



# Bacheloroppgave

**ADM650 Jus og administrasjon**

**Kommunalt bakkebyråkrati og integrering av flyktninger**

*”Det er nesten slik at jeg føler at jeg lykkes hver dag, fordi denne gruppen her er så takknemlige.”*

**Malene Sæter Bersås og Kine Aarøe Angvik**

**Totalt antall sider inkludert forsiden: 32**

**Molde, 19. Mai 2016**



## Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none"><li>• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.</li><li>• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.</li><li>• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.</li></ul>	<input type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. <a href="#">Universitets- og høgskoleloven</a> §§4-7 og 4-8 og <a href="#">Forskrift om eksamen</a> §§14 og 15.	<input type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiattrollert i Ephorus, se <a href="#">Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver</a>	<input type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens <a href="#">retningslinjer for behandling av saker om fusk</a>	<input type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av <a href="#">kilder og referanser på biblioteket sine nettsider</a>	<input type="checkbox"/>

# Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veiledere: Lisa Hansson og Turid Aarseth

## Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja  nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja  nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja  nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja  nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 19.05.2016

## Forord

Denne oppgaven er skrevet som en avsluttende oppgave på våre to år som bachelorstudenter i jus og administrasjon, ved høgskolen i Molde. Vi var så heldige å få være med og bidra med en liten del av et større forskningsprosjekt ledet av Turid Aarseth og Lisa Hansson som omhandler kommuners håndtering av flyktninger.

Etter en tur til Hellas hvor vi arbeidet frivillig for å ta imot flyktninger som kom båtveien fra Tyrkia til Hellas fikk vi et ønske om å bruke bacheloroppgaven som en mulighet til å se nærmere på teamet flyktninger og integrering.

Vi er så takknemlige for muligheten til det tette samarbeid med våre veiledere og må rette en stor takk til de. Vi setter stor pris på den tilliten vi føler vi fikk ved å få være med.

De to årene som studenter har gått raskt, men har også vært tidvis krevende. Det er derfor også viktig for oss å få rette en takk til våre familier som har bidratt til at vi har fått utfordre oss, og gitt oss uvurderlig støtte, spesielt i oppkjøringen mot innlevering av denne oppgaven. Selv om vi møtte noen utfordringer underveis føler vi nå at vi har nådd målet.

Til Lilly, Henry og Theo. Nå skal mamma være med å leke!

Molde, Mai 2016

Malene og Kine

*Av og til tror vi det vi gjør, bare er en dråpe i havet.*

*Men havet ville vært mindre uten den dråpen.*

*Mor Teresa*

## Sammendrag

Norske kommuner kan selv velge om de vil bosette flyktninger. Introduksjonsloven (2003) gir sentrale føringer, men det finnes et lokalt handlingsrom. Denne oppgaven omhandler hvordan kommunalt ansatte opplever å arbeide med integrering av flyktninger. Oppgaven er basert på kvalitative intervjuer med fire ansatte i en kommune med 6000 innbyggere.

Studien er teoretisk informert av Lipskys forståelse av bakkebyråkratiet. Hovedfunnene utfordrer antakelsene om at bakkebyråkratene opplever uhåndterlige spenninger mellom krav og ressurser. Våre respondenter fremstår som fleksible generalister. De aktiviserer det samlede tilbudet til flyktningene gjennom blant annet å innta bindeleddfunksjonen.

Bakkebyråkratene opplever å lykkes godt i sitt arbeid, men er skuffet over kommunepolitikernes manglende engasjement.

# Innhold

<b>1.0</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.0</b>	<b>Presentasjon av problemstilling og avgrensning .....</b>	<b>1</b>
<b>3.0</b>	<b>Sentrale begreper og institusjoner .....</b>	<b>2</b>
	Integrering: .....	2
	Flyktning: .....	2
	Asylsøker: .....	3
<b>4.0</b>	<b>Teori .....</b>	<b>5</b>
4.1	Offentlige organisasjoner .....	6
4.2	Byråkratiet .....	6
4.3	Bakkebyråkrati .....	8
4.3.1	Skjønnsutøving .....	8
4.3.2	Arbeidsvilkår .....	8
4.3.3	Utfordringer og dilemma .....	9
<b>5.0</b>	<b>Metode og etikk .....</b>	<b>10</b>
5.1	Utvelgelse av respondenter og gjennomføring av intervju .....	11
5.2	Analyse av data .....	12
5.3	Forskningsetikk .....	13
<b>6.0</b>	<b>Analyse og drøfting .....</b>	<b>14</b>
6.1	Den kommunale konteksten for integreringsarbeidet .....	14
6.2	Skjønnsutøving .....	15
6.3	Arbeidsvilkår .....	16
6.4	Utfordringer og dilemma .....	18
<b>7.0</b>	<b>Avslutning .....</b>	<b>19</b>
7.1	Refleksjon rundt styrke og svakheter ved den gjennomførte studien .....	20
7.2	Veien videre .....	21
	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>22</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>24</b>
	Vedlegg 1 - Intervjuguide .....	24

## 1.0 Innledning

Integrering av flyktninger i det norske samfunn er aktuelle tema i media, politikk og blant folk generelt. Innen rammene av faglige perspektiver på offentlige organisasjoner og politikk, representerer integrering av flyktninger også et aktuelt forskningsfelt. Denne oppgaven vil omhandle hvordan en kommune i Midt-Norge håndterer integrering av flyktninger i sin kommune. Vi vil forsøke å identifisere og belyse noen av de utfordringene de som arbeider med flyktninger og integrering møter. Hvordan integreringsarbeidet skal foregå, er både regulert fra staten og delegert til kommunenivå. Feltet må derfor antas å være preget av tosidigheten – eller spenningsforholdet – mellom regelstyring og standardisering på den ene siden og konkretisering innen rammene av kommunens autonomi på den andre.

Introduksjonsloven (2003) utgjør den sentrale juridiske rammen for integreringsarbeidet, og vi er her opptatt av hvordan denne type statlige reguleringer preger det lokale integreringsarbeidet. Hvordan arbeider ansatte i kommunen med ulike integreringstiltak, og hvordan er deres opplevelse av grad av frihet og mulighet til gjøre lokale tilpasninger? Oppgaven er teoretisk informert av Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet (Lipsky 2010). Vårt arbeid er også inspirert av en studie *Integrering av innvandrere er ingen kontorjobb* (Jacobsen 2014) som handler om hvordan små lokalsamfunn kan møte utfordringer i integreringsarbeidet. Et sentralt spørsmål er hvordan de ansatte går «utenfor boksen» for å yte service til innvandrerne. Studien tar for seg Arendal og Lindesnes og viser at lærerne ved voksenopplæringen opplevde svært liten flyt i tjenesteapparatet rundt innvandrerne. Dette førte til at de selv ble bindeledd med en slags knutepunktfunksjon, som for dem opplevdes som altoppslukende. Vi ønsker å se om de ansatte i vår kommune opplever noe av den samme situasjonen.

## 2.0 Presentasjon av problemstilling og avgrensning

Flyktninger er en sårbar gruppe, og trenger et bredt støtteapparat for å best mulig kunne bli integrert i vårt samfunn. Økningen i antall innvandrere som skal bosettes, skaper et større press på kommunenes håndtering av integrering. Utfordringene for kommunene er i en slik situasjon sammensatte og i stadig endring, og i en faglig sammenheng blir det nødvendig å

gjøre noen avgrensinger. Vi ønsker å se nærmere på hvordan den valgte kommunen håndterer gjennomføringen av introduksjonsprogrammet og hvilke utfordringer de møter på i arbeidet. Introduksjonsprogrammet vil bli nærmere presentert til i kapittel 3. Det vektlegges de dilemma og utfordringer som kommunens ansatte opplever. Vi har valgt å se bort i fra arbeidsinnvandrere og asylsøkere, og vil rette fokus mot kommunens arbeid med flyktninger som har fått opphold og skal bosettes.

Problemstillingen kan på denne bakgrunn formuleres som et spørsmål om *hvordan det kommunale integreringsarbeidet fremstår i lys av teorien om bakkebyråkratiet?*

I tillegg til å bosette flyktninger har den studerte kommunen også et asylmottak. Selv om oppgaven i all hovedsak skal handle om flyktninger, er det viktig å påpeke at grensene mellom tiltak rettet mot beboere i asylmottak og de som skal bosettes i kommunen, kan være flytende. Blant annet vil ansvaret i noen tilfeller være samlet hos samme driftsleder.

### **3.0 Sentrale begreper og institusjoner**

Asylsøker og flyktning er to begrep som ofte blandes sammen. Vi vil derfor først presisere sentrale begrep i oppgaven og starter med integreringsbegrepet.

**Integrering:** Ordet integrering kan man finne ulike definisjoner på, og ulike mennesker kan ha ulike oppfatning på hva integrering er og bør være. Man kan se for seg en gruppe mennesker som er en minoritet i et nytt samfunn. Minoritetsgruppene skal få en likestilt plassering i forhold til majoriteten, og må derfor lære seg samfunnets verdier, normer og kultur. Dette synet på integrering er mer liberalt, eller verdipluralistisk fremfor assimilering som fordrer en prosess hvor individene gradvis tilegner seg felleskapets normer til en slik grad at man ikke lenger kan skille normene til individet fra samfunnet (Brochmann 2014).

**Flyktning:** «En flyktning er en person som har flyktet fra sitt hjemland og med rette frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en bestemt sosial gruppe» (FN-sambandet 2016). Man har etter FNs flyktningkonvensjon rett til internasjonal beskyttelse dersom man ikke er trygg i eget



hjemland. I utgangspunktet er det hvert enkelt land sitt ansvar å beskytte sine innbyggere, men flere land i verden gir ikke sine innbyggere den beskyttelsen de har rett til. De som da må flykte over internasjonale grenser for å søke beskyttelse i andre land, skal være beskyttet av flyktningkonvensjonen. Mennesker på flukt i eget land vil ikke formelt regnes til å være beskyttet av konvensjonen. Flyktninger mellom 18 og 55 år kan ha rett til å delta i introduksjonsprogrammet (Regjeringen 2016). En bosatt flyktning har flyktningstatus med opphold på humanitært grunnlag eller kollektiv beskyttelse, som flytter ut av statlig mottak og bosetter seg som ordinær innbygger i en kommune (ibid).

**Asylsøker:** Ifølge nettsidene til UDI er en asylsøker en som har søkt om beskyttelse i Norge, og enda ikke har fått søknaden avgjort. Man får først betegnelsen asylsøker når man har meldt seg for politiet og søker om beskyttelse i landet. Dersom de får endelig avslag på søknaden må de reise ut av landet, får de søknaden innvilget vil de få oppholdstillatelse enten på humanitært grunnlag eller som flyktning (udi 2016b).

Vi ønsker å fokusere på møtet mellom kommunen og flykninger som er bosatt og deltar i introduksjonsprogrammet. Det betyr at oppgaven ikke omfatter kommunens arbeid i forhold til asylanter bosatt i asylmottak<sup>1</sup>.

UDI og IMDI er statlige instanser som danner rammer og gir retningslinjer til kommunenes integreringsarbeid. De presenteres i fortsettelsen for å kunne klargjøre ansvarsforholdet mellom stat og kommune når vi tar for oss temaet integrering.

**UDI:** er en forkortelse på Utlendingsdirektoratet som blant annet har sitt ansvarsfelt innen behandling av søknader fra utlendinger som ønsker å bosette seg i Norge. De har også ansvar for drift av asylmottak (udi 2016a). De er den sentrale offentlige etaten i utlendingsforvaltningen. Deres oppgaver er å legge til rette for ønsket og lovlig innvandring, og se til at de vilkårene som kreves blir oppfylt. I tillegg til ansvar for saksbehandling angående oppholdstillatelse, har de også ansvar for at alle de som søker asyl skal kunne ha tilbud om boplass mens saksbehandlingen foregår. UDI har gjennom et rundskriv (Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2015) gitt alle kommunene i Norge retningslinjer for hvordan introduksjonsloven (2003), og da hvordan introduksjonsprogrammet skal tolkes og gjennomføres.

---

<sup>1</sup> I mange tilfeller er ikke skillet mellom asylanter og bosatte flykninger veldig stort, men vi velger allikevel å ta det med for å kunne belyse forskjellen.

**IMDI:** en forkortelse på Integrerings- og mangfolds direktoratet. De er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. IMDI har som ansvarsfelt å skulle samarbeide med kommuner om bosetting av flyktninger, om norskopplæring, de skal følge opp introduksjonsloven og generelt være et kompetansesenter for å styrke kommunenes kompetanse på integrering og mangfold (imdi.no). På nettsidene til IMDI finner man mye informasjon og tall om bosetting av flyktninger, hvem har rett til hva, plikter og statistikker. Det er særlig IMDI som setter rammene for hvordan integreringsarbeidet i kommunene skal foregå. Et av de mest sentrale målene til IMDI er å bosette flyktninger raskt. Etter en undersøkelse gjort av Riksrevisjonen (Kosmo 2010) ble det oppsummert at IMDI var langt unna målet når det gjaldt å bosette flyktninger. Målet er å bosette flyktninger innen et halvt år.

**Introduksjonsprogrammet:** I rundskriv A-27/2007 fra regjeringen (2008) fremgår forpliktelsene og ansvaret for oppfølging av deltakere som skal gjennomføre en introduksjonsordning, hvorav ansvaret skal ligge hos kommunen og arbeids- og velferdsetaten (heretter NAV). Introduksjonsloven beskriver hvem loven gjelder for og bl.a. hva introduksjonsprogrammet skal inneholde og hvem ansvaret ligger hos for gjennomførelse av ordningen (Introduksjonsloven 2003). Det er hver enkelt kommune sin plikt å sørge for å tilrettelegge til nyankomne innvandrere som kan ha rett til å delta i introduksjonsprogrammet. Hver enkelt kommune skal blant annet:

- Tilrettelegge introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere som kan ha behov for grunnleggende kvalifisering. I tråd med introduksjonsloven omfatter dette kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle planer og administrasjon og utbetaling av stønad.
- Koordinere ulike tiltak med andre etater som f.eks. videregående opplæring med fylkeskommunene, eller ulike arbeidstiltak med NAV.
- Deltakernes deltakelse skal registreres ved gjennomført introduksjonsprogram.
- Sørge for at hver enkelt deltaker får gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Sørge for skriftliggjøring av individuelle planer, og videreformidle dette til NAV, om den enkelte deltakeren ønsker og samtykker i dette.

Loven regulerer hvilke plikter kommunen har overfor flyktningene, men inneholder rom for skjønnsmessige beslutninger. I Introduksjonsloven (2003) §6 presiserer hva den individuelle planen skal inneholde.

#### *§6 Individuell plan*

*Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommende sitt opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende. Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommende sin livssituasjon (Introduksjonsloven 2003).*

Hvordan den individuelle planen skal utformes, velger kommunen selv. Med dette menes at de kan velge om planen skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogrammet, eller om det skal fattes et eget enkeltvedtak. Det er avgjørende at den individuelle planen utarbeides sammen med deltageren for å sikre god kartlegging (Rundskriv Q 20/2015).

Vi ser at det er flere sentrale instanser og lover som regulerer det lokale integreringsarbeidet. Samtidig er det viktig å påpeke at det er kommunene selv som bestemmer hvorvidt de ønsker å bosette flyktninger. Om kommunestyret vedtar å bosette, er det neste skritt å inngå en samarbeidsavtale. Denne avtalen reguleres mellom staten og kommunesektoren ved KS (Kosmo 2010). Når kommunen skal gå i gang med å bosette flyktninger, vil de motta ulike tilskudd fra staten. De største utgiftene vil være i starten, og jo raskere flyktningene blir selvhjulpne, jo bedre blir økonomien i det kommunale integreringsarbeidet.

## **4.0 Teori**

Oppgavens problemstilling og analyse vil være forankret i teorien om bakkebyråkratiet. I dette kapittelet vil vi først redegjøre for noen særtrekk ved offentlig organisasjoner, for

deretter å vise hvordan Lipskys (2010) teori om street level beauracracy gir utgangspunkt og retning til vår analyse og drøfting.

## **4.1 Offentlige organisasjoner**

En organisasjon kan defineres som et kollektiv, bygd opp for å fremme et eller flere formål eller sett av verdier (Berg 2014). Integreringsarbeidet skjer i regi av kommunale organisasjoner og vår kommune er en offentlig organisasjon som skal ivareta ulike oppgaver og mål. En offentlig organisasjon vil skille seg fra en privat organisasjon ved at man i mye større grad vil måtte ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier (Christensen, 2015, 15) En offentlig organisasjon må ivareta demokratiske hensyn, hensyn til fellesskapet og det kreves langt større åpenhet og forutsigbarhet en hva en privat organisasjon vil måtte stille med.

Integreringsarbeidet, gjennom introduksjonsprogrammet skjer i regi av en kommunal organisasjon. En slik organisasjon vil kunne beskrives gjennom generell organisasjonsteori, men vi er først og fremst opptatt av hva som skjer i møtet mellom kommunen og flyktingene, dermed velger vi Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet som vil belyse nettopp dette møtet. Men siden bakkebyråkratene inngår i en større organisatorisk kontekst, har vi behov for å kunne relatere deres erfaringer til byråkratiteoriens forventninger til hvordan arbeid skal utføres.

## **4.2 Byråkratiet**

Begrepet byråkrati viser i organisasjonsteorien til en bestemt organisasjonsform forankret i Max Webers framstilling (Østerud 2014).

Byråkrati er et ord det kan knyttes negative opplevelser til, da byråkrati ofte brukes om hvordan ansatte i det offentlige somler og flytter papir. Assosiasjonene går i retning av stivbenthet og lite tidseffektivt. Max Weber presenterer et rendyrket byråkrati (en idealtipe) med følgende kjennetegn:

- Arbeidsfordelingen er formalisert og avgrenset med gitte ansvarsområder
- Hierarkisk autoritetsstruktur, slik at man til enhver tid skal vite hvem man svarer til og hvem en er underordnet

- Saksbehandlinger er skriftlig, og gjennomføres ved regler og instruksjoner
- Byråkratiet tar ikke personlige hensyn ved beslutninger, men beslutninger tas gjennom regler.
- Arbeidsoppgaver og saksbehandling er standardisert.

Hvorvidt vår kommune er en byråkratisk organisasjon i den forstand, er et åpent spørsmål. Men det er grunn til å anta at regelorientering og avklaring av ansvarsforhold preger store deler av den kommunale virksomheten. Flyktningtjenesten er også en del av et større velferdsbyråkrati (f.eks. koblinger til NAV), og må dermed antas å bli preget av sentrale normer om likebehandling og standardisering. Men hvordan er det å etterleve de byråkratiske kravene i praksis? Ansatte må også ta hensyn til brukeren/klienten og deres medvirkning til egen hverdag (Strømme 2010). Det er grunn til å anta at de i mange saker må basere sine avgjørelser på skjønn fremfor regler og instruksjoner, og man kan se for seg at det kan oppstå konflikter mellom regelstyring og individuell tilpasning.

Standardisering av arbeidsoppgavene og måten å ta avgjørelser på i et byråkrati, gjør at den ansatte vil kunne oppleve ulike dilemma. Johnsen (2005) skriver om hvordan forvaltningen opplevde en bølge på 1990 tallet der service og kvalitet stod i fokus. De som arbeidet innen forvaltningen skulle i mye større grad kopiere det private markedets tankegang innen service, noe som skapte ulike dilemmaer for de som møtte brukerne. Standardisering som et nøkkelpunkt innen den byråkratiske teorien, vil for de som møter flyktningene kunne være i konflikt med å skulle være fleksibel og utøve god service. På en side skal man møte flyktningene i introduksjonsprogrammet som en åpen og engasjert person. Man skal møte de ansikt til ansikt å vurdere hver enkelt, men vurderingene kan tenkes å kollidere med det byråkratiske idealet hvor man som ansatt i forvaltningen skal være regeltro, effektiv og sørge for likebehandling.

Webers byråkratiteori omtales ofte som et ”top down” perspektiv, mens Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet kan ses på som et ”bottom up” perspektiv. Det som skiller bakkebyråkratiet fra det tradisjonelle weberianske byråkratiet er at arbeidet i bakkebyråkratiet i stor grad er preget av skjønn (Grung 2008). Dette vil vi utdype i neste punkt.

### **4.3 Bakkebyråkrati**

Lipsky (2010) sin teori om *Street level bureaucracy*, er på norsk oversatt til *bakkebyråkratiet*. Bakkebyråkratiet er det laveste nivået i en organisasjon (Djupvik 2007). Typiske bakkebyråkrater er politi, sosialarbeidere, lærere og helsearbeidere. I vårt tilfelle vil kommunens ansatte som møter brukerne av introduksjonsprogrammet være bakkebyråkrater. De har ansikt til ansikt relasjon til brukerne og har mulighet til å levere goder og sanksjoner, samtidig som de kan begrense folks liv og muligheter. Bakkebyråkraten kan være i et konstant krysspress mellom organisasjonens mål og krav, og brukers ønsker (Strømme 2010). De kan ha stort handlingsrom til å utføre jobben på sin måte, innenfor de rammer og ressurser som er gitt. På den måten kan vi si at politikken får sitt innhold i møtet mellom bakkebyråkratiet og tjenestemottakerne.

Skjønn, arbeidsvilkår, utfordring og dilemma er aktuelle punkt for bakkebyråkratene, og vi vil i fortsettelsen utype hvert av disse punktene.

#### **4.3.1 Skjønnsutøving**

Et kjennetegn ved bakkebyråkratene er at de utøver skjønn i arbeidet sitt som offentlig ansatte. Ansatte i kommunene vil komme bort i situasjoner hvor de vil kunne møte både administrativt og profesjonell skjønnsutøvelse. Når en utøver administrativt skjønn vil en måtte vurdere om flyktningene som bruker av introduksjonsprogrammet har rett til ulike goder, f.eks. i henhold til introduksjonsloven (2003). I det profesjonelle skjønn kobles ens egne verdier og kompetanse som ligger til grunn fra ens egen profesjon (Djupvik 2007). I mange tilfeller vil de ansatte ta avgjørelser på egen hånd hvor de vil måtte bruke skjønn fremfor regelverk. Dette kan føre til at man fra utsiden vil oppleve at det er mangelfull kontroll ved hva som foregår mellom bakkebyråkrat og bruker, det vil si i vårt tilfelle mellom de som arbeider direkte med flyktningen og flyktningen selv.

#### **4.3.2 Arbeidsvilkår**

Bakkebyråratene vil kunne oppleve konfliktfylte forhold mellom det å skulle tilfredsstillere behov og krav fra brukeren, standarder knyttet til egen profesjon samt organisasjonens krav til hvordan arbeidet skal gjennomføres (Lipsky 2010). Det stilles i likhet med

skjønnsutøvelse, store krav til den ansattes evne til å ta ting på sparket og handle intuitivt. For noen kan dette oppleves vanskelig, mens for andre kan evnen til å arbeide selvstendig gå lettere. Stress og følelsen av aldri få tilfredsstillende alle, kan oppleves som slitsomt og vanskelig. Mangel på ressurser som tid og økt antall flyktninger kan også skape konflikt mellom de normene man innehar når man skal arbeide mot integrering. Beslutningene de ansatte i kommunen skal ta, er i stor grad preget av usikkerhet og kompleksitet. Lipsky (2010) peker også på utfordringene ved mengder av saker og ubalanse mellom antall ansatte og brukere.

Andre arbeidsvilkår som kan oppfattes som vanskelig for den ansatte, kan være opplevelsen av lite personlige ressurser. De kan være nyutdannede med lite erfaring, det kan være ansvarsoppgaver som blir gitt som den ansatte ikke opplever å være kompetent til å håndtere. Man kan se for seg at bakkebyråkratene vil oppleve å ha et krysspress mellom å levere kvalitet og kvantitet. De ansatte i kommunen kan for eksempel ha et ønske om at alle de bosatte flyktningene gjennomfører introduksjonsprogrammet, mens man samtidig ønsker å se hvert menneske og gi de individuell oppfølging, for å lykkes.

### **4.3.3 Utfordringer og dilemma**

I en kvalitativ studie av nyutdannede innen helse- og sosialfag og lærere, beskrives noen utfordringer knyttet til velferdsordningen i Norge (Damsgaard og Eide 2012). Forfatterne peker på hvordan de ansatte i det offentlige får utfordringer som de ikke selv rår over. De opplever utilstrekkelighet og privatiserte nederlag (ibid). Utfordringen omtales som velferdsstatens kapasitetsproblem og handler om at når velferdsstatens effektivitetsutfordringer øker, forsøker man å finne løsninger som skal øke effektivitet og senke de økonomiske utgiftene.

Utfordringene for de som skal gjennomføre introduksjonsprogrammet blir å møte arbeidsoppgavene effektivt og med lave kostnader. Flyktningene kan ha sine individuelle mål, noe som kan skape en større avstand til de som arbeider med introduksjonsprogrammet, og som kan bli dratt mot organisasjonens mål om lav kostnad og høy effektivitet.

En annen utfordring kan knyttes til spørsmål om makt. En som er ansatt i kommunen kan føle avmakt av å være underlagt organisasjonens kontroll. Samtidig vil de i praksis sitte med muligheten for skjønnsutøvelse overfor flyktingene. Her ligger et spenningsforhold mellom å på den ene siden ha autonomi i jobben, men mangler makt til å utføre arbeidet de er tildelt da de selv ikke har kontroll over ressursene som kreves (Lipsky 2010).

Det vi legger til grunn i hva vi mener med utøving av et profesjonelt skjønn, er ikke hvorvidt bakkebyråkratene har formell utdannelse, men heller at de forventes å ha en kompetanse til å fylle rollen som bakkebyråkrat på et bestemt område. Denne kompetansen kan like gjerne være en realkompetanse som en bestemt profesjonsbakgrunn.

Vi har her valgt å trekke ut deler av Michael Lipsky sin teori fra 1980, om bakkebyråkratene. Teorien peker på ulike aspekt som kan gjøre hverdagen til en bakkebyråkrat noe krevende. Slik han presenterer det, har en bakkebyråkrat utilstrekkelige ressurser i forhold til sine arbeidsoppgaver. I tillegg må de finne en balansegang mellom skjønnsutøvelse og tilpasning til regler og systemskapte forventninger.

## **5.0 Metode og etikk**

Vår undersøkelse av hvordan bakkebyråkratene i en kommune arbeider med integrering av flyktinger, er basert på en kvalitativ tilnærming. Den kvalitative metoden gjenkjennes ved at den er intensiv og åpen, det er få enheter som undersøkes og informasjonssamlingen er i liten grad styrt av forskeren på forhånd (Jacobsen 2005). Siden vår problemstilling peker mot et ønske om forståelse av hvordan de som arbeider med integrering opplever ulike sider ved arbeidet, fremstår en åpen og fleksibel tilnærming som egnet.

Vi har valgt å samle data hovedsakelig ved hjelp av kvalitative intervju. Empirien baserer seg på data innsamlet våren 2016. I tillegg til intervjumateriale, vil vi trekke veksler på et notat til kommunestyret, datert til 01.03.2016. Dette notatet er utarbeidet av den administrative ledelsen med innspill fra to av de vi intervjuet. Samtlige av våre respondenter henviste til notatet, og vi opplever at notatet gir en dekkende fremstilling av situasjonen når det gjelder integreringsarbeidet, sett fra den kommunale administrasjonens



utsiktspost. Av hensyn til kommunen vil dette notatet være anonymisert og ikke bli å finne i litteraturlisten.

## **5.1 Utvelgelse av respondenter og gjennomføring av intervju**

Respondentene som ble undersøkt, er valgt ut som del av et større forskningsprosjekt. Rådmannen i den aktuelle kommunen ble kontaktet om mulighetene for å gjennomføre intervju. Etter klarsignal fra rådmannen, tok vi kontakt med fire respondenter vi fant aktuelle for vår undersøkelse. Alle var de positive til å gjennomføre et intervju. Av de fire respondentene var en driftsleder (heretter R1), en var flyktningkonsulent (heretter R2), en programrådgiver (heretter R3) og den siste var kommunalsjef (heretter I1).

R2 og R3 har direkte kontakt med de bosatte flyktingene i kommunen, mens de to andre i mindre grad har direkte kontakt med flyktingene. Ettersom det er en liten kommune med flytende grenser, velger vi å se på tre av fire respondenter som bakkebyråkrater. Begrepet bakkebyråkrat blir her brukt i en vid forstand da arbeidsoppgavene og ansvarsoppgavene på det aktuelle feltet, ikke direkte lar seg plassere i et hierarki.

En av de vi intervjuet kan ikke regnes som bakkebyråkrat i og med at hun er kommunalsjef (I1). Vi velger derfor å kalle henne en informant fremfor en respondent. En respondent har direkte kjennskap til fenomenet som undersøkes, mens en informant ikke representerer fenomenet, men har god kjennskap til det (Jacobsen 2005). I vårt tilfelle blir det derfor riktig å kalle vedkommende for en informant, da hun i sitt arbeid i liten grad har direkte kontakt med flyktinger og praktisk integreringsarbeid.

Intervjuene ble gjennomført av en forskergruppe bestående av en prosjektleder og tre studenter. Alle de fire intervjuene ble gjennomført samme dag og i samme lokale, og ble tatt opp på en båndopptaker. Dette for å enkelt ha tilgang til hvert enkelt intervju når vi skulle skrive drøftelsen i etterkant, men også fordi et åpent personlig intervju betyr at man stor deler av intervjuet har øyekontakt, og da vil det bli en utfordring å få alt ordrett ned på papiret (Jacobsen 2005). Det kunne igjen gjøre at vi risikerte å miste dyrebare funn. På den måten kunne vi også ha den fordel at intervjuet fikk en god flyt, uten avbrytelser fordi vi måtte notere.

Ulempen med båndopptaker kunne vært at respondenten ble hemmet og at intervjuet ble mer kunstig. Vi la merke til at noen av respondentene tenkte godt gjennom det de skulle si før de sa noe, og dette kan ha vært på grunn av båndopptakeren, eller grunnet intervjusituasjonen.

Intervjuguiden var semistrukturert og delt inn i tema og undertema<sup>2</sup>. Vi var innstilt på å være fleksibel under intervjuet og var derfor ikke så opptatt av i hvilken rekkefølge spørsmålene ble stilt. Målet var at respondenten skulle føre samtalen, hvor vi heller kunne komme med oppfølgingsspørsmål. Vi opplevde at respondentene fikk rom for å dele sine vurderinger og erfaringer, og at de som jobbet tett på flyktningene (R2 og R3) gav gode beskrivelser av hvordan arbeidet artet seg, og hvilke utfordringer en stod ovenfor.

Spørsmålene vi stilte var ikke ledende, men vi kan se at noen av oppfølgingsspørsmålene der vi gjentok det respondentene hadde sagt, kan ha gjort at respondenten ønsket å konkretisere mer svaret sitt. Vi kan se at vi gir respondenten rom til å reflektere over det hun har sagt, og på den måten vil vi si at intervjuene ble troverdige.

Jacobsen (2005) betrakter mellom en og en og en halv time som en optimal tidsramme for slike intervju. Blir de kortere må vi konkretisere spørsmålene slik at vi like gjerne kunne brukt et spørreskjema, og blir de lengre blir både intervjuer og intervjuobjekt utslitte. Vi satte av tre kvarter per intervju i vår kommune og i det viste seg å være en fin tidsramme i snitt. Noen intervju brukte vi 40 minutter på, mens noen kom vi opp i en time på. Dette varierte litt hvor mye respondenten hadde og fortelle, og hvor fort vi merket at vi fikk data som tilførte nye opplysninger.

## **5.2 Analyse av data**

Da intervjuene var avsluttet, startet arbeidet med å transkribere. Vi fikk tilsammen førtifem sider transkribert tekst. Vi var så heldige at vi fikk foreta intervjuene på et stille og rolig møterom, men vi opplevde allikevel under transkriberingen at det ble utfordrende å høre hva som ble sagt når rommet ble fylt av latter, i og med at vi satt fem stykker i rommet.

---

<sup>2</sup> Se vedlegg 1, intervjuguide.

Dette gjorde transkriberingen ekstra krevende. Vi valgte å starte transkriberingen allerede samme dag som intervjuene var gjennomført, mens det enda var ferskt i minnet. Med tanke på anonymisering ble lydfilene slettet etter transkriberingen. Faktorer som alder, kjønn, kommune eller arbeidsplass har ikke blitt tatt med i vurderingen av hensyn til respondentens anonymitet. Alle er omtalt som ”hun”.

### **5.3 Forskningsetikk**

Forskningsetikk innebærer å drøfte de mulige konflikter en forsker ofte står ovenfor i vurderingen mellom sitt eget ønske om så fullstendig og god informasjon som mulig, samtidig som man opprettholder respondentens krav på privatliv, integritet og personvern (Jacobsen 2005, 43). Innen forskningsetikken i Norge i dag er det tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forsker og undersøkelsesenheter. Disse kravene er informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt (Jacobsen 2005). Frivillig deltakelse kommer inn under informert samtykke, og er et element som forutsetter at personer er i stand til å vurdere hva deltakelsen innebærer. Det ble gjort avtaler med hver enkelt respondent i forkant av intervjuene. De ble alle informert om hva temaet skulle være, og at de stod helt fritt til å velge om de ville stille opp i et intervju.

Jacobsen (2005) sier at samfunnsvitenskapelige undersøkelser nesten alltid dreier seg om å studere mennesker, og når vi studerer et menneske begår vi et innbrudd i deres liv, enten det gjelder privat eller profesjonelt. Det betyr på mange måter at etiske dilemmaer alltid vil dukke opp og det er viktig å alltid vurdere og klargjøre etiske dilemmaer før man starter en undersøkelse. Dette var en av grunnene til at vi valgte å anonymisere kommunen og respondentene, men også for å ivareta deres taushetsplikt ovenfor de bosatte flyktingene i kommunen. Underveis i prosessen er det også viktig at man vurderer de valg man tar ut i fra etiske prinsipper.

Vi opplyser ikke hvilken kommune vi har undersøkt, men vi antar at respondentene vil kunne gjenkjenne seg og sine utsagn i vårt materiale. Det kan tenkes at det er lettere å innhente informasjon når respondenten opplever konfidensialitet. Et annet aspekt er at man under kvalitative intervju kan oppleve å få sensitiv informasjon, noe som ble et viktig argument i et valg om å anonymisere kommunen.

Det er vanskelig å anonymisere kommunen fullt og helt, da noen kjennetegn må være der for at vi skal kunne danne rammer rundt selve oppgaven og undersøkelsen. Vi har allikevel prøvd å tatt bort kjennetegn som kan gjøre det lettere å gjenkjenne kommunen, som for eksempel kildehenvisninger til hjemmeside og kommunestyrenotat. Det vil bli umulig å gjennomføre gode undersøkelser dersom alle etiske retningslinjer skal oppfylles til en hver tid, og derfor bør kravene heller ses på som idealer (Løchen 1997 sitert i Jacobsen 2005).

## **6.0 Analyse og drøfting**

Dette kapittelet handler om hvordan integreringsarbeidet kan forstås i lys av Lipskys teori av bakkebyråkratiet. Det empiriske grunnlaget er først og fremst fire åpne intervjuer, slik det er gjort rede for i metodekapittelet. I tillegg har vi også med elementer fra notatet til kommunestyret. Vi tar for oss skjønnsutøving, arbeidsvilkår, utfordringer og dilemma som respondentene står ovenfor i hverdagen. Til slutt vil vi presentere hva respondentene syntes de lyktes med, individuelt og i kommunen angående integrering. Vi starter med en presentasjon av den aktuelle kommunens situasjon når det gjelder integreringsarbeidet.

### **6.1 Den kommunale konteksten for integreringsarbeidet**

Kommunen ligger i Midt-Norge og har et folketall på omtrent 6000. I 2013 startet kommunen å bosette flyktninger og har pr 01.03.2016 bosatt over 50 flyktninger. I tillegg er det gjort vedtak om å doble antallet innen 2019.

Administrasjonen i kommunen er organisert i en flat struktur. Formålet med organiseringen er at det skal være korte avstander mellom toppledelsen og tjenesteytere, og mellom ledelse og innbygger. Organiseringa av integreringsarbeidet er kommunens ansvar. Enheten som R1 er leder for, består av ansvarsområder som barnevernstjenesten, helsestasjonstjenesten, voksenopplæringa, PPT, sosiale tjenester for barn samt flyktningtjenesten. I flyktningtjenesten er det per 01.05.2016 to ansatte. Den ene (R2) har arbeidet som flyktningkonsulent siden 2013, den andre (R3) som programrådgiver siden slutten av 2015.

Kommunen har valgt å bosette flyktingene i private boliger, og leier 18 private husværelser. Privat leie ble sett på som en del av integreringen da tanken bak var at det skulle virke positivt å bosette i vanlige norske bomiljø. Noe av ansvarsfeltet til R2 er å ordne med bolig til flyktingene. Andre integreringstiltak er språkkafe og flyktingeguides. Det var planer om å organisere seg slik at næringslivet kunne spille en større rolle når det gjaldt arbeidstrening og språkpraksis.

I notatet til kommunestyret kan vi se at voksenopplæringscenteret går i økonomisk balanse med statlige tilskudd og salg av tjenester. Pr. 2015 brukte kommunen i overkant av 5,5 millioner norske kroner i arbeidet på å bosette flyktinger. Kommunen har på sikt planer om å intensivere integreringsarbeidet med mål om at det kan forhindre økte utgifter for blant annet sosialhjelp.

## 6.2 Skjønnsutøving

Å utøve skjønn innebærer å ta egne avgjørelser på områder der retningslinjene er åpne, uklare eller ufullstendige. For eksempel kan regelverket inneholde ord som «*kan*» eller «*bør*». Så lenge ordet «*skal*» ikke brukes, blir det opptil hver enkelt ansatt å vurdere og vekte ulike hensyn. Informant 1 uttaler seg på følgende måte: «Det er jo veldig mye sånn *bør/kan*, og ikke *skal*.» Her snakker I1 om rundskriv<sup>3</sup> fra UDI som ligger til grunn for hvordan kommunen skal ta i mot og bosette asylsøkere. Skrivet blir nevnt som en rettesnor, men oppleves av informanten å gi hver enkelt ansatt mulighet for skjønnsutøving i arbeidet.

Respondentene i flyktingtjenesten kunne begge fortelle oss at de opplevde stor handlefrihet i jobben sin. R2 strakk seg så langt at hun ordnet med det som hører med av papirarbeid i forhold til NAV og andre tjenesteorgan. Hun forteller: ”Jeg tenker at når du blir bosatt i en kommune så *bør* ikke det første du møter i en kommune være et NAV kontor som deler ut penger til deg. Nei. Så derfor har jeg på en måte tatt den biten, i henhold til NAV sitt lovverk.” Respondentene kunne fortelle oss at de ønsker å være et bindeledd mellom bruker og de andre etatene.

---

<sup>3</sup> UDI har utarbeidet et rundskriv som redegjør for tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter.

Staten gir rammene for hvordan integrering av flyktninger skal foregå. Kommunen gjennomfører integreringen etter rammene fra staten, men med lokal tilpasning. De ansatte har derfor muligheten til å selv påvirke innholdet i tjenestetilbudet, og hvordan en møter flyktningenes behov. Noe er forankret i utdanning og kompetanse, mens noe kommer av livserfaring: «Jeg er kanskje litt løsningsorientert, også har jeg vært selvstendig næringsdrivende hele livet og har vært vant til å løse ting, og kanskje se muligheter.» (R2).

På spørsmål om det er behov for mer standardisering og rutiner, eller om den handlefriheten de ansatte har ved å kunne vurdere hvert enkelt tilfelle er viktig å ivareta, fikk vi følgende svar:

Det er litt vanskelig å svare på, men det jeg av og til ser er at det er behov for at jeg ringer på legesenteret, og ringer for å etterspørre hva er det egentlig dere har avtalt til den timen som han eller hun har hatt. Og da møter jeg jo litt ulike der nede da. Noen gir meg det jeg vil ha, og noen lurer på om jeg har lov til å få vite dette. Så nå har vi ordnet samtykkeskjema der også. Men da handler det om en har fått en ny time, om de er henvist til sykehus osv. For jeg har opplevd at flere kommer opp igjen til meg, uten å vite om de er henvist til sykehus eller ikke (R3).

Respondenten er forholdsvis nyansatt og opplevde det som vanskelig å si noe om dette med rutiner og behovet for standardisering. I dette tilfellet snakker hun om en instans med høy grad av taushetsplikt, legekantoret. Slik hun opplever det, bør en åpne litt for at hun skal kunne gjøre en best mulig jobb, i og med at brukerne ofte ikke kan gjøre seg forstått på grunn av språk. Et forslag til å løse dette dilemmaet var å innføre et samtykkeskjema mellom bruker og legekantoret, som sier at flyktningtjenesten kan få opplysninger om brukerens helsebehov.

### **6.3 Arbeidsvilkår**

Kommunen har bosatt flyktninger siden slutten av 2013. Det kan derfor tenkes at det er en utfordring at arbeidet ikke har pågått så lenge. R1 opplevde at omfanget av de ulike

ansvarsfeltene hadde økt en god del den senere tiden. Denne respondenten opplevde mengden arbeid som utfordrende. R2 bygde opp under dette ved å si: «Mye ansvar, mye jobb, enheten er blitt for stor» Hun fortsatte med å vise til at kapasiteten ikke står i forhold til mangfoldet av oppgaver, og at leder av driftsenheten burde få avgrenset til ansvarsfelt:

NN bør inn å være sjef for voksenopplæringen og flyktningtjenesten punktum. (...) Hun er jo på en måte rektor oppe også, de har jo ingen rektor oppe, det er jo en stor skole med 150 elever. Hvem andre kunne hatt en så stor skole med en 10% stilling som sjef?

Videre uttrykte hun skuffelse over politikernes engasjement: ”Det har vært lagt frem et notat. Den har vært oppe i både formannskapet og kommunestyret. Det har den vært. Og uten særlige kommentarer uten at det var en bra rapport.” (R2).

Den siste tiden har det økt på med asylanter i kommunen og det kan være en årsak til at enheten oppleves som sprengt. Et økende antall asylsøkere betyr ikke at kommunen velger å bosette flere flyktninger, men kan likevel bety økt press på de kommunale tjenestene. Notatet til kommunestyret inneholder også et punkt om at enheten er for stor, og at en vurderer å dele den opp.

Notatet til kommunestyret omtaler introduksjonsprogrammet og utvikling av individuell plan med tema som språk, utdanning, å være foreldre i Norge, hvordan bygge nettverk, ta vare på helsen og hvordan ta vare på boligen. Kommunen legger stor vekt på språkpraksis og hos noen innebar det å kombinere språkpraksis med å være ute på arbeidsplasser 1-2 dager i uken for å få praktisert norsk. Integreringsarbeidet har samlet sett et bredt fokus som inkluderer svært mange virkemidler.

R2 kunne fortelle at de første flyktningene nå har begynt å fullføre det toårige introduksjonsprogrammet, og at flyktningtjenesten har vært i en prøve- og feilefase. Hun opplevde at hun den første tiden satt med oppgaven om å koordinere de bosatte flyktningene alene. Hun gav også uttrykk for at arbeidsvilkårene i den senere tiden har bedret seg, og forklarte på følgende måte: ”Nå begynner jo etter hvert alle å forstå at det å bosette flyktninger er en kommunal oppgave på lik linje med alle andre kommunale oppgaver.” Avslutningsvis kunne hun også legge til at arbeidsvilkårene nå hadde bedret

seg ved at kommunen hadde ansatt R3. Dette gav økte ressurser og mulighet til å ivareta bredden ved behov. R2 og R3 har valgt å dele flyktning-populasjonen mellom seg, uten å spesialisere seg på ulike områder, annet enn at R3 hadde noe mer ansvar vedrørende barnehage og skoler.

## 6.4 utfordringer og dilemma

Utfordringene for bakkebyråkrater kan være mange og uforutsigbare. Lipsky (2010) peker på at bakkebyråkraterne ofte opplever mangel på makt til å utføre arbeidet de er satt til, da de ikke kan kontrollere ressursene. Når en skal arbeide tett med mennesker i sårbare situasjoner, vil dilemmaet mellom hva som er veiledning, og hva som er makt kunne dukke opp. R3 fungerer som en familieveileder innad i flyktningtjenesten, og har dermed god mulighet til å få følge opp som et bindeledd mellom NAV, barnehage og andre etater som krever oppfølging. Hun utdyper:

Noen er tilnærmet selvgående, man trenger bare spørre om de har gjort slik og slik. Det er jo et ønske fra vår side at de skal være pliktoppfyllende ovenfor de andre instansene. Og så ser vi etter hvert at, ok, nå kan vi slippe opp. Dette her går av seg selv. Vi må passe på å ikke overta ansvaret for de helt, for det kan og være litt fristende av og til. At man bare skal ordne opp i alt. Men en må tenke på hva som skal til for at de selv skal greie det (R3).

Rundskrivet fra regjeringen (2008)<sup>4</sup> tillegger kommunen alminnelig veiledningsplikt overfor flyktningene. R2 og R3 var sterke bindeledd mellom flyktningene og kommunale instanser. Flyktningtjenesten fremstår med et stort engasjement og et ønske om at flyktningene skal få en myk start og en god overgang i møte med det offentlige. Samtidig illustrerer innholdet i intervjuene utfordringene mellom å sikre selvstendige og myndiggjorte flyktninger. Et underliggende hensyn som bidrar til at respondentene fra flyktningtjenesten går så aktivt inn som bindeledd til andre etater, synes også å være hensynet til disse etatene. I noen tilfeller vil "bindeleddfunksjonen" bidra til at barnehage, skole, NAV etc. i mindre grad belastes av å skulle forholde seg til flyktningene i en tidlig fase av integreringsprosessen.

---

<sup>4</sup> Rundskriv A-27/2007.



Under intervjuet ble politikernes engasjement omtalt. På spørsmål om kommunens politikere la noen føring for økonomien, fikk vi følgende svar:

Selvfølgelig er det det de er opptatt av (...) Derfor blir det litt frustrerende når de ikke kan lese regnskap og se at faktisk så har bosetting av flyktninger bidratt med et overskudd på 2,4 mill. første året, 1,4 mill. andre året og 3,4 mill. nå det siste året av det vi har fått i integreringstilskudd som vi ikke har brukt, som har gått rett inn i kommunekassen (R2).

Samlet sett synes ikke de ansatte i flyktningetjenesten å være hemmet av trange økonomiske kår. Men i svarene kommer det frem en bekymring for hvorvidt politikerne har nok kunnskap, angående bosettingen av flyktninger og at det bidrar positivt til kommunens økonomi.

## **7.0 Avslutning**

Vår overordnede problemstilling er *hvordan det kommunale integreringsarbeidet fremstår i lys av teorien om bakkebyråkratiet?*. Vi har trukket ut tre element fra Michael Lipsky sin teori om bakkebyråkratene for å belyse denne problemstillingen, og vil avslutningsvis presentere hovedfunn når det gjelder skjønnsutøving, arbeidsvilkår, utfordringer og dilemma.

Samlet sett viser intervjuene at de ansatte opplever at de har stor autonomi i sin hverdag, og at de i stor grad baserer sine avgjørelser på tidligere erfaring og kompetanse. Flere gav uttrykk for at det etter hvert ville bli behov for en nærmere standardisering, men i og med at kommunen bare har tre års erfaring med å bosette flyktninger, vil dette være noe som kommer etter hvert. Rollen som bindeledd mellom flyktningene og andre kommunale etater var sentralt for de ansatte i flyktningtjenesten. Denne rollen ble i liten grad opplevd som problematisk.

Funnene på arbeidsvilkår er at driftsleder og ansatte i flyktningtjenesten opplever at enheten er for stor, noe som ble videre bekreftet i notatet til kommunestyret. Ved å øke

antall stillinger i flyktnings-tjenesten, ble arbeidssituasjonen forbedret, samtidig som en opplevde økning i antall flyktninger som skulle bosettes. Det er lav grad av spesialisering, og de to ansatte fordeler flyktningsgruppen mellom seg. Slik fremstår våre bakkebyråkrater som generalister.

Når det kommer til utfordringer og dilemma, kunne vi se at de ansatte opplevde det som utfordrende at politikerne hadde mangelfull forståelse av økonomien, og ikke var spesielt engasjert i integreringsarbeidet. Hovedbildet er like fullt at våre respondenter opplevde at de lyktes godt i sitt arbeid med flyktingene.

## **7.1 Refleksjon rundt styrke og svakheter ved den gjennomførte studien**

Denne studien er avgrenset til en kommune, tre respondenter og en informant. At kommunen bare har tre års fartstid med integreringsarbeid, samt et begrenset antall ansatte, gjør at studien først og fremst belyser tidlige faser i integreringsarbeidet.

Generaliseringsproblem kan sies å gjelde alle typer kvalitative studier, og i vårt tilfelle er denne svakheten forsøkt redusert ved at arbeidet er teoretisk informert av Lipskys tilnærming. I og med at vi bare har intervjuet fire personer, vil vi ikke kunne få frem hele bildet av det å integrere, og dette er en klar og tydelig svakhet for oppgaven. Denne studien vil derfor ikke gi et fullverdig bilde av hvordan ansatte i kommunen opplever arbeidet med integrering, her kunne vi supplert med intervjuer blant ansatte i for eksempel skole og barnehage.

Det vi anser for å være en styrke i denne studien, er at respondentene vi valgte å intervju gav oss svært åpne og troverdige svar på spørsmålene. Vi opplevde konsistens, da de ulike respondentene ikke motsa hverandre. Informasjonen ble også supplert og støttet av notatet til kommunestyret.

Det kan tenkes at siden teorien er fra 1980, og fra USA vil den ikke vil være helt overførbart til det norske velferdssystemet i 2016. Teorien tegner et bilde av bakkebyråkrater som overarbeidede individer, ofte med opplevelsen av privatiserte nederlag. Våre funn gir et annet bilde. Respondentene beskrev en arbeidssituasjon som opplevdes svært takknemlig. En utdypet dette ved å si: "Det er nesten slik at jeg føler at

jeg lykkes hver dag, fordi denne gruppen her er så takknemlige. Så jeg får mange takk, hver dag.” (R3).

Lipsky mener at det kan oppleves som krevende for den ansatte å skulle håndtere brukerens personlige reaksjoner. Vi fant ikke noe som kunne bygge opp under dette utsagnet, da de vi intervjuet ønsket en tett relasjon til flyktingene fordi det styrket arbeidet med integrering. På den måten kunne de ansatte gi flyktingene en mykere start i møte med det offentlige. Våre funn tyder på at den fleksible bindeleddfunksjonen som preget våre bakkebyråkrater, i liten grad passer i forhold til det bildet Lipsky tegner. Særlig synes våre respondenter å kunne basere sitt arbeid på tillit fra flyktingene og autonomi i valg av løsninger. Slik sett synes den statlige reguleringen og den kommunale konteksten å heller skape muligheter enn begrensninger for pragmatiske løsninger på bakkenivå.

## **7.2 Veien videre**

Vår studie er som nevnt begrenset, og for å belyse relasjonene mellom våre bakkebyråkrater og flyktingene, burde vi ideelt sett også inkludere sistnevnte gruppe: hvordan opplever de møtet med introduksjonsprogrammet og det kommunale bakkebyråkratiet? I tillegg ser vi behovet for å gjøre bredere anlagte studier av kommunens integreringsarbeid, der en i tillegg til bakkebyråkratene også inkluderer administrativ og politisk ledelse.

## Litteraturliste

Arbeids- og sosialdepartementet. 2008. *Samarbeid mellom kommunen og arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Rundskriv nr. A-27/2007. Hentet 08.04.2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/a-272007-samarbeid-mellom-kommunen-og-ar/id508466/>

Berg, Ole T. 2014. *Organisasjon*. Store norske leksikon. Hentet 26.03.2016 fra <https://snl.no/organisasjon>

Brochmann, Grete. 2014. "Integrering". I Store norske leksikon. Hentet 14.03.2016 fra <https://snl.no/integrering>.

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, 2.utg. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, 3.utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Damsgaard, Hilde Larsen og Ketil Eide. 2012. *Utfordringer i velferdsstatens yrker*. Fonteneforskning. Hentet 10.04.2016 fra <http://fonteneforskning.no/?app=NeoDirect&com=15/19493/0/2/c518923bfd>

Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement. 2015. *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv nr. Q 20/2015. Hentet 05.04.2016 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c819df6b69294a49960376d70cdda222/rundskrivq202015pdf.pdf>

Djupvik, Alf Roger og Magne Eikås. 2007. *Organisert velferd: Organisasjonskunnskap for sosionom-, barnevern- og vernepleiestudiet*. Oslo: Det Norske samlaget.

FN-sambandet. 2016. "Hva er en flyktning?". Hentet 15.03.2016 fra <http://www.fn.no/Tema/Flyktninger/Hva-er-en-flyktning>

Forbruker- og administrasjonsdepartementet. 1989. *En ny og bedre organisert stat*. NOU 1989:5. Oslo: Statsministerens kontor. Hentet 10.04.2016 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154719-nou1989-5.pdf>

Grung, Camilla. 2008. *NAV-reformen fra bakkebyråkratens ståsted: En sosiologisk casestudie av ansatte ved et lokalt NAV-kontor og deres erfaringer med NAV-reformen*. Masteroppgave, Universitetet i Bergen, Sosiologisk Institutt. Hentet 08.04.2016 fra <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadervalue1=Content-Disposition%3A%2Fattachment%3B+filename%3DCamillaGrungmaster2008.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1274460414236&ssbinary=true>

Introduksjonsloven. 2003. *Lov av 04. Juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere*. Hentet 08.04.2016 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80?q=introduksjonsloven>

Regjeringen.no. 2016. Introduksjonsprogram. Hentet 22.04.2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/asylsituasjonen/integrering/introduksjonslov-og-arbeid/introduksjonsprogram/id2343472/>

Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 2.utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jacobsen, Siw Ellen. 2014. ”Integrering av innvandrere er ikke en kontorjobb”. Hentet 31.03.2016 fra <http://forskning.no/innvandring-sosiale-relasjoner-velferdsstat/2014/06/integrering-av-innvandrere-er-ikke-en-kontorjobb>

Johnsen, Hans Chr. Garmann. 2005. *Fra forvaltning til dialog: Strategi for å bedre tjenestekvalitet i offentlige virksomheter gjennom brukermedvirkning og dialog*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Kosmo, Jørgen. 2010. *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Riksrevisjonen. Hentet 26.04.2016 fra [https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2010-2011/Dokument\\_3\\_3\\_2010\\_2011.pdf](https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2010-2011/Dokument_3_3_2010_2011.pdf)

Lipsky, Michael. 2010. *Street-level byreaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Strømme, Synnøve. 2010. *Brukermedvirkning i sosialtjenesten: En kvalitativ studie av hvilke muligheter og begrensninger der er for brukermedvirkning i praksis sett i lys av de ansatte*. Masteroppgave, Høgskolen i Lillehammer. Hentet 10.04.2016 fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/145095/Masteroppgave%20S%20Strømme%20vår%202010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

UDI. 2016a. ”Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?” Hentet 10.05.2016 fra <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjør-hva-i-utlendingsforvaltningen/>

UDI. 2016b. ”Ord og begreper” Hentet 10.05.2016 fra <https://www.udi.no/ord-og-begreper/asylsoker/>

Utlendingsdirektoratet. 2011. ”Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter”. Rundskriv nr. 2011-25. Hentet 24.04.2016 <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-025/>

Østerud, Øyvind. 2014. *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*, 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

## Vedlegg

### Vedlegg 1 - Intervjuguide

#### Intervjuguide

##### **BAKGRUNN KOMMUNE – STILLING INFORMANT**

Vi fyller inn åpen tilgjengelig informasjon om kommune og stilling til informant i hvert enkelt intervju.

Still (der det passer) spørsmål om **hvorfor** en arbeider med mottak/håndtering (selvvalgt, pålagt, annet)

##### **ORGANISERING OG BEMANNING**

Trenger ikke spørre alle de samme «faktaspørsmålene», men denne type spørsmål vil ofte være en forutsetning for å få vurderingene av organisasjonsformene.

##### **FØLGENDE SPØRSMÅL HANDLER OM HVORDAN MOTTAK/HÅNDTERING AV FLYKTNINGER/ASYLANTER ER ORGANISERT – OG OM EKSISTERENDE ORGANISERING OPPLEVES HENSIKTSMESSIG**

<b>Beskriv kort hovedtrekk ved dagens organisering. For Vestnes også relasjon til privat driver av flyktningmottak. Hvor mye er formalisert? Grad av sentralisering/desentralisering.</b>	
<b>Har mottak/håndtering ført til endringer i kommunens organisasjonsstruktur?</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Antall nivå</li><li>- Nye stillinger på sentralt administrativt nivå?</li><li>- Nye stillinger på operativt nivå?</li></ul>	
<b>Har mottak/håndtering ført til endringer i ansvars-/arbeidsdeling mellom enheter/avdelinger?</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Samarbeid internt</li><li>- Samarbeid eksternt</li></ul>	
<b>Har mottak/håndtering ført til endringer i tjenestetilbud?</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Kompetanse</li><li>- Kapasitet/ressurser</li><li>- Nye enheter/nye</li></ul>	

<b>stillinger?</b>	
<p><b>Hva tenker du om årsakene til at (hvorfor) kommunen har den organiseringen/bemanningen den har på dette området?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Staten?</li> <li>- Private aktører</li> <li>- Inspirasjon fra andre kommuner/KS?</li> <li>- Enkeltpersoners engasjement?</li> <li>- Tilfeldig?</li> <li>- Stiavhengig?</li> </ul>	
<p><b>I hvilken grad er kommunen org. på en hensiktsmessig måte i forhold til å håndtere</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asylmottak</li> <li>- Integreringsarbeidet</li> </ul> <p><b>Hva kunne du tenkt deg annerledes? Begrunn.</b></p>	

#### **INNHOOLD OG VERDIGRUNNLAG**

Spørsmålene dreier seg både om arbeidsoppgaver/prioriteringer, og om hvordan meninger/verdier knyttes til måten en arbeider på. Her må spørsmålene tilpasses den enkelte.

#### **DE NESTE SPØRSMÅLENE GJELDER INNHOLEDEN I ARBEIDET MED MOTTAK/HÅNDTERING**

<p><b>Hva vil du si karakteriserer arbeidet med mottak/håndtering i din kommune?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overordnede mål, planer, verdier?</li> <li>- Lokalt engasjement – frivillige organisasjoner, nærings- og samfunnsliv</li> <li>- Politisk engasjement?</li> <li>- Økonomiske motiver?</li> </ul>	
<b>Gi en beskrivelse av innholdet i ditt arbeid med</b>	

<b>mottak/håndtering</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Alene/team</b></li> <li>- <b>Handlefrihet</b></li> <li>- <b>Regelstyring (stat – kommune)</b></li> <li>- <b>Spesialist – generalist</b></li> </ul>	
<b>Hvordan vil du beskrive relasjonen til flyktninger/asylanter</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Dilemmaer?</b></li> <li>- <b>Særlige utfordringer?</b></li> <li>- <b>Når opplever du at arbeidet lykkes?</b></li> </ul>	

