersøkelse fra 2017 hvor alle ni kommunene svarer at de har et resultatmål for hvor stor andel deltaker som skal ut i arbeid eller utdanning etter avsluttet program, og er på den måten en del av en økning blant kommuner generelt i Norge. Hos alle de utvalgte kommunene er dette resultatmålet på minst 50% av deltakerne. IMDi oppgir selv slike tall som potensielle tegn på administrativ prioritering (IMDi, 2018, s. 18). Alle kommunene i utvalget er representert blant kommuner som oppgir å legge til rette for at det kommunale norskopplæringstilbudet lar seg kombinere med grunnskole og/eller videregående opplæring, og åtte av de ni kommunene i utvalget har en felles administrasjon mellom tilbyder av norskopplæring og grunnskole som legger til rette for kombinasjonen. Alle kommunene svarer at de har samarbeid med lokalt næringsliv om integrering av innvandrere i arbeidslivet. Mange har egne samarbeidsavtaler mellom kommunen og lokale arbeidsgivere, og størsteparten oppgir å benytte seg av NAV sitt nettverk. Halvparten har også øremerkede stillingsressurser for samarbeid med lokalt arbeidsliv.

Felles for alle de ni kommunene i utvalget er at kommuneledelsen har vist et engasjement i det kommunale integreringsarbeidet. Alle kommunene har en form for organisatorisk innretning i form av et flyktningkontor eller en enhet for integrering som har ansvaret for bosetting og introduksjonsprogram. En av kommunene har flyktningtjenesten underlagt NAV, mens enkelte kommuner har tjenesten samlokalisert med NAV. Et gjennomgående trekk har vært økt fokus på samarbeid mellom ulike kommunale enheter for å kunne tilby et mer helhetlig integreringsløp. Mange opplyser om at de har jobbet for å komme bort fra ideen om at et flyktningkontor skal ta seg av flyktninger og innvandrere i alle ledd, til fordel for et system som i større grad bærer preg av et målrettet samarbeid og

ansvarsfordeling mellom flere ulike kommunale enheter. De fleste oppgir å ha gjennomgått en form for opprustning eller forbedringsarbeid i forbindelse med et økt antall mottatte flyktninger i perioden fra 2015 da antallet asylsøkere som kom til Norge økte.

Teoretisk analyse av studiens funn

Dataen slik den er presentert ovenfor gir en oversikt over funn fra styringsdokumenter og intervjuer. Styringsdokumentene, altså lover, rundskriv og retningslinjer fra myndighetene, viser til de rammevilkårene som stilles til kommunene i integreringsarbeidet. Videre viser funnene fra intervjuene til programrådgivernes beskrivelser av de rammevilkår de arbeider innenfor, både i form av lovverk, og de rammevilkår som er utarbeidet i den enkelte kommune. Samlet vil disse rammevilkårene påvirke og definere skjønnsutøvelsen programrådgiverne bruker i arbeidet. Jeg vil i det følgende fremstille disse resultatene i en tabell hvor en kan lese hvordan ulike typer rammevilkår gir ulike typer skjønn. Tabellen er utviklet med bakgrunn etter Robert E. Goodins (1986, s. 234-235) inndeling i ulike typer skjønn, herunder sterkt, svakt, formelt og uformelt (tabell 1).

Tabell 1. Goodins (1986) modell for skjønn⁶

	Formelt skjønn	Uformelt skjønn
Sterkt skjønn	Loven definerer stort rom for skjønn	Det er tvetydig/uklart hvilken lovregel som gjelder
Svakt skjønn	Loven definerer presise kriterier for skjønn	Loven har uklare/tvetydige kriterier for skjønn

Goodings modell med et sterkt-svakt kontinuum handler om hvor definert den delegerte myndighet er for å utføre en oppgave. En delegering innebærer en klargjøring av at en oppgave skal gjøres, men ikke *hvordan* den skal gjøres – programrådgiveren er ikke bundet til noen standard, rutine eller retningslinje. Sterkt skjønn er ikke fraværet av lover og regler. Det

⁶ Tabellen er etter inspirasjon fra Terum (2003, s. 107)

handler om at det er færre begrensninger på skjønnsutøvelsen, så lenge skjønnsutøvelsen gjøres innen lovens grense (Goodin, 1986, s. 235).

Dette vil være motsatt for svakt skjønn; her er det fortsatt en form for dømmekraft, men programrådgiver kan ikke lenger bestemme *hvordan* oppgaven skal gjøres, men er overlatt til å bestemme *hvem* som skal motta eller *hvor mye* de skal motta.

Den andre dikotomien er formell og uformell. I denne sammenheng legges det altså til grunn at formell viser til lovverket, rettskravet. Om en for eksempel jobber med norskundervisning som er et lovkrav, er dette formelt et rammevilkår, dette er en lovbestemt oppgave en ikke kan fravike. På den annen side vil det uformelle i denne sammenheng vise til det loven åpner opp for, men som ikke er klart definert i loven. Her vil det uformelle da for vise til de rammevilkårene som kommunen iverksetter, for eksempel en handlingsplan. De er ikke formaliserte lovkrav, men er rammevilkår utformet innenfor det rommet av lovverket som ikke definert.

For å vise hvordan ulike typer rammevilkår former de ulike kategoriene for skjønn, har jeg utformet en tabell som speiler tabell 1. Jeg deler her rammevilkår inn i fire ulike karakteristikk tilsvarende de Goodin (1986) bruker for skjønn: *formelt-sterke rammevilkår*; *formelt-svake rammevilkår*; *uformelt-sterke rammevilkår*; *uformelt-svake rammevilkår*. I denne sammenheng kunne en også utvidet til flere typer rammevilkår som igjen ville gitt flere typer skjønn, men for denne analysen anser jeg det som mest hensiktsmessig å holde meg til disse fire. De *formelle* rammevilkår representerer i denne sammenheng de *lovfestede* rammevilkår, mens de *uformelle* viser til de *ulovfestede* rammevilkår.

Tabell 2. Rammevilkårs påvirkning på skjønn:

	Formell	Uformell
Sterkt	Lovfestet – vid: rammevilkår presiserer bred grad av skjønnsutøvelse	Ulovfestet-vid: rammevilkårene er ikke rettskrav, men gir stort rom for skjønnsutøvelse.
Svakt	Lovfestet – smal: rammevilkår presiserer liten grad av skjønnsutøvelse	Ulovfestet- smal: rammevilkårene er ikke rettskrav, men snevrer inn skjønnsutøvelsen.

I tabell 2 har rammevilkårene motsatt fortegn fra skjønnsutøvelsen. Forenklet kan man si at er det liten grad av skjønnsutøvelse så er det stor grad av rammevilkår, og er rammevilkårene få så er det mer autonomi for yrkesutøveren, større grad av skjønn. Det er viktig å merke seg at disse kategoriene kan være operative *samtidig*. På ett område kan saksbehandler ha sterkt skjønn, og på et annet svakt. Tabellen illustrerer hvordan rammevilkår kan ses i *vid* eller *smal* forstand, alt ettersom hvor mye eller lite handlingsrom de avgir. I *formelt vid* forstand vil lovverket presisere en bred grad av skjønnsutøvelse, eller sterk skjønnsutøvelse, mens i *formell smal* forstand vil rammevilkårene, lovverket, presisere en liten grad av skjønnsutøvelse, eller svak skjønnsutøvelse. Motsatt viser *uformell vid* til hvordan ulovfestede rammevilkår gir stort rom for skjønnsutøvelse, sterkt skjønn, mens *uformell smal* viser til de ulovfestede rammevilkår som ikke er rettskrav, men likevel snevrer inn skjønnsutøvelsen og gir svakt skjønn. Benevningene i tabell 2 er etter Ronald Dworkins metafor om skjønn som hullet i en smultring. Deigen som omkranser smultringhullet er det Dworkin (1977, s. 31) kaller for *the surrounding belt of restrictions*. Rammevilkårene slik de er presentert i artikkelen henviser her til skjønnsnets *surrounding belt*. Med dette lagt til grunn vil jeg videre vise til noen eksempler på hvordan rammevilkårene ut ifra denne inndelingen påvirker skjønnsutøvelsen i tråd med modellen over.

Lovfestet-vid - sterkt-formelt skjønn

Et eksempel på sterkt formelt skjønn ser en i implementeringen av introduksjonsprogrammet. Kartleggingen av lovkravene, de formelle rammevilkårene, avdekker til dels ganske tydelige rammer for hvordan bakkebyråkratene som implementerer lovgivningen i integreringsarbeidet skal gjøre dette. Når introduksjonsprogrammet skal tildeles og gjennomføres må dette gjøres i tråd med lovens krav. Det *skal* tilbys et introduksjonsprogram og det *skal* tilbys opplæring i norsk og samfunnsfag. Samtidig sier loven at det må legges til rette for individuell tilpasning både i implementeringen i den enkelte kommune, men også i utformingen av introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. Det er her en delegert myndighet til programrådgiverne til å utøve skjønn. Siden lovverket forutsetter at kommunen selv må avgjøre hvordan integreringsprogrammet skal utformes i praksis etter lokale forutsetninger og deltakernes behov, kan ikke lovverket være helt konkret og standardisert på hvordan dette skal gjøres, fordi dette nødvendigvis ikke vil kunne være gjeldende for alle kommuners og deltakers situasjon. Programrådgiver trenger følgelig et relativt stort handlingsrom for å gjøre nettopp det. Det er en fleksibilitet i lovverket som kommunene *må* bruke. Loven kan i

utgangspunktet dermed tolkes som et formelt rammevilkår som medfører en relativt bred grad av skjønnsutøvelse, altså et *sterkt, formelt skjønn*.

Hva gjelder innholdet i introduksjonsprogrammet er dette som vi har sett forutsatt noen formelle kriterier. Så lenge programrådgiverne oppfyller disse kriteriene ved å tilby et introduksjonsprogram med elementer av arbeids- og samfunnsretting har de en overført myndighet til å legge opp til et program som er tilpasset egne forhold og etter deltakerens behov og forutsetninger. Kravet til kommunen er å samordne et *individuell tilrettelagt* program for den enkelte, det delegeres en myndighet for skjønnsutøvelse. Dette fordi det er innbakt et frirom for skjønnsutøvelse i lovverket. På denne måten åpner loven opp for *formell sterk skjønnsutøvelse* når det kommer til innholdet i introduksjonsprogrammet, og har i utgangspunktet dermed bare en delvis restriktiv innvirkning på integreringsarbeidet i praksis.

Lovfestet-smal - Svakt-formelt skjønn

Ved tildeling av introduksjonsprogram er rammevilkåret formelt, det er et lovkrav om hvem som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Beskrivelsene av hvem som har rett og plikt til deltakelse etter introduksjonsloven er en klar formell bestemmelse, med tydelige kriterier, dette er altså ikke en skjønsmessig vurdering med rom for beslutningsautonomi. Likevel er det en ordlyd i introduksjonslovens § 2 om rett og plikt til deltakelse som tilsier at kommunene som fatter vedtak om tildeling av program selv må avgjøre *behov* for grunnleggende kvalifisering. Her legger loven opp til skjønnsutøvelse, men i svak grad. Programrådgiveren vurderer ikke hvem som tildeles program, men har et handlingsrom når det kommer til å vurdere behov for grunnleggende kvalifisering. Rundskriv G-01 påpeker også at denne vurderingen er skjønsmessig (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016, s. 12).

Likevel, selv om det er uttalt at det er en skjønsvurdering hvorvidt vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering, er det også relativt tydelig nedfelt hva avgjørelsen skal bero på, dette svekker igjen skjønnen. Det er også en tydelig klagegang hvor kommunens «frie skjønn» kan etterprøves etter introduksjonslovens § 22. Rundskriv G-01 (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2016, s. 85) slår fast at hensynet til det kommunale selvstyret skal vektlegges når det er prøving av kommunens frie skjønn. I introduksjonslovens § 22 annet ledd er det fastslått at fylkesmann bare kan endre et vedtak der skjønnen er «åpenbart urimelig» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 85). På denne måten har rammevilkårene satt krav til hvem som har rett og plikt på introduksjonsprogrammet, det gis

ikke rom for skjønn, men det er likevel et smalt rom for skjønn ved at programrådgiver har myndighet til å vurdere behovet for kvalifisering. Det er satt klare krav til hva innholdet i skjønnsutøvelsen skal være i loven. Dette samsvarer med Goodins beskrivelse av svakt skjønn hvor saksbehandler har svakt skjønn om det er en regel som dirigerer saksbehandler til å gjøre en handling overfor individ under betingelsene og reglene som gir saksbehandler litt handlingsrom til å beslutte hvem som skal motta godet eller hvilken tjenestene som skal mottas.

Ulovfestet-vid – sterkt uformelt skjønn

De uformelle rammevilkårene regulerer altså her arbeidet, ikke i form av lovkrav, men krav fra kommunen. Øremerkede stillinger eller spesifikke samarbeid beskrives å ha en nøkkelfunksjon i det som er kommunes tiltaksvifte, altså alle de alternativene av tiltak som eksisterer. En bred tiltaksvifte vil gi et større utvalg av tiltak som igjen gjøre at programrådgiver kan tilby en mer helhetlig og tilrettelagt oppfølging. Mange av informantene har påpekt at en bred tiltaksvifte gir et økt handlingsrom fordi det fører til at tjenesten har ulike alternativer å velge mellom når et integreringsløp som skal være individuelt tilpasset iverksettes. Det legges altså til en viss grad uformelle rammevilkår til grunn ved at det er en begrensning når det kommer til hvilke tiltak programrådgiver kan velge mellom, men samtidig er det opp til programrådgiver å velge hvordan en går frem, hvilke tiltak som skal iverksettes. Det vil si at det er en delegert myndighet fra kommunens side til programrådgiver til å ta en avgjørelse om hva som tenkes at er det riktige valget av tiltak for å tilpasse etter behov. Rammevilkåret kan derfor tolkes å gi et stor rom for skjønnsutøvelse når det kommer til hvordan å gjennomføre arbeidet. Her er det fra før av et rom til å utøve skjønn fra de formelle lovkravene, hvor det legges til grunn at en må tilpasses integreringsarbeidet individuelt, men kommunen setter ikke videre begrensinger for hvordan denne tilpasningen skal gjøres utover at det er noen begrensinger i hvilke tiltak kommunen kan tilby. Begrensingen av tiltak i denne sammenheng tolkes ikke som et rammevilkår som begrenser programrådgivers beslutningsautonomi, men en begrensning som følge av kommunens mulige tiltak. Her er det altså ikke noen ytterligere regulering i form av uformelle rammevilkår utover de formelle rammevilkår som ligger til grunn. Dette gir profesjonsutøveren en reel beslutningsautonomi.

En bredere og mer variert tiltaksvifte betyr flere tiltak å velge mellom. Dette gir en økning i valgmuligheter, og tillater dermed at de ansatte kan ha et bredere rom for hvordan introduksjonsprogrammet kan gjennomføres. Det vil også gi økte muligheter for individuell tilpasning. En bredere og mer variert tiltaksvifte kan tillate at de ansatte sammen med

deltakeren kan utarbeide et omfangsrikt og helhetlig integreringsløp, og tillegger programrådgiver en *sterk uformell skjønnsutøvelse*.

Ulovfestet-smal - svakt-uformelt skjønn

Svakt uformelt skjønn viser til at kommunen tar bort et rom for skjønn der saksbehandler kunne hatt det, det gir kun rom til at saksbehandler kan bestemme hvem som kan motta en tjeneste eller hvor mye vedkommende kan motta. Her har ikke saksbehandler mulighet til å bestemme *hvordan* det skal gjøres. Et fleksibelt lovverk som gir mye rom for individuelle tilpasninger gir en utstrakt beslutningsmyndighet til saksbehandler. Så lenge tjenestetilbudet holder seg innenfor krav satt av loven, er utformingen relativt åpen. Gjennomgående i intervjuene er at kommunene har jobbet lenge for å forankre både samarbeid og ansvarsfordeling i integreringsarbeidet. Det kan tyde på at det har vært et behov for tydeliggjøring og avklaring i arbeidet og informantene forteller om flere organisatoriske tiltak som har som hensikt å fungere rettleidende. Det sterke skjønn som loven i utgangspunktet legger til rette for *innskrenkes* dermed i den kommunale implementeringen. Rammevilkårene som etableres i kommunen er flere, og mer tydelige enn det man kan tolke ut fra lovverket.

Kategorien lederforankring fra funnene kan knyttes opp til en tydeliggjøring av rammen for arbeidet og danner uformelle rammevilkår som tar bort grunnlaget for at saksbehandler kan utøve et sterkt skjønn ved at tjenestene som inngår under samme ledelse er nødt til å fungere sammen under de samme retningslinjene. Resultatene fra de kvalitative intervjuene illustrerer programrådgivers beskrivelse av at lederforankrede samarbeid har bidratt til en tydeliggjøring av hva deres rolle og ansvar i integreringsarbeidet består av, og hvilke andre enheter som er medansvarlige i arbeidet. Denne tydeliggjøringen er samtidig med på å regulere et rommet for skjønn og begrense en autonomi som i utgangspunktet lå der. Videre viser funnene at en politisk forankring av integreringsarbeidet, gjerne i form av en handlingsplan, bidrar til en større forståelse for hvilke målsettinger det skal jobbes mot og en forankring av retningslinjer for arbeidet. Denne tydeliggjøringen danner uformelle rammevilkår som igjen har en innskrenkende effekt på saksbehandlers handlingsrom. Dette er blant annet i et intervju beskrevet som en *«politisk drahjelp»*. Når det er sagt fjernes ikke skjønnsutøvelsen, men den begrenses og kan følgelig plasseres under betegnelsen *svak*.

Oppsummert kan en dermed se at skjønnsutøvelsen for programrådgiverne i integreringstjenesten kan beskrives ut fra formelt-sterke rammevilkår (lovfestet - vid) som kan knyttes til formell, sterk skjønnsutøvelse ettersom loven gir stort rom for skjønn. Videre vil kommunene etablere egne, uformelle rammevilkår som vil påvirke skjønnsutøvelsen.

Uformelt-sterke rammevilkår (ulovfestet - vid) knyttes til uformell, sterk skjønnsutøvelse og uformelt-svake rammevilkår (ulovfestet - smal) knyttes til uformell, svak skjønnsutøvelse alt ettersom i hvor stor grad kommunens rammevilkår regulerer arbeidet og dermed skjønnsutøvelsen til programrådgiveren. Variasjonene i integreringsarbeidet i praksis vil da nødvendigvis variere fra kommune til kommune ettersom hver kommune har sine egne uformelle rammevilkår for implementering av lovverket.

Drøfting og videre diskusjon

Oppsummert har vi sett at prinsippet om det lokale selvstyret står relativt sterkt i tildelingen og utformingen av introduksjonsprogram. Kommunene gjør egne vurderinger, prioriteringer og tilpasninger når introduksjonsprogram og opplæring i norsk- og samfunnsfag iverksettes. I utgangspunktet kan man peke på at lovverket gir et rom for en bred grad av skjønnsutøvelse, selv om det er ganske tydelige rammer for minsteinnhold. Dette er også i tråd med det Brochmann & Hagelund (2010, s. 291) tidligere har nevnt om kommunens frihet i integreringsarbeidet. Statlige myndigheter får her en mer veiledende rolle for å påvirke eller koordinere den konkrete innsats som skjer i kommunene. En konsekvens av dette er som vi har sett fra tidligere forskning at blir store forskjeller mellom kommunene. Rammevilkårene, formelle eller uformelle, har samme effekt for skjønnsutøvelsen for programrådgiver, skjønnet innsnevres og går fra sterkt til svakt. Datamaterialet viser til nettopp dette, at kommunene etablerer rammevilkår som former et svakt uformelt skjønn for programrådgiver. Flere forteller om øremerking av stillinger, samlokalisering av tjenester med tydelige lederforankring, og ulike rammer for selve utføringen av samarbeidet.

Selve hensikten med bakkebyråkratene er nettopp deres mulighet og til å utøve skjønn, gi individuell tilpasning til hver enkelt bruker etter beste evne. Dette er også noe lovverket understreket at *skal* gjøres. Når kommunene da implementerer en rekke rammevilkår, og hvor tendensen i intervjuene også er at graden av rammevilkår *øker*, kan det vært med på å problematisere den autonomien lovverket forutsetter, nemlig å tilpasse etter individuelle behov, da rammevilkårene regulerer og begrenser beslutningsautonomien til programrådgiverne. Samtidig rapporterer informantene at de i stor grad er tilfreds med disse uformelle rammevilkårene, de opplever at kommunens føringer letter arbeidet på en måte som gjør dem bedre i stand til å gi deltakerne nettopp god oppfølging og et tilpasset tilbud. I utgangspunktet kunne dette ha blitt sett på som noe paradoksalt, at de ansatte trives med et innskrenket skjønn. Likevel er det ikke slik informantene rapporterer dette som problematisk. Innskrenkingen fungerer heller som retningsgivende. Det blir mer tydeliggjort hva som kan

tilbys i introduksjonsprogrammet, og tiltak blir mer tilgjengelige. De positive sidene informantene trekker frem er at fokuset har blitt endret slik at det når handler mer om hva kommunen som helhet skal gjøre for integreringsarbeidet.

Flyktningkonsulenten, eller programrådgiverne, har tradisjonelt ikke vært ensbetydende med en spesifikk profesjon, og har således ikke hatt en spesiell fagtradisjon eller arbeidsmetode. Den enkelte flyktningkonsulent/programrådgiver hatt derfor hatt stor betydning for det lokale integreringsarbeidet, og med en mangeartet rolle (Brochmann & Hagelund, 2010, s. 295). Konsekvensen har vært at ansvaret for alle aspekter ved integreringsarbeidet tilfaller det enkelte flyktningkontor, noe som også har bidratt til store forskjeller mellom kommuner. Fra funnene ser vi at nettopp et slikt scenario er det kommunene i utvalget har jobbet for å komme bort fra. Det er gjort en aktiv innsats for å sikre at flere kommunale aktører kommer på banen, og det er et fokus på at kommunen har et ansvar for integreringen, ikke bare flyktningkontoret. At flere aktører kommer på banen og at ansvaret fordeles mellom flere tjenester har bidratt til å gjøre integreringstilbudet mer helhetlig, samtidig som flyktningkonsulenten/programrådgiveren har fått en mer variert tiltaksvidde når introduksjonsprogrammet skal settes sammen med den enkelte deltaker. Selv om rammevilkårene kan tenkes å snevre inn skjønnsutøvelsen, så har det også bidratt til økte handlingsmuligheter på den måten er det også lagt til rette for en mer helhetlig oppfølging av deltakerne.

Avsluttende refleksjoner

Bakkebyråkraten møter innvandrerne som skal integreres i samfunnet, og de er i kraft av sin rolle gitt en myndighet til å utøve skjønn. Dette i møte med kommunalt og statlig byråkrati som setter rammevilkårene. Når kommunen utvikler og tilpasser et opplæringsprogram så kan man snakke om en delegert myndighet som gir byråkrater og policyutviklere en styringsrett. Med problemstillingen presentert innledningsvis ønsket jeg å undersøke på hvilke måter rammevilkår for skjønnsutøvelse påvirker integreringsarbeidet i kommunen. Mine funn gir et innblikk i hvordan ulike kommuner implementerer et lovverk som legger til rette for relativt sterkt skjønn og hvordan kommunene har valgt å løse dette i tråd med loven. Informantene forteller om tjenester hvor det er lagt inn innsats for å få øvrige kommunale tjenester på banen og for å bygge opp et mer helhetlig og fleksibelt integreringstilbud. Svaret jeg kan knytte opp til problemstillingen er at rammevilkårene for skjønnsutøvelse, både formelt og uformelt, har i de kommunene jeg har henvendt meg til medført et fokus på at ikke alt ansvar skal falle ned på den enkelte programrådgiver, og at ikke alt arbeidet rundt en flyktnings liv legges til et

flyktningskontor. Rammevilkårene medfører nødvendigvis et svakere skjønn, men på samme tid en mer helhetlig tjeneste. Rammevilkårene for skjønn har samtidig ført til at det kommunale integreringsløpet har blitt mer komplekst og at programrådgiverne har fått flere valgmuligheter når de skal sette sammen et introduksjonsprogram med den enkelte deltaker. Funnene viser til at et godt samarbeid og lederforankring gir tydelige føringer for integreringsarbeidet i praksis og hvem som er medansvarlige i arbeidet. Å ha en tydelig rolleavklaring og mulighet til å tilpasse tilbud til deltakerne har gjort det enklere å tilby et helhetlig og differensiert integreringsløp.

Referanser – artikkel

Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, m. & Hermansen, Å. (Red). (2019). *Sosialt arbeid og sosialpolitikk – Et svar på velferdsstatens utfordringer?* Oslo: Fagbokforlaget.

Aamodt, H. (2019). Sosialt arbeid og sosialpolitikk – å ro etter vinden? I Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, m. & Hermansen, Å. (Red). (2019). *Sosialt arbeid og sosialpolitikk – Et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 18-25). Oslo: Fagbokforlaget.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2015). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. (Rundskriv Q-27/2015). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/q-272015/id2410818/> (lastet ned 16.04.20)

Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser – Innvandringspolitikk og velferdsstat I Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget

Bestemmelser om økonomistyring i staten. (2003). (FOR-2003-12-12-1939). Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1939#KAPITTEL_6 (lastet ned 01.05.20)

Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015) *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. (Fafø rapport 2015: 26). Oslo: Fafø.

Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafø rapport 2017: 31). Oslo: Fafø.

Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.

Finansdepartementet. (2019). *Reglement for økonomistyring i staten*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf (lastet ned 01.05.20)

Goodin, R. E. (1986). Welfare, Rights and Discretion. *Oxford Journal of Legal Studies*, 6(2), 232-261. Hentet fra: www.jstor.org/stable/764205 (lastet ned 03.04.20)

Grimen, H. (2009). Skjønn som resonneringsform. Kapittel i *Profesjonsledelse og kunnskapsorganisering*. Bergen: FORPRO. Hentet fra: <https://profesjon.no/wp-content/uploads/2012/09/19124a5241f1c7cf7.pdf> (Lastet ned 03.05.20)

IMDi. (2018). *IMDis kommuneundersøkelse 2017*. Oslo: IMDi.

Hentet fra:

https://www.imdi.no/contentassets/613cb1f6a31448ba923f3b5e6fadcb6b/imdis_kommuneundersokelse_2017.pdf (lastet ned 17.01.20)

IMDi. (2018). *Svar på kommuneundersøkelsen 2017*. Oslo: IMDi.

Lastet ned fra: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2018/kommuneundersokelsen-2017/> (lastet ned 17.01.20)

IMDi. (2020). *Integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd for 2020, kap. 291 post 60*. Rundskriv 01/2020. Hentet fra:

<https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/tilskudd/rundskriv-2020/integreringstilskudd-eldretilskudd-og-barnehagetilskudd-2020.pdf> (lastet ned 24.04.20)

Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-90). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80> (lastet ned 27.02.20)

Utlendingsloven. (2008). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (LOV-2008-05-15-35). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35> (lastet ned 04.05.20)

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (Rundskriv G-01/2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g012016/id2511944/> (lastet ned 16.04.20)

Kavli, H., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.* (Fafo rapport 2007:34). Oslo: Fafo.

Kjørstad, M. (2019). Sosialt arbeid møter sosialpolitikk. utfordringer og dilemmaer. I Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, m. & Hermansen, Å. (Red). (2019). *Sosialt arbeid og sosialpolitikk – Et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 56-77). Oslo: Fagbokforlaget.

Lipsky, M. (1980/2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services.* 30th Anniversary Edition. Russel Sage Foundation.

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

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/> (lastet ned 10.03.20)

Skutlaberg, L. S., Drangslund, K. A. K. & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene.* (Ideas2evidence rapport 9:2014). Bergen: Ideas2evidence.

Terum, L.I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten – Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid.* Oslo: Kommuneforlaget.

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