



Universitetet
i Stavanger

Mottak av flyktninger i Sandnes kommune
- organisatoriske utfordringer og løsninger

Masteroppgave i Endringsledelse
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Stavanger

Janne Sundvor

**MASTERGRADSSTUDIUM I
ENDRINGSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Vår 2016

FORFATTER:

Janne Sundvor

VEILEDER:

Karl Johan Olsen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Mottak av flyktninger i Sandnes kommune
- Organisatoriske utfordringer og løsninger

EMNEORD/STIKKORD:

Sandnes kommune, offentlige organisasjoner, kommune, flyktninger, organisasjonsteori, instrumentelle,- institusjonelle,- og ny-institusjonelle perspektiver

SIDETALL: 72 (Inkludert forside, litteraturliste og vedlegg)

STAVANGER

**13.06.2016
DATO/ÅR**

Sammendrag

Denne avhandlingen er en casestudie av Sandnes kommunes håndtering av organisatoriske utfordringer forbundet med mottak av flyktninger i kommunen. Studiet har begrenset seg til flyktninger som er bosatt i kommunen, statlige flyktningmottak lokalisert i kommunen inngår derfor ikke i studien. Studien har forsøkt å belyse problemstillingen

Hvordan håndterer Sandnes kommune organisatoriske utfordringer forbundet med økt tilstrømning av flyktninger?

Tilnærmingen til denne problemstillingen har vært å vurdere Sandnes kommunes anvendelse av "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022". Gir planverket en tilstrekkelig beskrivelse av utfordringer og nødvendige tiltak på området inkludering og integrering av flyktninger? Det har i den forbindelse blitt gjennomført en dokumentanalyse av planverket, samt intervjuer med informanter knyttet til arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger i kommunen. Det har blitt brukt en abduktiv forskningsstrategi for forskningsopplegget. Abduksjon handler om at en ser teori og empiri i sammenheng for å finne "rimelige forklaringer" på spesifikke fenomener, fremfor å gjøre generaliseringer. En kan forstå abduksjon som bevegelse mot en dypere forståelse, valget av abduksjon som strategi virket derfor å samsvare med valg av case og problemstilling.

Studien viser at Sandnes kommune i hovedsak velger å møte utfordringer forbundet med økt tilstrømning av flyktninger innenfor eksisterende organisatoriske rammer. Videre konkluderes det med at "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" i relativt stor grad er dekkende for utfordringer forbundet med mottak av flyktninger, men at foreslåtte tiltak kanskje må skje i en annen dimensjon enn først antatt. Noen endringer i kommunens utfordringer som er spesielt fremtredende er endringer i bolig,- og arbeidsmarked, og mottak av enslige mindreårige. Alt i alt viser dette forskningsopplegget at mye tyder på at Sandnes kommunes organisering av mottak av flyktninger er både fungerende, og har legitimitet, men at nyere tids endringer i kommunens utfordringer kan kreve justeringer.

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på fem givende år som student ved Universitetet i Stavanger. Gjennom studiet master i endringsledelse har jeg fått muligheten til å fordype meg i mange interessante fag, og ikke minst fått møte en rekke fantastiske mennesker.

De siste månedene har vært utfordrende, og jeg ønsker med dette å takke alle dere som har gjort det mulig å fullføre denne avhandlingen. Disse er spesielt min gode veileder Karl Johan Olsen, som har måtte tåle mange e-mailer, som han alltid besvarer raskt og med gode råd. Mamma, Pappa, og Faster, som minner meg på at oppgaven må skrives, selv om jeg egentlig har hatt en million andre ting jeg heller vil gjøre, og gode venner og kolleger som har vært verdens beste distraksjon når jeg likevel har valgt å gjøre andre ting. Sist men ikke minst vil jeg takke alle mine informanter, denne oppgaven hadde ikke vært til uten dere.

Takk for meg
Janne Sundvor

Begrepsavklaringer

Her presenteres noen begreper med definisjon slik de vil bli brukt i avhandlingen.

Definisjonene er hentet fra *Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022*, som lener seg på IMDI og Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementets definisjoner.

Inkludering: Handler om at alle som bor i Norge skal ha like muligheter og plikter til å bidra og til å delta i fellesskapet. Begrepet benyttes bredere enn begrepet integrering, som primært omhandler nyankomne innvandrere

Integrering: Integrering handler om tilrettelegging og tilpassing for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet.

Innvandrere: Personer (født i utlandet) med to foreldre født i utlandet som selv er innvandret til Norge.

Asylsøker: Person som på egen hånd og uanmeldt ber myndighetene om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er avgjort.

Flyktning: Overføringsflyktninger og personer som har fått asyl/beskyttelse i Norge. Den 1. Januar 2010 trådte ny utlendingslov i kraft. I den nye loven likestilles gruppen som har fått opphold etter FNs flyktningkonvensjon, med gruppen som har fått opphold på grunnlag av andre internasjonale konvensjoner om beskyttelse. I Norge gis begge disse gruppene flyktningstatus, med de rettigheter som følger med.

Arbeidsinnvandrere:

En arbeidsinnvandrer er en person som har arbeid som oppholdsgrunnlag. Som hovedregel må personer som skal jobbe i Norge ha oppholdstillatelse. Statsborgere fra EU/EØS/EFTA-land kan bo i Norge og arbeide uten å søke om oppholdstillatelse, men må registrere seg hos politiet for opphold på over tre måneder. Nordiske borgere behøver verken oppholdstillatelse eller å registrere seg hos politiet. Det er også noen unntak fra kravet om oppholdstillatelse for borgere fra land utenfor EØS området, blant annet for en del typer av korte arbeidsforhold/oppdrag.

Oppholdstillatelse: Tillatelse til å oppholde seg i Norge utover tre måneder. For borgere av EU-land er det ikke nødvendig med slik tillatelse. For borgere av land utenfor EU vil det ofte bli gitt oppholdstillatelse som gir adgang til arbeid. Nordiske borgere trenger ikke oppholdstillatelse for å arbeide eller oppholde seg i Norge.

Migrasjon: Flytting eller vandring over landegrensener, uavhengig av årsak og varighet.

Minoritetsspråklig: Brukes beskrivende om personer i Norge som ikke har norsk som sitt førstespråk/morsmål. Brukes i hovedsak i forbindelse med opplæring.

Innhold

Sammendrag	3
Forord	4
Begrepsavklaringer	5
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn for valg av oppgave.....	9
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	9
1.3 Avhandlingens oppbygning.....	10
1.4 Casebeskrivelse	11
1.4.1 Velferdspolitik og innvandring i Norge	11
1.4.2 Innvandring og integrering i Sandnes kommune.....	12
1.4.3 Plan for integrering og inkludering i Sandnes 2015-2022.....	14
2. Teori	15
2.1 Organisasjonsteori.....	15
2.1.1 Det instrumentelle perspektivet.....	15
2.1.2 Kulturperspektivet.....	17
2.1.3 Myteperspektivet.....	19
2.2 Endring av organisasjoner.....	20
2.2.1 Modell 1: Planlagt endring.....	20
2.2.2 Modell 2: Endring som livssykluser.....	20
2.2.3 Modell 3: endring som evolusjon	20
2.2.4 Modell 4: endring som dialektisk prosess og maktkamp	21
2.2.5 Modell 5: endring som tilfeldighet.....	21
2.2.6 Endringens kontekst.....	22
2.3 Evaluering av teoribidragene.....	23
3. Forskningsdesign og metode	24
3.1 Forskningsstrategi	24
3.2 Casestudier.....	25
3.3 Metodevalg.....	25
3.3.1 Kvalitative og kvantitative metoder	25
3.3.2 Datatyper.....	26
3.4 Datainnsamling.....	27
3.4.1 Intervju og utvalg av informanter	27
3.4.2 Dokumentanalyse.....	29
3.5 Datareduksjon og analyse av intervjuene.....	30
3.6 Reliabilitet og validitet.....	30
3.7 Etikk	31
3.7.1 Forhåndskunnskaper og forskerens rolle	32
4. Resultater	33
4.1 Resultat av dokumentanalyse	33
4.1.1 Ny i Norge – Ny i Sandnes: Ankomstfasen og bosetting	34
4.1.2 Språkopplæring, kvalifisering og arbeid.....	34
4.1.3 Kultur, fritid og samfunnsdeltakelse.....	35
4.1.4 Helse.....	36
4.1.5 Kommunen som arbeidsgiver.....	36
4.1.6 Forståelse av dokumentets mening og innhold.....	37
4.2 Resultat av intervjuene	37
4.2.1 Hvordan oppleves rammene rundt arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger i kommunen?.....	38

4.2.2	Gir "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" et tilstrekkelig bilde av utfordringer Sandnes kommune står ovenfor?.....	41
4.2.3	Hvilke justeringer og tiltak har planen ført til så langt?.....	42
4.2.4	Hvordan har kommunens organisatoriske utfordringene i forhold til inkludering og integrering av flyktninger endret seg det siste året?.....	43
4.2.5	Er kommunens nåværende organisering egnet til å håndtere dagens flyktningsituasjon?.....	46
5.	Analyse	48
5.1	Hvordan opplever ansatte i kommuneadministrasjonen rammene rundt arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger?	48
5.1.1	Positive faktorer for integrering og inkludering av flyktninger	49
5.1.2	Mulighet for forbedring	50
5.1.3	Oppsummering.....	50
5.2	Gir "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" et tilstrekkelig bilde av utfordringer Sandnes kommune står ovenfor?.....	51
5.3	Hvilke justeringer og tiltak har planen ført til så langt?.....	53
5.4	Hvordan har kommunens organisatoriske utfordringene i forhold til inkludering og integrering av flyktninger endret seg det siste året?.....	55
5.4.1	Boligmarked.....	55
5.4.2	Arbeidsmarked.....	56
5.4.3	Enslige mindreårige.....	57
5.4.4	Usikkerhet	58
5.5	Er kommunens nåværende organisering egnet til å håndtere dagens flyktningsituasjon?.....	58
6.	Konklusjon	61
6.1	Oppsummering av funn	61
6.2	Svar på problemstilling.....	63
6.3	Mulige feilkilder	64
6.3.1	Utvalg av informanter	64
6.3.2	Tidsaspektet.....	65
6.4	Forslag til videre forskning	65
7.	Referanser	67
7.1	Litteratur.....	67
7.2	Uniform Resource Locator (URL).....	69
	Vedlegg 1. Invitasjon til intervju.....	70
	Vedlegg 2. Veiledende intervjuguide	71

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av oppgave

I 2015 var det ett tema som preget nyhetsbildet kanskje mer enn noe annet, flyktningkrisen. Krig, konflikt og fattigdom fører til at en økende strøm av flyktninger søker mot Europa. Dette merkes ved at en også i Norge står ovenfor et større antall asylsøkere og flyktninger enn en har gjort noen gang før (Statistisk Sentralbyrå, URL1). Dette medfører at norske myndigheter må intensivere innsatsen og øke kapasiteten for å ta imot disse flyktningene.

Det finnes mange utfordringer knyttet til det å ta imot et økt antall flyktninger, her kan det nevnes kapasitet på mottak, kommunenes bosetningskapasitet, integrering, og et presset arbeidsmarked. Flyktninger som får opphold i Norge skal bosettes i en kommune. For kommunene er bosetting av flyktninger en frivillig oppgave, ved å gjøre vedtak om bosetning forplikter en seg til å utføre visse tjenester, blant annet tilbud om introduksjonsprogram. Kommunen er dermed en viktig analyseenhet for å studere organisatoriske utfordringer forbundet med mottak av flyktninger. I denne masteroppgaven vil jeg derfor studere hvordan en møter disse utfordringene i min egen hjemkommune.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Gjennom masterstudiet i endringsledelse har jeg blitt interessert i utfordringer forbundet med endring i organisasjoner, og da særlig kontekstdrevet endring. Det vil si at endringen blir frembragt av noe utenfor organisasjonen selv. At norske kommuner nå må møte utfordringer forbundet med en økt tilstrømming av flyktninger er et godt eksempel på en slik endring. Hensikten med denne masteroppgaven vil være å se nærmere på Sandnes kommunes anvendelse av "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022". Gir planverket en tilstrekkelig beskrivelse av utfordringer og nødvendige tiltak på området inkludering og integrering av flyktninger? For å avgrense oppgaven er det valgt å fokusere på organisatoriske utfordringer knyttet til det å bosette flyktninger i kommunen. Problemstillinger knyttet til lokaliseringen av statlige mottak i

kommunen faller dermed ikke innenfor rammen av denne oppgaven. Problemstilling for oppgaven er:

Hvordan håndterer Sandnes kommune organisatoriske utfordringer forbundet med økt tilstrømning av flyktninger?

For å besvare denne problemstillingen har det blitt gjennomført en dokumentanalyse av planverket, samt intervjuer med informanter knyttet til arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger i kommunen. Følgende forskningsspørsmål er valgt:

1. Hvordan opplever ansatte i kommuneadministrasjonen rammene rundt arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger?
2. Gir "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" et tilstrekkelig bilde av utfordringer Sandnes kommune står ovenfor?
3. Hvilke justeringer og tiltak har planen ført til så langt?
4. Hvordan har kommunens organisatoriske utfordringer i forhold til inkludering og integrering av flyktninger endret seg det siste året?
5. Er kommunens nåværende organisering egnet til å håndtere dagens flyktningsituasjon?

1.3 Avhandlingens oppbygning

I *kapittel 1* blir det gjort rede for oppgavens formål, problemstilling, og hvilke forskningsspørsmål, oppgavens tema blir aktualisert. Videre blir case for oppgaven, integrering og inkludering av flyktninger i Sandnes kommune presentert.

I *kapittel 2* vil det bli presentert teorier som vil bli benyttet for å belyse problemstillingen. Det vil brukes tre perspektiver på organisasjoner, et instrumentelt perspektiv, kulturperspektivet og myteperspektivet. Videre presenteres noen modeller for å forstå endringer i organisasjoner. Til slutt blir det gjort en vurdering av teoribidragene, for å vurdere deres relevans for problemstillingen.

I *kapittel 3* vil det bli gjort rede for forskningsdesign og metode som har blitt benyttet i dette forskningsprosjektet. Det har blitt brukt en kvalitativ tilnærming til problemstillingen, og data har blitt samlet inn gjennom intervjuer, og dokumentanalyse.

I *kapittel 4* vil det bli gjort rede for empiriske funn fra intervjuer og dokumentanalyse.

I *kapittel 5* vil den innsamlede empiri bli drøftet i lys av teoribidragene, og forskningsspørsmålene blir besvart.

I *kapittel 6* trekkes det en konklusjon av drøftingen, og problemstilling blir besvart. Avslutningsvis finner en referanseliste, tabelloversikt og vedlegg.

1.4 Casebeskrivelse

Sandnes kommune ligger i Rogaland fylke, og grenser til kommunene Gjesdal, Time, Stavanger, Klepp og Sola. Ved inngangen til 2016 hadde Sandnes kommune 74820 innbyggere (SSB, URL2). Dette gjør Sandnes til Norges 7. største by, og 8. største kommune. Sandnes kommune styres etter formannskapsmodellen. Etter kommunevalget i 2015 styres kommunen av et samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, og Sosialistisk Venstreparti, med Stanley Wirak (AP) som ordfører. Sysselsettingsgraden har over tid vært relativt høy i Sandnes, sammenlignet med andre kommuner (Sandnes kommune, URL5). Det siste året har en merket en kraftig økning i arbeidsledigheten i Rogaland, som følge av at fylket har en stor andel oljerelaterte næringer, som har blitt hardt rammet av nedgang i oljeinvesteringer. I mars 2016 hadde Rogaland en bruttoledighet i arbeidsstyrken på 5,4%, høyest av alle fylkene (NAV, URL3).

1.4.1 Velferdspolitik og innvandring i Norge

Innvandringen til Norge er politisk regulert gjennom et omfattende regelverk, samlet i utlendingsloven av 2008 med tilhørende forskrifter. Norske myndigheters selvråderett på dette området er imidlertid begrenset. Gjennom internasjonalt samarbeid har storting og regjering bundet seg til viktige prinsipper i innvandringspolitikken. EØS og EFTA- avtalen gir borgere i EU-området rettigheter til å flytte over landegrensene mellom medlemsstatene og FNs flyktningkonvensjon legger sterke føringer på norsk flyktningpolitikk. For borgere utenfor EU-området er det vanskeligere å få oppholdstillatelse i Norge, og da er det i hovedsak fire grunner som er legitime: arbeid, utdanning, beskyttelse og familieforening (Hatland, 2013, s. 253-255).

Pr. 1. januar 2015 bodde det 669 000 innvandrere i Norge. Av disse kom 36% for familie/familiegjenforening, 33% for arbeid, 19% av fluktgrunner, og 10% for utdanning (SSB, URL4). Av gruppen som kommer for å søke beskyttelse mot forfølgelse i

hjemlandet kommer noen som overføringsflyktninger. For denne gruppen fastsetter Stortinget en kvote hvert år, og flyktningene plukkes ut i samarbeid med FNs høykommissær. De fleste kommer imidlertid til Norge selv, for å søke beskyttelse (asyl). Hvor mange en skal ta inn av denne gruppen er et stadig stridsspørsmål i norsk innvandringspolitikk. Vilåårene for å få opphold knytter seg til hvilken forfølgelse de har vært utsatt for, og hvilken behandling som kan forventes dersom de returnerer til hjemlandet. Dersom en ikke oppfyller kriteriene for å bli anerkjent som flyktning, kan en likevel få opphold i Norge av sterkt menneskelige hensyn (Hatland, 2013, s.257). Brekke og Aarset (2009) har studert hvorfor asylsøkere velger Norge. De fant at de viktigste faktorer for valg av land er om landet er trygt å leve i, muligheter for arbeid, utdanning og sosial trygghet, om familie og venner allerede bor der, og landets asylpolitikk og generelle omdømme.

Inkluderingspolitikken for innvandrerne som kommer inn i landet er et tilbakevendende debatttema. Det kan være nyttig å skille mellom tre hovedtyper eller modeller, assimilering, smelting og multikulturalisme. *Assimilering* innebærer at innvandrere skal gi opp sine gamle vaner og væremåter, og tilpasse normene i sitt nye hjemland. *Smelting* innebærer at innvandrerne ikke skal oppgi sin gamle kultur i møte med et nytt land, men blande den inn slik at nye kulturelle mønstre oppstår. *Multikulturalisme* innebærer at innvandrerne beholder sin kultur i et nytt hjemland ved siden av majoritetskulturen, samtidig som de deltar i det nye landets økonomi og politiske liv. Ulike kulturer skal ikke smelte sammen, men fungere side om side. I norsk politikk er det aldri formulert noe prinsipielt standpunkt til veivalget mellom assimilering og multikulturalisme, men tilhørighet til majoritetskulturen vektlegges sterkt (Hatland, 2013, s.261-263).

1.4.2 Innvandring og integrering i Sandnes kommune

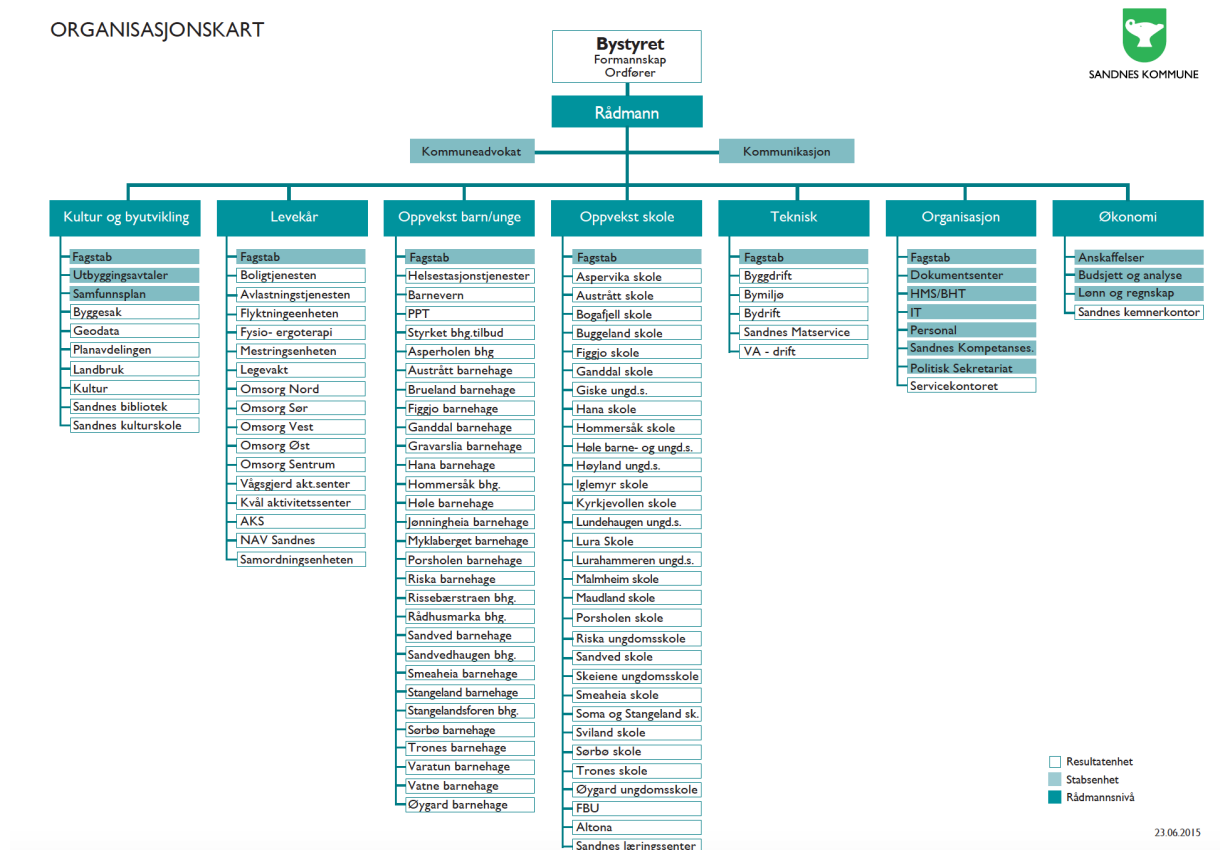
I perioden 2006-2013 bosatte Sandnes kommune 435 flyktninger, noe som tilsvarer rundt 60 flyktninger hvert år, i tillegg til familieegjenforente (Sandnes kommune, URL5). I 2015 vedtok kommunen å bosette 70 flyktninger, og bosatte 89. Dermed forskutterte en også noe av kvoten for 2016 (Sandnes kommune, URL6). Kommunene ble anmodet av Integrerings og mangfoldsdirektoratet (IMDI) om å bosette flere flyktninger i perioden 2016-2017. Kommunen vedtok 15.12.2015 å ta imot 170 flyktninger i 2016, og planlegger for 196 flyktninger i 2017, av disse skal 50 være enslige mindreårige

(Sandnes kommune, URL7).

I 2015 var 20,3 % av befolkningen i Sandnes innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Innvandrere kommer til Sandnes av ulike grunner. Av nærmere 9000 personer med registrert innvandringsgrunn kommer 38% som følge av familieinnvandring, 35% kom som arbeidsinnvandrere, mens 23% kom av fluktgrunner. I forhold til resten av Norge utgjør dette en litt høyere andel av arbeidsinnvandrere enn personer med fluktgrunner enn landsgjennomsnittet (Sandnes kommune, URL5).

Arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger i Sandnes kommune er fordelt over ulike tjenesteområder, og i ulike resultatenheter. Noen av de viktigste enhetene som kan nevnes er Flyktningeheten, Boligtjenesten, og NAV Sandnes, som ligger under levekår, og Sandnes læringscenter, som ligger under oppvekst skole.

Tabell 1. Organisasjonskart Sandnes kommune



Flyktningenheten arbeider for at flyktninger og deres familier skal kunne ta ansvar for egen helse, livssituasjon og finne seg til rette i skole, arbeid, nærmiljø og samfunnsliv. Hver flyktning som bosettes i kommunen får en kontaktperson ved flyktningenheten som skal bistå med råd, veiledning, og tilrettelegging. Flyktningenheten driver blant annet bo-veiledning, introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, veiledning, og har koordineringsansvar mellom instanser i kommunen som bistår flyktninger. Boligtjenesten bistår med å finne bolig til flyktninger. I Sandnes kommune har det vært vanlig at kommunen leier bolig i det private markedet som leies videre ut til flyktninger fremfor å bygge kommunale boliger som er vanlig i mange andre kommuner. Sandnes læringscenter er kommunens ressurscenter med ansvar for voksenopplæring, som innebærer blant annet opplæring i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere som inngår i introduksjonsprogrammet. NAV Sandnes er involvert i arbeidsrettede tiltak for å få innvandrere, og den generelle befolkningen i arbeid.

1.4.3 Plan for integrering og inkludering i Sandnes 2015-2022

I september 2015 vedtok kommunestyret plan for integrering og inkludering i Sandnes for perioden 2015-2022. Formålet som blir definert i denne planen er å danne en felles kommunal plattform i integreringsarbeidet og definere retning og innsatsområder for det kommunale arbeidet på området. Planverket gjelder ikke bare flyktninger, men alle innvandrere, uansett innvandringsgrunn og alder. Planen legger frem strategier for integreringsarbeidet med tiltak og oppfølging. I planen inngår beskrivelse og ansvarsfordeling av nåværende tiltak. I tillegg formuleres målsettinger og tiltak på områder som trenger forsterket innsats (Sandnes kommune, URL5).

2. Teori

Hensikten med dette kapittelet er å skape et teoretisk rammeverk for å drøfte problemstilling og forskningsspørsmålene. I dette kapitlet vil det først vil det bli gjort rede for tre teoretiske tilnærminger til å forstå hvordan organisasjoner fungerer, et instrumentelt perspektiv, og to institusjonelle perspektiver, nemlig kulturperspektivet, og et myteperspektivet. Videre blir det gjort rede for fem modeller for endring av organisasjoner.

2.1 Organisasjonsteori

Instrumentelle og institusjonelle perspektiver kan sies å være to hovedretninger for å hvordan organisasjoner fungerer (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009, s.13). Hvilken teoretisk tilnærming en har til organisasjoner påvirker blant annet synet på handlingslogikk, hvordan mål og verdier oppstår i organisasjoner, hvordan beslutninger blir fattet, og hvordan organisasjoner endres. Å være bevisst vår teoretiske tilnærming til organisasjoner er derfor viktig.

2.1.1 Det instrumentelle perspektivet

Det finnes to varianter av det instrumentelle perspektivet, en hierarkisk variant, og en forhandlingsvariant. I den hierarkiske varianten ser en på organisasjonen som enhetlig, og det legges vekt på mål og kunnskaper om mål-middel sammenhenger hos ledelsen. Maskinmetaforen er mye brukt i dette perspektivet (Grey, 2009, s. 97). Her pekes det på at organisasjoner har noen av de samme trekkene en finner i et maskineri. Maskinmetaforen anser kontroll, rutiner og repetisjonsarbeid utført av spesialister og arbeidere som å utgjøre deler i et maskineri, som jobber sammen for å nå et felles mål (Grey 2009, s.43).

I forhandlingsvarianten oppfattes organisasjonen som sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha helt eller delvis motstridene mål, interesser og kunnskaper. Ingen aktører kan på egenhånd oppnå sine mål, og utfallet vil dermed være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører (Christensen et al, 2009, s.34).

I det instrumentelle perspektivet anses den formelle organisasjonsstrukturen å legge begrensninger på den enkeltes handlinger, samtidig som den skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier. Organisering gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen skjer gjennom ulike former for spesialisering og samordning. Den formelle organisasjonsstrukturen utgjør et sett av relativt stabile, upersonlige og offisielle normer. Denne normative strukturen uttrykker noe om hvem som har rett eller plikt til å treffe beslutninger, hva beslutningsaktiviteten skal inneholde, og hvordan denne aktiviteten skal foregå (Egeberg, 1989, s.18). Den formelle normative organisasjonsstrukturen sier dermed noe om hva som skal oppfattes som viktige problemer og gode løsninger, og legger dermed føringer for hvordan oppgavene blir utført. Organisasjonsstrukturen forsyner medlemmene med avgrensede mål og hensyn som de skal vektlegge, og styrer hvilken informasjon om alternativer de kan skaffe seg. Selv om den formelle organisasjonsstrukturen på denne måten legger begrensninger på handlingsvalg, skaper den samtidig kapasitet for organisasjonen til å realisere mål (Christensen et al, 2009, s.41-43) (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.108-110).

Den underliggende logikken for å bruke den formelle organisasjonsstrukturen for måloppnåelse er konsekvenslogikk. En forsøker å forutsi konsekvenser av handlinger, og velge den handlingen som gir høyest måloppnåelse. Målene er gitt utenfra eller formulert av lederne i organisasjonen, kunnskap om hvordan en kan oppnå disse målene er dermed viktig (Christensen et al, 2009, s.13-14). Å operere etter en konsekvenslogikk forutsetter klare mål og preferanser, samt kunnskap om mål-middel sammenhenger. Dette kan være lite realistisk for komplekse organisasjoner. Isteden opererer en med begrenset rasjonalitet. Begrenset rasjonalitet innebærer at individer og organisasjoner vil ha begrenset informasjon, kunnskap, og kapasitet. En tilstreber derfor å velge tilfredsstillende løsninger, ikke nødvendigvis optimale. I dette perspektivet blir det derfor viktig å studere hvordan organisasjoner og individer samler og behandler informasjon, og hvordan dette brukes som premiss for de valg som blir tatt (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.280-283).

Ifølge det instrumentelle perspektivet vil det forventes en tett kopling mellom reformer og endringer. En tar utgangspunkt i at organisasjonsreformer er planlagte forsøk på endring fra ledelsens side (Christensen et al, 2009, s.150). Manglende gjennomføring av

reformer kan ut fra forhandlingsvarianten forstås som at ledelsen møter motstand for sine endringsplaner fra andre aktører. I det instrumentelle perspektivet vil endring i organisasjonen skje som en rasjonell tilpasning til nye mål, eller til skiftende ytre krav (Christensen et al, 2009, s.14).

Organisasjonens omgivelser har betydning for både hvordan organisasjonsstrukturen utformes, og hvordan utføringen av organisasjonens oppgaver kan skje gjennom formålsrasjonelle handlinger. Ut fra et instrumentelt perspektiv er det de delene av organisasjonens omgivelser som påvirker organisasjonens muligheter for måloppnåelse en er mest opptatt av å studere. Disse kalles ofte de tekniske omgivelsene, og kan være forhold som har betydning for organisasjonens ressurser, for eksempel råvarer, underleverandører, kapital osv. Eller det kan være forhold som har betydning for organisasjonens resultater, for eksempel etterspørsel eller krav til måten en produserer på (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.189). utfordringen blir dermed å finne organisasjonens optimale struktur i forhold til de utfordringer og krav som de tekniske omgivelsene representerer.

Det finnes mange strategier organisasjoner kan bruke for å håndtere de tekniske omgivelsene, her presenteres tre strategier som er aktuelle for denne studien. Den første er å opprette "buffere" mot omgivelsene. En buffer kan lages ved for eksempel å opprette råvarelagre hvis det er usikkerhet knyttet til leveranser, en kan ha lagre av ferdige produkter hvis det er svingning i markedet, eller en kan ha ledige ressurser til disposisjon. En buffer gjør at en får mer tid, og det blir mindre press på å behandle informasjon og ta beslutninger. Den andre strategien er å diversifisere. En organisasjon som er svært avhengig av en eller få ytre aktører forsøke å redusere usikkerhet ved å skaffe seg "flere ben å stå på". En tredje strategi er å samarbeide med andre organisasjoner. En kan redusere usikkerhet ved å inngå avtaler med andre organisasjoner som man er avhengig av (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.198).

2.1.2 Kulturperspektivet

Kulturperspektivet er et institusjonelt perspektiv, som legger vekt på organisasjonskulturen. Organisasjonskultur kan forklares som de uformelle normer og verdier som vokser frem, og har betydning for virksomheten til formelle organisasjoner.

Når en organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle utvikler den institusjonelle trekk. Dette gjør organisasjonen mer kompleks, og mindre fleksibel, men den får også kvaliteter som gjør at den kan løse oppgaver bedre, og utvikle et sterkere sosialt fellesskap (Christensen et al, 2009, s.52).

Handlingslogikken i kulturperspektivet kalles logikken om det kulturelt passende. Organisasjonskulturen gir et sett av uformelle normer og verdier, en slags "ramme" for hva som er passende atferd, og organisasjonsmedlemmene handler utfra dette rammeverket. En videreføring av dette er det som i kulturperspektivet betegnes som "sti-avhengighet". Sti-avhengighet går ut på at en organisasjons kultur utvikler seg gradvis, men de normer og verdier som etableres tidlig i en organisasjons liv kan få stor betydning for videre utvikling. Målene som ble satt for organisasjonen, de målgruppene organisasjonen først siktet seg inn på og den ekspertisen organisasjonen satset på å bygge opp, kan følge organisasjonen (Christensen et al. 2009, s.52).

At en organisasjon følger sti-avhengighet, vil si at en løser oppgaver på den måten en alltid har gjort, fremfor å se etter den mest rasjonelle løsningen. Handlingsregler brukes for å kople situasjoner og løsninger. Dette skaper både muligheter og begrensninger for organisasjonen. Det gir organisasjonen mulighet til å håndtere komplekse situasjoner nesten intuitivt, med å fordi en har en kulturell rettesnor for handlingsvalg. Ulempen er at de institusjonelle trekkene kan gjøre det vanskelig å gjennomføre nødvendige endringer av organisasjonen. I denne handlingslogikken baserer en valg på erfaringer om hva som har fungert i fortiden, dette er en motsetning til den instrumentelle handlingslogikken, som baserer seg på en forventning om hva som skjer i fremtiden (Christensen et al. 2009, s.54-55).

En annen forskjell det er verd å merke seg fra det instrumentelle perspektivet er at en i kulturperspektivet ikke nødvendigvis anser organisasjoner å eksistere for å realisere bestemte mål. I stedet er oppfatningen at formelle og uformelle mål utvikles underveis i en prosess etterhvert som organisasjonen tilpasser seg indre og ytre omstendigheter. Det kan skje at formelle og uformelle mål ikke er samstemte, og at en dermed kan oppleve at de uformelle kulturelle målene undergraver de formelle målene (Christensen et al, 2009, s.14).

2.1.3 Myteperspektivet

Myteperspektivet, eller det ny-institusjonelle perspektivet som det også kalles, fokuserer på organisasjonens institusjonelle omgivelser. Her konfronteres organisasjonen med sosialt skapte normer for hvordan den bør være utformet. Organisasjonen må forholde seg til slike normer, og forsøke å reflektere dem utad. Gjennom denne prosessen blir organisasjoner som befinner seg innenfor de samme institusjonelle omgivelser mer like. Dette er en motsetning til kulturperspektivet, der det snarere understrekes at kulturelt mangfold fører til at organisasjoner blir stadig mer ulike hverandre (Christensen et al, 2009, s.75).

Myteperspektivet legger vekt på at organisasjoner ikke kan overleve bare ved å være effektivitetsorienterte, men må også søke legitimitet fra omgivelsene. En myte er en legitimert oppskrift fra omgivelsene på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon. Rasjonaliserte myter har to viktige kjennetegn. For det første presenteres de gjerne som effektive redskaper som organisasjoner kan bruke for måloppnåelse. Det er ved hjelp av vitenskapsliknende argumentasjon skapt en overbevisning om dette, men det er en ikke-vitenskapelig basert tro. For det andre, er mytene ofte institusjonalisert, i den forstand at de i en periode tas for gitt, og anses som en tidsriktig, moderne, og naturlig måte å organisere på (Christensen et al, 2009, s.77).

Myter om hvordan organisasjoner skal utformes er ofte veldig generelle ideer, og må derfor "oversettes" for å kunne brukes i praksis (Røvik, 2007, s. 305). Dette kan for eksempel foregå gjennom *kopiering*, hvor en overfører en praksis fra en kontekst til en annen, så den blir mest mulig lik. Oversettelse kan også foregå gjennom *modifisering*, da tillater man en viss omforming og tilpasning av det som oversettes, dette skjer gjerne gjennom addering eller fratrekking, at noen elementer legges til eller trekkes fra det som overføres, eller det kan skje gjennom *forvandling*. Hvis en organisasjonsmyte går gjennom en forvandling i oversettelsen, blir myten så forandret i både form og innhold fra den opprinnelige ideen/praksisen at den fremstår som en lokal innovasjon (Røvik, 2007, s.308-315).

2.2 Endring av organisasjoner

Det finnes mange teorier om hvordan og hvorfor sosiale systemer endres. Jacobsen (2004) har tatt utgangspunkt i en studie gjort av Andrew Van de Ven og Marshall Scott Poole (1995) og presenterer fem modeller for endring. Disse modellene forteller noe om hvorfor og hvordan endring finner sted.

2.2.1 Modell 1: Planlagt endring

Den første kategorien er planlagt endring med *intensjoner som drivkraft*. Dette er en type endring hvor mennesker ser problemer, setter seg mål for å løse disse, iverksetting av løsning, og til slutt en evaluering av om tiltaket var effektivt eller ikke. Det ligger visse intensjoner, og forventning om ønsket utfall bak de handlinger som gjennomføres. Dette kan også kalles en analytisk, eller rasjonell tilnærming til endring. Dette kan beskrives som idealmodellen for endring i det instrumentelle perspektivet (Jacobsen, 2004, s.20).

2.2.2 Modell 2: Endring som livssykluser

Et alternativ til den rasjonelle modellen er det som kalles en livssyklusmodell, med *vekst som drivkraft*. Også i dette perspektivet kan endringer skje som følge av rasjonelle valg, men det legges inn en antagelse om at organisasjoner endrer seg på en spesiell og forutbestemt måte. Endringene følger et utviklingsmønster, noe som betyr at organisasjonen har en slags underliggende logikk som regulerer endringsprosessen, som beveger organisasjonen fra en "fase" til den neste (Jacobsen, 2004, s.22). Årsaken som driver en organisasjon fra en fase til den neste, er vekst. Alder og størrelse medfører behov for endring i strukturen, og tvinger frem organisasjonsendring (Jacobsen, 2004, s.23). Handlingsalternativene i denne modellen er på mange måter gitt. Det kan likevel ses som en variant av planlagt endring, bare med begrensede valgmuligheter.

2.2.3 Modell 3: endring som evolusjon

Den tredje modellen ser endring som evolusjon, hvor *konkurransen om ressurser er drivkraft*. Denne modellen baserer seg på Darwins teori om artenes utvikling. De organisasjonene som best tilpasser seg sine omgivelser overlever, de som ikke klarer tilpasse seg dør ut. Likevel kjennetegnes de fleste organisasjoner av ubevegelighet, og motstand mot endring, og vil derfor til slutt mislykkes og "dø ut". Endring skjer dermed ikke ved at den enkelte organisasjon klarer endre seg, men heller ved at nye

organisasjoner kommer inn i feltet (Jacobsen, 2004, s.25-26). Hvis en enkelt organisasjon klarer å endre seg, vil dette ofte skje gjennom imitasjon. Innenfor et felt vil det alltid finnes en viss variasjon i organisasjonsformer, noe som betyr at organisasjoner som driver med det samme har valgt ulike måter å organisere seg på. De som driver minst effektivt, og er dårligst til å skaffe ressurser til organisasjonen, vil forsøke å endre seg, gjerne gjennom å etterligne de beste innenfor feltet (Jacobsen, 2004, s.26).

2.2.4 Modell 4: endring som dialektisk prosess og maktkamp

I denne modellen ser en endring som en dialektisk prosess, med *interessekonflikt som drivkraft*. Dette perspektivet baserer seg på en antagelse om at utvikling i samfunnet skjer gjennom en stadig konfrontasjon mellom ulike interesser. Endring blir dermed et resultat av maktkamp mellom ulike interesser. Tese møter antitese, og ender i noe nytt – syntese. Maktkamp og politikk blir de viktige drivkreftene i endringen. Endringer skjer som følge av hvordan konflikter blir løst (Jacobsen, 2004, s.29-30). Den dominerende koalisjonen i en organisasjon vil kunne drive gjennom de endringene de ønsker, men bare så lenge de klarer opprettholde sin maktbase. Endringer internt og i omgivelsene kan over tid endre maktsammensetningen i organisasjonen (Jacobsen, 2004, s.29-30).

Organisasjoner innenfor et felt vil som regel være i konkurranse med hverandre. Ifølge den evolusjonære modellen vil da de best tilpassede overleve. Den dialektiske modellen er ikke like optimistisk. Det trenger ikke nødvendigvis være den beste organisasjonen som overlever, men den sterkeste. Endringer skjer, men det er ikke alltid sikkert at det er til det bedre (Jacobsen, 2004, s.31).

2.2.5 Modell 5: endring som tilfeldighet

Endring kan også ses som et resultat av tilfeldigheter. Et sentralt element her er usikkerhet og tvetydighet. Endring skjer når det er et tidsmessig sammenfall av ulike organisatoriske strømmer. Aktører møtes på en arena, og bringer med seg ulike ideer bestående av noen problemer en gjerne vil ha løst, og noen løsninger (Jacobsen, 2004, s.31). Hovedpoenget i denne modellen er at hvem som møtes hvor og når vil være med å styre hvilke problemer som blir koblet til hvilke løsninger. Det er ikke den beste løsningen på et problem som blir valgt, men eller den som er tilgjengelig på et gitt tidspunkt (Jacobsen 2004, s.32).

Tilfeldig endring kan skje på flere måter. Et eksempel er ved at enkeltindivider eller grupper foretar justeringer i sitt daglige arbeid. Disse tilpasningene finner da sted på individuelt nivå, uten at det finnes noen overordnet plan for hvordan dette skal gjennomføres (Jacobsen 2004, s.33). En annen kilde til tilfeldig endring ligger i organisasjonens omgivelser. Organisasjonens omgivelser er sjelden klare og entydige, noe som fører at beslutningstager i en organisasjon som oftest må fortolke omgivelsene. Når man foretar en endring vil dette basere seg på visse antagelser om hvordan en tror omgivelsene er, fremfor hvordan de faktisk er. Dermed blir endringen i mange tilfeller preget av tilfeldigheter, mer basert på hva man tror er nødvendig enn hva som faktisk er det (Jacobsen, 2004, s.33).

2.2.6 Endringens kontekst

Hvorfor klarer noen organisasjoner å gjennomføre vellykkede endringsprosesser, og andre ikke? Et svar på dette kan være at det er lettere å få til planlagt endring i noen typer organisasjoner og omgivelser enn andre (Jacobsen, 2004, s.91). Dette kan være at organisasjoner har ulik kapasitet til å være bevisst sine omgivelser, har ulik evne til å lære av det som skjer i omgivelsene og internt i organisasjonen, at organisasjonene har ulik grad av fleksibilitet eller at omgivelsene i ulik grad "tillater" endring (Jacobsen, 2004, s.91). Dermed blir det viktig å presisere hvilken kontekst endringen skjer i.

Organisasjoner kan betraktes å bestå av en indre og en ytre kontekst. Den indre konteksten er knyttet til trekk ved organisasjonen. Dette kan for eksempel være organisasjonsstruktur, organisasjonens medlemmer, maktforhold og grunnleggende verdier og normer. Den ytre konteksten består av organisasjonens omgivelser. For det første vil alle organisasjoner befinne seg innenfor ulike domener eller et felt. Dette består av blant annet organisasjonens kunder eller klienter, samarbeidspartnere, konkurrenter eller organisasjoner som driver med lignende aktiviteter, og regulerende organer (Jacobsen, 2004, s.92). Konteksten, både indre og ytre er viktig fordi den legger begrensninger på og åpner muligheter for hvordan endring kan skje. utfordringen blir da å forsøke å avdekke hvilke forhold som tilrettelegger for endring, og hvilke som ikke gjør det.

En vanlig klassifisering av organisasjonens omgivelser er å skille mellom de tekniske, og institusjonelle omgivelsene. Organisasjonens tekniske omgivelser omfatter de forhold

utenfor organisasjonen som direkte påvirker hvordan organisasjonen løser oppgavene for å realisere sine mål. En er spesielt opptatt av organisasjonens tekniske omgivelser i det instrumentelle perspektivet. Noen strategier for å håndtere de tekniske omgivelsene er beskrevet i delkapittel 2.1.1. Begrepet institusjonelle omgivelser viser til hva som kjennetegner kulturen i organisasjonens omgivelser. Bestemte oppfatninger, verdier og normer i organisasjonens omgivelser kan være bestemmende for hvordan organisasjonens oppfattes av sine omgivelser, og dermed påvirke legitimitet. De tekniske og institusjonelle omgivelsene utgjør til sammen organisasjonens ytre kontekst (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 186).

2.3 Evaluering av teoribidragene

Hvilke funn en gjør i et undersøkelsesopplegg, avhenger i stor grad av hvilket perspektiv et går inn med. Teoretiske perspektiver gir en måte å se den sosiale verden, noen momenter blir belyst, mens andre ikke blir det. Forskjellige perspektiver peker derfor på forskjellige ting ved den sosiale verden (Blaikie, 2010, s.126). Problemstillingen i denne oppgaven har vært *"Hvordan håndterer Sandnes kommune organisatoriske utfordringer forbundet med økt tilstrømning av flyktninger?"*, siden undersøkelsesobjektet er organisasjonen Sandnes kommune, har det blitt vektlagt å bruke ulike perspektiver på hvordan organisasjoner fungerer. Det instrumentelle perspektivet, myteperspektivet og det kulturelle perspektivet belyser ulike sider av dette. Tanken er å bruke disse perspektivene komplementært, for å oppnå en best mulig forståelse av organisasjonen.

Problemstillingen i oppgaven har blitt valgt for å undersøke hvordan organisasjonen tilpasser seg en endring, nemlig i hvor mange flyktninger Sandnes kommune skal ta imot. Det ble derfor valgt å supplere de teoretiske perspektivene, med teorier om hvorfor og hvordan sosiale systemer endres. Det er av forskers oppfatning at de valgte teoriene gir en god innfallsvinkel til å studere problemstillingen, samtidig kunne andre tilnærminger gi andre resultater som også ville vært interessante.

3. Forskningsdesign og metode

Et forskningsdesign kan sies å være en plan på hvordan et forskningsarbeid skal utføres. I dette forskningsdesignet blir det tatt utgangspunkt i Blaikies (2010) elementer for forskningsdesign. Her vil det bli gjort rede for hvilken forskningsstrategi, hvilke metoder for datainnsamling, datareduksjon og analyse det har blitt gjort nytte av i dette forskningsarbeidet. Fordelene med å ha et klarlagt forskningsdesign i forkant av selve arbeidet med er at en får tydeliggjort hvilke beslutninger og avveininger som blir tatt. Valgene en gjør blir dermed gjort eksplisitte. Dette gjør det lettere å sikre at beslutninger blir sett i sammenheng. Forskningsdesignet åpner også for en kritisk vurdering av de ulike elementene i designet før iverksettingen starter, noe som øker mulighetene for et vellykket resultat (Blaikie 2010, s.13).

3.1 Forskningsstrategi

Valg av forskningsstrategi er avgjørende for det videre designet av forskningen ifølge Blaikie (2010). Mens mål er en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand, er strategi en beskrivelse av hva man tenker å gjøre for å oppnå dette målet (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.35). Valg av strategi legger dermed grunnlag for hvilke forskningsparadigmer, konsepter, teorier, hypoteser og modeller en jobber utfra. Dette påvirker hvilke data en kan samle inn, og i fra hvilke kilder. Det er derfor viktig å se valg av forskningsstrategi i sammenheng med hvilken problemstilling en har, og hvordan en ønsker å besvare denne (Blaikie, 2010, s.112-113). Det finnes fire hovedtyper forskningsstrategi; induktiv, deduktiv, retroduktiv, og abduktiv. I dette forskningsprosjektet har det blitt brukt en abduktiv forskningsstrategi. En abduktiv forskningsstrategi er en fortolkende, og konstruktivistisk tilnærming til virkeligheten, og faller dermed inn under det interpretivistiske paradigme (Blaikie, 2010, s.113).

Abduksjon kan starte med teori, gjøre observasjoner og så dra slutninger om sammenhengen mellom disse, men en kan også starte med observasjoner, så finne en passende teori for å dra slutninger. Abduksjon handler om at en ser teori og empiri i sammenheng for å finne "rimelige forklaringer" på spesifikke fenomener, fremfor å gjøre generaliseringer (Dey, 2004, s.91). En kan forstå abduksjon som bevegelse mot en dypere forståelse. "*Abduction is to move from a conception of something to a different,*

possibly more developed or deeper conception of it. This happens through our placing and interpreting the original ideas about the phenomenon in the frame of a new set of ideas” (Danermark, Ekström, Jakobson & Karlsson, 2002, s.91). Dette er grunnen til at abduksjon er valgt som forskningsstrategi. I dette forskningsarbeidet søkes det å oppnå en dypere forståelse av hvordan Sandnes kommune håndterer organisatoriske utfordringer gjennom å tolke caset i lys av et teoretisk rammeverk.

3.2 Casestudier

På grunnlag av oppgavens tema og problemstilling er det valgt et intensivt undersøkelsesopplegg. Med intensiv menes her at man ønsker å gå i dybden når man undersøker problemstillingen, og man velger da å konsentrere seg om en enkelt undersøkelsesenheter. I dette tilfellet blir denne undersøkelsesenheten Sandnes kommune. Dette valget er både basert på ressursmessige hensyn, da det er begrenset tid for denne oppgaven, og at det er en passende metode for å finne svar på forskningsspørsmålene. Valget av undersøkelsesenheter er også forbundet med forskers interesse, da det er forskers hjemkommune. Yin (2014) beskriver casestudier som passende hvis forskningsspørsmålene krever en dybdeforståelse av et sosialt fenomen. Andersen (1997) påpeker at undersøkelsesenheten gjerne er et uoversiktlig hele, preget av mange underenheter og deres forhold til hverandre, noe som også kan være beskrivende for Sandnes kommune som organisasjon.

3.3 Metodevalg

Hvordan data blir samlet inn og analysert er avgjørende for om problemstilling og forskningsspørsmål kan bli besvart. I dette delkapittelet vil det bli gjort rede for de vurderinger som er gjort i forhold til dette.

3.3.1 Kvalitative og kvantitative metoder

Det er vanlig å sortere forskningsmetode i to overordnede kategorier, nemlig kvalitative og kvantitative metoder. I dette delkapittelet vil det bli gjort rede for hva disse to retningene innebærer, og hvilke metoder det er blitt gjort bruk av i dette forskningsarbeidet.

Kvalitative metoder bygger på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi). Metodene omfatter ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra samtale, observasjon eller skriftlig tekst. Målet er å utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener, slik det oppleves for de involverte selv. Kvalitative forskningsmetoder kan brukes til systematisering av og gi innsikt i menneskelige uttrykk, enten språklige ytringer eller handling. Språk og handling har en meningsdimensjon som krever kvalifisert og reflektiv fortolkning for å utvikles til vitenskapelig kunnskap (Blaikie, 2010, s.204-206).

Kvantitative forskningsmetoder forholder seg til kvantifiserbare størrelser som systematiseres ved hjelp av ulike former for statistisk metode. Tall og statistikk er imidlertid ikke selvforklarende, derfor inngår fortolkning som et sentralt element også i kvantitativ forskning (Blaikie, 2010, s.205).

I dette forskningsprosjektet har det blitt valgt en abduktiv forskningsstrategi. Dette er en fortolkende, og konstruktivistisk tilnærming til virkeligheten, hvor en søker å oppnå dypere innsikt ved å se teori og empiri i sammenheng. I den forbindelse faller det naturlig å velge en kvalitativ tilnærming til forskningen.

3.3.2 Datatyper

I samfunnsforskning finnes det tre hovedtyper av data. Disse er primærdata, sekundærdata, og tertiærdata. Disse tre hovedtypene har alle fordeler og ulemper ved seg. For å gjøre størst nytte av fordelene ved de ulike datatypene, og dempe ulempene vil det i denne avhandlingen bli trukket veksel på flere datatyper.

Primærdata er data som den aktuelle forskeren selv innhenter, analyserer og tolker. Forskeren kan da selv gjøre rede for hvordan, og hvorfor denne dataen har blitt samlet inn. Det er dette som kjennetegner primærdata, at de er resultat av direkte kontakt mellom forsker og kilde. På dette måten er forskeren bedre rustet til å bedømme dataens kvalitet, enn en ofte er med sekundær, og tertiærdata. I denne avhandlingen vil det bli brukt en betydelig del primærdata, som innhentes gjennom intervju. Fordelen med bruk av primærdata er at det kan kontrolleres hvilke data som blir samlet inn underveis, og gjøres justeringer hvis det oppdages at ytterligere data trengs for å svare på problemstilling / forskningsspørsmål (Blaikie, 2010, s.160).

Sekundærdata er rådata noen andre har samlet inn, enten med formål om generelt å innhente informasjon, eller for å svare på en spesifikk problemstilling. Dette datamaterialet har ikke blitt tolket enda. Fordelen med dette er at det kan være svært tid og ressurs sparende, ved at en slipper å selv samle inn data. Ulempen er at dataen er samlet inn for et annet formål enn det en ønsker å studere. Et problemet som kan oppstå er at det kan være vanskelig å finne data om akkurat det denne oppgaven skal handle om, og for det andre vil denne dataen ofte være tolket av noen andre (Blaikie, 2010, s.161). Det blir dermed mer aktuelt å gjøre bruk av tertiærdata. Likevel vil noe sekundærdata være aktuelt for eksempel organisasjonskart, og talldata som viser variasjoner i mottak av flyktninger over tid.

Tertiærdata har allerede blitt analysert, enten av forskeren som innhentet dataen, eller av en bruker av sekundærdata. Ofte er ikke rådataen tilgjengelig ved bruk av tertiærdata, bare analysen. Bruk av tertiærdata har mye av de samme fordelene og ulempene som bruk av sekundærdata. En sparer ressurser ved å kunne bruke allerede innsamlet materiale, men det blir vanskeligere å beregne dataens kvalitet jo fjernere forskeren er fra den opprinnelige kilden (Blaikie, 2010, s.160-161). I denne oppgaven vil dokumentanalyse av " *Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022*" utgjøre en vesentlig del av datagrunnlaget.

3.4 Datainnsamling

I dette delkapitlet vil det bli beskrevet hvilke metoder som ble brukt for å samle inn data, intervju og dokumentanalyse, samt hvilke fordeler og utfordringer som er forbundet med dette.

3.4.1 Intervju og utvalg av informanter

Intervju foregår i det Blaikie (2010) kaller en semi-naturlig setting. En semi-naturlig setting vil si at en får individer til å gjøre rede for egne eller andres aktiviteter, handlinger, holdninger, sosiale prosesser og institusjonaliserte praksiser. Det kan være mange grunner til å intervju et individ. En kan ønske å bruke individet som informant om en sak, som representant for en gruppe, eller studere individet som del av en case

studie (Blaikie, 2010, s.166). I denne forskningsarbeidet har det blitt foretatt intervju av nøkkelpersoner med tilknytning til casestudien.

Som et ledd i datainnsamlingen til denne avhandlingen ble det gjort et strategisk utvalg av informanter. Det vil si at informantene er personer som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er relevante for problemstillingen (Thagaard, 2009, s.55). Til sammen har syv informanter blitt intervjuet. Dette inkluderer seks personer som arbeider i ulike enheter med tilknytning til flyktningarbeid i Sandnes kommune, samt rådmannen i Sandnes. Informantene kommer fra Flyktningenheten, Sandnes læringscenter, Boligtjenesten og NAV Sandnes. Fem av informantene er på leder/mellomledernivå, mens to av informantene er på veileder/saksbehandlernivå. Valg av antall informanter ble en avveining av hva som var hensiktsmessig for å sikre kvalitet på oppgaven, samtidig som det var praktisk gjennomførbart innenfor rammene av gjeldende tidsfrister.

Intervjuene som ble gjennomført var semi-strukturerte. Det vil si at før intervjuene fant sted ble det laget en intervjuguide med temaer og spørsmål, men at denne ikke nødvendigvis ble fulgt slavisk. Dette var hensiktsmessig for å ha fleksibilitet til å endre spørsmålene underveis, enten for å utdype svar eller oppklare uklarheter. Fordelen med semi-strukturert intervju er nettopp at man kan spørre oppfølgingsspørsmål til de svarene en får, og på denne måten kanskje få en dypere forståelse (Yin, 2009, s.107). Denne fremgangsmåten fordrer at den som intervjuer klarer å holde kursen i intervjuet, for å få svar på det en ønsker å studere, og at en stiller spørsmål på en slik måte at en ikke leder svarene til informanten. Andre utfordringer med kvalitative intervjuer kan være at informanten av ulike grunner holder tilbake informasjon, ikke husker eller ikke ønsker å svare, eller at det skjer feiltolkninger mellom den som intervjuer og den som blir intervjuet (Paulsgaard, 2006, s.70). I tillegg kan det også være utfordrende å komme i kontakt med egnede informanter.

For å begrense de overnevnte svakheter ved intervju som datainnsamlingsmetode vil det være hensiktsmessig å underbygge kunnskapen med andre kilder (Yin, 2009, s.109). Det vil derfor bli brukt dokumentanalyse til å diskutere innholdet i data innhentet gjennom intervju, dette gir et bedre sammenligningsgrunnlag for å se om den ulike data

peker i samme retning. Det ble også brukt lydopptaker under intervjuene, samt ble det tatt notater underveis. I ettertid ble lydklippene transkribert, for å kunne brukes i videre analyse. Dette gjorde det mulig å få en så nøyaktig som mulig gjengivelse av hva som ble sagt i intervjuene, og begrenser på den måten eventuelle feilkilder.

3.4.2 Dokumentanalyse

Innen dokumentanalyse er det viktig å vurdere dokumentets autensitet, troverdighet, representativitet og vår egen tolkning. Et hovedspørsmål en bør stille seg er hva slags dokument er dette, og hvilket formål skulle det tjene? (Kjeldstadli, 2006, s.211).

Dokumentet som har blitt analysert i denne oppgaven er *"Plan for inkludering og integrering i Sandnes kommune 2015-2022"*. Dette er et offentlig planverk. Offentlige planverk inngår i en formell institusjonell sammenheng, og er preget av visse mer eller mindre formelle regler for hvordan slike dokumenter skal utformes. Ved bruk av offentlige dokumenter vil ikke spørsmål om autensitet være noen stor utfordring. Planverket ble utarbeidet med mandat fra bystyret, og er publisert av Sandnes kommune. Planverkets autensitet vurderes som sterk, det er etter forskers oppfatning ingen grunn til å anta at dokumentet ikke er det det gir seg ut for å være. Når det gjelder dokumentets troverdighet må det tas høyde for at dokumentet er utformet for å oppnå et formål, av personer med en viss organisatorisk eller politisk tilhørighet. Ved å søke å være konstant oppmerksom på dette i analysearbeidet, kan en begrense disse utfordringene, og få en sterkere kritisk analyse (Yin, 2009, s.105).

Studien er ment til å vurdere Sandnes kommunes håndtering av flyktninger. *"Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022"* omhandler kommunens oppgaver i forhold til alle innvandrere bosatt i kommunen. Det er dermed viktig for forsker å være oppmerksom på skillet mellom innvandrere generelt og flyktninger spesielt i analysearbeidet, dokumentets representativitet vurderes likevel som god.

Før en kan bruke en kilde til å svare på spørsmål må den tolkes for å forstå innholdet i den. Denne tolkningen foregår i tre deler. Først en umiddelbar språklig tolkning, så undersøke den dypere mening, og tilslutt presentere vår forståelse av innhold og mening (Kjeldstadli, 2006, s.218). En innfallsvinkel til å tolke innholdet i en tekst kan være å anvende kommunikasjonsanalyse. Da ser en teksten som en

kommunikasjonsprosess, med sender – budskap og mottaker. Hvilke momenter som vektlegges her, enten det er elementer ved senderen, budskapet eller mottaker vil kunne fortelle ulike ting om teksten (Kjeldstadli, 2006, s.220). Forskerens egen forutforståelse kan på samme måte som i tolkning av kvalitative intervjuer være en fallgruve i dokumentanalysen. Det kan være lett å ta forhold for gitt, at forskeren baserer tolkningen på egne kategorier kan gjøre at noe blir oversett (Wadel, 1991, s. 66).

3.5 Datareduksjon og analyse av intervjuene

Data må som regel reduseres for å kunne bli brukt i en analyse. I kvalitativ metode er ofte arbeidet med datareduksjon og dataanalyse så tett forbundet, at det blir mer som en sammenhengende prosess (Blaikie, 2010, s.208). En kan tenke på analyseprosessen som tredelt, hvor den første delen er beskrivelse av data, så klassifiserer en data i egnede kategorier, før en til slutt sammenkobler disse den aktuelle kontekst (Blaikie, 2010, s.220-212).

Funnene fra intervjuene ble først transkribert, for så å bli sortert i kategorier etter forskningsspørsmål. Ved å bruke denne formen for kategorisering av data ble det mulig å se svarene fra de ulike informantene i sammenheng, og dermed vurdere hvor det fantes likheter og ulikheter. Videre i analysearbeidet ble svarene fra informantene sett i sammenheng med resultatene fra dokumentanalysen, og de valgte teoretiske perspektivene for å svare på problemstillingen.

3.6 Reliabilitet og validitet

En vanlig måte å vurdere et forskningsprosjekts styrke er gjennom begrepene reliabilitet og validitet. Validitet dreier seg om forskningens gyldighet, har en lykkes i å måle det en ønsker å måle med tilfredsstillende grad av presisjon. En kan skille mellom intern og ekstern validitet (Skog, 2010, s.89). Reliabilitet handler om hvorvidt resultatene kan stoles på, kan studiet gjentas med samme resultat (Yin, 2009, s.40).

Spørsmålet om intern validitet handler om hvorvidt en har en korrekt fortolkning av den kausale sammenhengen mellom data. Klarer en skille fenomener som henger sammen, fra fenomener som bare tilfeldigvis opptrer samtidig (Skog, 2010, s.88). Den

abduktive forskningsstrategien sier at en ikke kan trekke slike slutninger, bare argumentere ved hjelp av teori at noe sannsynligvis har sammenheng (Danermark et al, 2002, s.89). Tilstrekkelig kvalitet på drøftingen vil dermed være viktig for å oppnå intern validitet.

Ekstern validitet handler om hvorvidt funnene en har kan generaliseres. Generalisering innen kvalitative studier er problematisk. Sosiale fenomener er aldri helt like, og kan vanskelig forstås utenfor sin kontekst (Blaikie, 2010, s.217). Samtidig har en ikke de samme mulighetene som i kvantitativ metode til å trekke representative utvalg, og vurdere statistisk signifikans på svarene en får. Funnene i undersøkelsesopplegget er dermed ikke strengt tatt generaliserbare, og overførbare. Likevel vurderes studien til å kunne bidra med innsikt til lignende problemstillinger i andre kommuner.

Reliabilitet dreier seg om at gjennomføringen av studiet skal kunne gjentas med samme resultat (Yin, 2009, s.40). I samfunnsforskning er det vanskelig, om ikke nærmest umulig å gjennomføre nøyaktig det samme forskningsopplegget og få samme resultat, da det en studerer også vil være i forandring, samtidig som forskerens egen rolle spiller inn på resultatet. Reliabilitet dreier seg derfor om hvorvidt resultatene en kommer fram til kan stoles på. Dette forskningsdesignet er et forsøk på å sikre studiens reliabilitet. Det gjøres gjennom å vise hvilke valg og avveininger som er gjort i studien, og dokumentasjon av fremgangsmåter som er brukt. Et eksempel på grep som er gjort for å sikre studiens reliabilitet er å bruke en intervjuguide til intervjuene, samt å ta opp disse på bånd. Dette kan sikre mot "selektiv hukommelse", slik at intervjuobjektene utsagn blir mest mulig nøyaktig gjengitt, og ikke bare forskerens tolkning av det.

3.7 Etikk

Forskningsetikk handler blant annet om forholdet mellom forskerens analytiske frihet og etiske ansvarlighet i tilknytning til data som innsamles. En viktig utfordring er derfor å finne balansen mellom friheten til å vurdere sine empiriske materialer og presentere sine analyser, og den etiske ansvarligheten ovenfor informantene. Med dette følger det at forskningen ikke skal ha noen negative konsekvenser for informantene. Dataen som er blitt samles inn anses fra forskerens side ikke som sensitiv informasjon, og ingen av

de utvalgte informantene har påkrevd anonymisering. En viss grad av anonymisering anses likevel som et etisk forsvarlig fra forskerens side. I undersøkelsesopplegget er informantenes anonymitet derfor ivaretatt i den grad det er mulig ved ikke å oppgi navn. Unntaket er uttalelser fra rådmannen som ikke har blitt anonymisert, da det ble ansett som viktig for å bevare informasjonsverdien i dataen. Dette ble avklart med rådmannen på forhånd. Informantene har deltatt på bakgrunn av informert samtykke. Mål, motiver, og plan for gjennomføring ble avklart gjennom informasjonsbrev som ble sendt ut med invitasjonen til intervju, samt en gjennomgang med informantene før intervjuene fant sted. Undersøkelsesopplegget er etter forskers oppfatning ikke en trussel mot informantenes integritet, og vurderes derfor som etisk forsvarlig.

3.7.1 Forhåndskunnskaper og forskerens rolle

Å forske på egen organisasjon innebærer at en studerer en del av sin egen virkelighet. I dette tilfellet er undertegnede innbygger i Sandnes kommune, og innehar dermed allerede en del grunnleggende antagelser om hvordan kommunen fungerer som organisasjon. Dette kan være en fordel, fordi en da starter med et visst kunnskapsgrunnlag, samtidig kan det skape utfordringer da disse grunnleggende antagelsene vil påvirke hvordan en tolker observasjoner som blir gjort. Et annet problem kan være at noen forhold virker så kjente at de blir tatt for gitt, og ikke stilt spørsmål ved (Wadel 1991, s.18). Disse problemstillingene er forsøkt unngått, ved å være bevisst på denne forutforståelsen i prosessen med å analysere funn gjort i denne studien. En slik påvirkning kan likevel ha skjedd, uten at det var forskerens hensikt.

4. Resultater

I dette kapitlet vil resultatene av dokumentanalysen av *”Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022”*, samt resultatene fra intervjuene presenteres.

4.1 Resultat av dokumentanalyse

I dette delkapitlet vil det bli gjort rede for hovedfunnene fra dokumentanalysen. Dokumentet det har blitt fokusert på i denne avhandlingen er *”Plan for integrering og inkludering i Sandnes 2015-2022”*. Hvis ikke annet er nevnt er det dette dokumentet som refereres til som *”planverket”* i avhandlingen.

Som nevnt i delkapittel 3.4.2 består en dokumentanalyse av tre deler, først en umiddelbar språklig tolkning, så en undersøkelse av dokumentets dypere mening, og til slutt en presentasjon av vår forståelse av innhold og mening. I dette delkapitlet vil det først bli gitt en oppsummering av dokumentets hovedinnhold, for så presentere forskers forståelse av innhold og mening, som er resultat av dokumentanalysen. *”Plan for integrering og inkludering i Sandnes 2015-2022”* har innvandrerbefolkningen i Sandnes kommune som målgruppe, av hensyn til denne avhandlingens problemstilling og omfang, vil det bli lagt spesielt vekt på de utfordringer og tiltak som nevnes for flyktninger spesielt.

I kapittel 3.1 av planverket presenteres hovedmål, her nevnes blant annet at Sandnes kommune vil skape like muligheter for samfunnsdeltagelse gjennom å øke yrkesdeltagelse, legge til rette for gode oppvekst og bomiljø, og å legge til rette for et mangfoldig kulturliv. Planverket trekker frem fem fokusområder, valget av disse fokusområdene lener seg på både nasjonale og lokale føringer, fokusområdene er:

1. Ny i Norge- Ny i Sandnes
2. Språkopplæring, kvalifisering og arbeid
3. Kultur, fritid og samfunnsdeltakelse
4. Helse
5. Kommunen som arbeidsgiver

4.1.1 Ny i Norge – Ny i Sandnes: Ankomstfasen og bosetting

Under dette fokusområdet pekes det på at innvandrere i ankomstfasen har behov for tilpasset, og tydelig informasjon. Dette skal sikres ved å forbedre de informasjonskanaler som finnes, samt gi opplæring i bruk av sosiale medier og elektronisk kommunikasjon for innvandrere. Videre vises det til at Sandnes har et presset boligmarked. Flyktninger får i hovedsak bolig gjennom fremleie av private boliger, noe som er vanskelig med relativt få utleieboliger i kommunen. Her vil en satse på boligsosialt arbeid, sette av midler til flere kommunale boliger, og stimulere til at flere privatpersoner skal leie ut boliger.

Planverket viser til at det vil bli et kompetansebehov i kommunen, hvor ansatte i tjenestene trenger oversikt over hvilke plikter og rettigheter som er gjeldende for ulike statuser for opphold. Videre vil det bli et større behov for samarbeid og tverrsektoriell koordinering. Tiltakene som nevnes er å opprette en rådgiverstilling som kan håndtere oppgaver som ligger på, eller mellom flere fagområder, årlige samarbeidsmøter med eksterne aktører, revidere samarbeidsavtaler og mandat i ulike forum, og kompetanseheving på globaliseringsprosesser, innvandreres rettigheter og plikter.

4.1.2 Språkopplæring, kvalifisering og arbeid

I "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" slås det fast at språk er viktig for deltagelse og inkludering i samfunnet, og at det derfor er viktig å se språkopplæring og arbeid som en helhet. Det oppgis at sysselsettingsgraden blant innvandrere i Sandnes er høyere enn i landet generelt, men at noen grupper strever med innpass i arbeidslivet. Dette gjelder innvandrere, og i særlig grad kvinner, fra kulturer som står langt fra den norske, og som har lav kompetanse fra hjemlandet. Erfaringer viser også at innvandrere har økt risiko for å bli arbeidsledige ved konjunkturedganger.

Tiltak som nevnes for å styrke språkopplæring og sysselsettingsgrad i Sandnes er implementering av "Kvalitetsplan for språkopplæring for flerspråklige barn, unge og voksne i Sandnes", en helhetlig tilnærming til minoritetsspråkliges læringsutbytte, og tettere foreldresamarbeid, samt å styrke samarbeidet mellom NAV, Flyktningenheten og Sandnes læringscenter ytterligere for å yte helhetlige og treffsikre tjenester på sysselsetting. Videre skal en ha tettere oppfølging, og kartlegging av innvandrernes

ressurser og behov, for å øke andelen som går til arbeid eller skole etter endt introduksjonsprogram

4.1.3 Kultur, fritid og samfunnsdeltakelse

Planverket peker på at integrasjon og inkludering i et lokalsamfunn forutsetter muligheter for deltagelse på de arenaer som finnes. Dette krever arenaer hvor minoritetskultur og majoritetskultur kan møtes. Tiltak som nevnes her er å tilpasse kommunale fellesanlegg til brukergrupper med annen kulturbakgrunn, og å drive informasjonsarbeid om kultur og fritidsaktiviteter rettet mot innvandrere. Et annet tiltak som nevnes er opprettelse av stilling som frivillighetskoordinator i Flyktningenheten, for å bidra til økt samarbeid med frivillige organisasjoner som retter seg mot innvandrere

Videre vises det til at deltagelse i samfunnsliv er viktig for opplevelse av tilhørighet og verdighet, og åpner på innflytelse på fellesskapet. En viktig forutsetning for samfunnsdeltagelse er samfunnsforståelse. I Sandnes har innvandrere en noe lavere valgdeltagelse og representasjon i politiske utvalg, sammenlignet med andre kommuner. Tiltak for å bedre dette er å utvikle strategier for å fjerne barrierer, og stimulere til valgdeltagelse, samt en styrking av Innvandrerrådets legitimitet, og økt fokus på opplæring av innvandrernes egne organisasjoner.

Minoritetsspråklige barn og unge beskrives som en sårbar gruppe med hensyn til språkutvikling, skolegang og deltagelse. Deltagelse i barnehagetilbudet og fritidstilbud anses som viktig for språkutvikling og tidlig sosialisering. I tillegg byr barnevern i flerkulturelle familier på noen utfordringer særlig knyttet til språkforståelse og kunnskap om hverandre. Innvandrere kan oppleve forventninger til foreldrerollen som er helt for dem i deres opprinnelige kultur. Manglende kunnskap kan dermed skape mistillit til barnevernet. Som tiltak vil en derfor oppfordre til barnehagebruk gjennom helsestasjonstjenesten, i tillegg til å øke barnehagers kompetanse på flerkulturell forståelse flerspråklig utvikling. Videre vil kommunen vurdere opprettelse av kommunal åpen barnehage i sentrum, og videreføre og utvikle samarbeidet med innvandrersorganisasjoner for å gi informasjon om forventninger til foreldrerollen i Norge.

4.1.4 Helse

En av hovedutfordringene som beskrives innen helse er informasjon. For å sikre lik tilgang til helsetjenester er det av stor betydning at det finnes tilgjengelig informasjon om helsetjenester på flere språk, og at språkbarrierer reduseres mellom innvandrere og helsepersonell. Det innebærer et behov for kompetanse og tilgjengelige retningslinjer for bruk av tolk. Tiltakene som nevnes for å sikre dette er utvikling av netjtjenester, og informasjonsbrosjyrer om helsetjenester på ulike språk, og å utarbeide sektorovergrepene retningslinjer for bruk av tolk.

En annen utfordring er et økt behov for kunnskap om innvandreres helse, det kan innebære kulturforståelse, helseutfordringer knyttet til ulike folkegrupper, og helseutfordringer knyttet til det å være i migrasjon. I tillegg kan innvandrere kan ha særlige utfordringer knyttet til for eksempel lav sosio-økonomisk status. Helse vil i stor grad påvirkes av opplevelsen av integrering i samfunnet. Det er også høyere grad av psykiske helseproblemer i innvandringsbefolkningen, enn befolkningen generelt. Tiltak på dette området innebærer å utvikle en kompetansepakke for helsepersonell, for å sikre grunnleggende kompetanse om innvandreres helse, samt utarbeide kartleggingsverktøy for vurdering av psykisk helse hos asylsøkere og flyktninger.

Den siste hovedutfordringen som blir tatt opp på helsefeltet er at det over tid vil bli en økende andel helsesvake eldre med innvandrerbakgrunn, noe som krever økt kompetanse og kulturforståelse i omsorgstjenestene. Et tiltak som nevnes er å at ansatte med minoritetsbakgrunn og flerkulturell kompetanse kan bidra til økt kunnskap i helsetjenestene, og trekkes systematisk inn i kompetanseutviklingen.

4.1.5 Kommunen som arbeidsgiver

Hovedutfordringen for kommunen som arbeidsgiver beskrives som at for at minoritetsspråklige ansatte skal bli integrert i arbeidsmiljøet, og yte sitt beste i jobben kan det for mange være nødvendig å styrke kunnskapene i norsk språk og arbeidsmiljø. Kommunen er avhengig av den arbeidskraften personer med innvandrerbakgrunn kan bidra med, særlig i barnehage og omsorgssektoren, hvor det er økende behov for flerkulturell kompetanse. Tiltak som nevnes på dette feltet er å vurdere å gi tilbud om språkopplæring til medarbeidere med behov. I tillegg vil en samarbeide med Hero Kompetanse om utviklingen av mulig kursopplegg i HMS-kompetanse og etisk refleksjon

hos minoritetsspråklige assistenter i omsorgssektoren. En vil også innføre lederopplæring i kommunen med fokus på flerkulturell ledelse.

4.1.6 Forståelse av dokumentets mening og innhold

Et godt utgangspunkt for å forstå "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" er å ta utgangspunkt i de nasjonale og lokale føringer dokumentet bygger på, samt en forståelse av konteksten planverket inngår i. Konteksten er kort beskrevet i delkapittel 1.4, casebeskrivelse. Som nevnt i casebeskrivelsen har ikke Norge formulert noe prinsipielt standpunkt til veivalget mellom assimilering og multikulturalisme, men tilhørighet til majoritetskulturen vektlegges sterkt (Hatland, 2013, s.261-263). Det kan forklare hvorfor språkopplæring, sysselsetting og samfunnsdeltagelse er så fremtredende i planverket. Fokuset på ankomstfasen kan ses som et initiativ til å starte denne prosessen raskest mulig. Sandnes kommune har i snitt hatt en litt høyere sysselsetting av innvandrere enn landet som en helhet (Sandnes kommune, URL5), dette kan forklare hvorfor tiltakene på sysselsetting retter seg spesielt mot sårbare grupper som står langt fra arbeidslivet.

Med tanke på problemstillingen for denne avhandlingen, er det av spesiell interesse å se hvordan Sandnes kommune møter organisatoriske utfordringer forbundet med et økt mottak av flyktninger. Denne økningen er ikke behandlet i planverket, noe som kan forklares med at kommunen ikke vedtok denne økningen før etter at planverket ble publisert.

4.2 Resultat av intervjuene

I dette delkapitlet presenteres de innsamlede data fra intervjuene. Som beskrevet i metodekapittelet kan det være utfordrende for forskeren å ikke la egne tolkninger farge resultatene (Paulsgaard, 2006, s.70). Resultatene som presenteres fra intervjuene vil derfor i stor grad bli understreket av direkte sitater fra informantene, for på denne måten å gi et mest mulig nøyaktig bilde av de data som er blitt samlet inn.

Til sammen syv informanter har blitt intervjuet. Av disse er tre ansatt ved Flyktningsenheten, en fra NAV, en fra Sandnes læringscenter, en fra boligjenesten, samt rådmannen i Sandnes kommune. Fem av informantene (inkludert rådmann) innehar

leder/mellomlederstillinger, mens to av informantene innehar saksbehandler/veilederstillinger. Informanter med leder/mellomlederstilling vil betegnes L1, L2, osv., mens informantene med saksbehandler/veilederstilling betegnes som ansatte, A1 og A2. Rådmann betegnes R.

Formålet med intervjuene har vært å få en forståelse av hvorvidt "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022", gir en tilstrekkelig beskrivelse av utfordringer og nødvendige tiltak på området inkludering og integrering, eller om skiftende omstendigheter krever nye vurderinger. Forskningsspørsmålene er ment å bidra til en slik vurdering, resultatene fra intervjuene er organisert etter forskningsspørsmål.

4.2.1 Hvordan oppleves rammene rundt arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger i kommunen?

For å besvare dette forskningsspørsmålet ble informantene spurt om hvordan de opplevde ulike sider ved rammene rundt arbeidet sitt. Mange dimensjoner ved dette kunne vært interessant for å besvare forskningsspørsmålet, men på grunn av oppgavens omfang ble det valgt å fokusere på fem momenter. Disse var hvordan informantene opplevde politiske rammer, kommuneadministrasjonen, organisering av arbeidet, lovverk, og samarbeid med andre instanser.

Som resultat av intervjuene kommer det frem at flere av informantene har en positiv opplevelse av kommuneadministrasjonen i forbindelse med arbeid med inkludering og integrering av flyktninger. Fire av informantene forteller at de føler at de blir godt fulgt opp av kommuneadministrasjonen. En av informantene trekker det frem som positivt at rådmannen har god kompetanse på feltet. Når det gjelder opplevelsen av de politiske rammene er synet litt mer delt blant informantene. Besvarelsene spriker ifra at en av informantene oppgir å oppleve stort politisk engasjement for sitt arbeid, til at en annen sier at: *"Politisk så er vel ikke dette det området som fleste politikere i Sandnes brenner for."* (L3). I dette spørsmålet varierer svarene etter hvilken enhet informantene arbeider i.

Når det gjelder organiseringen av arbeidet kommer det frem av intervjuene at de utfordringene som måtte oppstå fremover hovedsakelig skal løses innenfor eksisterende

organisatoriske rammer. To av informantene forteller at organiseringen er fleksibel, og en innehar nødvendig spillerom for å løse de oppgaver en trenger. Den ene informanten betegner det som et gode å kunne styre relativt fritt innenfor noen gitte rammebetingelser som for eksempel målsetninger og budsjett, fremfor å bli veldig detaljstyrt. Informanten forteller at tanken bak dette er at spisskompetansen skal ligge ute i den enkelte enhet. Den andre informanten trekker frem det å kunne utforme innholdet i jobben sin som positivt, og sier: *”Jeg synes også det er veldig gøy at jeg kan fylle jobben med det jeg selv synes er viktig, og kan være med å påvirke hvordan vi skal gjøre dette her”* (A1).

Selv om flere av informantene som nevnt ovenfor oppfatter organiseringen av arbeidet som fleksibel fremkommer det av intervjuene at tre av informantene oppfatter lovverket på feltet som litt firkantet. De beskriver at det brukes for mye tid på rapportering, og oppfylging av formelle krav, fremfor måloppnåelse. Spesifikke krav til undervisningstimer i introduksjonsordningen blir beskrevet som frustrerende. Den store variasjonen i brukernes bakgrunn gjør det vanskelig å få lagt opp et løp tilpasset alle. Det nevnes at det brukes for mye tid på papirarbeid og på å oppfylle formelle krav. I introduksjonsordningen blir det nevnt at det er problematisk at kravene til går på hvor mange undervisningstimer en skal oppnå, fremfor å ha resultatmål. En informant sier: *”Vi rapporterer gjennomførte timer hver eneste uke fordi det er det som betyr noe, ikke resultatet sånn sett”* (L3). Rådmannen trekker også frem fleksibilitet i systemet som viktig, spesielt med tanke på at en skal ta imot flere enn tidligere. Hun sier:

Det som jeg stiller litt spørsmålsteget med nå det er jo om vi kanskje må få til en større fleksibilitet i introduksjonsprogrammet i forhold til disse tingene. Fordi når det kommer så mange, og alle skal liksom kjøres gjennom samme kvernen. (...)Altså det går an å tenke annerledes. Alt trenger ikke være helt likt, og det tror jeg er viktig.

En informant mener også at introduksjonsordningen med fordel kunne vært mer praktisk rettet. Informanten forteller at det en ser gir resultater for både for språkopplæring og for å fungere på en arbeidsplass er at en får oppfølging på arbeids-, eller praksisplassen.

Et annet moment ved rammene rundt arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger det ble spurt om i intervjuene var hvordan informantene opplevde samarbeid. Da ble det både nevnt samarbeid med kolleger på egen arbeidsplass, innad i kommunen, med andre kommuner, og andre politiske og administrative nivåer i forvaltningen. Det kommer frem at Sandnes kommune er organisert annerledes enn mange andre kommuner når det gjelder håndtering av flyktninger, men at dette ikke skaper noen hindringer for å samarbeide med andre kommuner. Fire av informantene vektlegger at en trenger arenaer og møteplasser for å oppnå godt samarbeid, og at dette finnes på mange områder. Det nevnes blant annet at det finnes felles lederutviklingsprogrammer, samarbeidsmøter, og nettverkssamlinger.

Vi har opprettet en del faste samarbeidsfora både på ledernivå, og på saksbehandlernivå. (...) Dette har vi gjort for å prøve å få en felles faglig plattform. Vi må gjøre dette sammen, hvis ikke klarer vi ikke å løse det. Så tror jeg at jo bedre system vi får på det, både med faste samarbeidsmøter, jo mer utvikler vi oss, jo bedre tjenester gir vi sammen. For vi klarer ikke løse det alene (L3).

Spesielt på nivået innad i kommunen, og mellom kommuner beskrives mulighetene for samarbeid som gode. Når det gjelder forholdet stat og kommune, forteller tre av informantene at det stort sett er ulike personer i IMDI de forholder seg til. Linjene for kontakt blir oppfattet som klare og tydelige, men at IMDI også går gjennom en opprustning av organisasjonen. Dette medfører en del utskifting av kontaktpersoner, noe som kan være utfordrende når en skal samarbeide.

Fire av informantene legger vekt på at Sandnes gjerne er en kommune andre ser til, når en møter utfordringer forbundet med inkludering og integrering av flyktninger. Dette forklares blant annet med at Sandnes er en kommune av vesentlig størrelse, som har lang erfaring med å ta imot flyktninger. *"Du vet, det er jo de andre som kommer til Sandnes naturlig nok. (...) det er en del kommuner som aldri har tatt imot flyktninger, aldri har tatt imot enslige mindreårige"* (R). Fire av informantene trekker også frem det at Sandnes kommune har blitt nominert til bosettingsprisen. Dette er en pris IMDI årlig deler ut til kommuner som har gjort en spesielt god jobb med å bosette og integrere flyktninger. Disse informantene uttrykker stolthet over å ha blitt nominert til denne prisen.

4.2.2 Gir "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" et tilstrekkelig bilde av utfordringer Sandnes kommune står ovenfor?

For å besvare dette spørsmålet ble informantene spurt om hvor godt de kjenner til det aktuelle planverket, hva de spesielt hadde merket seg med dette, i hvilken grad planverket var viktig for informantene i deres arbeid, og hvordan planverket stemte overens med deres oppfatning av hvilke utfordringer kommunen har på dette området.

Flere av informantene var involvert i utarbeidelsen av planverket, og hadde derfor spesielt god kjennskap til dette, og alle informantene på leder/mellomledernivå oppga å ha god kjennskap til planverket. De to informantene med veileder/saksbehandlerstillinger oppga å ikke ha noen spesiell kjennskap til planverket, og ble derfor ikke spurt videre spørsmål angående planverket. Informantene som ble spurt i hvilken grad planverket var viktig for dem i deres arbeid, hadde varierende svar på dette. En informant sa *"Vårt arbeid er jo nærmest direkte tilknyttet den planen. Vi er satt til å gjøre de tiltakene som er foreslått i den planen, og det gjør vi. Så det er et direkte redskap for oss i det daglige arbeidet, som vi forplikter oss til å følge opp"* (L1). En annen informant fortalte at selv om h*n hadde vært involvert i prosessen med utarbeidelse av planverket, og for så vidt mente bruk av planverket var viktig, så var det ikke noe de nødvendigvis var veldig opptatt av i den daglige driften i enheten. Informanten kommenterte blant annet:

Det er jo gjerne erfaringen med slike planer også, at en bruker mye tid på å utarbeide dem, og så har de en tendens til å havne i en skuff. Jeg har vel blitt mer skeptisk til sånne planer etter hvert, i forhold til hvor mye.. Du må gjerne ha planer, men det er gjerne ofte veldig store involverende prosesser, og så blir det et dokument som du bruker masse tid på å lage, og så blir det gjerne et dokument som sier veldig mye ting som man mer eller mindre gjør, og så havner det i en skuff.
(L3)

Som nevnt tidligere oppga informantene med veileder/ saksbehandler stillinger å ikke ha spesiell kjennskap til planverket. En av de andre informantene trakk fram utfordringer med å involvere ansatte på ulike nivåer i utarbeidelsen og implementeringen denne typen planverk som et problem:

Igjen så blir det gjerne sånn at det blir på et ledernivå eller et administrasjonsnivå. De som er ute i felten de får gjerne, de får sjelden særlig mye nærhet til den planen. Det er vel min erfaring at det

er en utfordring, at vi som ledere kan gjerne sitte å mene noe, og du kan involvere noen fagpersoner av og til som sier litt, men det er sjelden at en plan, at du klarer forankre den ned til de som skal ut og utføre tjenesten. (L3)

Fem av informantene nevner at selv om planverket i utgangspunktet kan være godt, og dekkende så kan det være andre faktorer som spiller inn i hvor godt en klarer oppnå de målene som står der. Et eksempel på dette er at en opplever økende arbeidsledighet i kommunen, noe som får effekt også på flyktningefeltet. To av informantene påpekte at prosessen med å utarbeide planverket hadde en verdi i seg selv. Det å involvere flere i prosessen, og å sitte ned og diskutere slike problemstillinger skaper bevissthet rundt hvilke problemstillinger som anses som viktige.

Informantene ble spurt om planverket klarte å følge utviklingen som skjer i forhold til inkludering og integrering av flyktninger i kommunen. Av informantene som svarte mente alle fem at planverket gav et godt utgangspunkt for å forstå utfordringene på feltet, men at dimensjonene kanskje var blitt større enn det som er utgangspunktet i planverket. En av informantene som var involvert i utformingen av planverket fortalte at en ikke hadde sett for seg den enorme flyktningestrømmen da planarbeidet begynte i 2014. Samtidig uttaler informanten at h*n ikke ser noe i planverket som er til hinder for den økningen som kommer med de tiltakene som er foreslått, men at tiltakene kanskje må skje i en annen dimensjon enn man trodde tidligere.

4.2.3 Hvilke justeringer og tiltak har planen ført til så langt?

Etter at informantene ble spurt hvorvidt de mente planverket var viktig for dem i deres arbeid, ble de også spurt om de hadde merket seg noen endringer som følge av planverket. De to informantene som tidligere oppga å ikke ha noe spesielt forhold til planverket ble ikke spurt om dette.

Fire av informantene som ble spurt oppga at de ikke hadde merket seg noen drastiske endringer som følge av planverket. En forklaring som ble gitt var at planverket fungerte mer som en bekreftelse på de arbeidsmåter en allerede hadde, fremfor å foreslå noen voldsomme endringer. En informant sa: *"Det er ikke sånn at jeg i hverdagen min jobber og så blir jeg overrasket over hva som står der. Det er heller sånn at det blir en bekreftelse på at det vi holder på med er viktig, men vi må gjøre mer av det og, bli flinkere"* (L2).

En av informantene nevnte det at innkjøp av kommunale boliger til flyktninger nå har kommet inn i økonomiplanen til kommunen som et tydelig resultat av planverket. En annen endring som blir nevnt av fire informanter er et større fokus på frivillighet i arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger. Dette forklares av informantene som et resultat av flere ting. En årsak kan være et økt fokus på flyktninger i media som har synliggjort et behov, mens en annen forklaring kan være at det er en bieffekt av nedgangstider i oljeindustrien. I forhold til planverket legges det opp til å opprette en ny stilling som frivillighetskoordinator, noe som har blitt gjennomført.

Frivillighetskoordinatoren har en stilling som hovedsakelig er lagt under levekår, men med 20% hos flyktningeneheten. To av informantene understreker viktigheten ved å få på plass en slik stilling. De ser at frivillighet bidrar positivt til integrering. For eksempel at det gir flyktningene muligheten til å få et nettverk, og norske venner å praktisere norsk språk med, noe som gjør at en får en sterkere tilknytning til samfunnet forøvrig.

4.2.4 Hvordan har kommunens organisatoriske utfordringene i forhold til inkludering og integrering av flyktninger endret seg det siste året?

For å besvare dette spørsmålet ble informantene bedt om å gjøre rede for om de hadde merket seg noen utfordringer forbundet med kommunens arbeid med inkludering og integrering av flyktninger, og i tilfelle hvilke. Videre ble de spurt om de hadde opplevd noen endringer i disse utfordringene det siste året, og også hvordan de så for seg en videre utvikling. Informantene var enstemmig enige i at det er mye som er bra på feltet, men at det samtidig er mange ting som kunne vært bedre.

Da informantene ble spurt om det fantes utfordringer forbundet med inkludering og integrering av flyktninger kom det frem at tilgang på boliger over tid har vært den kanskje største utfordringen for kommunen på flyktningefeltet. *”Det som har hatt et stort fokus i Sandnes når det handler om bosetting av flyktninger, det har vært bolig. Vi har hatt en boligsituasjon hvor det har vært knalldyrt, og hvor egentlig ikke folk har vært så veldig opptatt av å leie ut til flyktninger”* (R). Samtidig er dette et problem som har gjort seg mindre gjeldende det siste året, noe som har nær tilknytning til arbeidsmarkedet og nedgang i oljeindustrien. En av informantene forteller at situasjonen på boligmarkedet

har blitt totalt forandret. Fra at det var boligørke og veldig vanskelig å få leie inn boliger, til at privatpersoner nå selv kontakter kommunen og ønsker å leie ut bolig. Rådmannen pekte også på arbeidet Flyktingenheten og boligjenesten i perioden med tøft boligmarked har som en viktig faktor for å skaffe flere boliger, og å gjøre kommunen til en attraktiv leietaker. Her ble det nevnt kampanjer for å få flere til å ønske å leie ut boliger til flyktninger, og også at bo-trening har blitt tatt inn som en del av introduksjonsprogrammet.

En utfordring alle informantene har merket har gjort seg mer og mer gjeldende det siste året, er et presset arbeidsmarked. Å få innvandrere i arbeid er viktig både i et integrerings,- og et samfunnsøkonomisk perspektiv. En informant beskriver arbeidsmarkedet som en hovedutfordring for integrering i distriktet. En informant forteller at språk, og manglende norsk arbeidserfaring gjør flyktninger gjerne har vanskelig for å komme inn på arbeidsmarkedet, spesielt når en er i en situasjon med overflod av arbeidskraft. Det nevnes også at en kanskje i større grad enn tidligere må råde folk til å flytte på seg for å skaffe seg jobb.

Fire av informantene nevner at håndteringen av enslige mindreårige vil bli en større utfordring i tiden som kommer. Kommunen går fra å ta imot 10 av disse i året, til å nå skulle ta imot 50. Samtidig uttrykker de samme informantene stolthet over måten kommunen håndterer enslige mindreårige på så langt. Informantene forteller at Sandnes har valgt en annen løsning for denne gruppen enn mange andre kommuner. Stavanger for eksempel plasserer enslige mindreårige i barnevernsinstitusjoner. Sandnes kommune derimot, har valgt å plassere de som er over 15 år i bokollektiv, hvor det bor 3-4 personer sammen. I bokollektivet har ungdommene eget soverom, men deler stue kjøkken og bad. Ungdommene får utdelt en juridisk verge, og så vurderes det i hvert enkelt tilfelle hvilket behov en har for miljøtjeneste i tillegg.

Da er de jo litt stilige de på Flyktingenheten i Sandnes syns jeg, for de sier at dette er.. En del av de ungene som kommer, de har levd som voksne i mange år. De har kanskje krysset hele Europa på loffen, og klart seg selv og alt det der. Det å da komme å tilby dem nesten institusjon, det blir feil. Altså ja, de skal ha voksne personer å forholde seg til, og de blir tildelt et antall timer som de skal ha oppfølging, men mange av dem har på en måte agert som voksne. (R)

En informant uttrykker bekymring for at det bli vanskeligere å gjøre de nødvendige individuelle vurderingene en trenger når en får en økning i antallet enslige mindreårige. Rådmannen nevner også at finansieringsordningen for kommunene for å ta imot enslige mindreårige er for dårlig.

Informantene ble spurt om hvordan oppmerksomheten fra media har forandret seg det siste året. Informantene var enige i at de hadde opplevd økt oppmerksomhet, men at det hadde vært både positivt og negativt. Tre av informantene forteller at en har sett en betydelig økning i tilstrømmingen av frivillige, noe de tilskriver oppmerksomheten fra media. Samtidig opplever en også at mange i befolkningen generelt er skeptiske til å ta imot flyktninger, og at dette til en viss grad kan tilskrives media. En informant forteller at det å få inn flere frivillige på feltet kan være viktig for å motvirke denne skepsisen:

De er også en viktig ressurs i forhold til det at disse frivillige blir viktige ambassadører for den virkeligheten som ofte blir tegnet feil, i aviser, og folk som er redde og sånt. Det er ikke feil å være redd, men samtidig gir de ikke et.. det er alltid ulike sider av en virkelighet. Der vil disse som møter flyktninger, de vil kunne være gode ambassadører for å fortelle om hva de faktisk holder på med disse flyktningene, hva er flyktningene opptatt av.. Så sånn sett er det utrolig bra at vi har disse (A1).

Kapasitetsutfordringer forbundet med den store økningen i tilstrømning av flyktninger er noe som også blir trukket frem av alle informantene. Dette utspiller seg i alt fra tilgang på tolker og annet kvalifisert personell, til at for eksempel NAV, IMDI, og UDI har lengre saksbehandlingstid enn vanlig.

Usikkerhet rundt når flyktningene faktisk kommer nevnes som spesielt utfordrende av tre av informantene på ledernivå. Kommunen må bygge opp kapasiteten ved å ansette flere folk, samtidig som en ikke vet når flyktningene, og de økonomiske tilskuddene til dette faktisk kommer. En av informantene sier dette om situasjonen:

Det er kjempevanskelig! Du sitter og skal planlegge noe du faktisk ikke vet hvordan du skal planlegge ut fra. Vi vet det skal komme 170 er tallet, og 50 av dem er enslige mindreårige, men altså hvordan vi skal.. (...) men så kom vi jo i den absurde situasjonen at myndighetene nå.. Jeg skjønner jo prioriteringen, men nå prioriterer de jo dem som ikke skal bli i landet, og har satt ressursene inn på dem. Så de andre de går jo nå videre på mottak og sitter i den første fasen og det er en propp i

systemet der. Vi sitter med kapasitet og har ledige leiligheter, men vi vet ikke når vi får fylle dem opp.
(L3)

4.2.5 Er kommunens nåværende organisering egnet til å håndtere dagens flyktningsituasjon?

For å besvare dette spørsmålet ble informantene bedt om å beskrive hvordan de opplever dagens organisering. I forbindelse med dette blir det spurt om hvilken rolle informantene har i arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger, om dagens organisering virker hensiktsmessig for de målene en ønsker å oppnå, og om en eventuelt kunne tenke seg å endre noe. Som nevnt under spørsmålet om hvilke utfordringer en opplever, så oppgir informantene at organiseringen av arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger i kommunen fungerer godt. Likevel ser en at det finnes rom for forbedring. Hvilke utfordringer informantene opplever har allerede blitt dekket i forrige delkapittel, derfor vil det i dette delkapitlet bli lagt vekt på informantenes beskrivelse av hva ved dagens organisering en mener fungerer godt.

Fire av informantene forteller at en av tingene de mener fungerer godt i Sandnes er Flyktningsenheten. Det fortelles at Flyktningsenheten i Sandnes har et godt ord på seg, noe som forklares med at en har dyktige fagfolk med lang erfaring fra mottak, og bosettingsarbeid. En av informantene forteller at enheten hadde en omorganisering i 2011, og at Flyktningsenheten da ble opprettet som en egen resultat enhet i kommunen. Enheten driver både med bosetting og kvalifisering, noe som betyr at Flyktningsenheten også har ansvar for introduksjonsprogrammet. Ansvar for introduksjonsprogrammet lå tidligere hos Sandnes lærings senter. En av informantene forteller at en siden omorganiseringen har drevet det de kaller helhetlig flyktningsarbeid, at Flyktningsenheten har ansvaret fra flyktingen skal bosettes i kommunen, til han eller hun er ferdig med introduksjonsprogrammet, og skal over i jobb eller skole.

Rådmannen nevner at Flyktningsenhetens arbeidsmetoder med individuelle vurderinger, og å gi hjelp samtidig som det stilles krav ser ut til å være effektivt. Også i NAV og i Boligtjenesten trekkes dette med å stille krav, og å gjøre flyktingene selvstendige frem som viktig. Boligtjenesten har for eksempel boligkurs som er en del av introduksjonsprogrammet, hvor flyktingene skal lære seg å ta vare på egen bolig. Noen av de samme tankene uttrykkes fra informanten fra NAV, som beskriver det som et mål i

seg selv at flyktningene ikke må bli avhengige av NAV, men lære å stå på egne bein. Enhetene skal bidra med sine oppgaver, men at en ikke kan følge opp på alle områder i en persons liv.

Sandnes læringscenter, NAV Sandnes, og Flyktningeneheten ligger alle nært plassert i Sandnes sentrum. Denne samlokaliseringen blir av alle informantene trukket frem som positiv. Området disse enhetene ligger i skal imidlertid rives, tre av informantene uttrykker et ønske om enda sterkere samlokalisering av ulike funksjoner i et eventuelt nytt bygg. Informantene nevner Flyktningeneheten, Sandnes læringscenter, bolig tjenesten, NAV, og senter for flerspråklige barn og unge FBU som aktuelle enheter for en slik styrket samlokalisering.

Når de ble spurt om samarbeid med andre instanser oppga alle informantene at de så på dette som viktig. Det kan være for eksempel for å utveksle erfaringer, eller for å dele ressurser. Fordelen med å utveksle ideer nevnes blant annet i forbindelse med utviklingen av bruk av frivillighet, en informant sa: *"Da hadde vi et nettverk som møttes av og til, med ulike kommuner som bosetter enslige mindreårige. Da får du jo ideer, og hører hvordan de jobber andre steder. Det tenker jeg, det er jo kjempeviktig. Har noen andre noen gode ideer, så tar vi jo dem"* (A1). En annen informant forteller om verdien av å kunne diskutere faglige problemstillinger med andre kommuner. Det blir sagt at det ikke alltid er like lett å holde en slik kontakt i en travel hverdag, men at hvis det er problemstillinger som dukker opp så har en muligheten til å ta kontakt, for å kunne drøfte, utveksle erfaringer, og lage feller rammeverk. Kommunens størrelse blir også nevnt som en viktig faktor for å oppnå gode resultater med inkludering og integrering av flyktninger, da det finnes stordriftsfordeler.

5. Analyse

Hensikten med denne masteroppgaven har vært å besvare problemstillingen

Hvordan håndterer Sandnes kommune organisatoriske utfordringer forbundet med økt tilstrømning av flyktninger?

Tilnærmingen til denne problemstillingen har vært å vurdere Sandnes kommunes anvendelse av "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022", for å få en forståelse av hvorvidt planverket gir en tilstrekkelig beskrivelse av utfordringer og nødvendige tiltak på området inkludering og integrering av flyktninger, eller om skiftende omstendigheter krever nye vurderinger. For å belyse ulike dimensjoner av problemstillingen for avhandlingen ble fem forskningsspørsmål utarbeidet:

1. Hvordan opplever ansatte i kommuneadministrasjonen rammene rundt arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger?
2. Gir "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" et tilstrekkelig bilde av utfordringer Sandnes kommune står ovenfor?
3. Hvilke justeringer og tiltak har planen ført til så langt?
4. Hvordan har kommunens organisatoriske utfordringer i forhold til inkludering og integrering av flyktninger endret seg det siste året?
5. Er kommunens nåværende organisering egnet til å håndtere dagens flyktningsituasjon?

I dette kapittelet vil forskningsspørsmålene bli besvart, ved å vurdere resultatene fra dokumentanalysen og intervjuene i lys av teoribidragene presentert i kapittel 2. Tre perspektiver på hvordan en kan forstå organisasjoner blir brukt, nemlig det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet, samt modeller for hvordan endring i organisasjoner skjer.

5.1 Hvordan opplever ansatte i kommuneadministrasjonen rammene rundt arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger?

For å besvare dette forskningsspørsmålet ble informantene spurt om hvordan de opplevde ulike dimensjoner av arbeidet sitt. I dette delkapitlet beskrives det informantene beskriver som positive sider ved rammene rundt integrering og

inkludering av flyktninger i kommunen, og hvilke momenter informantene mente kunne vært bedre. Det argumenteres for at informantene alt i alt mener rammene rundt kommunens organisering av arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger fungerer relativt godt. Videre argumenteres det for at kommunens organisering har momenter som oppfattes som fungerende både fra et instrumentelt, og et kulturelt perspektiv, noe som kan bidra til å forklare informantenes oppfattelse.

5.1.1. Positive faktorer for integrering og inkludering av flyktninger

Flyktingenheten blir av flere informanter trukket frem som en suksessfaktor i flyktingarbeidet. En forklaring på dette kan være at Flyktingenheten har flyktninger som sin eneste målgruppe. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet sier at organisasjoner er sammensatt av ulike underenheter med helt eller delvis motstridende mål og interesser, og at resultater dermed vil være et utfall av forhandlinger innad i organisasjonen (Christensen et al, 2009, s.34). Det kan tyde på at å ha en underenhet i Sandnes kommune med flyktninger som eneste målgruppe har en positivt effekt for forhandlingene i organisasjonen, og dermed måloppnåelse på dette feltet.

En annen suksessfaktor som blir trukket frem av informantene er at Flyktingenheten er relativt samlokalisert med blant annet Sandnes læringscenter. Tre av informantene uttrykker et ønske om en enda sterkere samlokalisering av ulike enheter med tilknytning til arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger. I planverket uttrykkes noe av det samme ved at det står at i tiden fremover vil det bli et større behov for samarbeid og tverrsektoriell koordinering. En av løsningene som foreslås er å opprette en rådgiverstilling som kan håndtere problemstilling som ligger mellom flere fagområder, planverket sier også at det skal arbeides for å finne løsninger for en fortsatt fremtidig samlokalisering av ulike tjenester (Sandnes kommune, URL5).

Informantene var enige i oppfattelsen om at kommuneadministrasjonen er interessert, ser viktigheten i arbeidet de gjør, og ønsker å tilrettelegge for dette arbeidet. Det blir også trukket frem som positivt at rådmannen innehar god kjennskap til feltet. Dette kan tyde på at organisasjonens medlemmer har noen felles normer og verdier som forteller noe om hvordan en skal håndtere flyktninger. Kulturperspektivet sier at for offentlige organisasjoner kan dette være positivt, fordi det bidrar til reduksjon av usikkerhet, det

kan det føre til at de ansatte føler seg mer lojale og fungerer bedre sammen i organisasjonen, og muliggjør intuitiv handling for organisasjonens medlemmer (Christensen et al, 2009, s.58).

5.1.2 Mulighet for forbedring

Tre av informantene peker på at mer fleksibilitet i lovverket, spesielt med tanke på introduksjonsprogrammet ville vært positivt. Det beskrives at utfylling av skjemaer og oppfyllelse av formelle krav krever mye fokus, som med fordel kunne vært brukt andre steder. Skal en endre lovverket, må det nødvendigvis skje på nasjonalt nivå. I forhold til organiseringen av Sandnes kommune kan lovverket regnes som en del av organisasjonens tekniske omgivelser, og ifølge det instrumentelle perspektivet vil utfordringen for Sandnes kommune da være å finne den mest optimale strukturen i forhold til det eksisterende lovverket (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.189). Et spørsmål en kan stille seg er da om det finnes tilpasninger Sandnes kommune kan gjøre, innenfor rammene av lovverket.

Synet på det politiske engasjementet er noe delt blant informantene, og varierer fra at informantene oppfatter det som svært godt, til at en opplever liten politisk interesse. Resultatene viser her at det er store forskjeller i informantenes oppfatning etter hvilken enhet informantene er fra. En forklaring kan være at det er større politisk oppmerksomhet om noen deler av flyktningarbeidet. En annen forklaring kan være at organisasjonens struktur har betydning for hvilke saker som kommer på dagsordenen, gjennom sin organisering av oppmerksomhet og deltagelsesrettigheter (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 176), og at organiseringen i seg selv på denne måten bidrar til at noen enheter opplever mindre politisk oppmerksomhet enn andre.

5.1.3 Oppsummering

Ifølge det instrumentelle perspektivet er det den formelle organisasjonsstrukturen som forteller noe om hva som oppfattes som viktige oppgaver og gode løsninger (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.108-110). Ifølge dette perspektivet kan informantenes positive oppfattelse dermed tyde på at organisasjonen er egnet til å nå målsetninger på området integrering og inkludering av flyktninger. Funnene fra dokumentanalysen kan tyde på det samme, da "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" ikke legger opp til noen drastiske organisatoriske endringer (Sandnes kommune, URL5).

Alt i alt fremkommer det av studien at informantene i stor grad mener rammene rundt arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger fungerer godt i kommunen. Dette kan tyde på at en både har en organisering som er effektiv for måloppnåelse på feltet integrering og inkludering av flyktninger, samt at en har noen felles kulturelle normer og verdier i kommunen, som sier noe om hvordan en skal håndtere flyktninger.

At rammene oppfattes å fungere godt kan også forklare hvorfor en har valgt å møte kommende utfordring innenfor eksisterende organisatoriske rammer. Samtidig er det et interessant funn at spesielt oppfatningen av den politiske interessen ser ut til å avhenge av hvilken enhet en arbeider i. Det bør også vurderes hvorvidt det finnes justeringer Sandnes kommune kan foreta seg innenfor lovverket om introduksjonsordningen. Dette for å utbedre det som flere av informantene oppfatter som et "skjemavelde" som tar oppmerksomheten bort fra andre oppgaver.

5.2 Gir "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" et tilstrekkelig bilde av utfordringer Sandnes kommune står ovenfor?

"Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" er kommunens retningsgivende plan for tiltak på innvandringsområdet, da også for flyktninger. I dette delkapitlet argumenteres det for at funnene i studien peker på at planverket gir et godt grunnlag for å forstå utfordringer og nødvendige tiltak for integrering og inkludering av flyktninger. Likevel har det skjedd en endring i størrelsesdimensjonen på noen av kommunens utfordringer, og noen endringer i kommunens utfordringer har oppstått, det foreslås derfor at planverket revideres for å ta inn i seg disse endringene.

Funnene fra intervjuene tyder på at planverket gir et godt grunnlag for å forstå utfordringer og nødvendige tiltak for integrering og inkludering av flyktninger. Dette ser en av at fem av informantene beskriver "Plan for inkludering og integrering Sandnes 2015-2022" som dekkende, men at utfordringer og tiltak som beskrives kanskje må skje i en annen størrelse enn hva som er beskrevet i planverket. En av informantene som var involvert i utformingen av planverket fortalte at en ikke hadde sett for seg den enorme flyktningestrømmen da planarbeidet begynte i 2014. Samtidig uttaler informanten at

h*n ikke ser noe i planverket som er til hinder for den økningen som kommer med de tiltakene som er foreslått, så lenge dimensjonene justeres. Likevel påpeker informantene at det har vært noen vesentlige endringer i kommunens utfordringer den siste tiden, disse vil bli dekket i delkapittel 5.4.

En av informantene forteller at det er ønskelig at planverket er så dekkende som mulig, for at det skal kunne brukes effektivt i det daglige arbeidet. En ønsker at en skal kunne vise til planverket for å legitimere de valg og avveininger som blir gjort, noe som passer godt overens med et instrumentelt perspektiv på organisasjoner. I det instrumentelle perspektivet finner en at det er den formelle organisasjonsstrukturen som uttrykker hvem som har rett på å fatte beslutninger, og hva beslutningene skal inneholde (Egeberg, 1989, s.18). Et dekkende planverk gir dermed legitimitet til de beslutninger som blir tatt.

Et interessant funn i forhold til planverket var at de to informantene på ansattnivå oppga å ikke ha noen spesiell kjennskap til planverket. Dette kan tyde på at det har vært en top-down implementering av planverket, noe som passer med et instrumentelt perspektiv på endring. I et instrumentelt perspektiv anser man organisasjonsendringer som planlagte forsøk på endring fra ledelsens side (Christensen et al, 2009, s.150). I planverket slås det fast at "*Planen er ment å være et aktivt styringsverktøy for helhetlig innsats for å ivareta kommunens oppdrag og oppgaver med integrering.*" (Sandnes kommune, URL5). Ut fra dette må en anta at det er et poeng at ansatte i kommunen med tilknytning til inkludering og integrering av flyktninger har kjennskap til planen. At planverket ikke blir implementert nedover i organisasjonen nevnes også av en av informantene på leder/mellomledernivå som problematisk.

Planverket tar også opp noen utfordringer som ikke blir nevnt av informantene. Helseutfordringer er et eksempel på dette. Planverket sier at en av hovedutfordringene innen helse er å gi innvandrere god og tilgjengelig informasjon som de kan forstå, samt at helsepersonell trenger bedre kunnskaper om innvandreres helse. At informantene ikke oppfatter de samme problemstillingene som i planverket, kan være et tegn på at disse utfordringene ikke er gjeldende lengre, men det kan også være flere grunner til at disse utfordringene ikke ble fanget opp av denne studien. En årsak kan være utvalget av

informanter, der ingen av disse har spesiell tilknytning til helsesektoren. En annen årsak kan være at selv om dette av planverket blir oppfattet som utfordringer for innvandrere generelt, så kan det være problemstillinger som er mer presserende for den gruppen flyktninger kommunen nå skal ta imot, som gjør at helsespørsmål ikke får prioritet på det nåværende tidspunkt.

Funnene fra intervjuene viser altså at økningen i antall flyktninger kommunen skal ta imot medfører en vesentlig endring i størrelsesdimensjonen på kommunens utfordringer og nødvendige tiltak på feltet. Informantene forteller også at det har vært noen endringer som er verd å merke seg i kommunens utfordringer, disse vil belyses videre i delkapittel 5.4. Disse endringene er ikke oppfattet av "Plan for inkludering og integrering Sandnes 2015-2022". Et mulig utfall av å ha et planverk som ikke inkluderer det som blir oppfattet som relevante utfordringer på feltet er at enkeltindivider eller grupper foretar justeringer i sitt daglige arbeid for å tilpasse seg den faktiske situasjonen. Disse justeringene skjer da uten noen overordnet plan for hvordan det skal gjennomføres, og en får endring som resultat av tilfeldigheter (Jacobsen, 2004, s.33). I mandatet for planverket er det vedtatt at planen skal gjennomgås, og handlingsdelen justeres hvert 2.år. På bakgrunn av funnene i denne studien anbefales det at første revisjon foretas tidligere, for at planverket skal være et effektivt og treffsikkert styringsverktøy for arbeidet med inkludering og integrering.

5.3 Hvilke justeringer og tiltak har planen ført til så langt?

I forbindelse med å forstå hvorvidt "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-22" gir en tilstrekkelig beskrivelse av utfordringer og nødvendige tiltak, ble informantene også spurt hvilke justeringer og tiltak planen har ført med seg så langt. Funnene i studien viser at noen konkrete tiltak kan forklares som direkte resultat av planverket, men at informantene i hovedsak ikke har merket noen store forandringer. I dette delkapitlet identifiseres disse tiltakene, og det diskuteres hvorfor det kanskje ikke har vært så tydelige endringer.

Av tiltak planverket har medført så langt, peker fire av informantene på et økt fokus på bruk av frivillighet. Her har en fått opprettet en stilling som frivillighetskoordinator,

med 20% stillingsbrøk hos Flyktningsenheten. I planverket nevnes det at formålet med denne stillingen er å bidra til økt samarbeid med frivillige organisasjoner som retter seg mot innvandrere, samt være et bindeledd mellom Flyktningsenheten, Frivillighetssentralen, og Kulturenheten (Sandnes kommune, URL5). På denne måten kan også opprettelsen av denne stillingen ses på som et bidrag til koordinering mellom enhetene. En informant nevner det at kommunen nå har avsatt midler til å kjøpe inn flere kommunale boliger som en direkte følge av planverket. Planverket legger opp til å anskaffe 4-5 kommunale boliger til flyktninger årlig (Sandnes kommune, URL5). På disse punktene er det samsvar mellom planverk, og faktiske tiltak.

Fire av informantene forteller at de ikke har merket seg noen voldsomme endringer som følge av planverket. Dette forklares med at planverket i stor grad bygger på det arbeidet en allerede gjør, og at det dermed ikke medfører noen drastiske endringer i måten en driver på. Kulturperspektivet sier at organisasjonens kultur utvikler seg gradvis, og at de normer og verdier som etableres tidlig i en organisasjons liv kan få stor betydning for videre utvikling (Christensen et al, 2009, s.52). Denne "sti-avhengigheten" kan en se på som at underveis i utviklingen av Sandnes kommunes organisering av flyktningsarbeidet har en valgt en rekke måter å organisere på, og organisasjonens nåværende handlingsalternativer er dermed styrt, og begrenset av dette. Dette formen for utvikling kan minne om Jacobsens (2004) andre modell for hvorfor endring finner sted, nemlig endring som livssyklus. I denne modellen skjer endring med *vekst* som drivkraft. I dette Endringer skjer som følge av rasjonelle valg, men med begrensede handlingsalternativer. Det er organisasjonens alder eller størrelse som driver organisasjonen til å endre seg (Jacobsen, 2004, s.40). I dette tilfellet kan en forstå det slik at det er økningen i antallet flyktninger kommunen skal ta imot som driver frem eventuelle organisatoriske endringer.

Alt i alt ser vi at det er noen justeringer som fremstår som effekter av planverket, økt fokus på frivillighet, og innkjøp av kommunale boliger er eksempler på dette. At mange av tiltakene som foreslås i planverket virker som en "naturlig utvikling", som bygger videre på det arbeidet en allerede gjør kan forklare hvorfor en ikke merker noen store endringer. Tidsaspektet kan være en annen forklaring på hvorfor det kan være vanskelig

å se noen effekter av planverket. Mange av tiltakene i planverket har en lang tidsramme, og det kan dermed være tidlig å vurdere effekten av disse.

5.4 Hvordan har kommunens organisatoriske utfordringene i forhold til inkludering og integrering av flyktninger endret seg det siste året?

I delkapittel 5.2 argumenteres det for at funnene i denne studien peker på at "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" gir et godt grunnlag for å forstå utfordringer og nødvendige tiltak for integrering og inkludering av flyktninger. Likevel har det skjedd en endring i størrelsesdimensjonen på noen av kommunens utfordringer, og noen endringer i kommunens utfordringer har oppstått, og det ble foreslått at planverket kanskje bør revideres for å ta inn i seg disse endringene. I dette delkapitlet fokuseres det mer på disse endringene som har gjort seg gjeldende for kommunens organisatoriske utfordringer for inkludering og integrering av flyktninger.

Av endringer i utfordringer forbundet med inkludering og integrering av flyktninger i Sandnes, er det spesielt fire punkter som blir trukket frem av flere av informantene, nemlig boligmarkedet, arbeidsmarkedet, enslige mindreårige, og usikkerhet i forhold til når flyktingene ankommer.

5.4.1 Boligmarked

Et presset boligmarkedet har tidligere vært en utfordring i kommunen, men informantene melder at mangel på boliger nå i stor grad har løst seg som følge av nedgangstider i oljeindustrien. Her ser en at det er et stort skille mellom planverket og informantenes oppfatning av tilstanden. Planverket sier blant annet *"Flyktninger får i hovedsak bolig gjennom kommunal framleie av privat innleide utleieboliger. Dette er krevende fordi det er relativt få utleieboliger i kommunen"*. Informantene på sin side forteller om en situasjon der det er overflod av utleieboliger, noe som kan tyde på at det har vært en vesentlig endring i boligmarkedet siden utarbeidelsen av planverket. En av informantene nevner forteller at et tiltak som har blitt brukt tidligere er det har blitt utviklet en "fordelspakke" for å gjøre det mer attraktivt å leie ut bolig til kommunen.

(...) den består av at vi er en trygg betaler, for det er kommunen som betaler, vi gir oppfølging i boligen, det er vi som tar oss av slitasjen ut over normalen, du får en egen kontaktperson i

kommunen å forholde deg til, vi tar alle inn og utflyttinger i boligen, og vi har en miljøvaktmester som kjapt kan komme til boligen, det er fordelspakken de får ved å inngå leieavtale med kommunen. (L3)

Tiltak som foreslås på boligsiden i planverket, og som også har blitt iverksatt er å sette av midler til å anskaffe kommunale boliger til flyktninger. En av informantene nevner dette som et viktig tiltak for å sikre seg mot eventuelle nye svingninger i boligmarkedet. Tiltaket som er foreslått i planverket anses dermed fremdeles som relevant av informanten, selv om situasjonen har endret seg.

5.4.2 Arbeidsmarked

Alle informantene anså arbeidsmarkedet som en utfordring som hadde gjort seg mer gjeldende det siste året, og to nevnte dette som den kanskje største utfordringen for kommunen i forbindelse med mottak av flyktninger i tiden fremover. Det siste året har det skjedd en kraftig økning i arbeidsledigheten i Rogaland, som følge av at fylket har en stor andel oljerelaterte næringer, som har blitt hardt rammet av nedgang i oljeinvesteringer. I følge tall fra NAV var Rogaland i mars i år det fylket med høyest bruttoledighet i arbeidsstyrken (5,4%). Å få innvandrerne i arbeid anses som viktig både i et integrerings,- og et samfunnsøkonomisk perspektiv. Det finnes ennå ingen tall som viser hvordan dette påvirker flyktningene som gruppe spesielt, men planverket slår fast at *”Erfaringer viser at innvandrere har økt risiko for å bli arbeidsledige ved konjunkturedgang og det er vanskeligere for disse å finne annet arbeid. Mange har en tilhørighet til Norge og velger eller må bli værende i Norge, selv om de er arbeidsledige”* (Sandnes kommune, URL5). En informant forteller at språk, og manglende norsk arbeidserfaring gjør flyktninger gjerne har vanskelig for å komme inn på arbeidsmarkedet, spesielt når en er i en situasjon med overflod av arbeidskraft. Det nevnes også at en kanskje i større grad enn tidligere må råde arbeidsledige generelt til å flytte på seg for å skaffe seg jobb.

Endringene i boligmarkedet og arbeidsmarkedet kan anses som endringer i kommunens tekniske omgivelser. En organisasjons tekniske omgivelser er eksterne forhold som påvirker oppgaveutførelsen i en organisasjon. Å opprette ”buffer” mot omgivelsene, er en strategi for å håndtere organisasjonens tekniske omgivelser (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.189). At Sandnes kommune velger å gå til anskaffe av kommunale boliger til

flyktninger, for å sikre seg mot eventuelt nye svingninger i boligmarkedet er et eksempel på dette. En annen strategi er å diversifisere, da søker organisasjonen å minske usikkerheten ved å skaffe seg "flere ben å stå på" (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.196). En informant oppgir at alternativer som kommunale praksisplasser i arbeidslivet, og økt bruk av frivillig arbeid, kan være alternativer til vanlig betalt arbeid for flyktninger når arbeidsmarkedet er som det er (A2). En ser at dette kan gi flyktningene mulighet til å få arbeidserfaring, praktisk språkopplæring, og nyttige kontakter, selv om det ikke leder til fast jobb i første omgang.

5.4.3 Enslige mindreårige

Den siste utfordringen som blir spesielt trukket frem av informantene er økningen i mottak av enslige mindreårige. Tidligere år har Sandnes kommune tatt imot ti i året, mot å nå skulle ta imot 50. Dette er noe som ble vedtatt etter at planverket ble vedtatt, og mottak av enslige mindreårige er ikke behandlet spesielt i planverket (Sandnes kommune, URL5). Generelle kapasitetsutfordringer på ulike tjenester trekkes også frem av flere av informantene som noe som vil gjøre seg gjeldende når kommunen skal ta imot flere flyktninger enn en har gjort tidligere, en får mye av de samme utfordringer som før, bare i større skala. I denne forbindelse kan en jo spørre seg hvorfor Sandnes kommune velger å ta på seg denne utfordringen, da kommunene selv bestemmer hvor mange flyktninger de skal ta imot.

Hvorfor Sandnes kommune har valgt å ta imot flere flyktninger, og spesielt enslige mindreårige enn tidligere kan forstås gjennom et myteperspektiv. Myteperspektivet sier at organisasjoner ikke kan overleve ved å "bare" være effektivitetsorienterte, men at de også må søke legitimitet fra sine omgivelser (Christensen et al, 2009, s. 76). Det at Sandnes kommune nå velger å ta imot flere flyktninger og enslige mindreårige, kan være et eksempel på at en slik søker legitimitet fra omgivelsene. Tre av informantene oppga det at en kjente på et ansvar for å ta imot flere, som en viktig årsak til hvorfor en gjør dette nå.

At Sandnes og Stavanger kommune har valgt relativt forskjellige måter å løse organiseringen av mottak av enslige mindreårige på, kan tolkes som at de eksisterende myter om at kommuner skal ta imot denne gruppen gir rom for lokale tolkninger eller "oversettelser" for hvordan en skal gjøre dette i praksis. På den annen side kan en også

se det at Sandnes kommune velger å ta imot flere flyktninger fra et instrumentelt perspektiv. Norske kommuner kan ses som multifunksjonelle institusjoner, det vil si at de skal ivareta flere hensyn samtidig. Deres legitimitet vil avhenge av hvordan kommunen oppfyller alle sine funksjoner, blant annet hvordan demokratiske og prosesser fungerer, opplevelse av tilhørighet og identitet, og kvalitet og kvantitet på tjenestene som ytes (Jacobsen, 2009, s.90). Et slikt bredt spekter av målsetninger kan rasjonalisere hvorfor Sandnes kommune velger å ta på seg en slik oppgave som i utgangspunktet kan virke vanskelig og ressurskrevende.

5.4.4 Usikkerhet

Dette er en utfordring som ble spesielt nevnt av tre av informantene på ledernivå. At det var særlig lederne som var opptatt av usikkerheten rundt når flyktningene faktisk kan bosettes i kommunen, kan ha sammenheng med at det er spørsmål rundt økonomi og utbygging av kapasitet knyttet til dette, som gjerne er et lederansvar. Mangel på informasjon er problematisk både fra det instrumentelle og det kulturelle perspektivet. Fra det instrumentelle perspektivet er dette en utfordring fordi informasjon er nødvendig for å velge de handlingsalternativer som gir best mulig måloppnåelse (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.283). Fra det kulturelle perspektivet er dette en utfordring fordi informasjon om situasjonen brukes til å gjenkjenne hvilke handlingsregler som er gjeldende (Christensen et al, 2009, s. 65). Jacobsen (2004) beskriver usikkerhet og tvetydighet som en kilde til endring som tilfeldighet. Uklarhetene i omgivelsene fører i denne modellen til at beslutningstaker må basere seg på antagelser om hvordan en tror virkeligheten er, snarere enn hva som faktisk er reelt. Dette kan føre til at det ikke er den beste løsningen som blir valgt, men den løsningen som er tilgjengelig på det aktuelle tidspunkt.

5.5 Er kommunens nåværende organisering egnet til å håndtere dagens flyktningsituasjon?

Som nevnt i forrige delkapittel var informantene klare på det finnes noen utfordringer som vil gjøre seg gjeldende i tiden fremover. Her nevnes spesielt et presset arbeidsmarked, samt generelle kapasitetsutfordringer forbundet med å ta imot flere flyktninger enn tidligere, spesielt gruppen av enslige mindreårige. Samtidig er det flere momenter ved organiseringen av håndtering av flyktninger i kommunen som blir

beskrevet å fungere bra. Her nevnes blant annet Flyktningenheten, bolig tjenesten, håndteringen av enslige mindreårige, og et økt fokus på frivillighet. I dette delkapitlet vil det argumenteres for at til tross for utfordringene beskrevet tidligere i avhandlingen er kommunens organisering i stor grad velegnet til å håndtere dagens flyktnings situasjon, og at kommunens legitimitet på feltet er viktig årsak til dette.

I forskningsspørsmål 1 ble informantene spurt hvordan de opplevde de organisatoriske rammene rundt arbeidet sitt. Svaret på dette spørsmålet kan trekkes videre til å bidra til en vurdering av hvorvidt kommunens nåværende organisering er egnet til å håndtere dagens flyktnings situasjon. Her kom det frem at informantene stort sett oppfatter at organiseringen av arbeidet med inkludering og integrering av flyktninger fungerer godt i kommunen, dette brukes av informantene som forklaring på hvorfor en har valgt å møte kommende utfordring innenfor eksisterende organisatoriske rammer. Det ser dermed ut som om informantene har tillit til at dagens organisering i kommunen er egnet for å håndtere dagens flyktnings situasjon.

I planverket er både Flyktningenheten, Boligtjenesten, Sandnes lærings senter, og NAV tillagt mye ansvar for gjennomføring av diverse tiltak. Dette kan ses som en bekreftelse på enhetenes ansvar i arbeidet med inkludering og integrering. Fra et instrumentelt perspektiv er det dette, den formelle organisasjonsstrukturen som gir enhetene legitimitet til å utføre sine oppgaver (Christensen et al, 2009, s.37).

Fra det kulturelle perspektivet er det de uformelle normene og verdiene som er viktige. En handler i samsvar med erfaringsbaserte regler som har vist seg å fungere godt i lignende situasjoner tidligere (Christensen et al, 2009, s. 55). Sandnes kommune har lang erfaring med håndtering av flyktninger, noe flere av informantene trekker frem som viktig. Erfaring beskrives som viktig for å vurdere hva som er gode løsninger. Eksempler er norskopplæring og arbeidstrening, hvor en informant peker på oppfølging på arbeidsplass som viktig, at en har gode erfaringer med organiseringen av å plassere enslige mindreårige i mindre bokollektiv, at bolig tjenesten har utviklet en "fordelspakke" fordi en ser at dette gjør kommunen mer attraktiv å leie ut boliger til, samt at Boligtjenesten kan vurdere ut fra erfaringer alt fra hvordan boliger best kan nyttiggjøres til hvilke brukere, til å vurdere i hvilke områder det er hensiktsmessig ut fra

et helhetsperspektiv å plassere flyktninger. Ut fra logikken om det kulturelt passende vil det utvikle seg systematiske kulturelle holdninger hos medlemmene i en organisasjon. Disse gir organisasjonsmedlemmene en kulturell rettesnor, som kan bidra til å håndtere å håndtere situasjoner med stor kompleksitet (Christensen et al, 2009, s.56).

Et interessant funn fra intervjuene er at fire av informantene beskriver at Sandnes er en kommune andre ser til når det gjelder utfordringer forbundet med inkludering og integrering av flyktninger. Dette kan tyde på at Sandnes kommune har legitimitet på flyktningefeltet hos sine omgivelser. Når organisasjonen fremstår som legitim oppfattes den som en bærer av "gode" og "riktige" verdier (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s.42). Et spørsmål som kan være verd å stille til dette, er hvorfor andre kommuner velger å se til Sandnes. Dette kan kanskje peke i retning av hvilke deler av organiseringen som blir sett på som positiv.

Noe informantene betegner som en bekreftelse på det at Sandnes kommune håndterer flyktninger på en god måte er nominasjonen til bosettingsprisen. Denne prisen deles ut til kommuner som har gjort en spesielt god jobb med bosetting og integrering av flyktninger. Denne nominasjonen virker også utad, rådmannen forteller for eksempel at hun blir kontaktet av rådmenn i andre kommuner, som har lagt merke til at Sandnes er nominert til denne prisen, og lurer på hvordan Sandnes løser disse oppgavene. Flere av informantene nevner at det gjerne er spesielt mindre kommuner som tar kontakt. Dette forklarer informantene med spesielt to faktorer, at mindre kommuner ofte mangler erfaring med denne typen problemstillinger, og at det er en fordel å ha en kommune av en viss størrelse for effektiv oppgaveløsning. Dette kan dermed ses som to faktorer som er til fordel for Sandnes kommunes organisering. At andre kommuner ønsker å lære av Sandnes kommunes organisering på flyktningefeltet kan forklares gjennom Jacobsen (2004) tredje modell for endring, endring som evolusjon. Dette modellen sier at hvis organisasjoner klarer å endre seg, vil dette ofte skje gjennom imitasjon. Organisasjoner forsøker å etterligne andre organisasjoner som anses som effektive innenfor feltet.

6. Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å belyse problemstillingen

Hvordan håndterer Sandnes kommune organisatoriske utfordringer forbundet med økt tilstrømning av flyktninger?

Det har i den forbindelse blitt gjennomført en dokumentanalyse av planverket "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022", samt intervjuer med informanter knyttet til arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger i kommunen. Det har blitt brukt en abduktiv forskningsstrategi i denne studien, abduksjon handler om at en ser teori og empiri i sammenheng for å finne "rimelige forklaringer" på spesifikke fenomener, noe som ble ansett som passende for dette casestudiet. Abduksjon ser teori og empiri i sammenheng for å oppnå en dypere forståelse, i dette kapitlet vil det bli gitt en oppsummering av hovedfunnene fra dokumentanalysen, intervjuene, og drøftingen, for så å bli trukket en konklusjon som svarer på problemstillingen. Avslutningsvis vil studiens mulige feilkilder vurderes, og det gis forslag til videre forskning.

6.1 Oppsummering av funn

I dokumentanalysen ble det konkludert med at "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" kanskje best kan forstås ut fra de nasjonale og lokale føringer dette dokumentet bygger på, og den konteksten planverket inngår i. Planverket gjelder innvandringsbefolkningen i Sandnes kommune som en helhet, i tolkingen ble det derfor vektlagt forhold som spesifikt gjaldt flyktninger. Fra nasjonalt hold vektlegges tilhørighet til den norske majoritetskulturen. Dette kan forklare hvorfor språkopplæring, sysselsetting og samfunnsdeltagelse har en så sentral plass i planverket. Sandnes kommune har noen særegenheter når det kommer til innvandring og integrering, blant annet er en større andel av innvandrerbefolkningen arbeidsinnvandrere enn på landsbasis, og en har over tid hatt en relativt høy sysselsettingsgrad, både av innvandrere og av befolkningen som en helhet. Dette gjenspeiles i planverket, hvor tiltak på sysselsettingssiden er spesielt rettet mot grupper som står langt fra arbeidslivet. I planverket beskrives det en situasjon der Sandnes kommune har et svært presset boligmarked, noe som har vært tilfellet tidligere, men

som vi så av intervjuene ikke er tilfellet lengre. Planverket nevner ikke spesifikt hvordan kommunen skal håndtere en økt tilstrømning av flyktninger, noe som kan forklares med at utarbeidelsen av planverket skjedde før antallet kommunen skulle ta imot var fastlagt.

Intervjuene viser at informantene i stor grad oppfatter kommunens organisering av arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger å være hensiktsmessig. Det pekes på at kommuneadministrasjonen med rådmann på topp har god kunnskap, og interesse for feltet. Organiseringen med Flyktingenheten som driver av introduksjonsprogrammet, beskrives som positivt. Flyktingenheten trekkes frem som en enhet med mye erfaring og kompetanse. Flere informanter nevnte likevel at de kunne ønsket seg en større fleksibilitet i organiseringen av introduksjonsprogrammet.

Studien viser at kommunen stort sett har valgt å møte den økte tilstrømningen av flyktninger innen de eksisterende organisatoriske rammer. Informantene beskriver dette som hensiktsmessig, men at det er krevende i forhold til at en har behov for en betydelig utbygging av kapasitet i tjenestene. Områder som nevnes som spesielt utfordrende i tiden fremover er et presset arbeidsmarked, mottak av enslige mindreårige, og den betydelige usikkerheten som er knyttet til mottak av flyktninger. Samtidig ser en at det på noen områder også er en positiv utvikling, her nevnes bedre tilgang på boliger, og en økt tilstrømning av frivillige i kommunen.

Drøftingen og svar på forskningsspørsmål tyder på at det å ha Flyktingenheten, med flyktninger som eneste målgruppe er positivt for måloppnåelsen på området, og derfor fornuftig fra et instrumentelt perspektiv. Fra et kulturelt perspektiv ser en at det å ha noen felles normer og verdier innad i kommunen for hvordan en håndterer flyktninger, kan være med å bidra til at de ansatte fungerer bedre sammen i organisasjonen. At utviklingen av organiseringen i kommunen følger noe som i det kulturelle perspektivet beskrives som "sti-avhengighet" kan bidra til å forklare hvorfor kommunen velger å møte nyere utfordringer innenfor kjente organisatoriske rammer. Her ser en at de valgene som tidligere har vært gjort i Sandnes kommunes organisering av flyktingarbeidet, styrer og begrenser de nåværende handlingsvalg. En handler ut fra erfaring av hva som har vist seg å fungere tidligere. Kommunens erfaring med mottak av flyktninger er også noe informantene peker på som viktig. Sandnes kommune beskrives

av flere av informantene som en kommune andre ser til når det gjelder mottak av flyktninger, spesielt får en henvendelser fra mindre kommuner. Dette kan være et tegn på at kommunen har legitimitet hos sine omgivelser på dette feltet, og at det kan være en fordel å ha en kommune av en viss størrelse for effektiv oppgaveløsning.

Informantene på leder/mellomledernivå oppga at "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" var dekkende, og at tiltakene var hensiktsmessige, men at det samtidig hadde vært noen vesentlige endringer i kommunens utfordringer den siste tiden. Endringer i kommunens bolig og arbeidsmarkedet, kan beskrives som endringer i kommunens tekniske omgivelser. Kommunen benytter seg av ulike strategier for å håndtere disse endringene. På boligsiden går en til anskaffelse av flere kommunale boliger for flyktninger, som en buffer mot svingninger i fremtiden. På arbeidsmarkedet forsøker ser en etter alternativer som for eksempel frivillig arbeid, og kommunale praksisplasser for å gi flyktningene mulighet til å få erfaring, praktisk språkopplæring og kontakter. En annen utfordring som vil være sentral i tiden fremover er den betydelige økningen i mottak av enslige mindreårige, en ser at kapasitetsutfordringer vil gjøre seg spesielt gjeldende for denne gruppen. At kommunen likevel velger å gjennomføre dette, kan forklares både ut fra et myteperspektiv, og det instrumentelle perspektivet. I myteperspektivet ser en at kommunen ser det som et ansvar å ta imot flere, og er dermed viktig for å få legitimitet fra omgivelsene. Fra et instrumentelt perspektiv kan en se kommunen som en multifunksjonell organisasjon, hvor en av målsetningene er å utføre oppgaver som dette.

6.2 Svar på problemstilling

Hvordan håndterer Sandnes kommune organisatoriske utfordringer forbundet med økt tilstrømning av flyktninger?

I dette forskningsopplegget har det blitt avdekket at Sandnes kommune i hovedsak velger å møte utfordringer forbundet med økt tilstrømning av flyktninger innenfor eksisterende organisatoriske rammer. Planverket som har blitt analysert i denne oppgaven "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" skal gi en

forståelse av kommunens utfordringer og nødvendige tiltak på området inkludering og integrering.

Funnene i denne studien peker på at "Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022" og de foreslåtte tiltak i stor grad er dekkende for utfordringer forbundet med mottak av flyktninger, men at det må tas høyde for den betydelige økningen av flyktninger som skal bosettes i kommunen. Noen endringer i det som beskrives av informantene som kommunens utfordringer er spesielt fremtredende, nemlig endringer i bolig,- og arbeidsmarked, og mottak av enslige mindreårige. Det anbefales derfor at dette er områder det legges spesielt vekt på ved første revisjon av planverket. Planverk og handlingsdel skal justeres hvert 2. år, men med tanke på de nevnte endringer i kommunens utfordringer på området, ville det etter forskers mening vært hensiktsmessig å gjennomføre første revisjon tidligere. Alt i alt viser dette forskningsopplegget at mye tyder på at Sandnes kommunes organisering av mottak av flyktninger er både fungerende, og har legitimitet, men at en betydelig økning i antall flyktninger som skal bosettes bringer med seg nye utfordringer.

6.3 Mulige feilkilder

I metodekapittelet ble det nevnt hvordan en utfordring med en kvalitativ undersøkelse som dette er vanskelig å etterprøve resultatene. Sosiale fenomener er aldri helt like, og kan vanskelig forstås utenfor sin kontekst (Blaikie, 2010, s.217). Det er vanskelig, om ikke umulig å etterprøve forskningsopplegget og få samme resultat, da det en studerer også vil være i forandring, samtidig som forskerens egen rolle spiller inn på resultatet (Wadel, 1991, s.67). Spørsmålet en bør stille er dermed om en kan stole på resultatene en får av studien. I dette delkapitlet vil det bli drøftet to mulige feilkilder, og hvilke utslag disse kan ha gitt. Feilkildene som tas opp er utvalg av informanter, og tidsaspektet, forskers forutforståelse kan også være en mulig feilkilde, dette er dekket i metodekapitlet.

6.3.1 Utvalg av informanter

Det viste seg i intervjuene at det var forskjell på hvor god kjennskap informantene hadde til planverket. Informantene på leder og mellomledernivå hadde betydelig bedre innsikt i dette, enn informantene på ansattnivå. Når en vesentlig del av avhandlingen

dreier seg om nettopp forholdet til planverket, så er det tydelig at utvalg av informanter har innvirkning på resultatene en får.

I valget av informanter til denne studien ble det lagt vekt på å velge personer med god kjennskap til, og sterk tilknytning til arbeid med flyktninger, og informantene er derfor hentet blant annet fra Flyktningeheten og Sandnes læringscenter som har dette som en av sine viktigste målgrupper. Samtidig er håndtering av flyktninger, og spørsmål knyttet til integrering og inkludering av flyktninger noe som gjør seg gjeldende i svært mange enheter i kommunen, barnehager, skoler og helsesektoren kan være eksempler på dette.

Resultatene viser at informantene har best kjennskap til utfordringer og muligheter som angår deres egen enhet. Det kan derfor tenkes at en kunne funnet andre resultater ved å bruke informanter fra andre enheter i kommunen, eller ved å for eksempel ha flere informanter som ikke har leder/mellomlederstilling.

6.3.2 Tidsaspektet

En utfordring med denne studien har vært at caset som studeres, Sandnes kommunes mottak av flyktninger, fremdeles er en pågående prosess. Planverket som analyseres i oppgaven er relativt nytt, og tiltakene som foreslås gjennomført er gjerne noe en ser for seg implementert over tid. Alt dette gjør det utfordrende å vurdere effekten av en rekke av tiltakene i planverket, samtidig som nasjonale og internasjonale forhold kan ha stor innvirkning på den videre utvikling. Likevel vurderes dette å være et tverrsnittstudie som gir et godt bilde av situasjonen slik den var i Sandnes kommune da studien ble gjennomført.

6.4 Forslag til videre forskning

Sandnes kommune har lang erfaring med bosetting av flyktninger, samtidig fremkom det av denne studien at kommunen på mange måter befinner seg i en ny situasjon. Dette viser igjen i at det finnes en del gap i kunnskapen. Økende arbeidsledighet i Rogaland er et eksempel hvor det finnes lite data på hvordan dette påvirker flyktninger som gruppe, noe som ville vært interessant for videre forskning.

Denne studien har fokusert på Sandnes kommune, og hvordan organiseringen av flyktningsarbeidet fungerer der. Studien har vært av deskriptiv art, hvor målet har vært å få en bedre forståelse av situasjonen i kommunen. En annen tilnærming som kunne vært interessant er en mer normativ tilnærming, hvor en forsøker å identifisere beste praksiser. En ide kunne da vært en sammenligning av flere kommuner, da ville en gjerne hatt et bedre grunnlag for å vurdere hvilke organisatoriske grep som fungerer og ikke. For å oppnå en slik forståelse vil det være relevant å utarbeide noen mål for å vurdere integrering av flyktninger. En ting er at en har tall på hvor mange en bosetter i en kommune, men hvordan måler man hvorvidt integreringen er vellykket eller ikke?

7. Referanser

7.1 Litteratur

Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget

Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press

Brekke, J.P og Aarset M.F. (2009). *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 12.

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G., Røvik, K.A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Danermark, B., Ekström, M., Jakobson, L., Karlsson J.C. (2002). *Explaining society: Critical realism in the social sciences*. London: Routledge.

Dey, I. (2004). Grounded Theory. I Seale et al (Red.) *Qualitative Research Practice* (s. 80-92). London: Sage Publications.

Egeberg, M. (1989). Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen? I M. Egeberg (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling- Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo:Tano.

Grey, C. (2009). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying organizations*. London: Sage Publications

Hatland, A. (2013). Velferdspolitik og innvandring. I A. Hatland, S.Kuhnle, & T.I. Romøren (Red.), *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal akademisk

Jacobsen, D.I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, D.I. (2009). *Perspektiver på kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget

Kjeldstadli, K. (2006). Å analysere skriftlige kilder. I Fossåskaret et al (red.), *Metodisk feltarbeid – produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget

Paulsgaard, G. (2006). Feltarbeid i egen kultur- innenfra, utenfra, eller begge deler? I Fossåskaret et al (red.), *Metodisk feltarbeid – produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget

Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner – Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget

Skog, O.J. (2010). *Å forklare sosiale fenomener*. Oslo: Gyldendal akademisk

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget

Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur*. Flekkefjord: Seek

Yin, R.K. (2009). *Case Study Research*. London: Sage Publications

7.2 Uniform Resource Locator (URL)

URL1: Statistisk Sentralbyrå (2016). *Flyktninger i Norge, 18.12.15*. Hentet 06.02.16 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flyktninger-i-norge>

URL2: Statistisk Sentralbyrå (2016). *Folkemengde og befolkningsendringar*. Hentet 13.03.16 fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell#content>

URL3: NAV (2016). *Arbeidsmarkedet nå – mars 2016*. Hentet 26.04.16 fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Hovedtall+om+arbeidsmarkedet>

URL4: Statistisk Sentralbyrå. (2015). *Nøkkeltall for innvandring og innvandrere*. Hentet 17.01.16 fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall>

URL5: Sandnes kommune, *Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022*. Hentet 07.10.15 fra https://www.sandnes.kommune.no/Fillager/Internett/resultatenheter/levekaar_fagstab/PlanInkluderingIntegrering2015_2022.pdf

URL6: Sandnes Kommune, *Måloppnåelse for tjeneste*. Hentet 20.04.16 fra <https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Styringsdokumenter-og-planer/Ar rapport-20151/9-Maloppnaelse-for-tjeneste/>

URL7: Sandnes Kommune, *Vedtak: Ny anmodning om bosetting av flyktninger 2016 og 2017*. Hentet 21.04.16 fra <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/sandnes/AgendaItems/Details/15012442>

Vedlegg 1. Invitasjon til intervju

Invitasjon til å delta i intervju.

Jeg er studerer Endringsledelse ved Universitetet i Stavanger. I den forbindelse holder jeg på med en masteravhandling om hvordan Sandnes kommune håndterer organisatoriske utfordringer forbundet med innvandring og mottak av flyktninger.

Hensikten med oppgaven er å få mer kunnskap om hvordan kommuner håndterer endringer som i stor grad er drevet av krefter utenfor organisasjonen selv. I denne sammenheng ønsker jeg å intervju personer med tilknytning til arbeidet med innvandring og integrering i kommunen. Jeg gjør oppmerksom på at deltakelse er frivilling og at ingen opplysninger som fremkommer vil kunne knyttes direkte til noen bestemt person (alle opplysninger behandles konfidensielt). Du kan selvfølgelig også trekke deg når som helst i prosessen dersom du ønsker det uten at dette får noen konsekvenser for deg. Dersom du har behov for ytterligere opplysninger kan du kontakte meg på e-post: jannesundvor@gmail.com eller min faglige veileder Karl Johan Olsen på epost: karl.jeo@online.no. Prosjektet vil avsluttes senest 15.juni 2016 og eventuelle lydopptak vil da bli slettet.

Med vennlig hilsen Janne Sundvor

Vedlegg 2. Veiledende intervjuguide

Generell bakgrunnsinformasjon

- Si litt om deg selv, (bakgrunn og erfaring etc)
- Hvilken posisjon har du i Sandnes kommune, og hvordan er den knyttet til arbeid med integrering og inkludering av flyktninger i kommunen?

Integrering og inkludering av flyktninger i Sandnes kommune

- Kommunen vedtok 15.12.2015 å ta imot 170 flyktninger i 2016, og planlegger for 196 flyktninger i 2017, av disse er 50 mindreårige. Hvilken betydning får dette i forhold til integreringsarbeidet?
- Er dagens organisering god nok for å håndtere dagens (og framtidens) flyktningssituasjon
- Hvilke faktorer tror du har vært avgjørende for de beslutningene som har blitt tatt i forhold til antall bosettinger? (Hvordan gjør for eksempel politikk, økonomi, faglige vurderinger, forespørsel fra IMDI seg gjeldende)
- Hvilke faktorer mener du kunne bidratt til å gjøre Sandnes kommune bedre rustet til å ta imot flere flyktninger?

Å arbeide med inkludering og integrering av flyktninger

- Hvordan opplever du rammene rundt arbeidet ditt? Hva er bra, og hva kunne eventuelt vært bedre? (For eksempel med tanke på organisatoriske rammer økonomi, ressurser, ledelse, lovverk, organisasjonskultur, tverrsektorielt samarbeid, politisk interesse.)
- Opplever du at det er et større behov for samarbeid på tvers av kommuner (eller andre instanser) enn før?
- Media har den siste tiden vært opptatt av kommunens håndtering av innvandring og integrering, hvordan opplever du dette?

Bruk av planverk

- Hvor godt kjenner du til "plan for inkludering og integrering i Sandnes", og hva har du merket deg med denne?

- I hvilken grad er dette planverket viktig for deg i ditt arbeid?
- Føler du at dette planverket gir en dekkende beskrivelse av utfordringer du møter i din arbeidshverdag?
- Har du merket noen endringer på din arbeidsplass som følge av utarbeidelsen av dette planverket?
- I hvilken grad vil du si at kommuneadministrasjonen - på generelt grunnlag bruker dette planverket i sitt arbeid?