

Flyktningtjeneste i og utenfor Nav: Hvordan påvirker organisering av kommunale tjenester for arbeidet med integrering?

Eksempler fra høye ankomster av ukrainske flyktninger til Norge i perioden 2022-2025.

Johanne Birkelund Torheim

Masteroppgave i samfunnsgeografi

60 studiepoeng

Antall ord: 24 377

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Våren 2025



Sammendrag

I lys av Russlands invasjon av Ukraina i februar 2022 har Norge tatt imot rekordmange flyktninger. I denne forbindelse har kommuner, fylkeskommuner og staten jobbet sammen for å imøtekomme behovene dette har medført. Denne studien vil belyse om *kommunenes organisering* har noe å si for integreringsarbeidet som foregår i førstelinja, i en kontekst av høye ankomster av ukrainske flyktninger. Oppgaven er en casestudie, og tar for seg to kommuner i Akershus fylke med ulik organisering av flyktningtjenesten: Nordre Follo kommune som har tjenesten utenfor Nav og Frogn kommune som har tjenesten i Nav. Oppgaven bygger på en kvalitativ metode og benytter semistrukturerte intervjuer med ansatte som hovedkilde til empiri, supplert med dokumentanalyse av lokale og nasjonale styringsdokumenter.

Bakgrunnen for oppgaven viser til historisk utvikling av integreringsfeltet, politiske føringer og kommunenes handlingsrom når det kommer til organisering av sine tjenester. Oppgaven drøftes i lys av relevante teorier, og på bakgrunn av egen arbeidserfaring i en kommunal flyktningtjeneste. Analysen er strukturert tematisk, og identifiserer tre sentrale dimensjoner som preger integreringsarbeidet: 1) spenning mellom forvaltningsnivåer 2) midlertidighet og 3) organisasjonsstruktur og rolleforståelse. Målet med oppgaven er et bidrag til kommunenes kunnskapsgrunnlag i prosesser som omhandler organisering av flyktningtjenesten.

Oppgaven har ikke som formål å komme frem til et fasitsvar angående foretrukket organisering for kommunene, men heller å vise nyanser og ulike dynamikker ved to ulike former for organisering. Lokale forhold må alltid tas høyde for ved en eventuell omorganisering av kommunale tjenester. Funnene mine viser at organisasjonsmodell kan ha betydning for hvordan kommunene arbeider med integrering i praksis, men at det må sees i sammenheng med andre faktorer som blant annet geografisk beliggenhet og økonomi.

Forord

Etter å ha vært ansatt i to og et halvt år, både som programrådgiver og fagansvarlig i flyktningtjenesten i Gran og Lunner kommune, har jeg fått en interesse og nysgjerrighet knyttet til kommunal organisering av arbeidet med flyktninger. I en kontekst av høye ankomster av ukrainske flyktninger til Norge de siste tre årene, så har det i en samfunnsgeografisk kontekst vært svært interessant å undersøke nærmere.

Oppgaven min er et produkt av egen arbeidserfaring plassert innen samfunnsgeografiens rammer. Jeg har hatt mange gode hjelpere på min vei: først og fremst vil jeg takke mine informanter i Nordre Follo og Frogn kommune, for all informasjon de har delt og tiden de har brukt. Jeg vil også takke min veileder Grete Brochmann – det har vært stor stas for meg å ha en veileder med så sterk faglig tyngde innen integreringsfagfeltet: takk for veldig givende veiledninger, gode diskusjoner og tilbakemeldinger. Videre må jeg få takke Kommunesektorens organisasjon (KS) for masterstipend, og By- og regionsforskningsinstituttet (NIBR) ved spesielt Kristian Tronstad for kontorplass, og tilgang på mange dyktige forskere innen fagfeltet.

En spesiell takk rekkes også til felles samfunnsgeograf og tidligere arbeidsgiver: enhetsleder ved flyktningtjenesten i Gran og Lunner kommune, Tonje B. Sommerset. Takk for all tilrettelegging og heiarop under master, dette hadde ikke gått uten en sjef som deg.

Videre må jeg også få takke til min fine familie og venner: Mamma, Helge, Anja, Gjermund og Vilde – dere gjør meg modig, og jeg hadde aldri klart å gjennomføre masteren uten deres tilstedeværelse og bistand i hverdagen. Gode venner – dere vet hvem dere er, ingen nevnt, ingen glemt.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Problemstilling.....	2
1.2	Disposisjon av oppgaven.....	3
2	BAKGRUNN	4
2.1	Kommunal organisering i Norge	7
2.1.1	Fra nasjonale føringer til lokal praksis.....	9
2.2	Politiske føringer	13
2.2.1	Endringer i utlendingsloven.....	14
2.2.2	Endringer i integreringsloven	15
2.2.3	Andre relevante lovendringer	15
2.3	Romlige dimensjoner av integrering	16
3	TEORI	19
3.1	Organisasjonsteori	19
3.1.1	Formell organisasjonsstruktur.....	20
3.1.2	Endring.....	21
3.2	Førstelinjebyråkratene.....	22
3.2.1	Ressursutfordringer.....	23
3.2.2	Maktforholdet mellom ansatte og klienter.....	23
3.3	Velferdsgeografi og ulikhet	25
3.3.1	Skala.....	27
3.3.2	Økonomi og tilskuddsordninger	29
4	METODE OG METODOLOGI	31
4.1	Kvalitativ metode: tematisk analyse.....	31
4.2	Datainnsamling	34
4.2.1	Dokumentanalyse.....	34
4.2.2	Valg av case kommuner	34
4.2.3	Intervjusituasjon.....	35
4.2.4	Deltakende observasjon	36
4.3	Etiske hensyn og egen posisjon i prosjektet	37
4.3.1	Posisjonalitet: tidligere arbeidsforhold	37
4.3.2	Bruk av kunstig intelligens	39
4.3.3	Etiske hensyn: lydopptak og transkribering.....	39
5	CASEKOMMUNER: NORDRE FOLLO OG FROGN.....	41
5.1	Oversikt over kommunal organisering i Akershus fylkeskommune	43

5.2	Frogn kommune	45
5.3	Nordre Follo kommune	46
6	ANALYSE OG DISKUSJON	48
6.1	Spenning mellom forvaltningsnivåer	48
6.1.1	Tolkning og endring av lovverk i Frogn kommune	48
6.1.2	Tolkning og endring av lovverk i Nordre Follo kommune	50
6.1.3	Byråkrati i Nordre Follo kommune	51
6.1.4	Byråkrati i Frogn kommune	53
6.1.5	Samhandling med fylkeskommunen i Frogn kommune og Nordre Follo kommune	54
6.2	Midlertidighet	56
6.2.1	Midlertidighet i Frogn kommune	57
6.2.2	Midlertidighet i Nordre Follo kommune	58
6.3	Organisasjonsstruktur og rolleforståelse i Frogn og Nordre Follo	59
6.3.1	«Ulempene er egentlig at det er ulike organiseringer i Norge»	59
6.3.2	Personavhengighet innad i Nav-systemet	62
6.3.3	Kapasitetsutfordringer i Frogn kommune og Nordre Follo kommune	64
6.4	Argumenter for ulik organisering	66
7	KONKLUSJON	71
7.1	Videre relevans	72
8	LITTERATURLISTE	73
	VEDLEGG	79

Liste over figurer og tabeller:

Figur 1: Nivåinndeling i integreringsarbeidet (IMDi, 2025)	10
Figur 2: Koordinering i integreringsarbeidet (IMDi, 2025)	10
Figur 3: Skala (Jordhus-Lier & Stokke, 2017 s. 52)	27
Figur 4: Forvaltningsnivåer i integreringsarbeidet (Egen utarbeidet figur)	28
Figur 5: Kart over Akershus fylkeskommune (Akershus fylkeskommune, 2025).	41
Figur 6: Statistikk og nøkkeltall (IMDi, 2025)	44
Figur 7: Statistikk og nøkkeltall (IMDi, 2025)	45
Tabell 1: Egen utarbeidet tabell	44
Tabell 2: Egen utarbeidet tabell	68

1 Innledning

Siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022 har Norge tatt imot et betydelig antall flyktninger fra Ukraina, nærmere 100 000 i starten av 2025 (Utlendingsdirektoratet, 2025). Dette er det høyeste antallet flyktninger Norge har tatt imot på så kort tid noensinne. Kommune-Norge har utvidet sine tjenester og Nav har tilpasset sine arbeidsmetoder. Statlige instanser som Utlendingsdirektoratet (UDI) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har omstilt seg for å møte behovene til en ny flyktninggruppe. Siden 2022 har UDI og IMDi kontinuerlig arbeidet for å tilrettelegge for fylker og kommuner, blant annet gjennom endringer i både utlendingsloven og integreringsloven (Eget arbeid, 2024).

Før krigen i Ukraina, i 2021 ble det innført en ny integreringslov i Norge (Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid, LOV-2020-11-06-127). «... Loven har som formål å integrere utlendinger i det norske samfunnet gjennom å legge til rette for at de får gode norskkunnskaper og kunnskap om norsk samfunnsliv. Et tilleggsformål er å bidra til at innvandrere blir økonomiske selvstendige» (Integreringsloven, 2024). Endringene i integreringsloven og utlendingsloven har ført til at kommune-Norge de siste tre årene har stått i en unntakssituasjon av høye ankomster av flyktninger. Endringene handler først og fremst om ukrainske flyktningers rettigheter til opphold i Norge, innskrenking og tilgang på økonomiske stønader og et økt fokus på arbeidsretting i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet er en ordning som gjelder flyktninger mellom 18 og 55 år og har som mål å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og kvalifisering til arbeid eller utdanning (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024).

I Norge kan kommunene selv bestemme hvordan de organiserer arbeidet med flyktninger. De mest vanlige løsningene på ulike organiseringsformer er enten a) en egen kommunal flyktningtjeneste, b) et interkommunalt samarbeid, c) en flyktningtjeneste samorganisert med voksenopplæring/læringssenter, eller d) en flyktningtjeneste underlagt Nav. I min masteroppgave ønsker jeg å undersøke alternativ a) egen kommunal flyktningtjeneste og d) en flyktningtjeneste underlagt Nav, og hvordan disse to formene for organisering påvirker arbeidet med integrering. Bakgrunnen for min interesse og nysgjerrighet knyttet til problemstillingen har jeg fra egen arbeidserfaring i en kommunal flyktningtjeneste. I mange tilfeller gjennom de siste årene har spørsmålet om organisering dukket opp i ulike konferanser, samarbeidsmøter og andre arenaer hvor kommunene samles. Gjentatte ganger opplevde jeg selv å bli spurt hvor mange flyktninger kommunen jeg jobbet i skulle bosette,

og hvordan vi var organisert. På bakgrunn av dette har jeg over en lengre periode undret på hvorvidt organisering har noe å si for integreringen av flyktninger eller ikke. Min oppfatning er at mange kommuner lener seg på organiseringen, og at det oftest brukes som én faktor i sammenligning med andre kommuner. Dette har fått meg til å gjentatte ganger stille spørsmål hvilken betydning organisering har å si, for arbeidet som gjøres rundt om i de norske kommuner.

1.1 Problemstilling

Det finnes tidligere forskning på organiseringsform av integreringstjenestene i kommunene. Forskningssjef, Kristian Tronstad ved By- og regionsforskningsinstituttet (NIBR), stilte spørsmålet *Hva betyr organiseringen for overgang til arbeid og utdanning?* i sin rapport tilbake i 2015. Her var formålet å se på hvordan kommunene utnytter handlingsrommet med hensyn til organisering, og hvordan det påvirker deltakernes resultater (Tronstad, 2015). Analysen er snart 10 år gammel, og det er derfor nærliggende å anta at situasjonen per dags dato kan være annerledes. På bakgrunn av nytt lovverk og med rekordhøye ankomster av flyktninger til Norge de siste tre årene, er det derfor aktuelt å igjen trekke frem organiseringsform som en relevant variabel i det kommunale arbeidet med integrering av flyktninger.

Problemstillingen for min masteroppgave er derfor formulert med utgangspunkt i en analyse av Nordre Follo kommune som har flyktningtjenesten organisert utenfor Nav, og Frogn kommune som har flyktningtjenesten organisert innad i Nav. Videre tar jeg utgangspunkt i situasjonen slik den har vært de siste tre årene, med rekordhøye ankomster av ukrainske flyktninger til Norge. På bakgrunn av dette ønsker jeg å vise til nyanser og ulike dynamikker ved to forskjellige organiseringsformer, og om dette påvirker arbeidet med integrering i to norske kommuner.

Min problemstilling er derfor formulert: *Flyktningtjeneste i og utenfor Nav: Hvordan påvirker organiseringen av kommunale tjenester for integreringen? Eksempler fra høye ankomster av ukrainske flyktninger til Norge i perioden 2022 – 2025.*

Relevante forskningsspørsmål som belyser min problemstilling nærmere:

- a) Hvordan påvirker kommunens størrelse og ressurser organiseringen av flyktningarbeidet?

- b) Hvordan påvirker samarbeidet mellom Nav, kommunale tjenester og frivillige aktører integreringsarbeidet?
- c) Hvordan påvirker de statlige føringene for lokale tilpasninger i flyktningarbeidet?
- d) Hvordan har kommuner tilpasset sin organisering av integreringstjenestene for å håndtere høye ankomster av ukrainske flyktninger?

Underspørsmålene bryter ned problemstillingen, og sikrer en grundig analyse i en samfunnsgeografisk kontekst, ettersom organisering av kommunalt flyktningarbeid er et relativt bredt tema.

1.2 Disposisjon av oppgaven

Oppgaven er strukturert som følger: kapittel to er en bakgrunnsdel med historisk kontekst som ser nærmere på hvordan integreringen har utviklet seg i takt med endringer i verden, i tillegg til at den tar for seg kommunal organisering i Norge, og endringer i relevant lovverk. Kapittel tre tar for seg det teoretiske rammeverket jeg har brukt, og viser hvordan organisasjonsteori, førstelinjebyråkrati og velferdsgeografi er gode rammeverk for å aktualisere problemstillingen min. I kapittel fire blir det presentert metode- og metodologiske valg, samt detaljer om hvordan jeg har gjennomført datainnsamlingen i de to casekommunene. Kapittel fem presenterer casekommunene. I kapittel seks, analyse og diskusjon, diskuterer jeg og drøfter funnene mine sett i lys av problemstillingen og de teoretiske perspektivene. Kapittel syv er konklusjon med en oppsummering og konkludering på bakgrunn av de øvrige kapitlene, i tillegg til at jeg viser til videre relevans for temaet i oppgaven.

2 Bakgrunn

Brochmann-utvalget er en betegnelse på to norske offentlige utvalg ledet av professor Grete Brochmann. NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*, og NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit – langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, er kanskje to av de viktigste utvalgene som ble nedsatt i perioden 2000-2020 (Aspøy & Berg, 2023). Innenfor integreringsfeltet har utvalgene blitt en sentral kunnskapsbase for hvordan kommunene jobber praktisk med integrering. En sentral analyse fra utvalgene viser blant annet at høy yrkesdeltakelse blant innvandrere øker statens inntekter gjennom skattene, men også at velferdsytelsene reduseres når mange er i arbeid:

«Den norske velferdsmodellen er både en ressurs og et problem når det gjelder integrasjon av innvandrere og etterkommere. Modellen er sårbar overfor høy innvandring av voksne mennesker med lave kvalifikasjoner [...] Hvis det norske samfunnet ikke lykkes bedre med integreringen av innvandrere og flyktninger fra land utenfor Europa, er det risiko for økende økonomisk ulikhet kan spille sammen med kulturelle forskjeller og svekke grunnlaget for samhørighet, tillit og samfunnsmodellens legitimitet» (NOU 2017:2 s.11).

Under sommeren og høsten 2015 ble det norske innvandringsregimet satt under akutt press som følge av den omfattende tilstrømningen av asylsøkere og flyktninger (NOU, 2017:2). Det året ble Norge et av de største europeiske mottakerlandene, sett i forhold til folketall, med over 31 000 asylsøkere i 2015. Dette har igjen vist seg å være tilfellet de siste tre årene, med nærmere 100 000 ukrainske flyktninger som har kommet til Norge. Tilbake i 2015 ble det også satt inn krisetiltak, og i Norge ble det blant annet utnevnt et offentlig utvalg (Brochmann 2-utvalget). Utvalget skulle utrede konsekvenser av utviklingen for samfunnsøkonomien, for integrasjonsskapasiteten og for videreutvikling av tillit og samhold i samfunnet (NOU, 2017:2). Utvalget tok utgangspunkt i de sentrale institusjonene, slik de var oppbygget den gangen, og så på hva som skjedde når de ble satt under betydelig press. Det er dermed interessant å kunne se på hvilke anbefalinger som ble gjort da, og i hvilken grad det var politisk vilje til å følge opp dette.

Utviklingen av innvandringspolitikk og utlendingslovgivning i Norge må sees i sammenheng med den øvrige samfunnsutviklingen og med internasjonale forhold:

«På forskjellige måter og i ulike perioder har en rekke faktorer hatt betydning for utformingen av politikk og lovgivning, blant annet: økonomi og arbeidsmarked, krig og konflikt, andre staters politikk og internasjonalt samarbeid, klasseforhold og sosiale spenninger,

sosialpolitikk og velferdsordninger, ideologi og holdninger og faktisk inn- og utvandring.»
(NOU 2011:7 s.67).

Politikkfeltet for innvandring og migrasjon har altså utviklet seg gradvis og over tid. Eksempelvis kan utformingen av utlendingslovgivningen slik vi kjenner den i dag, spores tilbake til 1901 (NOU 2011:7). Historisk så har Norge relativt sett vært et etnisk og kulturelt homogent land. I 1967 var det registrert 400 sysselsatte innbyggere fra Afrika og Asia i hele Norge (Brochmann & Hagelund, 2010). Videre på 1960 og 1970-tallet kom arbeidsinnvandrere fra Pakistan og middelhavslandene. Deretter kom familiene deres, og senere et mer betydelig antall flyktninger fra land som Chile, Vietnam, Iran, Irak, Somalia og Afghanistan (Brochmann & Hagelund, 2010). På starten av 1970-tallet ble det innført innvandringsregulering i Norge. Det var særlig tre faktorer som bidro til å forklare innvandringsreguleringen: økonomiske konjunkturer, velferdsstatlige bekymringer og læring fra andre innvandringsland i Europa. I Norge dreide det seg først og fremst om arbeidsløshet blant innvandrere, sosiale problemer, dårlige boforhold og kulturelle konflikter (Brochmann & Hagelund, 2010). Norge fulgte dermed Europa og innførte restriksjoner for innvandring.

En stor endring i norsk migrasjonsmønster skjedde i 2004 da Norge utvidet reglene for fri bevegelighet av arbeidstakere, som ga EU/EØS-borgere rett til å oppholde seg i et annet EU/EØS-land i inntil seks måneder for å søke arbeid (Prop.3 (2003-2004) s.10). Dette er også kjent som EU-utvidelsen, og det førte til at arbeidsinnvandringen til Norge økte betraktelig, spesielt med innvandrere fra Polen og Litauen. Per 01.01.2009 bestod innvandrerbefolkningen¹ totalt av 508 000 personer, mens det i 2025, 16 år senere er 965 113 personer (Brochmann & Hagelund, 2010, Statistisk sentralbyrå, 2025).

At arbeid er nøkkelen til integrering, har vært mantraet i politisk debatt siden 1980-tallet. En levekårsundersøkelse blant flyktninger i Oslo fra 1990-tallet poengterte dette med tittelen «Skaff meg en jobb!». På 1990-tallet var den registrerte arbeidsledigheten på 2,2 prosent for innvandrere mot 1,8 i arbeidsstyrken totalt. Allerede i 1992 økte dette til henholdsvis 10,7 prosent mot 4,9 prosent (Brochmann & Hagelund, 2010).

¹ Med innvandrerbefolkningen menes det her ikke bare flyktninger, men også arbeidsinnvandrere og øvrige innvandrere.

Innføringen av introduksjonsordningen

Samme år som EU-utvidelsen, i 2004, ble det innført en introduksjonsordning for nyankomne flyktninger. Ordningen omfattet både introduksjonsprogrammet og introduksjonsstøtten. Ordningen var hjemlet i lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), og skulle bidra til å integrere nyankomne flyktninger og deres familiemedlemmer i Norge. Loven hadde som formål å styrke nyankomne flyktningers mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet samt sikre deres økonomiske selvstendighet (Introduksjonsloven, 2024). I 2021 trådte integreringsloven (Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid) i kraft og avløste den tidligere introduksjonsloven. Integreringsloven ble innført som en del av en større integreringsreform for å sørge for at innvandrere ikke faller utenfor det norske yrkes- og samfunnslivet. Den videreførte tidligere regler innen introduksjonsprogrammet, men fikk også klarere regler om ansvaret for integreringsarbeidet. I tillegg ble det en mer målrettet kvalifiseringsordning for å flere innvandrere ut i yrkeslivet (Integreringsloven, 2024).

Hva mener vi egentlig når vi snakker om integrering?

I de fleste sammenhenger hvor det er snakk om innvandrere, flyktninger, familiegjennforente, arbeidsinnvandrere eller enslige mindreårige så vil ordet integrering dukke opp. Mange lurer på hvordan det går med de som har innvandret, og hvordan deres innvandring har påvirket det norske storsamfunnet (Gullikstad, Kristensen & Sætermo, 2021). Ordet integrering er et svært hyppig benyttet ord, i politikk, offentlig debatt, dagligspråk og i forskning. Avhengig av hvem som utaler seg, og i hvilken kontekst, kan innholdet som tillegges integreringsbegrepet være forskjellig (Gullikstad, Kristensen & Sætermo, 2021). Selv om integreringsbegrepet hevdes å fungere godt i politiske sammenhenger, og for folk flest, så har det også blitt mye omdiskutert, kritisert og enkelte ganger også avvist helt av enkelte forskere (Gullikstad, Kristensen & Sætermo, 2021). I sosiologisk teori er integrering et nøkkelbegrep, og det brukes for å forklare hvordan enkelte deler eller komponenter i et sosialt system inngår i en helhet. Et sosialt system kan være alt fra en organisasjon, en stat eller en sosial gruppe. Det som er felles for et sosialt system, er at det er de menneskelige aktørene som står sentralt, og som forholder seg til hverandre og til helheten (Brochmann, 2025). Sett i sammenheng med den økte innvandringen Norge har opplevd siden 1970-tallet, har begrepet integrering med tiden blitt knyttet til innvandring (Brochmann, 2025). «Samfunnsmessig integrasjon av nye

minoriteter har blitt et politisk mål. Det har gitt økt debatt om *hva* integrasjon innebærer og *hvordan* det skal foregå» (Brochmann, 2025 avsn.1).

2.1 Kommunal organisering i Norge

Statens styringskapasitet og legitimitet avhenger av hvordan styringsinstitusjonene i kommunene og fylkeskommunene er organisert. Norge er et langstrakt land, og nasjonale styringsimpulser skal nå de mer avsidesliggende områdene også (Christensen, Egeberg, Lægneid & Aars, 2021). Samtidig er det en sentral verdi at lokalsamfunn og regioner skal ha mulighet til selvstyre og til å tilpasse nasjonale politiske tiltak til sin lokale virkelighet (Christensen m.fl., 2021). Sammenlignende analyser av kommunesystemer i europeiske land plasserer vanligvis Norge i den nordeuropeiske gruppen, sammen med de øvrige nordiske landene. Felles for disse landene er at selvstyreinstitusjoner på lokalt nivå har ansvar for et bredt spekter av funksjoner, samtidig som kommunene har en relativt høy grad av autonomi fra sentralstylingen (Christensen m.fl., 2021).

I Norge gjelder prinsippet om negativt avgrenset kompetanse: i tillegg til lovpålagte oppgaver kan kommunene ta på seg andre oppgaver, så lenge disse ikke er forbeholdt andre styringsnivåer gjennom lov (Christensen m.fl., 2021). Historisk har dette prinsippet vært avgjørende, ikke bare for utviklingen av kommuneinstitusjonen som sådan, men også for velferdsstaten. Historikeren Tore Grønlie introduserte begrepet "velferdskommune" for å beskrive hvordan velferdsordninger ofte ble etablert lokalt før staten tok ansvar for tilsvarende ordninger på nasjonalt nivå. Kommunene fungerte dermed som 'velferdspionerer' (Christensen m.fl., 2021). På denne måten har lokale myndigheter hatt en viktig reformpolitisk rolle, både som innovatører i offentlig oppgaveløsning, men også som utviklere av nye organisasjonsmodeller i offentlig sektor (Christensen m.fl., 2021).

Det er vanlig å skille mellom tre hovedgrupper av kommunale oppgaver. For det første har kommunene en omfattende tjenesteytende funksjon, der velferdsoppgavene utgjør det klart største ansvarsområdet. For det andre har kommunene forvaltningsoppgaver, som behandling av byggesaker, tildeling av skjenkebevillinger og administrasjon av sosialstøtte. For det tredje har kommunene et ansvar for samfunnsutvikling, som inkluderer tettstedsutvikling, næringsutvikling og arealplanlegging (Christensen m.fl., 2021). Kommuneloven av 1992 markerte et vendepunkt i kommunenes organisering. Loven ga kommunene betydelig frihet til selv å bestemme sin organisatoriske struktur. Tidligere inneholdt kommuneloven detaljerte bestemmelser om obligatoriske kommunale organer, men disse kravene ble fjernet i den nye

loven. Dermed kunne kommunene i stor grad organisere seg etter egne behov og prioriteringer. Denne friheten har resultert i et stort organisatorisk mangfold, i motsetning til tidligere, da kommunene var organisert etter lik praksis (Christensen m.fl., 2021).

Det har vært store variasjoner i antall flyktninger som har blitt bosatt i norske kommuner de siste tiårene. Dette har preget arbeidet i kommunene og måten introduksjonsprogrammet og integreringsarbeidet har vært organisert på (Brekke, Damsa, Evertsen, Hansen, Lidén, Paasche, Rogne, Røed & Trætteberg, 2024). Etter Nav-reformen² som ble innledet i 2006 og iverksatt frem til 2011, begynte flere kommuner å legge integreringstjenestene sine inn under Nav. Sammenlignet med organiseringen av flyktningtjenestene i 2010, hadde antallet kommuner med tjenesten organisert i Nav økt fra 188 i 2010 til 197 i 2014 (Tronstad, 2015). Med denne typen variasjoner blir utfordringen for kommunene å sikre kapasitet, kontinuitet og kompetanse. Kommunene må hele tiden balansere mellom over- og underkapasitet.

Til tross for at kommuner i stor grad ønsker og foretrekker lokal autonomi fra staten finnes det ulike funn fra forskning som viser hvorfor kommuner noen ganger også støtter økt sentralisering. Forsker fra NIBR, Vilde Hernes, har skrevet artikkelen *Why Local Governments Support Increased Centralization: An Analysis of Norwegian and Swedish Central-Local Governance of Immigration Integration*, hvor hun har undersøkt 190 høringssvar fra kommuner i fem ulike politiske prosesser i Norge og Sverige mellom 2010 og 2021. Hovedargumentene for økt sentralisering peker blant annet på lik tjenesteyting og rettssikkerhet, for at kvaliteten og standarder i introduksjonsprogrammet skal bli mer like i kommunene. I tillegg kan det føre til en tydeligere rollefordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene, hvor kommunene kan ønske at regionale eller statlige myndigheter tar ansvar for deler av integreringen – særlig der disse aktørene allerede har ansvar, men hvor det ikke oppleves som forpliktende. Dette kommer jeg tilbake til med ulike eksempler på i analysen. I krysningpunktet mellom forvaltningsnivåer og ulike lovverk er det opp til kommunene hvordan de best skal løse utfordringene det medfører. Også organiseringen av tjenestene.

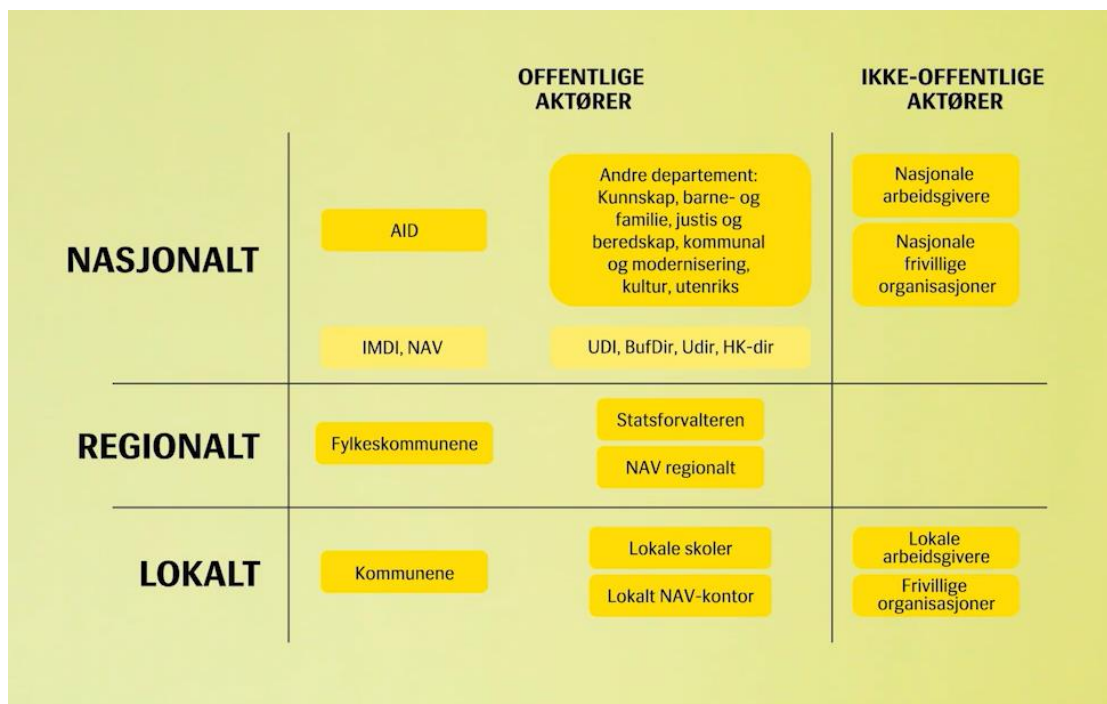
² Nav-reformen var en sammenslåing av trygdeetaten og Aetat, og hadde som formål å frigjøre ressurser, at saksbehandlingen skulle bli raskere, få flere brukere i arbeid og aktivitet og en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. [Kva er Nav? - nav.no](https://nav.no)

2.1.1 Fra nasjonale føringer til lokal praksis

Slik systemet fungerer fra nasjonalt nivå til kommunalt nivå, er ved at UDI utarbeider prognoser for antall flyktninger som det er forventet at kommer til Norge i løpet av det neste året. Basert på dette bruker IMDi prognosene for å sende en anmodning til de forskjellige kommunene i Norge om antallet de ønsker at skal bosettes i gitt kommune. Spesielt i løpet av de fire siste årene, har fylkeskommunen hatt en mer sentral rolle i dette arbeidet, ved at de kommer med anbefalinger til IMDi for hvor mange flyktninger som burde bosettes i de ulike kommunene. Etter dette vil det være oppe til politisk behandling i de ulike kommunestyrene i kommunene hvorvidt anmodningen fra IMDi blir vedtatt eller ikke.

Når vi ser på nasjonale føringer og lokal praksis kan det være nyttig å skille mellom særtiltak og generelle tiltak, eller med andre ord, en direkte og indirekte integreringspolitikk (Brochmann & Hagelund, 2010). Den direkte integreringspolitikken innebærer føringer, tiltak eller institusjoner som er eksplisitt rettet mot innvandrere og deres etterkommere. Det kan være tiltak som går direkte på det integreringsarbeidet som foregår i kommunene, eller mer overordnet flyktningpolitikk som for eksempel bosettingsstrategier, kvalifisering og språkopplæring eller informasjonskampanjer og dialogprosjekter (Brochmann & Hagelund, 2010). De statlige organene som er ansvarlig for dette er IMDi, UDI og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AiD), mens på kommunalt nivå er dette for eksempel flyktningtjenester eller Nav-kontorer. Når vi snakker om den indirekte integreringspolitikken, er det snakk om «alt» annet i samfunnet: hvordan håndterer barnehagene og skolene barn som ikke har norsk som morsmål, eller hvordan tilpasser arbeidsplasser for mangfold og inkludering? Andre inkluderingsprosesser i samfunnet som ikke nødvendigvis er et direkte integreringstiltak, er ofte vel så viktig som den direkte integreringspolitikken. Hvordan opplever flyktninger og innvandrere at storsamfunnet imøtekommer deres behov som ligger utenfor integreringspolitikkens rekkevidde?

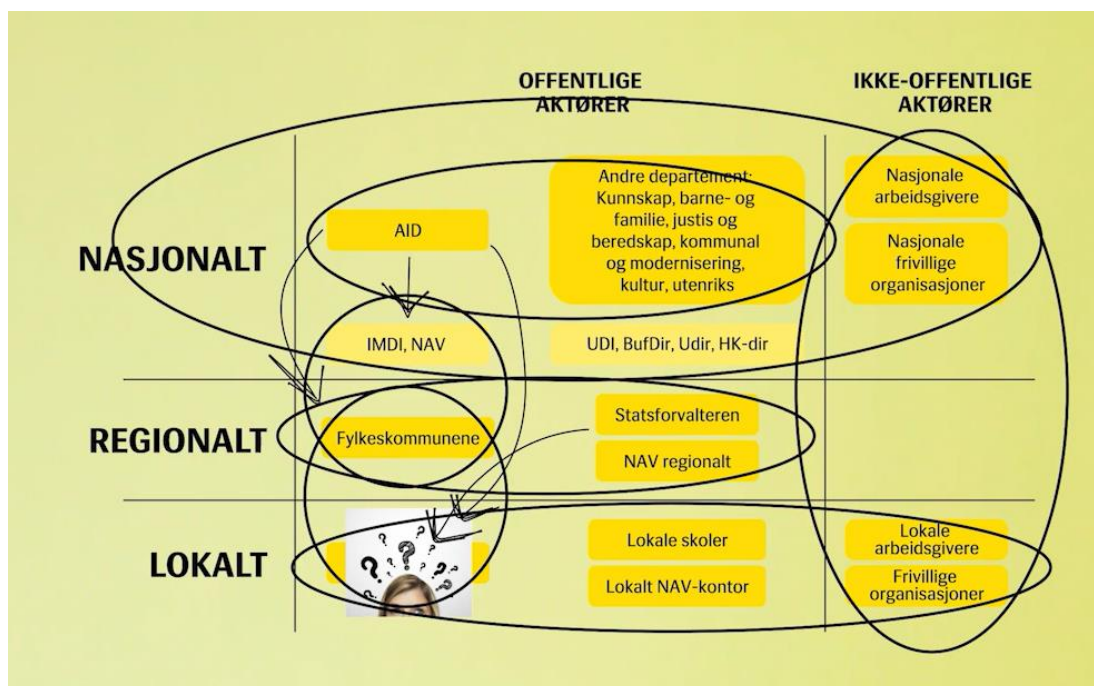
Hernes (2025) i samarbeid med IMDi, har også utviklet denne modellen som viser de ulike aktørene som er involvert i integreringsarbeidet fra nasjonalt til lokalt nivå.



Figur 1: Nivåinndeling i integreringsarbeidet (IMDi, 2025)

Med utgangspunkt i denne modellen, skal aktørene samarbeide både vertikalt og horisontalt mellom de ulike forvaltningsnivåene, og ofte skjer dette parallelt.

Det kan fort ende opp med å se slikt ut:



Figur 2: Koordinering i integreringsarbeidet (IMDi, 2025)

I denne fragmenterte helheten av koordinering og samarbeid, sitter de ansatte i førstelinja i kommunene og jobber med flyktningene. De skal sørge for gode introduksjonsprogram og oppfølging av relevant lovverk, samtidig som koordinering på de ulike forvaltningsnivåene skal ivaretas (Hernes, 2025 i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025). Bildene er illustrative for å vise den komplekse virkeligheten for ansatte som jobber med integrering i kommunene.

På bakgrunn av krigen i Ukraina fikk mange kommuner en «tilleggsanmodning» i løpet av første kvartal av 2022. Det betyr at kommunene ble bedt om å forberede seg på å ta imot en hel del flere flyktninger enn det de i utgangspunktet hadde blitt anmodet om. 2022 er det året hvor Norge har bosatt flest flyktninger noen gang med totalt 37 500 (Kirkeberg, 2023).

I 2023 fortsatte de høye bosettingstallene, og det ble dette året bosatt over 33 000 flyktninger (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025).

I 2024 så man en liten nedgang, og det ble vedtatt å bosette 28 340 flyktninger i Norges kommuner. Totalt ble det bosatt 25 618 flyktninger i Norge i 2024 (Integrering og mangfoldsdirektoratet, 2025).

For 2025 ble det i november 2024 sendt ut anmodning om å bosette 18 900 flyktninger fra IMDi til kommunene. Per 26.03.2025 har kommunene vedtatt å bosette 12 723 flyktninger. Samtidig er behovet for bosetting i 2025 redusert, og oppdaterte prognoser fra UDI viser en nedgang i forventede ankomster av flyktninger til Norge, hvor behovet for bosetting er nedjustert fra 18 900 til 15 800 (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025).

Tilbake i 2022 ble det gjort en stor innsats for å oppjustere og oppskalere kommunale tjenester for å imøtekomme de store ankomstene. Ettersom årene har gått så kan man begynne å ane en form for «metthet» i samfunnet. Dette er det sammensatte og komplekse forklaringer på:

a) Tilskudd og økonomisk dekningsgrad fra staten

Kommunene får ulike tilskudd når de bosetter flyktninger. De største utgiftene kommer de første årene etter bosettingen. «Jo raskere flyktningene blir selvhjulpne, jo større andel av tilskuddene går rett til kommunen» (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2024 1.avsn). Tilskuddene er altså frie midler til kommunene,

og hvert år ser beregningsutvalget³ på kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og deres familiegjenforente (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2024). I 2023 så var dekningsgraden på 91,8 prosent mot 97,3 prosent i 2022, altså en nedgang på 5,5 prosentpoeng (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2024). Spesielt er utgiftsøkningen på sosialhjelpsområdet av betydning i denne perioden, og dette er det flere årsaker til. Noe av økningen kan forklares med 'dyrtid' og at det generelt ble økte levekostnader i samfunnet. Andre årsaker dreier seg blant annet om overgang fra introduksjonsprogram og introduksjonsstønad til videre oppfølging fra øvrige Nav, som oftest med økonomisk sosialhjelp som inntektssikring, dyrere husleier, strøm og førstegangsetablering i bolig i kommunene (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2024).

b) «En frafallen dugnadsånd?»

I starten da Norge begynte å ta imot ukrainske flyktninger var det mange fra ulike lokalmiljøer og sivilsamfunn som ønsket å bistå. På samme tidspunkt var den politiske viljen, både lokalt og nasjonalt, svært høy for å ta imot og hjelpe ukrainere på flukt. Forventningene var at de som flyktet fra Ukraina ikke nødvendigvis hadde de samme behovene som øvrige flyktninger, og at de hadde bedre forutsetninger for å integrere seg raskt i samfunnet. Dette viste seg etter hvert å være en sannhet med modifikasjoner, etter kommunenes tilbakemeldinger til staten. Dette har på sikt ført til innstramninger av goder, endring i ulike lovverk og økt fokuset på at midlertidigheten nå står mer sentralt.

c) Presset boligmarked

Ulike kommuner i Norge har forskjellige forutsetninger når det gjelder tilgang på boliger for bosetting av flyktninger. Noen kommuner benytter seg kun av kommunale boliger. Andre velger å leie private boliger for så å fremleie til flyktningene via kommunen. Andre igjen velger tomgangsleie som en strategi, og at utleier og flyktningene selv tegner leiekontrakt ved bosetting. Mange kommuner har hatt store utfordringer med tilgang på boliger, mens det er noen få kommuner som ikke har hatt dette problemet.

³ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi er en norsk offentlig utredning (NOU) og ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. mars 1979. Utvalget skulle legge opp til og gjennomføre faglig analyser av økonomiske forhold i kommunesektoren (NOU: 2024:23 «om utvalgets mandat»).

d) Presset kommunale tjenester

Selv om kommunene har egne tjenester og ordninger for å bosette og integrere flyktninger, er det ikke slik at disse tjenestene operer i et vakuum. Eksempler på dette kan være presset bosettingen av flyktninger fører til på andre tjenester i kommunene som barnehage, skole og helsetilbud. «Høsten 2023, etter bosetting av om lag 60 000 personer, begynte kapasitetsutfordringene for alvor å gjøre seg gjeldende» (Brekke m.fl., 2024, s. 7). I 2023 utfordret 2022- og 2023-kullene av nyankomne flyktninger kommunenes tjenestetilbud i hele sin bredde. Dette har hatt betydning for utgiftsnivået i 2023 og for årene i etterkant.

I forbindelse med de høye ankomstene fra Ukraina gjennomførte Institutt for samfunnsforskning en undersøkelse i fem casekommuner, hvor de blant annet så på sammenslåing av tjenester som et verktøy for å håndtere presset på tjenestene:

«[...] pekte på eksempler på at de hadde slått sammen nærliggende tjenester og fått det til å fungere. Det var ulike lokale varianter av dette, og vanligvis var to eller flere av følgende tjenester slått sammen: flyktningtjenesten, voksenopplæringen, boligkontoret, Nav og helsetjenesten. Sammenslåingen gikk ut på at disse ble samlokalisert eller organisert i samme avdeling eller samme seksjon. Fordelene som ble nevnt, var tettere kontakt, kunnskapsdeling, større fleksibilitet og bedre informasjonsflyt.» (Brekke m.fl., 2024 s. 193)

Likevel er handlingsrommet for lokale løsninger ikke ubegrenset, ettersom staten har sterke interesser i hvordan kommunene utfører sine oppgaver. Som det neste avsnittet vil utdype nærmere, er kommunenes oppgaveportefølje tett integrert i nasjonal politikk (Christensen m.fl., 2021).

2.2 Politiske føringer

De politiske føringene for innvandring og integrering i Norge de siste ti årene har vært preget av en gradvis endring i både retning og intensitet. Ofte har det vært som respons på økende innvandring, endringer i internasjonal situasjon, geopolitiske tendenser og innenrikspolitiske vurderinger. Dette har også vært tilfellet fra 2022 hvor Norge åpnet opp for at ukrainske flyktninger kunne få midlertidig kollektiv beskyttelse, etter utlendingsloven kapittel 4, §34. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og den gjelder for ett år, og kan fornyes eller forlenges inntil fem år fra det tidspunktet utlendingen første gang fikk oppholdstillatelse (Utlendingsloven, 2025). Ordningen med kollektiv beskyttelse innebærer at tillatelsen blir basert på gruppetilhørighet, og det blir ikke individuelt vurdert behov for

beskyttelse. Regelen om kollektiv beskyttelse ble vedtatt i 1992 på bakgrunn av borgerkrigen i Bosnia-Hercegovina, da over 8000 personer ble gitt kollektiv beskyttelse på dette grunnlaget (Bahus, 2023). Det ble også gitt kollektiv beskyttelse til flyktninger fra Kosovo i 1999 i forbindelse med konfliktene på Balkan (Bahus, 2023). Alle som kom fra Bosnia-Hercegovina fikk bli i Norge ved krigens slutt, mens de fleste av flyktningene fra Kosovo som kom sommeren i 1999, reiste hjem igjen samme høst (Bahus, 2023).

2.2.1 Endringer i utlendingsloven

Etter asylkrisen i 2015 vedtok norske myndigheter flere innstramminger i innvandringspolitikken for å sikre en mer bærekraftig asylopolitikk og bedre kontroll ved grensene. Tiltakene inkluderte blant annet innskrenkninger i retten til permanent opphold for flyktninger, strengere krav til arbeidsinnvandring og innstramminger i reglene for familiegjengenforening (Prop.16 L (2015-2016)). Lignende tiltak og endringer i lov og forskrift har også funnet sted siden Norge åpnet opp for kollektiv beskyttelse for de ukrainske flyktningene, både innen utlendingsloven og integreringsloven.

I de siste ukene i desember i 2023, var 60 prosent av alle ukrainere som kom til et nordisk land, kommet til Norge. Regjeringen innførte derfor tiltak som skulle være med å utjevne ankomstnivået på lik linje som våre naboland (Justis- og beredskapsdepartementet 2023, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). Blant annet innebar dette at anledningen for en ukrainsk flyktning til å reise frem og tilbake mellom Ukraina og Norge ble strammet inn.

Prop. 94 L (2023-2024) er et lovforslag som ble godkjent i statsråd i april 2024, som endret antall år det kan gis kollektiv beskyttelse. Siden opprinnelig lovverk ga adgang til å gi kollektiv beskyttelse i tre år, forlenget Støre-regjeringen dette til fem år.

I starten av 2025 gjorde UDI nye vurderinger av sikkerheten i Ukraina, hvor flere områder i landet ble regnet som trygge. Dersom man søker opphold i Norge og er fra et av disse områdene, vil man bli vurdert etter regelverket for individuell beskyttelse. Generelt er det betydelig høyere krav til å få beskyttelse på individuelt grunnlag, enn det er for kollektiv beskyttelse (Utlendingsdirektoratet, 2025)

2.2.2 Endringer i integreringsloven

Ved innføringen av integreringsloven i 2021 hadde allerede koronapandemien foregått i et år. Med redusert tilgang til introduksjonsprogrammet og språkopplæring hadde dette store konsekvenser for nyankomne innvandrere. Det store flertallet av spesielt flyktningene som kom på denne tiden hadde begrensede digitale ferdigheter, og fikk ingen mulighet for nettverksbygging eller sosial deltakelse i samfunnslivet. Dette er forutsetninger som all forskning innen fagfeltet viser at er nødvendige for å lykkes med integreringsarbeidet. Lærdommen etter pandemien førte til at kommuner og frivillige organisasjoner utviklet nye metoder for å nå ut til flyktningene og øvrige innvandrere, for eksempel gjennom digitale plattformer. Arbeidet under disse forutsetningene har også bidratt til at enkelte elementer og ulik arbeidsmetodikk har blitt videreført, også etter at koronapandemien var ferdig.

Året etter innføringen av ny integreringslov, i februar i 2022, gikk Russland til invasjon av Ukraina, og for første gang siden andre verdenskrig var det fullskala krig på europeisk territorium. Som nevnt, har dette ført til rekordankomster av ukrainske flyktninger til Norge, med et integreringsapparat som var, og fortsatt er, under et enormt press, tre år senere. Dette førte blant annet til innføringen av et kapittel om midlertidighet i integreringsloven, *kapittel 6A Midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven §34*. Endringene skulle gjøre introduksjonsprogrammet og opplæringstilbudet mer fleksibelt, blant annet gjennom et «fleksibelt hurtigspor» som en del av introduksjonsprogrammet. I tillegg ble det gjort enkelte endringer som 'lettet' på enkelte lovkrav til kommunene for å håndtere det store bosettingsvolumet. Likevel viser blant annet FAFO-rapporten fra 2024, *Var det oppskriften som manglet?* at det har vært en nedgang i etablerte samarbeid mellom aktører og arbeids- og utdanningsrettede elementer i introduksjonsprogrammet mellom 2021 og 2023. Årsakene til dette er blant annet endringer i deltakernes sammensetning, et økt bosettingsvolum og et skifte i fokus mot raskere overgang til arbeid for flyktninger i Norge (Kavli, Bråten, Dapi & Volckmar-Eeg, 2024). I analysedelen diskuterer jeg hvordan kommunene har opplevd disse endringene.

2.2.3 Andre relevante lovendringer

Det er ikke kun integreringsloven og utlendingsloven som har blitt endret siden ukrainske flyktninger begynte å komme til Norge. Siden 2022 og frem til starten av 2024 gjorde myndighetene en rekke endringer i andre lovverk, for å dempe innvandringen til Norge.

Gjennom 2022 og 2023 søkte mer enn halvparten av de ukrainske flyktingene som kom til Norden beskyttelse i Norge. Tiltakene som ble gjort i form av lovendringer ble derfor innført for å få ankomstene mer på nivå med de andre nordiske landene (Arbeids- og inkluderingsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2024).

Regjeringens forslag var blant annet at ukrainere ikke lenger ville få økonomisk støtte dersom de valgte å bo privat i stedet for i asylmottak. Staten ville heller ikke lenger dekke kostnader for kjæledyr for nyankomne i asylmottak. I tillegg ble det innført et krav om fem års botid for retten til delvis vederlagsfri tannhelsehjelp til personer mellom 19 og 24 år. Det ble også innført et botidskrav på 12 måneder for rett til engangsstønad. Videre ble det innført krav om lengre botid i Norge for å motta grunn- og hjelpestønad. Introduksjonsstøtten for ektefeller og samboere uten barn ble kuttet med totalt 6000kr i måneden (Arbeids- og inkluderingsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2024).

Disse endringene ble lagt frem i en pressemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i januar 2024.

Disse endringene kom da i tillegg til tiltakene som ble gjort i 2023, hvor det ble strammet inn på anledningen til å reise frem og tilbake mellom Ukraina og Norge. Da ble også ordningen med etterbetaling av barnetrygd foreslått, samt at det ble informert aktivt om at det er krav om botid i Norge for å få tilgang til en rekke ytelser gjennom folketrygden (Arbeids- og inkluderingsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2024).

2.3 Romlige dimensjoner av integrering

Ansvar for å bosette flyktinger i Norge er delt mellom staten og kommunene. Det er frivillig for kommunene å bosette flyktinger, og det er IMDi som har det statlige ansvaret (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025). Alle flyktinger med opphold i Norge skal bo i en kommune. Bosetting og integrering av flyktinger er en kommunal oppgave, og kommuner som bosetter flyktinger mottar tilskudd fra staten (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025). Arbeidet med mottak og bosetting av flyktinger i kommunene er nedfelt i en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og distriktdepartementet og KS. Det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har det overordnede ansvaret for å utforme statens integreringspolitikk, og de koordinerer samarbeidsavtalen samt at de oppnevner Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av

flyktninger (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025). Formålet med utvalget er at de skal tilrettelegge for en samordnet og helhetlig gjennomføring av samarbeidsavtalen for mottak og bosetting av flyktninger. Dette betyr at de har ansvar for å bidra til en felles problemforståelse hos statlige og kommunale aktører, slik at de handler i samsvar med gjeldende regelverk, lovverk, nasjonale mål og kriterier (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025).

«Nasjonalt utvalg skal:

- Innen rimelig tid fastsette behovet for vedtaks-/bosettingsplasser i kommunene kommende år
- Foreslå anmodningskriterier for fordeling mellom regioner/fylker/kommuner som er i tråd med gjeldende regelverk og nasjonale mål. Integrering- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) utarbeider forslag til kriterier og legger dem frem for utvalget
- Anbefale tiltak og vurdere ny fordeling når det estimerte bosettingsbehovet endres med mer eller mindre 10 prosent totalt og/eller for enslige mindreårige
- Utarbeide forslag til virkemiddelbruk og tiltak som bidrar til å sikre at bosetting av flyktninger skjer i tråd med gjeldende regelverk, nasjonale mål og kriterier
- Bidra til at kapasiteten i asylmottakene og omsorgssentrene tilpasses det nasjonale behovet
- Bidra til relevant informasjon til kommunene om arbeidet med bosetting og om etablering eller nedlegging av asylmottak/omsorgssentre
- Følge med på utfordringsbildet knyttet til bosetting av overføringsflyktninger og flyktninger fra mottak
- Følge samarbeidet mellom IMDi, UDI, Bufdir, vertskommuner for mottak og bosettingskommuner om kartlegging av flyktninger
- Vie særskilt oppmerksomhet til sårbare grupper i sitt arbeid» (Integrering- og mangfoldsdirektoratet, Nasjonalt utvalg for bosetting, 2024).

Bosetting av flyktninger har de siste årene vært spredt mellom byer og distrikter (Meld. St.17 (2023-2024) s. 65). I Norge bor flyktninger mer spredt enn flyktninger i andre skandinaviske land – dette har sammenheng med at de tre landene har forskjellige bosettingsmodeller. Sentrale kommuner og distriktskommuner påvirkes ulikt av svingningene i bosettingsbehovet (Meld. St.17 (2023-2024) s.66.) Eksempelvis vil de mer sentralliggende kommunene ofte opp- og nedskalere eksisterende tjenester, mens distriktskommunene derimot ofte avviker hele tjenesteapparatet for så å måtte bygge det opp igjen, for å imøtekomme skiftende bosettingsbehov (Meld. St 17 (2023-2024) s.66). Det er gode grunner til at Norge har den

bosettingsmodellen vi har, som også reflekteres i øvrig integreringspolitikk. Dette pekes også på i stortingsmelding 17 (2023-2024) *Om integreringspolitikken: stille krav og stille opp*, hvor det presiseres at bosettingen av flyktninger skal være styrt, spredt, rask og treffsikker. Dette er høye ambisjoner, og for at det skal kunne være mulig å oppnå så må hele landet tas i bruk (St. Meld 17 (2023-2024) s.65). Dette er også for å unngå at flyktninger blir bosatt i områder som er utsatt i form av levekårsproblematikk og generell høy andel innvandrere. «Spredt bosetting er også en forutsetning for god bosettingskapasitet, som gjør det mulig å bosette raskt også når det kommer ekstraordinært mange, slik det har gjort de siste to årene» (St. Meld 17 (2023-2024 s. 53).

Integrering i kommuner skjer alltid i en romlig og stedsspesifikk kontekst, med ulik tilgang til tjenester, ressurser og sosialt fellesskap. En flyktning som blir bosatt i en mindre distriktskommune vil møte et annet tjenestetilbud, infrastruktur, og et annet lokalt arbeidsmarked enn en flyktning som blir bosatt i en storbykommune. På denne måten blir stedet i seg selv en medvirkende part i integreringsprosessen, ved å åpne for eller begrense bestemte typer deltakelse, tilhørighet og muligheter. Med andre ord er de romlige dimensjonene av integreringen i Norge viktig å ha med seg når vi snakker om forskjellige former for organisering av tjenesteapparatet.

I neste kapittel vil jeg legge frem de teoretiske rammeverkene som skal anvendes for å analysere min problemstilling.

3 Teori

I dette kapittelet presenteres noen teoretiske konsepter som er rammeverket for hvordan jeg videre i oppgaven analyserer kommunal organisering av flyktningtjenester. Jeg baserer meg på flere teorier i dette arbeidet: organisasjonsteori, velferdsgeografi og førstelinjebyråkrati (street level bureaucracy). Kombinasjonen av disse tre teoriene gir meg et godt utgangspunkt for å kunne gjøre en grundig analyse, ved at teoriene tilbyr analytiske redskaper som jeg trenger for å svare på min problemstilling.

3.1 Organisasjonsteori

«Kort sagt; vi lever i et gjennomorganisert samfunn» (s.14) skriver Dag Ingvar Jacobsen og Jan Thorsvik (2019) som en respons på hvorfor vi bør studere organisasjoner.

Organisasjonsteori hjelper oss å forstå og forklare hvorfor organisasjoner fungerer slik de gjør. Målet er å få kunnskap om hvordan ting kan gjøres bedre, og hvordan vi kan lære av dem som lykkes (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Når vi tenker på en organisasjon kan vi si at det er et «sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål» (Jacobsen & Thorsvik, 2019 s.16). Flyktningtjenester og lokale Nav-kontor i hele Norge har som oppgave å integrere nyankomne flyktninger, og hjelpe dem til å bli aktive samfunnsborgere, oftest målt i grad av sysselsetting eller utdanning. Når vi snakker om ulike organisasjoner, i mitt tilfelle en kommunal flyktningtjeneste eller lokalt Nav-kontor, er det viktig å huske på at kjernen i de ulike organisasjonene består av mennesker. For å løse oppgavene tjenestene/avdelingene er satt til å løse, krever det at mennesker samhandler med hverandre på spesielle måter. Når vi studerer organisasjoner, må vi altså skape innsikt i den grunnleggende sosiale og menneskelige karakteren ved organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Ut ifra dette ser Jacobsen & Thorsvik (2019) på:

Motivasjon og ytelse – hva er det som får mennesker til å arbeide hardt og gjøre en god jobb? Hvorfor velger noen å skifte jobb, mens andre blir værende? Hva er det som gjør at noen organisasjoner virker mer attraktive enn andre?

Kommunikasjon – hvordan kommuniserer mennesker med hverandre, og hva betyr det for samarbeid og samordning? Hva skjer når det oppstår problemer når mennesker forsøker å kommunisere med hverandre? Og hvordan håndteres disse problemene?

Beslutninger – hvordan handles det i organisasjoner når de står overfor valg mellom to eller flere alternativer? Hvorfor velger ellers like organisasjoner ulike strategier?

Læring og innovasjon – hvorfor er noen organisasjoner flinkere enn andre til å tilpasse seg endringer i omgivelsene, og til å ligge i front av utviklingen?

(Jacobsen & Thorsvik, 2019 s.19).

Disse fire sentrale atferdsprosessene gir en grundig redegjørelse for hvordan vi kan forstå organisasjonsteori i praksis, med det menneskelige perspektivet ved organisasjonen. Ved å inkludere omgivelsene rundt, ser vi også at organisasjoner må ta hensyn til kunder, brukere, offentlige reguleringer, lovverk og forskrifter. På bakgrunn av dette er det ikke alltid at organisasjoner står fritt til å velge mål, strategier eller strukturer selv. Alle organisasjoner er også avhengig av å skaffe ressurser og sikre økonomien (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

3.1.1 Formell organisasjonsstruktur

En sentral del av organisasjonsteorien handler om struktur. Begrepet formell organisasjonsstruktur viser til arbeidsdeling og systemer for koordinering, styring og kontroll som er vedtatt i et formelt beslutningsforum, som for eksempel en ledergruppe (Jacobsen & Thorsvik, 2019). En slik struktur betegnes ofte som skjelettet til organisasjonen. Det å forstå formell organisasjonsstruktur gir oss innsikt i hvordan oppgaver skal fordeles og hvem som har ansvaret for hva. Dette kjennetegnes som effektiviteten og produktiviteten til en organisasjon. Videre gir det innsikt i arbeidsmiljø og motivasjon – hvem skal man jobbe med, hvilke ferdigheter kreves i jobben, og i hvor stor grad selvbestemmelse den enkelte har. Dette gjenspeiles også i form av kommunikasjon. Formell struktur angir både hva som forventes av kommunikasjon mellom ledere og ansatte, og hvem en skal kommunisere med både i og utenfor organisasjonen. Det angir også hvem som kan delta i ulike beslutningssituasjoner, hvilke mandat de har, og hva slags myndighet de har. Å forstå strukturen er viktig for å forstå hvilke aktører som blir involvert i beslutninger, og dermed hvilke saker og argumenter som blir tatt opp og vektlagt (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Noe som ofte kan være en årsak til konflikt mellom ulike organisatoriske enheter er makt og ressursfordeling, ettersom strukturen fordeler ressurser til individer og grupper. I de fleste tilfeller vil det være ulike oppfatninger om hva som er riktig ressursfordeling.

Et grunnleggende trekk ved organisasjoner er at de deler en helhetlig arbeidsoppgave opp i mindre deloppgaver, og at man spesialiserer seg innenfor de enkelte oppgavene (Jacobsen & Thorsvik, 2019). For eksempel i en flyktningtjeneste kan dette bety at noen har arbeidsoppgaver innenfor bosetting og praktisk oppfølging, mens andre har arbeidsoppgaver

innen introduksjonsprogrammet og kvalifisering. Når det blir mange mennesker i en organisasjon foretar man ofte en gruppering av dem, det vil si at mennesker som har lignende oppgaver, blir samlet i en felles enhet eller ett team. De viktigste fordelene ved en slik inndeling er at man a) legger til rette for maksimal spesialisering rundt like oppgaver og b) at man unngår dobbeltarbeid, og c) at man kan høste mulige stordriftsfordeler slik at enhetskostnadene synker. Ulempene ved en slik inndeling er at det lett kan utvikles en fagorientert spesialistkultur omkring de enkelte funksjonene, som kan gi utslag i «avdelingsegoisme» og manglende interesse og forståelse for de andres arbeid (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Det kan også føre til samarbeidsproblemer mellom avdelinger. Dette kan lett føre til handlingslammelse i organisasjoner, fordi ledere sitter på «hver sin tue» uten nødvendig informasjon om hverandre, og uten samhandling som er prekær når beslutninger skal tas (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

3.1.2 Endring

Organisasjoner som ikke klarer å tilpasse seg endring, enten i form av ny teknologi, forventninger og krav kan ikke forvente å overleve særlig lenge. Ettersom verden preges av stadig raskere flyt av varer, kapital, arbeidskraft og informasjon på tvers av landegrenser, så er endring i samfunnet en selvfølge. Organisasjoner er også nødt til å forholde seg til endring. I en tid hvor utviklingen av ny teknologi omtrent skjer hver dag, er det viktig å få innsikt i hvordan dette påvirker organisasjoner.

En generell definisjon av endringer i organisasjoner sier at endring har funnet sted når organisasjoner utviser forskjellige trekk på ulike tidspunkt (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Med utgangspunkt i hva organisasjoner består av, kan vi si at endring kan omhandle følgende forhold:

- 1) «Endring av oppgave, teknologi og/eller mål og strategi. Dette innebærer at en organisasjon kan finne nye måter å utføre eksisterende oppgaver på, at man anvender ny teknologi for eksempel ved å automatisere en oppgave, eller at man justerer mål og kanskje endrer på strategien.
- 2) Endring i organisasjonens struktur, noe som innebærer endringer i hvordan arbeidsoppgaver deles opp og koordineres, hvordan man kontrollerer og styrer en organisasjon, eller hva slags belønningssystem man benytter.
- 3) Endring i organisasjonens kultur, noe som innebærer endrede grunnleggende antakelser, normer og verdier.

- 4) Endring i organisasjonens demografi gjennom rekruttering av nye ansatte eller at mennesker slutter.
 - 5) Endring i prosesser som produksjon, kommunikasjon, beslutninger og læring».
- (Jacobsen & Thorsvik, 2019 s. 373).

Alle disse formene for endring vil også føre til at interne maktforhold i organisasjonen endres, og at organisasjonen endrer sitt forhold til omgivelsene. Forskningen på organisasjonsendring har vist at endring kan baseres på to dimensjoner: radikal og inkrementell endring. Radikal endring innebærer at organisasjonen bryter med tidligere praksis, for eksempel ved å ansette en helt ny type personale, ved å gå inn i et nytt marked, eller skifte til en ny type struktur. Inkrementell endring skjer ved at organisasjonen forbedrer og bygger på det en allerede har (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

I neste punkt vil jeg vise hvordan offentlig forvaltning ser ut fra førstelinja. Det er sterkt knyttet til organisasjonsteori, men statsviter Michael Lipsky ser mer spesifikt på de ansatte som jobber i de ulike (offentlige) organisasjonene.

3.2 Førstelinjebyråkratene

Kommunale saksbehandlere og Nav-ansatte er ofte det vil kaller for førstelinjebyråkrater, eller «street-level bureaucrats⁴». Teorien om street-level bureaucracy ble utviklet av Michael Lipsky i boken *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* fra 1980. Boken handler om hvordan offentlig politikk tolkes og utføres i praksis av de ansatte som jobber direkte med innbyggerne. Førstelinjebyråkrater har stor makt til å tolke og tilpasse regelverk og retningslinjer til lokalt nivå. Det betyr at politikk ikke bare bestemmes av for eksempel Stortinget eller departementene, men også av hvordan saksbehandlere og andre førstelinjebyråkrater faktisk utfører arbeidet i hverdagen (Lipsky, 2010). Teorien er relevant å anvende i denne konteksten ettersom ansatte i flyktningtjenester og ansatte i Nav går under Lipskys kategori: førstelinjebyråkrater.

⁴ Videre i teksten brukes begrepet «førstelinjebyråkrater, og tilsvarer Lipskys begrep «street-level bureaucrats».

3.2.1 Ressursutfordringer

«[...] for street-level bureaucrats high caseloads, episodic encounters, and the constant press of decisions force them to act without even being able to calculate whether an additional effort should be made to obtain a marginal increase in information.» (Lipsky, 2010 s. 29)

Som sitatet over viser til er arbeidspresset for førstelinjebyråkrater ofte ekstremt høyt. De to mest fremtredende faktorene handler om antall ansatte per antall brukere, og tid (Lipsky, 2010). Enten det er snakk om lærere i overfylte klasserom, for få politimenn i møte med særlige utsatte områder eller en Nav-ansatte med for mye papirarbeid, så er realiteten at førstelinjebyråkrater ofte må ta raske avgjørelser som ikke alltid reflekterer lovverk og overordnede retningslinjer.

I tillegg til utfordringer knyttet til tid, kan også personlig ressurser være et aspekt hos førstelinjebyråkrater som gjør at arbeidssituasjon kan oppleves som vanskelig. Det handler ikke nødvendigvis om at de ansatte er dårlige i jobben sin, men at arbeidsoppgavene er for mange eller for komplekse, eller at de har fått for lite opplæring eller ikke er kvalifisert for å utføre arbeidet (Lipsky, 2010). Både Nav-ansatte og ansatte i kommunale flyktningtjenester jobber også ofte under tidspress og med få ressurser. Som jeg går nærmere inn på i analysen, så kan vi se hvordan dette fører til utviklingen av strategier som standardisering og underbevisste portvoktere.

3.2.2 Maktforholdet mellom ansatte og klienter

Det mest dramatiske aspektet ved å jobbe som en førstelinjebyråkrat er risikoen for fysisk skade (Lipsky, 2010). Spesielt er dette relevant når vi ser på forskjellen mellom kommunal flyktningtjeneste og lokalt Nav-kontor. Nav sentralt har rettet mye oppmerksomhet mot trygge brukermøter for sine ansatte, og har egne veiledere på Navs intranett (Navet) og hjemler for dette i Nav-loven (Arbeids- og velferdsetaten & Kommunesektorens organisasjon, 2023). Flyktningtjenester organisert som egen tjeneste i kommunene forholder seg ikke til Nav-loven eller veilederne utviklet av Nav, men har ofte utviklet egne interne retningslinjer. Dette kan ha betydning for forskjell i lokalutforming, hvordan ansatte møter brukere og på hvilke premisser. Selv uten risikoen for fysisk skade, arbeider førstelinjebyråkrater i en kontekst som øker sannsynligheten for arbeidsrelatert stress:

«One recent study discovered significant correlations between relatively poor mental health and three indicators characteristic of street-level work: resource inadequacy, overload and role ambiguity. There is also a degree of stress in the limited extent to which street-level bureaucrats feel themselves under scrutiny by authorities or others whose negative evaluations might be harmful.» (Lipsky, 2010 s. 32).

Sitatet peker på hvordan faktorer som ressursutfordringer, for høy saksmengde og usikkerhet rundt egen rolle kan føre til mental uhelse for førstelinjebyråkraterne. I lys av problemstillingen min er disse faktorene relevant, spesielt i forhold til endringer i lovverk, som har ført til innstramminger og nye måter å jobbe med integrering på de siste årene. Dette kan tidvis oppleves som krevende for de ansatte. Eksempler kan være krav om økt arbeidsretting, endringer i økonomiske stønader og lengde på program i introduksjonsprogrammet. Dette kommer jeg nærmere inn på analysedelen.

Et annet viktig element i maktforholdet mellom en ansatt og en klient er førstelinjebyråkratenes funksjon som portvoktere til velferdsstaten (Lipsky, 2010). I mange tilfeller er det de som avgjør hvem som får hvilke tjenester, til hvilke tid og i hvilket omfang. For mange kan det oppleves som ulikhet eller urettferdig behandling når en offentlig instans som kommunen behandler saker ulikt. Men som Lipsky (2010) argumenterer, er byråkratier ofte utviklet for å nettopp differensiere mellom mottakere: «[...] everyone is not equally entitled to public services. Eligibility, culpability, and suitability for bureaucratic intervention must all be determined.» (Lipsky, 2010 s. 105).

Med andre ord ligger det å differensiere tiltak, og noen ganger økonomisk bistand, i førstelinjebyråkratenes arbeidsoppgaver. Spesielt i flyktningarbeidet må saksbehandlere, både i Nav og utenfor Nav tolke integreringsloven, sosialtjenesteloven, forskrifter, juridiske veiledere og lokale retningslinjer. I lovverkene og forskriftene er det enkelte ganger slik at avgjørelser baseres på kommunens skjønn. *Hvordan* dette skjønnnet utøves kan variere avhengig av organisasjonskultur, individuell forståelse og interne retningslinjer. Flyktninger har på lik linje med andre innbyggere rett til å klage på vedtak som fattes, dersom de er uenig med kommunens avgjørelse (Integreringsloven §47, 2024). I slike tilfeller rettes klagen først tilbake til kommunen, med argumentasjon om hvorfor vedtaket er feil. Dersom kommunen fastholder sitt vedtak etter en ny vurdering, sendes saken til statsforvalter for en avgjørelse. Statsforvalter kan velge å gi medhold til kommunen, til bruker, eller eventuelt etterspørre mer

informasjon fra kommunen dersom de mener at saken ikke er godt nok belyst (Integreringsloven §48, 2024).

På denne måten er rettighetene til flyktninger i Norge ivaretatt gjennom flere offentlig instanser, og er ment for å sikre likebehandling. Vi skal likevel se i analysen at likebehandling og forskjellig forståelse av lovverk er et hett tema blant ansatte som arbeider med integrering i Norge.

Teorien til Michael Lipsky om førstelinjebyråkrater ble først publisert i 1980. Tidligere kritikere av street-level bureaucracy peker blant annet på hvordan teorien overforenkler maktforhold ved å ikke anerkjenne styringsstrukturer og politikken innflytelse nok (Hupe & Hill, 2007). Statsviter Peter Hupe og professor i sosialpolitikk Michael Hill, argumenterer i sin tekst *Street-level bureaucracy and public accountability* for at førstelinjebyråkrater ikke opererer i et vakuum, men er en del av et større styringssystem – de mener altså at Lipsky (1980) er for individfokusert, og ikke tar høyde for organisatoriske eller strukturelle føringer (Hupe & Hill, 2007). Et annet punkt som ikke Lipsky kunne ta høyde for da han publiserte sin teori rundt førstelinjebyråkrater handler om digitalisering. De siste tiårene har den digitale utviklingen skutt i været, og dette påvirker også hvordan førstelinjebyråkratene jobber. Et eksempel som er relevant for ansatte som jobber med flyktninger kan være hvordan kunstig intelligens nå tillater for oversettelse av et språk til et annet, nesten i sanntid. Det gjør at de ansatte kan kommunisere med flyktningene uten å være hundre prosent avhengig av en tolk for å gjennomføre samtalen, og dermed kan de bli mer tilgjengelige for bruker. Et annet resultat av digitalisering kan være at digital kommunikasjon som tekster og e-poster i mange tilfeller kan erstatte antall møtepunkter mellom brukere og ansatte.

3.3 Velferdsgeografi og ulikhet

Både samfunnsforskere og samfunnsgeografer har i lang tid vært interessert i den økonomiske ulikhetens geografi. Det er et betydelig samfunnsproblem at økt ulikhet rammer både Norge og resten av verden (Sæther, 2017). Akershus er Norges største fylke, og hadde 735 302 innbyggere per 30. juni 2024 (Akershus fylkeskommune, 2024). Fylkeskommunen har ansvar for en rekke forvaltningsoppgaver og har en viktig rolle i samfunnsutviklingen. I Akershus er det 21 kommuner. 21 kommuner med forskjellige organiseringer, noen mer like enn andre, men flere med forskjellige økonomiske forutsetninger.

Ifølge Harvey (2004) så må enhver teori om ulik geografisk utvikling være enkel nok til å bidra til forståelse, samtidig må den være kompleks nok til å omfatte nyansene og særegenhetene som krever tolkning. I Norge skjer integreringen innenfor rammen av velferdsstaten, men velferden sett fra et geografisk ståsted varierer på tvers av kommuner. Generelt sett så har økonomien i flere norske kommuner blitt dårligere de siste årene. Dette er det flere grunner til; noen strukturelle og noen akutte faktorer kan forklare denne utviklingen. Befolkningen blir eldre, renteheving, prisstigning, flyktningsituasjonen, beholde arbeidskraft og rekruttere relevant kompetanse, for å nevne noen (Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, 2025). Denne utviklingen i samfunnet ser ut til å fortsette, og den blir mer markant blant annet på grunn av reduserte skatteinntekter, økte demografi- og pensjonskostnader og sterk utgiftsvekst, spesielt innen sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester (Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, 2025). På tross av økte statlige bevilgninger må kommunene fortsette å omstille arbeidet sitt for å kunne møte nye uforutsette hendelser og skiftende rammebetingelser og behov. Omstillingsarbeidet innebærer blant annet effektivisering og digitalisering for å skape et økonomisk handlingsrom og styrket drift i tjenestene (Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, 2025). I 2023 endte netto driftsresultat for kommunesektoren på 1,3 prosent, noe som er lavere enn teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi anbefaler på 2 prosent (NOU 2024:23).

Krigen i Ukraina har påvirket norske kommuner og fylkeskommuner. Med høye ankomster av flyktninger øker behovet for en rekke tjenester som for eksempel barnehage, skole, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester. Beregningsutvalget anerkjenner at dette påvirker merutgifter som følger av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning (NOU 2024:23). «Utvalgets beregninger viser at merutgiftene som belaster de frie inntektene utgjør 4,4 mrd. kroner i 2024 og 3,6 mrd. kroner i utvalgets hovedalternativ for 2025. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget for 2025, særlig fordi det er vanskelig å anslå innvandringen til Norge» (NOU 2024:23 s. 10). Dette viser seg også relevant etter nedjusterte prognoser for ankomster av flyktninger til Norge i mars 2025.

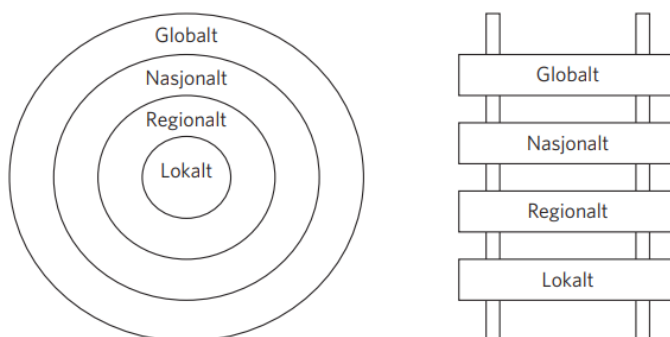
Situasjonen i dagens kommune-Norge gjenspeiler seg i det Harvey (2004) ser på som geopolitiske tolkninger innen geografisk ulikhet: «geopolitical interpretations see uneven geographical development as an unpredictable outcome of political and social struggles between territorially organized powers operating at a variety of scales» (Harvey, 2004 s. 56).

Det vi kan trekke ut fra Harveys (2004) teorier om geografisk ulikhet sett i kontekst av denne oppgaven, er hvordan kommuner har ulike forutsetninger for å integrere flyktninger basert på sosiale, økonomiske og politiske forhold. I tillegg til dette er det også andre spesifikke romlige aspekter som bør belyses:

- Geografisk beliggenhet av kommunen: det er stor forskjell på å bosette noen i bydel Grünerløkka i Oslo kontra i en liten bygd i Nordland.
- Geografisk beliggenhet av førstelinjebyråkratenes arbeidssted: har de sine kontorer på kommunens rådhus? Ligger det langt unna voksenopplæringen/læringssenteret? Er det åpent og tilgjengelig hver dag?
- Hvordan ser arbeidsmarkedet ut i kommunen? Er det mange som pendler til eller fra kommunen for å finne arbeid?

3.3.1 Skala

Skala kan forstås på ulike måter. I samfunnsgeografien skilles det særlig mellom to vanlige forståelser av skala (Jordhus-Lier & Stokke, 2017). Det kan brukes for å referere til målestokk, altså størrelsesforholdet mellom visualiseringen av rommet og det egentlige rommet som beskrives. Skala som målestokk kan også vise til utbredelse, eksempelvis når vi sier at noe er et lokalt, regionalt, nasjonalt eller et globalt fenomen (Jordhus-Lier & Stokke, 2017). Skala brukes også til å snakke om ulike nivå. Når vi snakker om ulike nivåer, er det ofte med referanse til politiske institusjoner som for eksempel kommune, fylke, stat og EU eller FN på regionalt og globalt nivå. Andrew Herod (2011) er en av de ledende bidragsyterne til teoretiseringen av skala. Han utarbeidet metaforene om 'konsentriske sirkler' og 'stige':

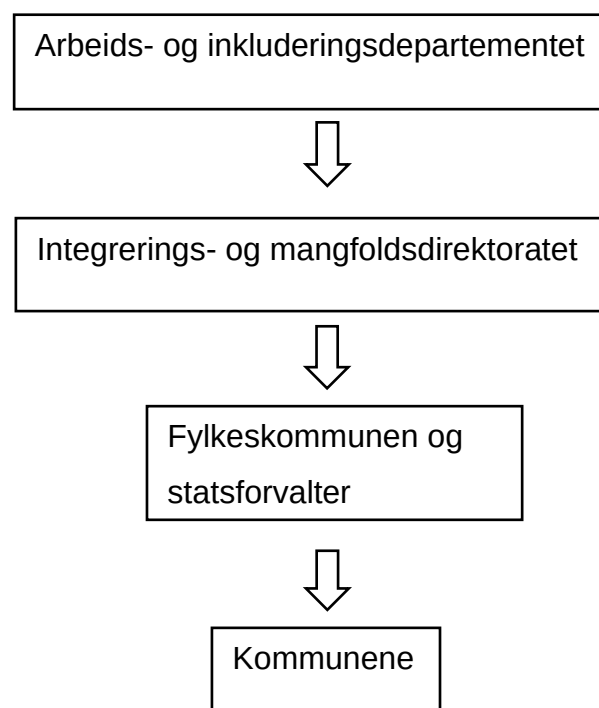


Figur 3.3 To forståelser av skala: horisontal rekkevidde og vertikalt nivå (kilde: Herod, 2011).

I samfunnsgeografien er det skala som nivå som har fått mest oppmerksomhet de siste årene. Uansett om skala tenkes som konsentriske sirkler eller som en stige vist i illustrasjonen over, kan vi si at det handler om *hierarkisering* - fra lite til stort, eller fra lavt til høyt (Jordhus-Lier & Stokke, 2017). Begge forståelsene har hatt en tendens til å tenke på skala som gitte og adskilte enheter (Jordhus-Lier & Stokke, 2017).

I en norsk kontekst er det kommuner, fylkeskommuner og en sentral statsforvaltning som utgjør de ulike nivåene innen integreringsarbeidet. De ulike forvaltningsnivåene er et resultat av økonomiske og politiske prosesser, noe som betyr at de også er kontekstuelle og foranderlige. I Norge er kommune- og fylkessammenslåingene gode eksempler på foranderlighetene og politiske prosesser som disse endringene foregår i (Jordhus-Lier & Stokke, 2017).

I praksis innen integreringsfagfeltet i Norge ser de ulike nivåene slik ut:



Figur 4: Forvaltningsnivåer i integreringsarbeidet (Egen utarbeidet figur)

Det er AiD som har det overordnede ansvaret for å utforme statens integreringspolitikk, og det er IMDi som forvalter politikken nedover i hierarkiet til fylkeskommunene og kommunene.

3.3.2 Økonomi og tilskuddsordninger

Kommunene får ulike tilskudd av IMDi som skal bidra til å dekke utgiftene ved bosetting og integrering av flyktninger (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2024). Dette er tilskudd som utbetales per person bosatt, og er ikke øremerkede midler. Kommunene får økte utgifter på flere områder ved å bosette flyktninger. Dette gjelder bolig og administrasjon forbundet med å finne bolig, innvandrers- og flyktningkontortjenester, sysselsettingstiltak, sosialkontortjenester og sosialhjelp, barnevernstjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, helsetjenester og kultur- og ungdomstiltak (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2024). Hvert år ser et beregningsutvalg på kommunenes gjennomsnittlige utgifter i forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger. I denne kartleggingen dekkes alle fem år kommunene mottar integreringstilskudd for hver flyktning bosatt. I tillegg til integreringstilskuddet kan kommunene søke om eldretilskudd, barnehagetilskudd, tilskudd for enslige mindreårige flyktninger, tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette er faste overføringer fra staten til kommunene, og kommunene kan i tillegg søke om midler som skal forbedre deres integreringsarbeid (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2024). Fylkeskommunen har også egne tilskuddsordninger fra IMDi. Formålet med tilskuddene er at kommunene og fylkeskommunene skal opprettholde gode planer for et aktivt bosettings- og integreringsarbeid, slik at flyktningene som bosettes etter hvert kan forsørge seg selv og være aktive samfunnsborgere i Norge (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2024).

Velferdsgeografi har faglige aspekter ved seg som er relevant å bruke når vi snakker om bosetting og integrering av flyktninger i Norge. At ulikhetene i verden fortsetter å øke er et globalt fenomen, og forskning viser at flyktninger er en sårbar gruppe i Norge når det for eksempel kommer til lavinntekt, trangboddhet og lavere grad av sysselsetting. Det er også relevant for å forstå hvordan kommunene håndterer sitt mandat om å bosette og integrere flyktninger, på tross av forskjellige sosiale, politiske og geografiske utgangspunkt.

I analysen vil jeg komme tilbake til tilskuddsordningene, og hvordan vilkårene rundt oppleves for førstelinjebyråkratene.

I teorikapittelet har jeg lagt frem tre teorier fra forskjellige fagdisipliner: organisasjonsteori, street-level bureaucracy og velferdsgeografi. Hver av teoriene har analytiske redskaper som kan berøre a) kommunal organisering, b) kommunalt ansatte og c) strukturene rundt. De

analytiske redskapene aktualiserer min problemstilling, og lar meg kontekstualisere casene mine. I neste kapittel vil jeg legge frem metoden og mine metodologiske valg i forskningsprosjektet.

4 Metode og metodologi

I dette kapittelet forklarer og diskuterer jeg de metodologiske valgene jeg har tatt, og bruken av kvalitativ metode i forskningsprosjektet. Tidlig i prosjektet mitt kontaktet jeg IMDi for å undersøke om de hadde registerdata på de forskjellige kommunale organiseringsformene i Norge for å foreta en kvantitativ analyse. Det finnes imidlertid ingen slik nasjonal oversikt, nettopp fordi organisering fort kan endre seg i kommunene. Derfor ble det mer naturlig for meg å gå i dybden på to ulike organiseringsformer via en komparativ casestudie av Nordre Follo kommune og Frogn kommune. Hensikten med en komparativ casestudie er å analysere hvordan kontekstuelle faktorer påvirker et fenomen på tvers av ulike settinger (Baxter, 2021). Baxter (2021) forklarer at ikke alle komparative analyser er romlige, men dersom de er utført av geografer så vil det ofte bære preg av en eller annen form for romlighet. Det er muligheter for å kunne generere og tilpasse konsepter og teori på en slik måte at de forklarer fellestrekk på tvers av caser, selv om de er forankret i ulike kontekster (Baxter, 2021).

4.1 Kvalitativ metode: tematisk analyse

Kvalitativ forskningen dreier seg om data som ikke er numeriske. Det fokuserer heller på en bred tilnærming gjennom tekster, bilder og videoer, muntlige opptak, tegninger, kart, observasjoner, historiske dokumenter eller poster fra sosiale media (Hay, 2020 i Cope & Hay, 2021). Data blir tolket på forskjellige måter: via en narrativ analyse, diskursanalyse og koding. Tolkningen tillater forskere å lage en bro mellom den virkelige verden, empiriske data og gir dypere innblikk basert på relasjoner, forbindelser, prosesser og teorier (Cope & Hay, 2021).

Spesielt innen fagdisiplinen samfunnsgeografi, er vi opptatt av å forstå sosio-romlige prosesser og menneskers hverdagsliv i tidligere eller nåværende kontekster (Cope & Hay, 2021). Et godt eksempel på dette kan være hvordan steder produseres gjennom sosial handling og visa versa: hva er strukturene i et samfunn, hvordan skapes de, hvordan opprettholdes de – blir de legitimert eller kjempet imot? Hvordan er menneskers erfaring med steder og hendelser? Gjennom tidene har samfunnsgeografi blitt normalisert som en samfunnsvitenskap som fokuserer på romlige prosesstudier. Dette innebærer at

samfunnsgeografer anlegger et romlig perspektiv på relasjoner og prosesser og deres romlige utfall (Stokke, 2026)⁵.

Min tilnærming til valg av metode har vært via en tematisk analyse. Braun & Clarke (2006) argumenterer for at en tematisk analyse åpner for en mer tilgjengelig og teoretisk fleksibel fremgangsmåte for å analysere kvalitative data:

“Through its theoretical freedom, thematic analysis provides a flexible and useful research tool, which can potentially provide a rich and detailed, yet complex account of data” (Braun & Clarke, 2006, s. 78)

Blant kvalitative forskere er tematisk analyse en populær teknikk for å analysere data (Naeem, Ozuem, Howell & Ranfagni, 2023). Det er en forskningsmetode som er brukt for å tolke mønstre, eller temaer i ulike datasett. Ved en tematisk analyse er det viktig at forskere unngår at deres forutinntatte meninger eller forhåndsoppfatninger kommer i veien for å identifisere temaer på en objektiv måte (Naeem m.fl., 2023). Dette er spesielt relevant i mitt tilfelle, ettersom jeg går inn i en materie som jeg selv har førstehåndserfaring fra, og det er viktig at jeg er transparent om mulige egne bias.

Braun & Clarke (2006) skildrer prosessen for en tematisk analyse i seks trinn:

1. Bli kjent med materialet
2. Lag de første kodene
3. Let etter temaer
4. Gå kritisk gjennom temaene
5. Definer og gi temaene navn
6. Skriv rapporten

For å kunne strukturere mine temaer har jeg kodet dem i flere omganger ved bruk av tavle og tankekart-metodikk. Det vil si at jeg har gjennomført en manuell koding. Koding er en prosess for å kategorisere data i grupper basert på likhetstrekk, eller inndeling etter like

⁵ Kilden henviser til 2026 fordi det er upublisert manuskript fra: Stokke, K. (2026) Samfunnsgeografiens faghistorie. I Jordhus-Lier, D., Stokke, K. og Sæther, B. (red.). Samfunnsgeografi: En innføring (2. utgave). Oslo: Cappelen Damm.

tematiske linjer med formål om å beskrive, analysere og organisere data (Cope & Hay, 2021). Kodingen kan gjøres induktiv eller deduktiv:

«[...] researchers use coding for different reasons depending on their goals and epistemologies; sometimes coding is used in an exploratory, inductive way such as in grounded theory in which the purpose is to generate theories from empirical data, while other times coding is used to support a theory or hypothesis in a more deductive manner» (Cope, 2021 s.359).

I kvalitativ forskning er det sjeldent at en *kun* har en induktiv eller deduktiv fremgangsmåte, men at de heller blir brukt i kombinasjon. Dette har jeg også gjort, og etter flere runder med kritisk gjennomgang av datamaterialet så landet jeg på tre analytiske koder:

- a) *Spenning mellom forvaltningsnivåer*
- b) *Midlertidighet*
- c) *Organisasjonsstruktur og rolleforståelse*

Kodene tillater en analyse som rommer hele forskningsprosjektet, samtidig som de reflekteres godt av de teoretiske rammeverkene. Under hver av disse kodene er det flere ‘subkoder’ som er gjengående i mine data:

- a) ***Spenning mellom forvaltningsnivåer***
 - A1: *Tolkning og endring av lovverk*
 - A2: *Byråkrati*
 - A3: *«Klipper kappen av supermann» (In vivo kode)*
- b) ***Midlertidighet***
 - B1: *Oppholdstillatelse*
 - B2: *Ressursutfordringer*
 - B3: *«To tanker i hodet samtidig» (In vivo kode)*
- c) ***Organisasjonsstruktur og rolleforståelse***
 - C1: *Personavhengig(het)*
 - C2: *Kapasitet*
 - C3: *«Ulempene er egentlig at det er forskjellig organisering i Norge» (In vivo kode)*

In vivo betyr at kodene kommer direkte fra utsagnene til informantene (Cope, 2021). Det er vanlige fraser innen fagfeltet, og er deskriptive koder. Eksempelvis «To tanker i hodet samtidig» knyttes til det midlertidige perspektivet som flyktninger fra Ukraina står ovenfor når det kommer til oppholdstillatelse. Gjentatte ganger, både i mine intervjuer, men også innen forskning og fra nasjonale myndigheter har dette utsagnet blitt brukt for å understreke at førstelinjebyråkratene må klare å tenke integrering på kort sikt, og på lang sikt, og dermed ha ‘to tanker i hodet samtidig’. Kodene vil videre bli brukt aktivt i analysen for å diskutere mine funn fra de to casekommunene, sett opp mot problemstillingen.

4.2 Datainnsamling

4.2.1 Dokumentanalyse

Ved å analysere allerede eksisterende dokumenter kan vi skaffe oss informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål (Tjora, 2021). Bruk av dokumenter som datamateriale er sentralt i de fleste forskningsprosjekter, som vi benytter i tillegg til data fra for eksempel intervjuer og observasjoner. Når vi bruker dokumenter som kilde, er vi derfor nødt til å sette dem inn i en kontekst – når er de skrevet, av hvem og for hvilke lesere og formål? (Tjora, 2021 s. 196).

På bakgrunn av min tidligere arbeidserfaring er jeg godt kjent med å navigere på IMDi sine nettsider, og rapportene deres. I tillegg har jeg også brukt andre relevante nettressurser. Jeg har opparbeidet forståelse av og sett endringer av lovverket i praksis gjennom virket mitt som rådgiver og fagansvarlig i flyktningtjenesten, noe som har vært en stor fordel for prosjektet mitt. Jeg har i tillegg satt meg inn i andre større akademiske verk, for å blant annet legge frem gode teorier som støtter opp under min problemstilling. Det har videre vært svært relevant for meg å bruke offentlig utredninger, stortingsmeldinger og dokumenter fra myndighetene for å få en helhetlig tilnærming til egen problemstilling.

4.2.2 Valg av case kommuner

I startfasen da jeg skulle velge casekommuner ønsket jeg å gjennomføre datainnsamlingen fra tre kommuner i Innlandet fylke. Årsaken til det er at jeg selv er kjent i området⁶, og fordi de relevante kommunene har stått i en omorganisering om å slå seg sammen til én felles tjeneste

⁶ Jeg vil her påpeke at det ikke var snakk om kommunene der jeg selv har arbeidserfaring fra.

for regionen, som hadde vært svært relevant for mitt prosjekt. Der var to av tre tjenester organisert under Nav, mens den siste var egen kommunal flyktningtjeneste. Etter omorganisering skal de ha et felles interkommunalt samarbeid som er organisert utenfor Nav. Etter en del forsøk fra undertegnede med kommunikasjon frem og tilbake gjennom et par måneder, fikk jeg beskjed om at de hadde for høyt arbeidspress på tjenestene sine, og at det derfor ikke lot seg gjennomføre for meg å utføre datainnsamlingen i deres kommuner. Basert på tidligere personlig kommunikasjon med to ansatte fra den ene kommunen, så oppfattet jeg at denne omorganiseringen var ganske betent i de gjeldende kommunene. Et metodologisk poeng er at hvis jeg hadde fått gjennomført datainnsamlingen min i denne regionen, ville funnene mine sett annerledes ut. Det er viktig å anerkjenne at de spesifikke funnene fra Frogn kommune og Nordre Follo kommune, ikke nødvendigvis er representativt for andre kommuner. Casene mine er eksempler som bidrar til økt kunnskap på feltet, men sier ikke noe om helheten eller representativiteten.

Jeg måtte tenke nytt da jeg ikke fikk gjennomført prosjektet i tiltenkte kommuner. Temaet for oppgaven min ble publisert på Kommunesektorens organisasjon (KS) sine nettsider på bakgrunn av en stipendordning. Dette gjorde at jeg kom i kontakt med en ansatt som jobber i Akershus fylkeskommune. Hen viderefremidlet kontaktinformasjon for enkelte kommuner i Akershus fylke, og fordi jeg ønsket å gjennomføre datainnsamlingen i kommuner som geografisk sett er i samme bo- og arbeidsmarkedsregion endte jeg opp med å gjennomføre datainnsamlingen i Frogn kommune og Nordre Follo kommune. Historisk sett har både Frogn kommune og Nordre Follo kommune bosatt flyktninger gjennom mange år. Erfaringen de har fra å være stabile bosettingskommuner har også noe si for mine funn. Dersom jeg hadde gjennomført datainnsamlingen i kommuner som ikke har bosatt flyktninger på flere år, men som i perioden med mottak av ukrainske flyktninger har begynt med bosetting, ville funnene naturlignok sett annerledes ut.

4.2.3 Intervjusituasjon

Intervjuer er en av de mest vanlige metodene innen kvalitativ forskning (Dunn, 2021). Det kreves nøye planlegging og detaljert forberedelse for at intervjuer skal bli suksessfulle. I en kvalitativ kontekst defineres det som en ansikt til ansikt muntlig interaksjon, hvor en person, intervjueren, forsøker å få informasjon, meninger eller tanker fra en annen personen, informanten (Dunn, 2021).

I intervjusituasjonene anvendte jeg semistrukturerte intervjuer, noe som vil si at jeg på forhånd utarbeidet en intervjuguide med enkelte temaer og spørsmål, samtidig som jeg hadde en fleksibilitet til å kunne stille andre spørsmål eller komme inn på andre temaer avhengig av hvordan samtalene gikk. I mitt tilfelle var dette svært nyttig fordi jeg hadde forhåndsinformasjon basert på tidligere arbeidserfaring. Dette førte til god flyt i intervjuene. Blant annet forstår jeg forkortelser, terminologi og fagspråket innen fagfeltet som ga en fordel i intervjuene mine.

Formålet med å gjennomføre dybdeintervjuer er å kunne undersøke komplekse atferdsmønstre og motivasjoner, samtidig som en samler inn forskjellige meninger, erfaringer og holdninger (Dunn, 2021). Selv for en erfaren forsker kan det være vanskelig å huske på alle spørsmål man vil stille i en intervjusituasjon. Derfor er intervjuguider et godt verktøy. En intervjuguide er en liste med generelle spørsmål som man ønsker besvart, og er ofte assosiert med et semistrukturert format (Dunn, 2021). Ettersom jeg selv har erfaring innen fagfeltet ble jeg ikke for bundet av intervjuguiden, og derfor var det lettere å stille adekvate oppfølgingsspørsmål.

4.2.3.1 Test av intervjuguide

Jeg testet også intervjuguidene mine på tidligere kollegaer i en kommunal flyktningtjeneste. Jeg gjennomførte to testintervjuer med en enhetsleder og en programrådgiver. Etter testintervjuene endret jeg på enkelte formuleringer slik at spørsmålene ble mer åpne og mindre farget av egne forkunnskaper.

Jeg anerkjenner likevel at på tross av testintervjuene mine, *har* forkunnskapene mine vært med på å forme svarene jeg har fått av informantene mine. Det å ha en samtale med noen som selv har jobbet innen fagfeltet, sammenlignet med noen som *kun* har en interesse for arbeidet fra et akademisk standpunkt, er to vidt forskjellige utgangspunkt. Jeg må derfor anerkjenne at en mulig svakhet ved datainnsamlingen er nettopp det, egen bias som *kan* ha formet svarene til informantene mine på en måte som ikke hadde vært tilfellet dersom jeg selv ikke hadde samme arbeidserfaring.

4.2.4 Deltakende observasjon

Deltakende observasjon er en metode som tillater at man gjør ting man har sett, og erfaringer om til kvalitative data: forskere observerer fenomener i sosiale og miljømessige kontekster,

noterer deres opplevelser og per se *deltar* i miljøet (Watson, 2021). Med andre ord er det deg selv som er instrumentet som prosesserer og behandler observasjoner direkte som data. Geografer har brukt deltakende observasjon for å forstå mange steder og rom: urbane byer, landsbyer og til og med digitale rom: «it is through the diciplin of geography that one can ably theorize the ‘place’ of participant observation amongst many possible research methods» (Watson, 2021 s. 126).

Deltakende observasjon har vært svært nyttig for dette prosjektet. Det har gitt flere nyanser enn det som har kommet frem i intervjuene, spesielt ved å observere de to forskjellige rådhusene, og hvordan de er lagt til rette for arbeidet med flyktninger. Dette kommer jeg tilbake til i analysen.

4.3 Etiske hensyn og egen posisjon i prosjektet

Makt påvirker kvalitativ forskning på forskjellige måter (Catungal & Dowling, 2021). For det første er det en sosial prosess som involverer interaksjoner mellom individer, institusjoner og- eller samfunn. Hvem vi er har betydning for hvordan forskningen foregår, og et intervju kan sees på som en samtale som skjer i en større sammenheng preget av ulike diskurser og tidligere erfaringer.

Kvalitativ forskning undersøker ofte problemer eller utfordringer knyttet til temaer som har vært gjenstand for politisk eller sosial debatt. I mitt tilfelle har den politiske debatten knyttet til mottakelsen av ukrainske flyktninger i seg selv ikke vært veldig betent, men ulike aspekter ved det å ta imot et høyt antall flyktninger over kort tid har vært oppe til offentlig debatt gjentatte ganger. I en forlengelse av dette finner forskere ulike relevante utfordringer eller problemer for å løfte debatten.

4.3.1 Posisjonalitet: tidligere arbeidsforhold

Når det kommer til produksjon av kunnskap gjennom forskning så betyr det noe hvem vi er, og hvilke posisjoner vi har i samfunnet. Derfor er det viktig for prosjektet å belyse min egen posisjon i gjennomføringen av forskningsprosjektet mitt. Jeg har selv jobbet nesten tre år i en kommunal flyktningtjeneste. Dette innebærer at jeg allerede har en forkunnskap og erfaring som det er viktig at jeg er åpen om. Min tidligere erfaring og posisjon som arbeidstaker i en flyktningtjeneste former mine ontologiske og epistemologiske antakelser, samt hva jeg er engasjert i (Eget arbeid, 2024). Kort fortalt handler ontologi om hva vi antar at eksisterer i

verden, uavhengig av hvordan vi studerer det – finnes det én objektiv virkelighet? Epistemologi handler om kunnskapssyn. Altså hvordan kan vi få kunnskap om virkeligheten, og hva regner vi som gyldig kunnskap? (Johnson & Madge, 2021).

«Insider research is one mode of research where particular kinds of similarities in identities and experiences, rather than differences, enable a researcher to relate to participants in particular ways» (Catungal & Dowling, 2021 s. 21).

På en måte kan man si at forskningsprosjektet mitt bærer preg av være «forskning fra innsiden». Helt fra jeg etablerte kommunikasjon med de relevante casekommunene var jeg åpen om min tidligere arbeidserfaring. Jeg fikk også bekreftet i ett av intervjuene at den kommunen ofte får henvendelser om masteroppgaver eller andre forskningsprosjekter, og hen følte ikke alltid temaene var like relevante, men mente at jeg hadde truffet godt med tanke på utfordringsbildet innen fagfeltet. Fordi jeg selv har erfaring med mulighetsrommet og utfordringene kommunene står i, opplevde jeg at det førte til at det var lettere for informantene mine å være åpne og transparente med meg i intervjusituasjonen. Nesten som at jeg «var en av dem». På den andre siden, kan også dette føre med seg enkelte svakheter i intervjusituasjonen som for eksempel en ‘tatt for gitthet’ ved at *jeg forstår* og vet mye fra før av. Med det mener jeg at siden denne ‘tatt for gittheten’ kan ha vært til stede i mine intervjuer, at det kan være noen allmenne mekanismer som det tas høyde for at jeg forstår, fremfor at informantene mine selv forklarte i detaljnivå. Risikoen ved dette er at enkelte nyanser kan bli mindre synlige, eller at jeg har en forutinntatthet som farger intervjuet. Dette viste seg også å være tilfellet i noen av intervjuene mine, og dette vil bli synliggjort i analysen.

I en forlengelse av mitt tidligere arbeidsforhold, er jeg også medlem i Faglig forum for kommunalt flyktningarbeids (FFKF) facebook-gruppe. Den 29.03.2025 stilte jeg spørsmålet: «[...] i den forbindelse så lurte jeg på hvor mange av FFKFs medlemskommuner har omorganisert sine tjenetester siden 2021, og om dere enten har gått inn i Nav, eller flyttet tjenestene ut av Nav?» Per 31.03.2025 var det åtte kommuner som svarte at de har gått ut av Nav, og tre kommuner som har omorganisert sine tjenester inn i Nav. Spørsmålet mitt skapte (som forventet) en god diskusjon blant flere medlemmer om temaet rundt organisering. Min generelle oppfatning rundt kommunal organisering er at kunnskapsgrunnlaget for å vurdere omorganisering av tjenestene i kommunene er en vanskelig oppgave, og at det å belyse de

riktige elementene ikke alltid er like enkelt. Derfor er det mitt ønske i forbindelse med min masteroppgave å bidra til dette kunnskapsgrunnlaget.

4.3.2 Bruk av kunstig intelligens

Både i forkant og underveis i oppgaven har jeg anvendt kunstig intelligens, først og fremst som en sparrepartner. Med dette mener jeg idémyldring rundt egen problemstilling, og for eksempel til sammendrag av ulike forskningsartikler og relevante rapporter. Jeg har også brukt det for oversettelse i enkelte tilfeller. KI-tjenesten jeg har brukt er ChatGPT, men all bruk av tjenesten er i samråd med UiOs retningslinjer for bruk av KI. All tekst som er produsert i denne oppgaven er skrevet av meg, samt at alle sammendrag utviklet av tjenesten er kvalitetssikret ved at jeg selv har lest alle artikler, rapporter og relevante akademiske verk.

4.3.3 Etske hensyn: lydopptak og transkribering

Lydopptak og notering er to hovedteknikker forskere bruker ved fysiske intervjuer (Dunn, 2021). Ved å ta opptak av et intervju kan det gjøre det lettere både for intervjuobjekt og for den som stiller spørsmålene, å ha mer en vanlig samtale, enn om du tar noter underveis. Du får også ordrett hva som ble sagt. Samtidig kan tilstedeværelsen av en lydopptaker eller en telefon gjøre at informanter kvir seg for å snakke uten å tenke seg om en ekstra gang. Det kan også være en påminner om det formelle rundt intervjusituasjonen, som for enkelte kan oppleves som en stressende faktor.

Transkriberingen av intervjuet finner sted etter intervjuet er ferdig, og resulterer i et dokument hvor opptakene blir skrevet ned. «The transcript should be the best possible record of the interview, including descriptions of gestures and tone as well as the words spoken» (Dunn, 2021 s. 169).

I masterprosjektet mitt har alle informanter skrevet under på samtykke til å bli tatt lydopptak av, og de har fått informasjonsskriv om deres rettigheter, og hva det innebærer å være informanter til dette spesifikke prosjektet. Transkriberingen har foregått i ekstern disk via Universitetets egne løsninger for datahåndtering av forskningsprosjekter.

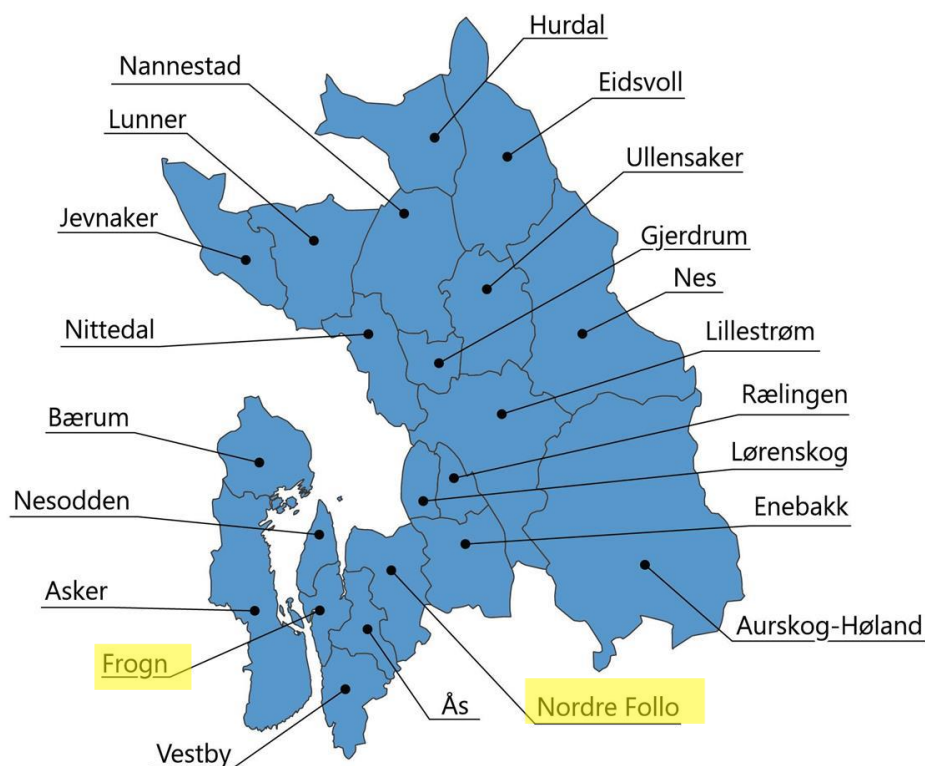
I de to neste kapitlene vil jeg først presentere casekommunene, og videre legge frem diskusjonen og analysen fra Nordre Follo og Frogn, sett i lys av min problemstilling:

Flyktningtjeneste i og utenfor Nav: Hvordan påvirker organiseringen av kommunale tjenester

for arbeidet med integrering? Eksempler fra høye ankomster av ukrainske flyktninger til Norge i perioden 2022-2025.

5 Casekommuner: Nordre Follo og Frogn

Nordre Follo kommune og Frogn kommune ligger i Akershus fylkeskommune, og er en del av området Stor-Oslo⁷. Per fjerde kvartal i 2024 hadde Nordre Follo 64 668 innbyggere, mens Frogn hadde 16 337 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2025).



Figur 5: Kart over Akershus fylkeskommune (Akershus fylkeskommune, 2025).

Som vi ser ut ifra både kartet og folketall, er Nordre Follo en større kommune, og bosetter dermed også flere flyktninger enn Frogn kommune. Som nevnt i forrige kapittel av oppgaven, var det en ansatt i Akershus fylkeskommune som satte meg i kontakt med representanter for både Frogn kommune og Nordre Follo kommune.

Frogn kommune har sine tjenester for bosetting og integrering innad i Nav, mens Nordre Follo har sine tjenester som en egen kommunal tjeneste. Begge kommuner har lokalisert

⁷ Området Stor-Oslo er definert i st.meld. nr. 31 Storbymeldingen: om utvikling av storbypolitikk. [St.meld. nr. 31 \(2002-2003\) - regjeringen.no](#)

tjenestene på hvert sitt respektive rådhus, Drøbak i Frogn og Gamle Oppegård rådhus på Kolbotn i Nordre Follo.

Det å ha integreringstjenestene plassert på kommunenes rådhus er vanlig praksis i mange kommuner i Norge. Rådhus er på mange måter et uttrykk for hva samfunnsgeograf Doreen Massey (2005) hevder om hvordan makt er innvevd i romlige strukturer. Masseys bok *For space* har vært spesielt viktig for utviklingen av det som kalles for relasjonell geografi. Med dette så menes at alle ting – steder, rom, territorier og skalaer ikke har en gitt essens, men er relasjonelt produsert. Et godt eksempel for å vise denne forskjellen er topografisk kart og topologisk kart (Stokke, 2026). Topografiske kart viser hvor ting er lokalisert, hva slags form de har, mens topologiske kart viser forbindelsene mellom ting i relasjonelt rom. Globale verdikjeder er et godt eksempel som viser hvordan produsenter, konsumenter, arbeidere, regulerende myndigheter, underleverandører og andre aktører former og endrer steder, skalaer og territorier (Stokke, 2026). På et kommunalt nivå kan vi si at rådhuset en forlengelse av makten som sentralforvaltningen representerer – dette er et perspektiv som også Massey (2005) peker på i sin analyse av hvordan rom og makt henger sammen.

Både Frogn kommune og Nordre Follo kommune oppskalerte sine tjenester for å imøtekomme behovet for bosetting og integrering i 2022. Integreringsarbeidet som foregår både i Nav og i egne kommunale tjenester, er oppbygd for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål (Jacobsen & Thorsvik, 2019). For å løse oppgavene førstelinjebyråkratene er satt til å løse, krever det at mennesker samhandler med hverandre på spesielle måter. Når vi studerer organisasjoner, må vi altså skape innsikt i den grunnleggende sosiale og menneskelige karakteren ved organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Selv om kommunene har forskjellig organisering av tjenestene sine, fremkommer det i analysen at utfordringsbildet i stor grad er av lik natur, men at løsningene kan være forskjellige.

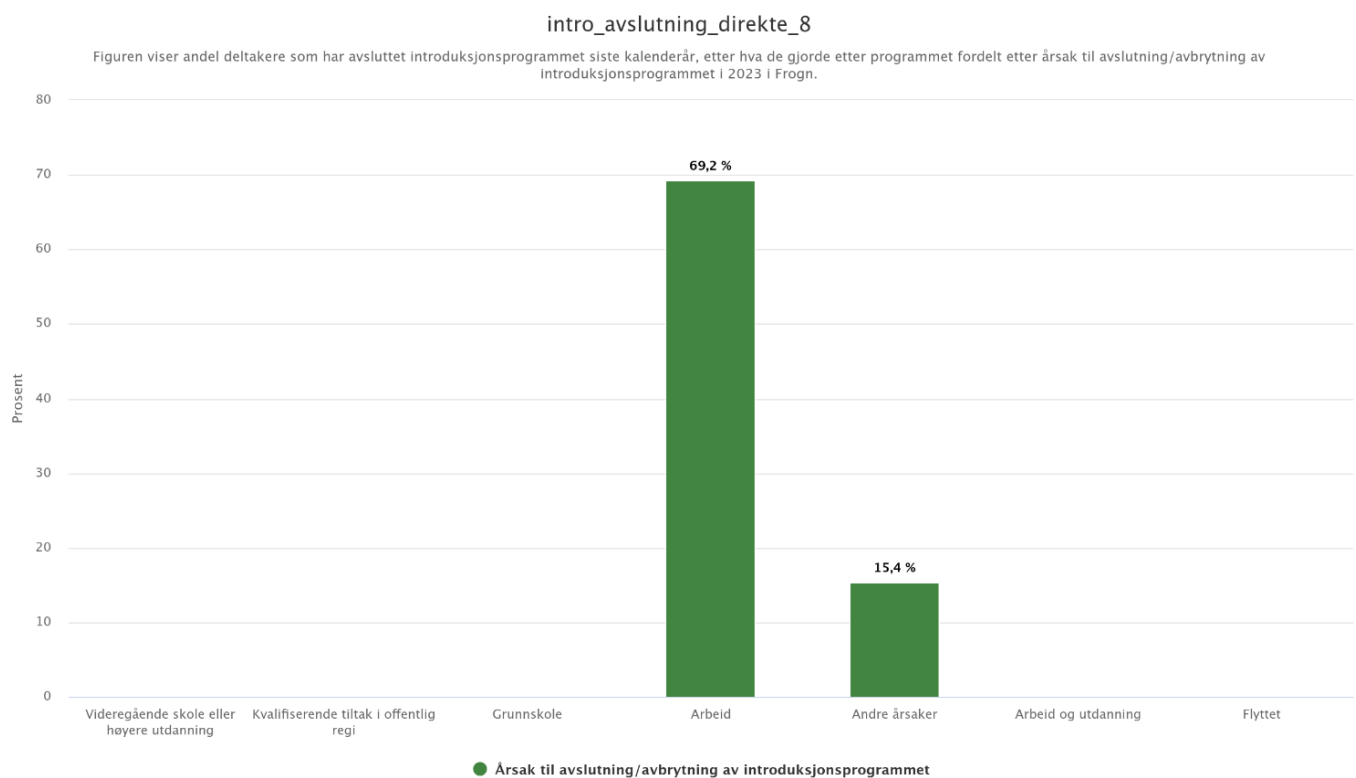
5.1 Oversikt over kommunal organisering i Akershus fylkeskommune

Kommuner:	I Nav:	Egen kommunal tjeneste:
Jevnaker	X	
Eidsvoll	X	
Gjerdrum	X	
Nannestad	X	
Ullensaker	X	
Lillestrøm	X	
Frogn	X	
Ås	X	
Vestby	X	
Asker		X
Bærum		X
Nordre Follo		X
Nesodden		X
Enebakk		X
Lørenskog		X
Rælingen		X
Aurskog – Høland		X
Nes		X

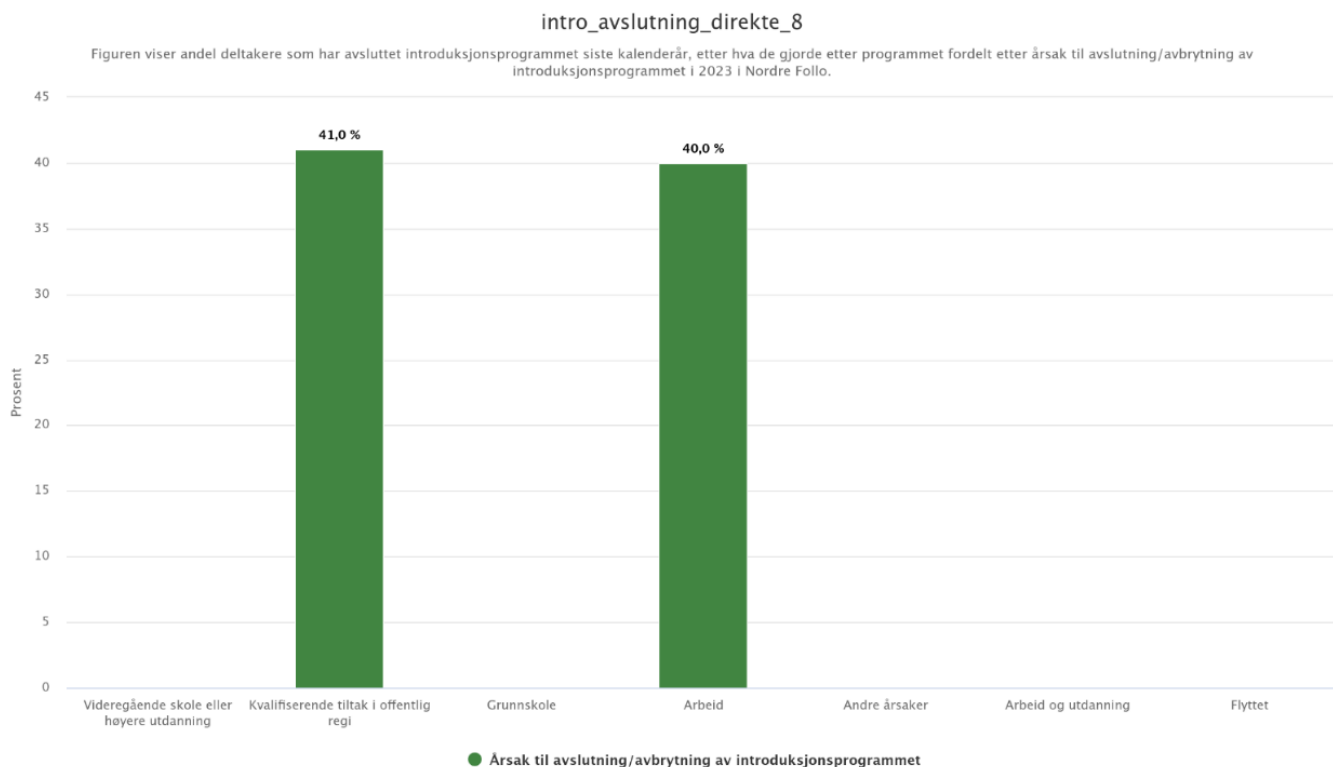
Nittedal		X
Lunner		X
Hurdal		X

Tabell 1: Egen utarbeidet tabell

Som det fremkommer av tabellen, er det nesten lik fordeling mellom flyktningtjeneste i og utenfor Nav i Akershus fylke. Kommunene er anmodet fra IMDi om å bosette 1795 flyktninger i 2025, mens kommunene kun har vedtatt å bosette 1071 flyktninger i Akershus så langt i år (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025). IMDi legger til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan søke opp statistikk og sammenligne seg med andre fylker og kommuner. Statistikk kan for eksempel vise overgang til arbeid etter endt introduksjonsprogrammet:



Figur 6: Statistikk og nøkkeltall (IMDi, 2025)



Figur 7: Statistikk og nøkkeltall (IMDi, 2025)

Fra figur seks kan vi se at 69,2 prosent av flyktningene i Frogn kommune hadde registrert overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammet, mens ser vi på figur syv, ser vi at det i Nordre Follo var 40 prosent. Med arbeid så menes alt fra én time arbeid i uken til fulltidsjobb (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025). Statistikken gjelder for 2023 og er for alle flyktninger bosatt i kommunene. Jeg vil komme tilbake til utfordringene rundt gjeldende statistikk i analysen, og forklarer der hvorfor disse figurene ikke nødvendigvis gir et fullverdig bilde.

5.2 Frogn kommune

Informantene mine fra Frogn kommune er tre ansatte med forskjellige stillinger i flyktningtjenesten i Nav. I analysen vil disse informantene bli presentert som intervjuobjekt #A1, #A2 og #A3. Frogn kommune har siden starten av 2022 bosatt i overkant av 300 flyktninger, og har frem til 2025 imøtekommet anmodningene fra IMDi. I 2025 hadde de planlagt for å bosette 50 flyktninger i sin handlingsplan, og dette ble vedtatt av politikerne i kommunestyret. IMDi anmodet kommunen om å bosette 70 flyktninger. Ordfører i

kommunen er fra Høyre, og de har flest representanter i kommunestyret (Frogn kommune, 2025).

Per dags dato ligger flyktningsjenesten under kommunalområdet 'oppvekst' i kommunen. Organisasjonsmessig for flyktningsjenesten er dermed øverste leder kommunalsjef for oppvekst, med virksomhetsleder i Nav under seg, og avdelingsleder i flyktningsjenesten under der igjen. Flyktningsjenesten i Nav har 10,4 årsverk hvor tre av stillingene er midlertidige. Innad i flyktningsjenesten i Nav jobber de spesialisert. Det vil si at de innad i tjenesten igjen har ulike team: noen jobber med bosetting og praktisk oppfølging, andre jobber med kvalifisering og introduksjonsprogram. Ifølge avdelingsleder har dette vært en god fordeling for å imøtekomme de store bosettingstallene de siste årene.

5.3 Nordre Follo kommune

Informantene mine fra Nordre Follo kommune er tre ansatte med forskjellige stillinger i flyktningsjenesten. I analysen vil disse informantene bli presentert som intervjuobjekt #B1, #B2 og #B3. Nordre Follo har siden starten av 2022 bosatt i overkant av 800 flyktninger, og har på lik linje som Frogn kommune, imøtekommet anmodningene til IMDi frem til 2025. I 2025 anmodet IMDi Nordre Follo å bosette 150 flyktninger, mens politikerne vedtok å bosette 100 flyktninger. Ordfører i kommunen er på lik linje som i Frogn, fra Høyre (Nordre Follo kommune, 2025).

Flyktningsjenesten i Nordre Follo ligger under kommunalområdet 'helse og mestring'. Helse og mestring har fem underavdelinger hvorav flyktningsjenesten ligger under 'arbeid og kvalifisering' som er overordnet kvalifiseringssenteret, hvor kvalifiseringssenteret igjen har tre underavdelinger hvor da flyktningsjenesten er en av dem. Flyktningsjenesten i Nordre Follo har 36 årsverk, hvor åtte av stillingene er midlertidige.

For begge kommuner er det ulike variabler de ansatte må forholde seg til i arbeidshverdagen med integrering av flyktninger. De viktigste variablene handler om forståelse av nasjonalt lovverk: integreringsloven. Ansatte i Frogn kommune har også merkunnskap om Nav-loven og sosialtjenesteloven ettersom deres tjeneste er organisert innad i Nav. I tillegg til det nasjonale lovverket, er det endringer av lov- og forskrift i integreringsloven de siste tre årene, som er en viktig variabel de ansatte i flyktningsjenestene må forholde seg til i sitt arbeid. Dette gjenspeiles i innføringen av kapittel 6 om midlertidighet i loven. Personavhengighet er en variabel i alle kommunale tjenester, og kan ha mye å si for hvordan brukere av tjenestene

opplever dem. I en forlengelse av disse variablene vil analysen vise på hvilke måter organisering påvirker integreringsarbeidet som foregår i Nordre Follo og i Frogn. Analysen vil også presentere hvordan mine casekommuner posisjonerer seg i forhold til de ulike variablene, og hvorvidt de selv opplever at organiseringen av tjenesten er en viktig variabel i arbeidet med integrering av flyktninger.

6 Analyse og diskusjon

I denne delen av oppgaven diskuterer og drøfter jeg funnene fra casekommunene sett opp mot problemstillingen, i lys av de teoretiske rammeverkene. Jeg har strukturert analysen basert på de tre hovedkodene som ble presentert i metodekapittelet, slik at analysen får en tematisk tilnærming. Analysen er derfor strukturert i temaene ‘spenning mellom forvaltningsnivåer’, ‘midlertidighet’ og ‘organisasjonsstruktur og rolleforståelse’. Noen av subkodene mine blir også brukt for å drøfte opp mot problemstillingen. Lokal autonomi og selvbestemmelse i forbindelse med kommunal organisering har siden kommunelov av 1992 stått sentralt i norsk forvaltning (Christensen m.fl., 2021). Etter Nav-reformen i 2006 har organiseringen av flyktningtjenester inn i Nav gradvis utviklet seg. Funnene fra mine casekommuner gir ingen unison fasit når det kommer til foretrukket organisering, men viser blant annet variasjon i strukturer, arbeidsmetodikk, forståelse og utøvelse av lovverk. Tjenestene påvirkes av mer enn det, men omfanget av denne oppgaven tar for seg organisering, og det er basert på dette at mine funn presenteres.

6.1 Spenning mellom forvaltningsnivåer

Som oppgaven tidligere har vært inne på, er forvaltningen av arbeidet med integrering mellom nasjonalt og lokalt nivå i Norge, sammensatt og komplisert. I en kontekst av organisering av kommunale tjenester ønsker jeg derfor å undersøke hvordan førstelinjebyråkratene i de to kommunene opplever treffsikkerheten rundt gjeldende lovverk og retningslinjer, og hvordan dette forstås, forvaltes og praktiseres i kommunene.

6.1.1 Tolkning og endring av lovverk i Frogn kommune

I intervju med intervjuobjekt #1A fra Frogn kommune, som har tjenesten i Nav, kom det frem at de ansatte stort sett opplever at formålet med henholdsvis integreringsloven i all hovedsak er god, men at det er enkelte elementer som det ikke er tatt høyde for i utviklingen av lovverket:

Intervjuobjekt #1A: «Formålet og intensjonen er god, men de har glemt å ta høyde for aldersdifferensiering i innlæringsevne. Det har mye mer å si enn utdanningsbakgrunn, opplever vi. Også får de jo ikke den måloppnåelsen som norske myndigheter har tenkt at skal være norskmålet deres».

Spesifikt er det ulik tilgang på lengde av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger det blir kommentert på i dette utsagnet. Hvor lang tid det er lov til å gi i

introduksjonsprogrammet er hjemlet i integreringsloven. Dersom du som flyktning har utdanning på videregående nivå når du kommer til Norge og skal starte i introduksjonsprogrammet, vil du ha rett på seks måneders introduksjonsprogram, med mulighet for seks måneders forlenget program, dersom det er forventet at du når sluttmålet⁸ ditt med en eventuell forlengelse. Loven tar ikke høyde for hvor gammel du er når du starter i introduksjonsprogrammet.

I et senere intervju utdyper en annen ansatt fra Frogn kommune:

Intervjuobjekt #2A: «Det er veldig vanskelig å holde seg til loven. Fordi man kan tolke loven på forskjellige måter. Og det har vi diskutert med andre programrådgivere. For oss er det et problem fordi det er tre kommuner som samarbeider i regionen. Og vi prøver veldig godt å forholde oss til det vi tenker er best, mens andre kommuner kanskje tenker noe annet. Og når deltakerne snakker sammen, så blir det 'hvorfor har jeg ikke det', og 'de har det'. For flyktningene går på samme læringssenter. Vi forklarer hvorfor vi gir seks måneder, men det er noen som får ... eller andre steder får ett år ... Og da er det vanskelig for oss å forholde oss til det vi har gitt»

Når førstelinjebyråktater opplever usikkerhet, frustrasjon eller tolkningstvil knyttet til lover, regler eller styringssignaler som intervjuobjekt #2A her viser til, så illustrerer det hva Lipsky (2010) omtaler som strukturell tvetydighet. Det oppstår i situasjoner der lover og regler ikke gir tilstrekkelig veiledning, og hvor byråkrater må bruke skjønn. I juridisk veileder for integreringsloven så presiseres det at: «programmet kan kun forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt sluttmål ved en forlengelse. Det er ikke nok at deltakeren vil komme nærmere sluttmålet ved en forlengelse, en forlengelse er kun aktuelt dersom det er realistisk at deltakeren vil kunne oppnå sluttmålet sitt med forlengelsen» (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, juridisk veileder, 2025). Når flyktninger fra forskjellige kommuner går på samme læringssenter eller voksenopplæring, deler de gjerne erfaringer, tips og råd, og sammenligner forutsetningene de har fra bosettingskommune til bosettingskommune. Det er altså skjønnsvurderingen rundt tid i introduksjonsprogrammet som kommunene vurderer ulikt, og fører til at intervjuobjekt #2A opplever vanskeligheter med lovverket.

⁸ Sluttmål for introduksjonsprogrammet kan være overgang til lønnet arbeid, overgang til høyere utdanning, eller fullføre grunnskole eller videregående opplæring.

6.1.2 Tolkning og endring av lovverk i Nordre Follo kommune

I Nordre Follo, som har flyktningtjenesten som egen kommunal tjeneste pekes det på samme utfordringer rundt mulig tilgang på lengde av introduksjonsprogrammet:

Intervjuobjekt #1B: «Det er for kort tidsramme når det gjelder å lykkes med å komme i arbeid og utdanning. Det er ikke alltid samsvar gjennom hvordan ordningen er innretta og hva lovverket legger opp til. Det er kanskje spesielt med tanke på det at dersom du har videregående fra før, så skal du ha et mål om for eksempel å komme i høyere utdanning innen seks til tolv måneder, men selv om du har videregående fra før, så har du ikke studiekompetanse. Det å få studiekompetansen krever uansett hvordan du legger opp til det, mer enn seks til tolv måneder».

I Nordre Follo ser også de ansatte utfordringer med ulik praksis i kommunene når det kommer til å gi forlengelse av introduksjonsprogrammet. Her er det direkte tolkning og skjønnsutøvelse av lovverket som fører til ulik lokal praksis. Når jeg spurte de ansatte om de pleier å gi forlengelser av introduksjonsprogrammet var det noe forskjellige svar fra de to casekommunene.

Intervjuobjekt #2B: «Jeg tror vi er veldig rause på det. Det skal mye til for at de ikke får forlengelse etter de første seks månedene. Da ser vi litt på motivasjon og fravær mest. Nå har ikke jeg jobbet her så lenge, men ut ifra det jeg har hørt, så er det noen kommuner som gir tre måneder. Loven sier jo at man kan gi fra tre måneder opp til seks måneder, eller ett år. Og det syns jeg er litt ... litt strengt, men jeg har hørt at det er kommuner som bruker det. Jeg skjønner ikke helt hvordan vi skal oppnå integrering på den måten, men det er min personlige mening.»

Dette var i intervju med en ansatt fra Nordre Follo, og med oppfølgingsspørsmål fra meg: opplever du det som problematisk at kommuner har forskjellig praksis og forskjellig forståelse av lovverket når det kommer til dette?

Intervjuobjekt #2B: «Ja, altså det går jo utover deltakerne. Så jeg kan forstå ... For eksempel hvis de har stort press eller trykk, så skjønner jeg det, men samtidig så går det utover deltakerne. Men det er ikke sånn at hver kommune har den friheten til å velge selv hvordan de vil.»

En forklaring på forskjellene i forståelse av lovverket *kan* knyttes til forskjellig organisering av tjenestene. Med flyktningtjenesten i Nav så har man ofte samme saksbehandlingssystem

som Nav ellers, og det kan være lettere tilgang til samhandling og koordinering for brukere etter endt introduksjonsprogram. Representanter fra Nordre Follo, som har tjenesten utenfor Nav poengterte at samarbeidet *med* Nav lokalt hadde blitt bedre over tid, men pekte likevel på ressursutfordringer og enkelte koordineringsutfordringer. Ved å la flyktningene fortsette i introduksjonsprogrammet utover seks måneder, fortsetter flyktningene å motta introduksjonsstønad fremfor behovsprøvd sosialstønad, dersom de ikke er kommet i en situasjon hvor de er økonomisk selvforsørget. I tillegg har de fortsatt tilgang på oppfølging og bistand fra flyktningtjenesten fremfor det lokale Nav-kontoret. En interessant observasjon knyttet til forlengelse av introduksjonsprogrammet, kunne vært å sammenligne antall forlengelser gitt på nasjonalt nivå, og sett om det var en større andel kommuner som er organisert utenfor Nav som gir flere forlengelser, sammenlignet med de som har tjenestene sine organisert i Nav.

6.1.3 Byråkrati i Nordre Follo kommune

Hvis vi ser tilbake til NOU 2017:2 Integrasjon og tillit, er det utfordringer som ble belyst den gang, som fortsatt er relevant i dagens integreringsbilde. Et eksempel på dette kan være bosettingsordningen:

«Gjeldende modell kan sies å legge vekt på kommunenes interesser, ettersom det er de som har mulighet til å si nei til bosetting eller ta imot færre flyktninger enn de blir anmodet om. Prinsippet om kommunalt selvstyre, og at staten ikke kan overføre oppgaver til kommunene uten kompensasjon, står sterkt» (NOU 2017:2, s. 192).

Når vi i 2025 ser at første anmodning om bosetting var på 18 900, og kommunene vedtar å bosette 12 723 er det flere grunner til dette. Høyt bosettingstrykk over flere år, samtidig som dekningsgraden for integreringstilskuddet har gått noe ned, gjør at insentivene for å bosette flyktninger kanskje endrer seg. At staten ikke kan overføre oppgaver til kommunene uten kompensasjon sto kanskje sterkt tilbake i 2015-2017, men realiteten i 2025 er en annen. Som det ble vist til i bakgrunnskapittelet, har staten gjennom de siste årene endret flere lovverk som direkte går utover flyktninger. Spesielt er det verdt å merke seg de økonomiske insentivene som tidligere har vært en statlig støtte: etterbetaling av barnebidrag, redusert tannlegekostnader for aldersgruppen 19-24 år, tilgang på engangsstønad ved fødsel, supplerende stønad for uføre flyktninger under 67 år, nå er utgifter som dekkes av kommunenes sosialbudsjett. Denne overføringen av utgifter fører også til mer saksbehandling

og byråkrati. Alle endringene brukes som argumenter for å bidra til mer bærekraftige ankomster (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024). Med mer bærekraftige ankomster menes det at Norge ikke kan ta imot uforholdsmessig flere flyktninger enn for eksempel våre naboland. For førstelinjebyråkratene fører slike innstramninger og endring av lovverk til merarbeid og et krevende byråkrati. Dette gjelder både for kommunale flyktningtjenester og for flyktningtjenester underlagt Nav. Enhetsleder i Nordre Follo forklarer:

Intervjuobjekt #1B: «Jeg tenker at det har vært litt unødvendige endringer på flere områder. Man lagde jo en helt ny integreringslov, også har man måttet komme med nye forskrifter og endringer både i forbindelse med covid og i forbindelse med de ukrainske flyktningene, hvor kanskje ikke alle endringene har vært nødvendige. Vi kunne fått til mye innenfor det rammeverket vi allerede hadde. Også tenker jeg at det har vært frustrerende og med ... med det som har blitt opplevd som en forskjellsbehandling av ukrainske flyktninger i forhold til andre. Så kanskje intensjonene har vært til dels å bistå kommunene med at du skal ha færre krav til dem i enkelte ting. Så tenker jeg at vi har greid å tilby det samme til alle uansett. Uavhengig av hvor de har kommet ifra. Og det gjelder ikke bare vårt område generelt, men om kutt i etterbetaling av barnetrygd for eksempel ... Og det her med redusert stønad for ektepar uten barn ... Sann som egentlig blir mer signalsaker enn at det har en praktisk betydning, og at det fører til mer saksbehandling og byråkrati.»

Utsagnet er beskrivende for hvordan tiltak for å dempe innvandring til Norge fører til merarbeid for førstelinjebyråkratene. Velferdssamfunnet vi har i Norge gjør at vi sikres økonomisk dersom vi er i en situasjon hvor vi ikke har inntekt eller er selvforsørget. For flyktninger kan det være tilfellet at selv om du ikke har rett på barnetrygd før et års botid i Norge, at man i løpet av det første året kan ha rett på samme sum utbetalt for å være innenfor minstekravet til livsopphold⁹. Istedenfor at vedkommende får utbetalt barnetrygd, vil dette heller bli betalt ut fra kommunenes sosialbudsjett. Et annet eksempel kan være flyktninger som er gift eller samboere, men som ikke har barn. Fra 2024 ble det innført reduksjon i introduksjonsstønden¹⁰ på 6000kr totalt for dem. I enkelte områder i Norge må man som et par fort betale mellom 12 000kr – 15 000kr i måneden for bolig. Slik loven er nå, får par som ikke har barn redusert introduksjonsstønad, og må heller søke behovsprøvd supplerende

⁹ Minstekravet til livsopphold med økonomisk sosialhjelp reguleres av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og skal sikre inntekt til livets opphold. [Satser - nav.no](#)

¹⁰ For referanse er introduksjonsstønden på totalt 2G årlig, 237 240kr før skatt, eller 20 671kr før skatt per måned. [Introduksjonsprogram - regjeringen.no](#)

sosialhjelp for kanskje det som tilsvarer samme sum som reduksjonen i stønaden, avhengig av totalutgiftene en har. Igjen er det en statlig stønad som kuttes, som potensielt overføres til kommunenes sosialbudsjett. Dette fører til merarbeid i form av saksbehandling og byråkrati for kommunene.

6.1.4 Byråkrati i Frogn kommune

Perspektivene til intervjuobjekt #1B i Nordre Follo støttes av ansatte i Nav Frogn:

Intervjuobjekt #1A: «Det at man kutter i statlige ytelser til flyktninger fordi man skal ha en forebyggende effekt i forhold til å bli det mest populære landet, det går ut over kommuneøkonomien. Og kommunene blir ikke kompensert for det. Så nasjonalt er det en fornuftig ... Altså, man kan si hva man vil. Sånn politisk om man er enig eller uenig. Men det sørger for formålet. Det bremser jo innvandringen. Men ved å frata folk tannbehandling ... finansiert av staten, uføretrygd og alderspensjon finansiert av staten. Så kommer kostnadene til kommunen. Det tør ikke kommunen å satse på. Ikke i en demografisk og økonomisk situasjon som kommunen er i nå.»

Dette utsagnet kontekstualiserer argumentene fra tidligere i oppgaven om velferdsgeografi på en god måte. Først og fremst så pekes det på den generelle utfordringen som mange kommuner står overfor i dag: knappe budsjetter og nedskjæringer. Dette illustrerer også hvordan førstelinjebyråkrater må håndtere politiske signaler og administrative krav som ikke nødvendigvis er tilpasset deres arbeidshverdag – som er et hovedpoeng i Lipskys teori (2010). I utsagnet forklarer vedkommende at Norge har kuttet i statlige ytelser, som en forebyggende effekt for at Norge ikke skal være det mest populære landet å flykte til. Altså kan ikke Norge ta imot uforholdsmessig flere flyktninger sammenlignet med våre naboland, og på bakgrunn av dette er det gjort en rekke innstramminger og kutt i statlige ytelser. Statsforvalter i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus påpeker at kommunene må omstille sitt arbeid for å kunne møte de nye utfordringene og behovene. Ankomsten av flyktninger til Norge er ikke noe kommunene har direkte kontroll over, men de kan kontrollere hvor mange som skal bosettes i gitt kommune. Dersom staten fortsetter å endre lovverk, forutsetninger og rammevilkårene for de som jobber med integrering i førstelinja, *kan* det resultere i det vi ser nå i 2025, hvor det blir et misforhold mellom opprinnelig anmodning om bosetting fra staten, og det kommunene faktisk har vedtatt å bosette. Dette kan også peke på at den politiske viljen rundt i kommunene har gått ned for å bosette og integrere flyktninger, spesielt i det omfanget det har vært de siste tre årene.

Et annet beslektet poeng, er at de ansatte også pekte på utfordringer med innføringen av kapittel om midlertidighet i integreringsloven: kapittel 6A *Midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34*. Problemet som begge ledere av tjenestene trakk frem i denne konteksten handler om resultater over tid. Ettersom man endrer lovverket gjentatte ganger, får man ikke sett om det gir ønsket effekt, før ny praksis er gjeldende. Arbeidet blir dermed fragmentert, og det kan føre til at planlegging og arbeidsrutiner må endres fortløpende i kommunene for å etterkomme lovverket. Frogn kommune som har flyktningtjenesten organisert i Nav viste likevel til at de som regel har jobbet «i forkant» av endringene, og dermed har klart å beholde gode rutiner og arbeidsflyt. Nordre Follo har hatt behov for økt samarbeid med Nav lokalt som følge av endringer i lovverket, spesielt med tanke på arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og økning i søknader om økonomisk sosialhjelp. Tjenesten står selv for de arbeidsrettede tiltakene i introduksjonsprogrammet, men har brukt tiltaksvifta til Nav som for eksempel lønnstilskudd, mentorordning og lignende, i tilfeller hvor det har vært nødvendig. Ut ifra dette kan det argumenteres for at Frogn kommune har hatt en fordel ved å være organisert i Nav under de mange endringene i integreringsloven mellom 2022-2025.

6.1.5 Samhandling med fylkeskommunen i Frogn kommune og Nordre Follo kommune

Basert på min egen arbeidserfaring, kan jeg si at det ikke er noen hemmelighet innen fagfeltet at det er mange som jobber med integrering i kommunene som har en skepsis til fylkeskommunens mandat når det kommer til integrering og bosetting av flyktninger. Etter innføringen av ny integreringslov i 2021 fikk fylkeskommunen et utvidet ansvarsområde etter kapittel 2 i integreringsloven:

«§ 4.Fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunen er ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet. Fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere.

Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket.

Fylkeskommunen skal sørge for tilbud om karriereveiledning etter § 11 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 30 andre ledd.

Departementet kan gi forskrift om fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet.» (Integreringsloven, kapittel 2, 2023).

Når det kommer til tilbud om karriereveiledning handler dette om veiledning som skjer i forbindelse med introduksjonsprogrammet, oftest gitt av karrieresentere fra fylkeskommunen. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra fylkeskommunen gjelder de som går i videregående opplæring på fulltid, og for de som kombinerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Formuleringen i §30 andre ledd, er kanskje det som skaper koordineringsutfordringer i enkelte tilfeller, som også påpekes fra mine casekommuner:

§30, andre ledd: «Fylkeskommunen skal sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som mottar tilbud som kombinerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring, dersom fylkeskommunen har hovedansvaret for tilbudet. Dersom ansvaret for tilbudet er delt mellom kommunen og fylkeskommunen på en slik måte at det ikke kan fastslås hvem som har hovedansvaret, skal fylkeskommunen sørge for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, med mindre kommunen og fylkeskommunen avtaler noe annet». (Integreringsloven §30, 2024).

Informant fra Frogn kommune utdyper samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune:

Intervjuobjekt #1A: «Stat og kommune går veldig fint, mens fylkeskommunen sier 'nei, det fikk vi ikke til' også var de liksom ferdig med det. Så vi sier vi har ... vi har ti ungdommer som sitter hjemme og drikker og gamer dagen lang fordi de ikke kan gi dem videregående plass før kanskje til høsten. Er det greit? Jeg blir veldig sint fordi jeg har snakket med fylkeskommunen hele tiden. Jeg har klagd, sendt masse forespørsler, krevd svar, purret, truet med avisa. Tatt med alle kommunalsjefer på kopi og kommet til en eller annen fylkesdirektør som nå ... Han har dessverre gitt meg sin direkte post, så nå får han jo ... noen henvendelser, da. Fordi jeg fikk aldri et klart svar [...] Nå har vi lagd et eget tilbud. Og det er ikke noe problem. Det blir et fantastisk tilbud. Kirken hjelper til, kystlaget hjelper til, vi har pizza, vi har fått en pengepott for å dra på tur og kjøpe mat. Og vi har en norsklærer som vi ansatte på prosjekt, som nå underviser dem og har veldig høyt nivå. Så vi har lagd et kjempebra tilbud til ungdommen. Problemet var at det tok så innmari lang tid før fylket sa at 'nei, det tar ikke vi ansvar for'. Og da burde jo også vi få norsktilskudd for dem.»

Det som blir vist til i utsagnet over handler om flyktninger i aldersgruppen 16-18 år, som i utgangspunktet skal gå i videregående opplæring. Her har det i enkelte fylker vært vanskeligheter med ledig plasser, og tilgang til opptak avhengig av når på året en blir bosatt i en kommune.

Jeg spurte derfor videre om det er slik at disse ungdommene er kommunenes ansvar:

Intervjuobjekt #1A: «I utgangspunktet ikke. Men til slutt så ble det jo det ... Det var jo det som provoserte meg litt, fordi kommunen kan jo ikke si ... ‘Nei, vi har ikke barnehage, eller nei, vi har ikke skoleplass’. Og det er det fylkeskommunen gjør, og jeg syns ikke det er greit. Så samarbeidet med fylkeskommunen er ganske dårlig».

Hvis vi ser tilbake til bakgrunnskapittelet, om hvordan kommunene i Norge har vært det historiker Tore Grønli kaller for ‘velferdskommuner’, er det nettopp denne rollen Frogn kommune går inn i, i dette tilfellet. Her har de opprettet et eget tilbud, fordi det har manglet kapasitet for tilsvarende ordninger (i dette tilfellet plass i videregående opplæring) på regionalt nivå.

I spørsmål om hvordan Nordre Follo opplever samarbeidet med fylket, kommer det frem mye av det samme som i Frogn kommune:

Intervjuobjekt #1B: «Veldig bra i forhold til karriereveiledning. Veldig dårlig i forhold til fylkeskommunens ansvar for opplæring, og særlig da i forhold til unge flyktninger. De detter mellom alle stoler. Og det at du ikke har løpende opptak, gjør det vanskelig å nå målene innen den tidsrammen som er satt.»

Med andre ord kan vi se at spenningene mellom forvaltningsnivåene i Norge og byråkratiet det representerer, både er komplekst og krevende. Både med flyktningtjeneste i og utenfor Nav så gjør dette seg gjeldende på flere områder som de tidligere avsnittene viser til. Slik jeg ser det, handler de organisatoriske forskjellene om hvilke forutsetninger tjenestene har når det kommer til håndtering av endring, og omstillingsevne i en vanskelig økonomisk tid. I tillegg til å håndtere koordinering mellom de ulike forvaltningsnivåene, må også førstelinjebyråkratene håndtere aspekter og ulike usikkerhetsfaktorer knyttet til midlertidighet.

6.2 Midlertidighet

«Det er vanskelig å integrere midlertidig» forteller intervjuobjekt #1B. Siden 2022 har Norge gitt midlertidig kollektiv beskyttelse til ukrainske flyktninger. Lovbestemmelsen er hjemlet i §34 i utlendingsloven. Som nevnt tidligere betyr dette at de får oppholdstillatelse for et år av gangen, som forlenges med ett og ett år. Oppholdstillatelsen danner ikke grunnlag for permanent opphold. I kontekst av midlertidighet er det åpenbart noe som påvirker flyktningene selv, men det har også mye å si for hvordan de ulike kommunale tjenestene organiserer sitt arbeid. Tilbake i bakgrunnskapittelet forklarte jeg hvordan tjenesten hele tiden

må balansere mellom over- og underkapasitet. I en tid med rekordhøye ankomster kombinert med en prekær økonomisk situasjon for kommunene er ikke dette en lett oppgave. Stort sett alle kommuner i Norge oppskalerte sine tjenester for å imøtekomme behovet for bosetting og integrering av ukrainske flyktninger. Som oppgaven har vært inne på tidligere, så mottar kommunene ulike statlige tilskudd for denne oppgaven. Tilskuddet gir muligheter for lønning av ansatte og investere i videre drift, men det kan også være knyttet stor usikkerhet til tilskuddene, ettersom det er direkte knyttet til hvor mange flyktninger kommunene vedtar å bosette. Hvor mange flyktninger hver kommune får anmodning om å bosette, varierer fra år til år. Jo større usikkerheten er, desto mer arbeid må tjenestene/avdelingene legge i å fange opp signaler fra omgivelsene, og forsøke å tilpasse seg dem (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

6.2.1 Midlertidighet i Frogn kommune

Avdelingsleder i Frogn kommune forklarer hvordan kompleksiteten rundt det midlertidige aspektet kan se ut:

Intervjuobjekt #1A: «Ja, altså har jo vi tre ansatte som har midlertidig kollektiv beskyttelse. Det er også et aspekt ved dette her. Man snakker om dem, dem, dem, og så er det vi. Det er vi: det er våre kollegaer og venner som har midlertidig kollektiv beskyttelse som det skal stilles krav til og sånn. Det er en veldig spesiell situasjon. Men vi har snakket om å veilede til fagbrev fordi du kan få en oppholdstillatelse som ... en arbeidstillatelse, som gir deg rett på permanent oppholdstillatelse og rett på familiegjenforening».

Jeg ble derfor interessert i å høre mer om hvordan tjenesten følger opp mulighetene rundt arbeidstillatelse i praksis.

Intervjuobjekt #1A: «Vi informerer om muligheten. Både flyktningene og våre ansatte. Og det er litt underkommunisert ... at det fins andre muligheter».

Dette ble også løftet frem av en annen ansatt i samme avdeling:

Intervjuobjekt #2A: «Vi sier alltid at de må spørre UDI. Fordi vi vil ikke veilede dem til noe som er ikke riktig, eller ... Men vi hjelper gjerne f.eks. de som har barnehageutdannelse eller skoleutdannelse, sykepleie eller innen helse ... Det vi ser vi trenger her, så prøver vi å veilede. Hvis du har dette, kan du ta kanskje ett år på videregående eller høyskole eller universitet, og det kan hende det blir arbeidstillatelse».

Utdragene viser hvordan tankene rundt det midlertidige perspektivet over tid kanskje har endret seg fra å være en trygghet, til å nå oppleves mer som et usikkerhetsmoment, både for flyktningene selv, men også for førstelinjebyråkratene.

I Norge har vi hatt en integreringspolitikk som i lang tid har hatt et langsiktig perspektiv med et fokus på varig tilknytning til arbeidslivet, via kvalifisering og utdanning. I løpet av 2022 endret dette seg noe, da de ukrainske flyktningene begynte å komme til Norge. Fokuset om rask overgang til lønnet arbeid har stått sentralt siden. Det er uheldig for velferdsstaten dersom vi har en stor gruppe som over tid står utenfor det regulerte arbeidsmarkedet, men hvor fort kan vi forvente at flyktninger, uavhengig av oppholdstillatelse skal lære seg det norske språk og (helst) stå i full jobb og faktisk *være* integrert? Til nå har oppgaven i stor grad tatt for seg kommunenes forutsetninger for å jobbe med bosetting og integrering, ettersom det er bakenforliggende informasjon som må være til stedet for å kunne diskutere kommunal organisering av flyktningstjenester. Det er likevel aspekter ved de siste tre årene som handler om midlertidighet, og hvordan dette påvirker det organisatoriske arbeidet samt hverdagen for førstelinjebyråkratene.

6.2.2 Midlertidighet i Nordre Follo kommune

Enhetsleder i Nordre Follo reflekterer rundt det midlertidige aspektet for sin tjeneste:

Intervjuobjekt #1B: «Vi syns jo det er vanskelig, for du har et oppdrag om å integrere noen flyktninger som ikke vet om de får bli her. Og det er jo i seg sjøl vanskelig. Det er vanskelig å integrere midlertidig. Så vi er jo bevisste, og det har jo vært litt sånn ... Vi har diskutert en del i ansattgruppen når det har vært en del følelser av at ukrainske flyktninger fikk oppleve en positiv forskjellsbehandling, så er det jo to sider av den saken òg. For det er på andre områder hvor de kanskje ikke får de samme fordelene som andre her. Og det er det med midlertidigheten i tillatelsen som er den største urofaktoren for mange av flyktningene. Vi får jo høre det ofte, at det har stor betydning både for motivasjonen til å lære norsk og komme i jobb. Men òg for den tryggheten og roen som man trenger for å finne seg til rette.»

Når forutsetningene for arbeidet til førstelinjebyråkratene endrer seg som i tilfellet med å integrere flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse fra Ukraina, fører dette også med seg ressursutfordringer og vanskelige prioriteringer. Basert på de forrige punktene i analysen, skal jeg videre i neste avsnitt knytte dette sammen i en diskusjon om organisasjonsstruktur og rolleforståelse i de to kommunene.

6.3 Organisasjonsstruktur og rolleforståelse i Frogn og Nordre Follo

6.3.1 «Ulempene er egentlig at det er ulike organiseringer i Norge»

Som oppgaven har gjort rede for i bakgrunnskapittelet står kommunene fritt til å organisere sitt arbeid etter eget ønske og behov. Utfordringer rundt dette sett i lys av problemstillingen min, vises godt i utsagnet fra denne representanten som jobber i flyktningtjenesten i Nav i Frogn kommune:

Intervjuobjekt#1A: «Ulempene syns jeg kan være ... Ulempene er egentlig at det er ulike organiseringer i Norge. Fordi det er ikke en del av Navs kjerneoppgaver. Så når Nav utvikler ting, så er ikke det ... De tar ikke alltid i høyde for at introduksjonsprogram og den første fasen i flyktningsarbeidet skal være en del av det [...] jeg tror problemet hos de som har organisert tjenestene i Nav, som opplever det som utfordrende, er at de lederne i Nav heller ikke har forstått hva oppgavene i flyktningtjenesten er, fordi de ikke er kjerneoppgavene til Nav».

Utsagnet er svært interessant ettersom man her kan se at det kanskje kan være ulik problemforståelse mellom ledelse og ansatte, spesielt relevant for kommuner som har sine tjenester i Nav. Nå er ikke ulik problemforståelse nødvendigvis tilfellet i flyktningtjenesten i Nav i Frogn kommune, men vedkommende drøfter utfordringsbildet generelt etter mange års erfaring innen fagfeltet. Det informanten derimot er veldig klar på er at de ikke kunne være organisert på en annen måte:

Intervjuobjekt #1A: «Altså, den riggen vi har nå, den tar høyde for å bosette mellom 50 og 100. Så den vil ikke endre seg ... Den riggen vi har satt opp nå, den vil kunne tåle en del svingninger. Vi har nedprioritert en del viktige ting som vi egentlig ikke har lov til når vi har vært på toppen av bosettinger. Nå, når vi nærmer oss 50, så er det ideelt. Men for å lykkes med målene, så må vi være Nav. Vi kunne ikke gått ut av Nav nå og tenke at det skulle vi fått til. Spesielt fordi markedsarbeidet blir så viktig nå.»

Det interessante her, er at lignende argumentasjon også ble brukt i Nordre Follo, selv om kommunen der er organisert utenfor Nav:

Intervjuobjekt #1B: «Jo større vi har blitt, jo riktigere har den organiseringen vært for oss. Så jeg kan ikke se for meg at vi hadde hatt nytte av noen annen type organisering. Men lokalisering er noe annet. At vi kunne tenkt oss å ha en større grad av ... Vi ser jo det når vi har Nav-ansatte som bruker kontorene våre her at det gir veldig stor nytte. Så at vi hadde hatt større grad av nærhet til hverandre lokasjonsmessig, hadde vært bra.»

Selv om de to kommunene er organisert forskjellig påpekes det fra begge hold at de ikke kunne tenke seg en annen organisering. Begge informanter drøfter fordeler og ulemper ved dagens organisering etter lang fartstid fra å ha jobbet med bosetting og integrering på kommunalt nivå. I denne konteksten kan jeg også påpeke at vedkommende som snakker om organiseringen i Nordre Follo, har tidligere også jobbet med flyktninger organisert innad i Nav. Spesielt i lys av det informantene fra Nordre Follo peker på, kan vi se at dersom ansvarsdelingen mellom Nav lokalt og flyktningtjenesten er uklar, kan de ansatte oppleve å 'stå i spagat' mellom motstridende mål og forventninger. Dette bekrefter Lipskys (2010) poeng om at førstelinjebyråkrater ofte må utøve skjønn under strukturell tvetydighet. Utfordringsbildet knyttet opp til samarbeidet mellom Nordre Follo og Nav lokalt påpekes også av flere av informantene, hvor ressurser, tilgang på tiltak og helhetlig samarbeid er faktorer som trekkes frem. Koordineringsutfordringer mellom Nav lokalt og flyktningtjenesten kan også føre til det Jacobsen & Thorsvik (2019) kaller for handlingslammelse i organisasjoner. Det oppstår når man ikke har nødvendig informasjon om hverandre, og uten samhandling som er prekær når beslutninger skal tas (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Ut ifra informasjonen som kom frem i intervjuene i Nordre Follo ønsket jeg derfor å undersøke dette mulighetsrommet, og spurte om situasjonen kunne blitt bedre om flyktningtjenesten og Nav-kontoret hadde vært samlokalisert:

Intervjuobjekt #3B: «Det tror jeg ja. Jeg har jo veldig troa på å sitte sammen og møtes, og at det har kjempemye å si for et samarbeid. Så det tror jeg hadde vært gull ja [...] det er jo litt sånn artig ... Jeg syns jo alle kommuner driver og går inn eller ut av Nav, når det gjelder flyktningtjenesten, og jeg har mer eller mindre gode argumenter for det: både inn og ut av Nav. Jeg tenker jo litt at det kanskje ikke er en fasit på det. Fordi at det har så mye med hvordan kommunen ellers rigger seg, og hvordan samarbeidet ellers flyter. Men personlig så tenker jeg jo at det er en fordel å skille økonomisk oppfølging og livsoppfølging på en måte. Det er noe med at hvis du kobles på det Nav-systemet fra start ... Når det blir en sånn innarbeidet greie ... Så at det kan ha litt sånn uheldig bieffekt òg, da.»

Å skille mellom økonomisk oppfølging og livsoppfølging betyr i denne sammenheng at det økonomiske ansvaret for en flyktning ligger hos Nav, mens «alt annet» er hos flyktningtjenesten. Eksempel: fra du som flyktning blir bosatt i en kommune må det betales husleie, en garanti/depositum til huseier, livsopphold (penger å leve for), etableringsstønad (en gitt sum alle flyktninger får når de blir bosatt i en kommune for å handle vinterklær,

møblement eller andre nødvendigheter). Dette blir i tilfellet som intervjuobjekt #3B viser til, utbetalt av Nav lokalt¹¹. Videre økonomisk oppfølging frem til vedkommende starter i introduksjonsprogrammet, og begynner å motta introduksjonsstønad, vil da tilfalle Nav, og ikke flyktningsjenesten. Det betyr ikke at flyktningsjenesten nødvendigvis ikke bistår, eller hjelper til med de søknadene som er relevante, men det er ikke de som bestemmer hvor mye penger flyktingene får til hvilken tid. På denne måten er økonomisk oppfølging og det intervjuobjektet kaller for livsoppfølging skilt. Det kan gjøre det lettere å for eksempel ha riktig fokus i oppfølgingssamtaler, ettersom flyktingen vet at det er ikke personen i flyktningsjenesten som kontrollerer eller skriver vedtakene om personens økonomi.

Det samme som intervjuobjekt #3B viser til i utsagnet over, ble også påpekt i tilbakemeldingene på min post om organisering av tjenester fra medlemskommuner i FFKF, hvor det var en representant fra en kommune i Norge som påpekte at:

«Kommune X har aldri hatt flyktningsjenesten under Nav av den gode grunn at vi ønsker et tydelig skille. Vi jobber for å få flyktinger i arbeid eller utdanning og gjør alt vi kan for at de skal skjønne at Nav er siste utvei og ikke sted de naturlig hører hjemme».¹²

Perspektivene som fremkommer i disse utsagnene handler i stor grad om symbolpolitikk og signaleffekter, og er et tema som er svært relevant når vi ser på forskjellige organiseringsformer av flyktningsjenester. Argumentene her belager seg på at det *bør* være en distanse mellom en flykting og Nav, siden gjeldene politikk og lovverk legger opp til at flyktingene i all hovedsak skal inn i lønnet arbeid eller utdanning. Dette er noe som er oppe til debatt i flere kommuner, og blant annet har NIBR nå et pågående forskningsprosjekt:

Innvandrerens sosialhjelpskarrierer – hvilken betydning har Nav-veiledernes skjønnsrom?

som spesifikt skal ta for seg hva som kjennetegner innvandrere som er langtidsmottakere av sosialhjelp, hvordan Nav-veiledere utøver sitt skjønnsrom, og hvordan de tolker lovverk og skriftlige veiledere (By- og regionsforskningsinstituttet, 2025). I prosjektet skal de også se om det er forskjeller mellom grupper og mellom kommuner. En interessant tanke i forbindelse med dette prosjektet, er at dersom de også hadde tatt høyde for forskjellig organisering av

¹¹ Det er også kommuner som har egen kommunal flyktningsjeneste som selv står for utbetalinger før flyktingene begynner å motta introduksjonsstønad. Da er det behov for mindre samhandling med Nav lokalt før oppstart av introduksjonsprogrammet.

¹² Kommunen er anonymisert ettersom det ikke er en av mine casekommuner, men supplerer utsagnet til intervjuobjekt #3B på en god måte.

flyktningstjenester, og det hadde vist seg at kommuner som har tjenestene sine organisert utenfor Nav, har færre tilfeller av slike ‘sosialhjelpskarrierer’ kan det støtte oppunder tolkningene til de ansatte i førstelinja nevnt i denne sammenheng.

Både kommuner som er organisert i og utenfor Nav skal forvalte integreringsloven, men hvordan loven tolkes og praktiseres i kommunene kan påvirkes av hvordan tjenestene er organisert. Som jeg gjorde rede for i teorikapittelet, former organisering både rolleforståelse, faglig kultur, handlingsrom og systembruk – og dermed også hvordan integreringspolitikken blir realisert i praksis. Basert på egen erfaring har jeg også selv sett flere tilfeller hvor enkelte kommuner bruker organisering nesten som en unnskyldning for hvorfor de ikke får til det samme som andre kommuner. Det interessante med dette er at i Norge, har vi kommuner både organisert i Nav og utenfor Nav som gjør det veldig bra når det kommer til for eksempel overgang til lønnet arbeid eller utdanning for flyktninger. Argumentasjonen om organisering som bakenforliggende årsak til hvorfor tjenestenes suksess varierer, er derfor ikke helt berettiget. Det kan heller være én del av en større årsakssammenheng. Blant annet kan vi se hvordan personavhengighet og lokale forhold spiller en rolle i arbeidet med integrering av flyktninger.

6.3.2 Personavhengighet innad i Nav-systemet

Hvor viktig er det hvem du har som saksbehandler? Og hvordan påvirker ledelse og prioritert arbeidsmetodikk resten av tjenestene? Hvem er menneskene som jobber med integrering i førstelinja, og i hvilken grad har menneskene noe å si for hvordan arbeidet går?

Lipsky (2010) argumenterer for at førstelinjebyråkratene har stor makt til å tolke og tilpasse regelverk og retningslinjer til lokalt nivå. Både i Nordre Follo kommune og i Frogn kommune har vi sett eksempler på dette tidligere i analysen.

Årsaken til at jeg landet på personavhengighet som en tematisk kode som en del av min analyse handler først og fremst om diskusjonen mellom struktur og aktør. Hvis alle kommunale flyktningstjenester og lokale Nav-kontor har de samme strukturene å forholde seg til, hvorfor ser vi da at noen kommuner scorer veldig bra i arbeidet med integrering, mens andre kommuner gjør det dårligere? Dette er et spørsmål som forskere innen integreringsfagfeltet gjentatte ganger har prøvd å finne svaret på, men som det er svært sammensatte svar på, og ofte kan vi ikke peke på kun én faktor som for eksempel organisering. Det er åpenbart at organisering er en strukturell faktor, men som nevnt tidligere

har både tjenester organisert i Nav og utenfor Nav gode resultater å vise til i forbindelse med integreringsarbeidet. Balansegangen mellom struktur og aktør viser seg relevant flere ganger i mine data, og i intervju med en av informantene i Frogn kommune ser vi et eksempel på dette:

Intervjuobjekt #1A: «Vi har jo annen utforming på lokalene, ikke sant? Da må vi ha en Nav-leder som slåss for det. For det er egentlig ikke lov i Nav. Eller det at vi deler informasjon med helsesykepleiere fordi det tjener flyktningtjenestens formål. Men det er jo verken etter lov om sosiale tjenester, integreringsloven eller Nav-loven. Da må du ha en Nav-leder som aksepterer det. At det er formålstjenlig for brukerne våre og for tjenestens formål. Ved at det ikke er en del av oss og Navs kjerneoppgaver, har vi ikke helt klar formålsparagraf som går på hele den oppfølgingsbredden.»

Informanten viser spesifikt til utformingen av lokalene de har, som er godt lagt til rette for å jobbe med integrering av flyktninger, men som i utgangspunktet ikke oppfyller Navs kriterier om utforming av lokaler med hensyn til sikkerhet, og presiserer videre at dette ikke er uproblematisk:

Intervjuobjekt #1A: «Det er ikke uproblematisk, og det er det som er utfordringen. At når som helst kan vi jo få føringer om at dere må skjerpe sikkerheten. På den andre siden så beveger jo Nav-ansatte seg ut med sine jobbspesialister i ulike tiltak. De beveger jo seg mye mer ut. Når du hører Nav-direktøren sitte på allmøtet og snakke om ungdomsgaranti når du vet at det kan være en som har møtt sin ungdom bak en hall ute i gata ... Da er jo ikke det etter sikkerhetsnormene til Nav heller. Så Nav jobber jo i det å utforske det handlingsrommet. Men det er jo utfordringen: å være organisert i Nav hvis vi for eksempel bytter leder.»

Meg: «Så du tenker at mye av det er personavhengig?»

Intervjuobjekt #1A: «Det er mye spesielle ordninger. Mye unntak. Og da skal du være ganske trygg i rollen din for å godta det. Så kan det komme en ny Nav-leder, og da er det ikke gitt at den Nav-lederen har evnen ... eller mulighet til å sette seg inn i ... Du kan ikke lese deg opp til det på Navet om hvordan en flyktningtjeneste skal drives. Det finnes ikke der [...] Det er ikke perfekt sånn som det er nå, men det hadde kanskje fungert hvis ... Nav-lederne som har flyktningtjenesten som del av seg, hadde forstått bredden i tjenesten. Der er fordelene å være utenfor Nav. Fordi du kan jobbe mer som en helsestasjon, eller som en oppsøkende tjeneste, uten Navs litt mer rigide rammer.»

Informanten viser direkte til hvor rigid og sårbart organiseringen av tjenestene innad i Nav *kan* oppleves, og akkurat hvor personavhengig det *kan* være. Nå er det også slik at de reglene som omfatter sikkerhet innad i Nav er der av gode grunner, men hvorvidt dette er tilpasset brukergruppa som nyankomne flyktninger representerer er viktig å synliggjøre, dersom det ikke er tilfellet. Her er det altså en direkte klinsj mellom aktør og strukturperspektivet i organisasjonen: aktørene må operere innen en rigid og i noen tilfeller lite tilpasset struktur. Informanten har tidligere påpekt at de likevel ikke kunne vært organisert på en annen måte enn innad i Nav, og viser spesielt til samarbeidet med arbeidsmarkedskoordinator og økt arbeidsretting i introduksjonsprogrammet som gode argumenter for dette.

Når dagens samfunn lever i et gjennomorganisert samfunn, slik som Dag Ingvar Jacobsen og Jan Thorsvik (2019) hevder, er det nærliggende å anta dette også får betydning for menneskene i samfunnet. Blant annet kan faktorer som trivsel på arbeidsplassen og omstillingsevne ha mye å si for hvordan flyktningtjenester i og utenfor Nav presterer i sitt arbeid. I tillegg har du andre faktorer som oppgaven tidligere har vært inne på som for eksempel geografisk beliggenhet, lokalt arbeidsmarked eller økonomisk situasjon. Arbeidspresset for førstelinjebyråkrater er ofte ekstremt høyt. Som det ble fremlagt i teorikapittelet er realiteten at førstelinjebyråkrater ofte må ta raske avgjørelser, som ikke alltid reflekterer lovverk eller overordnede retningslinjer – dette kan fort resultere i kapasitetsutfordringer.

6.3.3 Kapasitetsutfordringer i Frogn kommune og Nordre Follo kommune

Både flyktningtjenester i og utenfor Nav har en rekke lovpålagte tjenester de skal tilby. De forvalter det samme lovverket, og spørsmålet om de klarer å oppfylle disse kravene er derfor relevant. Informant fra Frogn kommune forklarer:

Intervjuobjekt #1A: «Der vi har brudd, for å si det sånn, det er at folk har ikke fått vedtaksbrevet sitt i tide. Det har kanskje vært skrevet ... altså, vi har slurva med byråkratiet da. Alt fravær er ikke ført. Og da kommer folkene først. Vi hadde sikkert fått veldig utfordringer hvis vi hadde fått tilsyn på akkurat det. Og måttet fått tilgivelse fra det. Men kvaliteten, innholdet, arbeidsrettingen og livsmestringskurs, det har de fått. Alle sammen. Så det prioriterer vi».

Når arbeidspresset er høyt slik som det har vært de siste tre årene for førstelinjebyråkratene i kommunene, er det alltds noe som må vike. I utsagnet over vises det til at det ofte er

papirarbeidet som nedprioriteres, men at det fysiske integreringsarbeidet prioriteres.

Informant fra Nordre Follo sier seg enig i dette og påpeker:

Intervjuobjekt #1B: «Det kan være at vi må komme til å tilby et par ekstra fridager i løpet av året hvor vi sliter med å fylle opp programmet f.eks. i et par dager i påskeuka eller i romjula. Noen sånne små ... og ved et tilsyn vil du helt sikkert finne utbedringer som bør gjøres. Og NIR-rapportering, f.eks., som vi har slitt veldig med de siste årene når omfanget har blitt så stort. Det er også litt sånn fordi de tekniske løsningene har kommet òg gjerne etter lovendringene ... og dermed kanskje ikke har klart å innfri på alt det man skulle rapportert i tide og riktig».

NIR-rapportering er en forkortelse for Nasjonalt Introduksjonsregister, og er et register over enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i mottak (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2025). Fagsystemene til kommunene skal i utgangspunktet automatisk overføre registrert data til NIR, mens kommunene rapporterer om at denne overføringen oppleves ofte som mangelfull, og med mye feil, i tillegg til at det i en presset arbeidshverdag kan bli en nedprioritert arbeidsoppgave.

Intervjuobjekt #1B: «Nei, det funker kjempedårlig. Jeg vet ikke hvem sin feil det er. Det er sikkert litt på kompetanse også at vi ikke har prioritert det nok, men det er òg på at lovendringene kom så raskt at man ikke har fått tilpassa verken NIR eller fagsystemene til å ta imot de endringene som skjer».

Utfordringene med dette er at NIR ofte brukes for å sammenfatte nasjonal statistikk; hvor mange har kommet i lønnet arbeid, hvor mange har fullført videregående utdanning eller har alle foreldre hatt obligatorisk foreldreveiledning? Hvis det er slik at denne overføringen av statistikk fra kommunalt fagsystem til nasjonal database er mangelfull eller har mye feil, sier det seg selv at dette ikke er uproblematisk. For mine casekommuner vil for eksempel statistikken vist til tidligere i oppgaven under figur seks og figur syv ikke nødvendigvis være representativ dersom det er slik at de ikke har ettergått overføringene fra kommunalt fagsystem til NIR¹³.

¹³ Figur seks og syv er statistikk hentet fra IMDi, som er basert på registreringer i NIR.

Det som blir nevnt i begge intervjuer angående tilsyn handler om tilsyn fra Statsforvalter. Statsforvalters oppgave er blant annet å føre tilsyn med de ulike kommunene, og er en form for kvalitetssikring for at kommunene opererer innenfor loven, og at de saksbehandler riktig. Derfor er det viktig at kommunene passer på å føre tiltak, registrere fravær, at de fatter vedtak i riktig tid og er nøye med journalføringen. Denne registreringen foregår ofte i kommunalt fagsystem som for eksempel VismaFlyktning. Det meste av registreringer som skjer *der* er riktig, også med tanke om en skulle fått tilsyn fra Statsforvalter. Problemet oppstår når disse registreringene skal føres videre til en nasjonal database (NIR), og det blir mye feilregistreringer. Kommunene prioriterer ofte ikke å skulle ettergå registreringene overført til NIR, noe som i verste fall *kan* føre til et feil bilde fra kommunene til statlig hold.

I en forlengelse av tidspresset førstelinjebyråkratene kan føle på, blir det eksplisitt påpekt i dette utsagnet fra en annen informant fra Nordre Follo:

Intervjuobjekt #2B: «Jeg skulle gjerne ønsket at vi hadde mer tid. Jeg tror at hvis vi hadde mer tid, så hadde ting ... så kunne vi gjort et mye bedre arbeid generelt. Både innad i flyktningtjenesten og i samarbeid med andre tjenester. Jeg tror det at løpene er såpass korte, gjør jobben vanskeligere enn den behøver å være.»

Som de øvrige avsnittene viser til, er det argumenter både for å være organisert innad i Nav, men også utenfor Nav. I neste avsnitt gjør jeg et forsøk på å samle disse argumentene.

6.4 Argumenter for ulik organisering

Basert på de øvrige kapitlene vil jeg her se nærmere på fordelene og ulempene med de to forskjellige organiseringsformene som mine casekommuner representerer. Fordelene og ulempene presentert her, er funn både fra casekommunene, men også fra egen observasjon innen fagfeltet.

Organisering:	Fordeler:	Ulemper:
Flyktningtjeneste organisert i Nav	• Lettere tilgang på tiltaksviften til Nav som mentorordning eller midlertidig lønnstilskudd i introduksjonsprogrammet.	• «flere kokker, mer søl» - i Nav kan én flyktningfamilie ofte ha opptil tre forskjellige saksbehandlere avhengig

	• Tilgang til større fagkompetanse i øvrige Nav: juridisk kompetanse, sosionomer, pedagoger eller barnefaglig kompetanse. • Mulighet til å følge flyktningene utover introduksjonsprogrammet • Lettere tilgang til arbeidsmarkedskoordinator, og kunnskap om lokalt arbeidsmarked • Det kan være mindre koordineringsutfordringer i samarbeid med øvrige Nav • Samme fagsystem og «digital hverdag» som øvrige Nav • Mer enhetlig oppfølging av brukergruppen	av behov og utfordringsbilde. • Arbeidstiden for ansatte kan gå med til andre Nav-relaterte arbeidsoppgaver. Fokuset på det integreringsfaglige kan bli svekket • Rigid rammeverk: utvikling av lokaler – personavhengig ledelse • Risiko for «sosialhjelpskarrierer» ved å læres opp i Navs systemer fra dag en • Større arbeidsbelastning per saksbehandler/programrådgiver
Flyktningtjeneste organisert som egen kommunal tjeneste	• Større handlingsrom i tilpasning av lokaler og andre strukturer i integreringsarbeidet • Større fokus på det integreringsfaglige, ettersom ansatte i en kommunal flyktningtjeneste ikke saksbehandler etter sosialtjenesteloven eller Nav-loven • (Mulig) tettere oppfølging ved bosetting og i	• Mer sårbar i nedgangstider (tap av kompetanse, spesielt relevant for mindre kommuner) • Risiko for dobbeltarbeid med Nav lokalt (f.eks kartleggingsarbeid eller markedsarbeid) • Koordineringsutfordringer med Nav lokalt • Krevende (spesielt for mindre kommuner) å rigge

	introduksjonsprogrammet som enkelte Nav-kontor ikke har kapasitet til. • Kan være tettere samarbeid med øvrige tjenester i kommunen for eksempel helsetjenester eller voksenopplæring (avhengig av lokasjon) • Mindre rigid rammeverk for oppfølging av brukergruppa	introduksjonsprogrammet alene • Dersom brukere ikke kommer i lønnet arbeid etter endt introduksjonsprogram er de uansett nødt til å få videre bistand av lokalt Nav-kontor. Risiko for fragmentert oppfølging
--	---	--

Tabell 2: Egen utarbeidet tabell

Fordelene og ulempene nevnt i tabellen er ikke hverken uttømmende eller representativ for *alle* norske kommuner. Lokale tilpasninger, romlige aspekter og økonomiske og sosiale faktorer vil også spille en rolle for hvordan de ulike tjenestene i Norge er organisert. Det er likevel et forsøk på å fremvise enkelte trekk som både jeg selv har erfart i mitt virke, men som også er argumenter fra informantene i Frogn kommune og Nordre Follo kommune.

Både flyktningtjenester organisert i og utenfor Nav er konstruert for å håndtere arbeidet med integrering av flyktninger og deres familier. Målet med å studere forskjellige organiseringer er å få kunnskap om hvordan ting kan gjøres bedre, og hvordan vi kan lære av hverandre (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Undersøkelser gjort tilbake i 2022-2023 fra Hernes m.fl. (2023) viser hvordan flere kommuner som har flyktningtjenesten organisert som egen kommunal tjeneste, har måttet håndtere og gjøre oppgaver som egentlig underligger Nav, som å gi informasjon og veiledning om økonomisk sosialhjelp, fylle ut søknader og forklare ulike Nav-vedtak (Hernes m.fl., 2023). I tillegg er utfordringen i enkelte kommuner at Nav ikke er tilgjengelige nok, og at flyktninger som strever å få kontakt med Nav, heller henvender seg til flyktningtjenesten i stedet. Funnene er fra rapporten *Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)*, og er utgitt av NIBR. Et annet poeng rapporten viser til, og som også mine funn bekrefter handler om mangel på Navs involvering i introduksjonsprogrammet, herunder arbeidsrettede tiltak. Som det ble påpekt tidligere i analysen håndterer flyktningtjenesten i Nordre Follo gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak selv. I praksis innebærer dette at flyktningtjenesten og Nav lokalt har en potensiell risiko for

dobbeltarbeid. Ansatte i Nav har ofte bedre kompetanse og verktøyer for å forstå lokalt arbeidsmarked, og ulike strategier som kan brukes i denne forbindelse. Dette arbeidet har flyktningtjenesten i Nordre Follo tatt ansvar for selv i introduksjonsprogrammet. Rapporten peker på at hovedårsaken til disse utfordringene synes å være at Navs kapasitet ikke økte i takt med tilstrømmingen av ukrainske flyktninger. Selv om budsjettet for arbeidsrettede tiltak ble økt høsten 2023, kom det ingen økning i midler til flere ansatte på statlig side i Nav (Hernes m.fl., 2023). Som en konsekvens av dette, er det sannsynlig at kommuner som både har flyktningtjenester i og utenfor Nav de siste årene har utviklet ulike lokale praksiser i oppfølgingen av de ukrainske flyktningene (Hernes m.fl., 2023).

Som tabellen viser til, er det gode argumenter og faktorer for å organisere tjenestene både i og utenfor Nav. Jeg tror det viktigste er at menneskene som jobber i de ulike tjenestene har rommet og tiden til å gjøre den jobben de er satt til å gjøre – uavhengig av organisering. Kanskje det er i de tilfellene hvor organiseringen av arbeidet føles kvelende, eller mer som en tvangstrøye, enn en hjelpende hånd at det er hensiktsmessig å se på alternative organiseringsformer. Eller i de tilfellene som vi har sett de siste tre årene med nye lovendringer hvor kravet til arbeidet med integrering stadig endrer seg: organisasjoner som ikke klarer å tilpasse seg endring, enten i form av ny teknologi, forventninger eller krav kan ikke forvente å overleve særlig lenge (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Med andre ord kan omorganisering av flyktningtjenesten være et godt virkemiddel, dersom en ser at tjenesten har vanskeligheter med å imøtekomme nye lovverk, endringer i fokusområder og prioriteringer ut ifra gjeldende organisering. I et velferdsgeografisk perspektiv fremstår organisering som et virkemiddel for å håndtere lokale ulikheter i kapasitet, kompetanse eller samarbeidstradisjoner. Drøftingen viser at det ikke finnes én ideell modell for organisering, men at det er avgjørende hvordan strukturen legger til rette for samhandling, faglig handlingsrom og kontinuitet i oppfølgingsarbeidet. Organisering påvirker således ikke bare av hvem som gjør hva på tjenestene, men det former hvordan integrering forstås, prioriteres og gjennomføres i praksis.

Et annet poeng, som også ble påpekt i flere av intervjuene fra informantene i Nordre Follo, handler om lokalisering av tjenestene som samarbeider om bosetting og integrering av flyktninger. Uavhengig av organisering, vil jeg understreke viktigheten av å kunne samlokalisere samarbeidende tjenester for integreringsarbeidet. Samlokalisering av tjenester som samarbeider om bosetting av og integrering fremheves både i forskning og i praksis, som

et virkemiddel for bedre koordinering og helhetlig oppfølging av brukergruppen. Når Nav, flyktningtjenesten og andre sentrale aktører som for eksempel helse, er fysisk nær hverandre, forenkles informasjonsflyt og tverrfaglig samarbeid (Brekke m.fl., 2024, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021). Dette kan bidra til større klarhet i rollefordelingen og ansvarsområder. I tillegg gir samlokalisering økt brukervennlighet for flyktninger, som slipper å forholde seg til flere adskilte kontorer, og det kan også gi mer effektiv ressursbruk og bedre samordning av tiltak (Brekke m.fl., 2024, Jacobsen & Thorsvik, 2019). Ved å *omorganisere* tjenestene, vil dette være det Jacobsen & Thorsvik (2019) kaller for en radikal endring, mens en *samlokalisering* vil være en inkrementell endring, som forbedrer og bygger på utgangspunktet en allerede har i kommunen (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Basert på min problemstilling, det teoretiske rammeverket og mine funn har jeg analysert hvordan organisering av kommunale tjenester påvirker arbeidet med integrering i to norske kommuner: Nordre Follo kommune og Frogn kommune.

7 Konklusjon

Oppgaven har redegjort for og analysert hvordan organisering påvirker for integreringen i to norske kommuner, Nordre Follo kommune og Frogn kommune. Avslutningsvis vil jeg ikke bastant konkludere om én form for organisering er mer foretrukket enn en annen. Siden kvalitativ forskning ikke har som mål å generalisere, men heller å gi rike, kontekstuelle forankrede beskrivelser, har jeg lagt til rette for at leseren selv kan vurdere hvorvidt funnene har overføringsverdi til andre kommunale kontekster. Selv om intervjuene og analysen min viser til ulike aspekter og nyanser ved to forskjellige organiseringer, har begge tjenester brukerne i sentrum, noe som er sentralt for arbeidet med integrering i førstelinja. Strukturene rundt arbeidet med integrering i kommunene omfattes av *mer* enn kun organiseringsform, men organisering har igjen direkte påvirkning for hvordan arbeidet utføres av førstelinjebyråkratene. Tidligere forskning innen fagfeltet har ikke nødvendigvis rettet mye oppmerksomhet til organiseringsform som en avgjørende variabel i integreringsarbeidet, men heller at det er én av mange variabler. Oppgaven viser hvordan organisasjonsteori, førstelinjebyråkrati og velferdsgeografi gir gode rammeverk for å diskutere kommunal organisering av flyktningtjenester. I tillegg bidrar teoriene til å belyse hvordan kommunal organisering ikke bare er et administrativt spørsmål, men en sentral del av velferdsstatens møte med mennesker på flukt, også for de med midlertidig oppholdstillatelse. Ved å sammenligne to ulike modeller, viser studien at det ikke finnes én "riktig" organisering, men at ulike valg gir ulike implikasjoner – og at integrering i stor grad formes lokalt, i skjæringspunktet mellom politikk, struktur og profesjonell praksis.

Målet med oppgaven er at den kan brukes som et kunnskapsgrunnlag for kommuner som av ulike grunner vurderer å omorganisere sitt arbeid med bosetting og integrering av flyktninger. Er det en ting som er sikkert, er det at dette arbeidet kontinuerlig er under endring og i stor grad reflekteres av hendelser som skjer utenfor Norges grenser. Lokale tilpasninger må alltså tas høyde for, og det som fremkommer fra mine casekommuner vil ikke nødvendigvis være likt andre steder. Et viktig poeng kommunene uansett bør ha i bakhodet, er at en omorganisering av integreringstjenestene ikke alltid er løsningen dersom det er utfordringer med å løse mandatet om integrering og bosetting av flyktninger. En annen løsning kan også være samlokalisering for tettere samarbeid og økt tverrfaglig tilnærming.

Det kan hevdes at min tilnærming til masterprosjektet i samfunnsgeografi er litt på siden av hva som vanligvis rommes av fagdisiplinen. Jeg vil likevel understreke at forutsetningene

kommunene har for å integrere flyktninger, er av høyst relevans innen samfunnsgeografien. De siste årene har nesten alle norske kommuner bosatt flyktninger. Dette er kommuner som har en stor variasjon av ulike utgangspunkt for å håndtere mandatet om å bosette og integrere flyktninger. Både når det kommer til organisering, men også andre samfunnsgeografiske trekk som forskjellen mellom by og bygd, økonomisk bærekraft og kommunal kapasitet, boligstruktur og bosettingsmønster samt lokalpolitisk vilje og samfunnsengasjement. I denne oppgaven har jeg sett dette i sammenheng med ulike trekk ved to norske kommuner, som har forskjellig organisering av flyktningtjenesten.

7.1 Videre relevans

Som nevnt, er denne oppgaven et bidrag til kommunenes kunnskapsgrunnlag når det kommer til vurdering rundt organisering av flyktningtjenesten. Etter innføringen av ny integreringslov i 2021 har flere kommuner flyttet sine integreringstjenester både inn i Nav, men også ut av Nav. Omorganisering av tjenester skjer oftest fordi man er ute etter effektivisering, bedre utnyttelse av ressurser, bedre samhandling og koordinering i tillegg til at en skal imøtekomme nye krav, behov eller rammebetingelser.

En videre relevans, eller nærmere sagt oppfordring fra undertegnede kan være å sammenfatte en større undersøkelse når det kommer til organisering av integreringsarbeidet i kommunene. Dersom det er slik at kvantitative data støttet av kvalitative undersøkelser, kan vise at én form for organisering av arbeidet med integrering i Norge er fordelaktig når det kommer til ulike indikatorsmål som for eksempel omstillingsevne, eller overgang til arbeid eller utdanning for nyankomne flyktninger, er det klart at staten ville hatt interesser i å gi tydeligere føringer for organiseringen. Kommunal organisering vil fortsette å være én av mange faktorer for hvordan integreringsarbeidet foregår i norske kommuner. Dersom kommuner har utfordringer med å løse mandatet om bosetting og integrering av flyktninger, kan det være lurt å se på flere faktorer, hvor blant annet organiseringen er en av dem.

8 Litteraturliste

Akershus fylkeskommune (2025). *Fakta og tall om Akershus*. [Fakta og tall om Akershus - Akershus fylkeskommune](#). (Figur 5). Hentet 25.04.2025.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2024). *Rekordmange flyktninger bosatt i 2023*. [Rekordmange flyktninger bosatt i 2023 - regjeringen.no](#). Hentet 25.04.2025.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2024). *Introduksjonsprogrammet*. [Introduksjonsprogram - regjeringen.no](#). Hentet 02.05.2024.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2024). *Nye tiltak for å fortsatt sikre kontroll på innvandringen*. [Nye tiltak for å fortsatt sikre kontroll på innvandringen - regjeringen.no](#) Hentet 25.04.2025.

Arbeids- og velferdsetaten & Kommunesektorens organisasjon. (2023). *Standard for trygge brukermøter i NAV*. Oktober 2023, versjon 1.0. [Standard-for-trygge-brukermoter-2-121023.pdf](#)

Aspøy, A. & Berg, L. P. (2023). *Brochmann-utvalget* i Store norske leksikon. [Brochmann-utvalget – Store norske leksikon](#). Hentet 25.04.2025.

Bahus, V. B. (2023). *Kollektiv beskyttelse* i Store norske leksikon. [kollektiv beskyttelse – Store norske leksikon](#). Hentet 25.04.2025.

Baxter, J. (2021) *Case Studies in Qualitative Research* i Qualitative Research in Human Geography. 5.utgave. Oxford University Press Canada.

Braun, V. & Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. Edward Arnold (Publishers) Ltd New Zealand

Brekke, J.P., Damsa, D., Evertsen, K.F., Hansen, V.W., Lidén, H., Paasche, E., Rogne, A.F., Røed, M. & Trætteberg, H.S. (2024). *Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge. Organisering, tiltak og erfaringer*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport: 2024:3.

Brochmann, G. (2025). *Integrering i Store norske leksikon*. <https://snl.no/integrering>. Hentet 25.04.2025.

Brochmann, G., Petersen, K., Jønsson, H. V., Borevi, K. & Hagelund, A. (2010) *Velferdens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Universitetsforlaget.

By- og regionsforskningsinstituttet NIBR. (2025). *Innvandrerens sosialhjelpskarrierer – hvilken betydning har Nav-veiledernes skjønnsrom*. (prosjektperiode: 15.08.2024 – 15.09.2026). [Innvandrerens sosialhjelpskarrierer - hvilken betydning har NAV-veiledernes skjønnsrom? - OsloMet](#) Hentet 25.04.2025.

Catungal, J.P & Dowling, R. (2021) *Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research* i Qualitative Research in Human Geography. 5.utgave. Oxford University Press Canada.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2021) *Forvaltning og politikk*. 5. utgave. Universitetsforlaget.

Cope, M. (2021). *Organizing, Coding, and Analyzing Qualitative Data* i Qualitative Research in Human Geography. 5.utgave. Oxford University Press Canada.

Cope, M. & Hay, I. (2021) *Where Are We Now? Qualitative Research in Human Geography* i Qualitative Research in Human Geography. 5.utgave. Oxford University Press Canada.

Dunn, K. (2021). *Engaging interviews* i Qualitative Research in Human Geography. 5.utgave. Oxford University Press Canada.

Eget arbeid. (2024). *Kvalitativ metode*. Eksamen HGO4010, Human Geography. Universitetet i Oslo.

Frogn kommune. (2025). *Medlemmer av kommunestyret, formannskapet og utvalgene*. [Medlemmer av kommunestyret, formannskapet og utvalgene - Frogn kommune](#). Hentet 25.04.2024.

Gullikstad, B., Korsnes Kristensen, G., & Sætermo, T. F. (2022). *Fortellinger om integrering i norske lokalsamfunn*. Universitetsforlaget. <https://www.universitetsforlaget.no/fortellinger-om-integrering-i-norske-lokalsamfunn>. Hentet 25.04.2025.

Hay, I. & Cope, M. (2021) *Where are we now? Qualitative research in Human Geography*. I Qualitative Research in Human Geography. 5. utgave. Oxford University Press Canada.

Harvey, D. (2005). *Spaces of neoliberalization: towards a theory of uneven geographical development*. Department of Geography, University of Heidelberg. Vol 8. Franz Steiner Verlag 2005.

Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T., Myrvold, T., Leirvik, M. S. & Danielsen, Å. Ø. (2023) *Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)*. NIBR rapport 2023:11. OsloMet – Oslo Metropolitan University.

Hernes, V. (2025). *Why Local Government Support Increased Centralization: An analysis of Norwegian and Swedish Central-Local Governance of Immigration Integration*. Scandinavian Journal of Public Administration, Advance online publication. <https://doi.org/10.58235/sjpa.22744>. Hentet 01.05.2024.

Hernes, V. (2025). *Programrådgivers rolle*. Fagressurs for introduksjonsprogrammet. Integrering og mangfoldsdirektoratet. [Modul 1: Koordinering i introduksjonsprogrammet - hva, hvorfor og hvordan? | Introduksjonsprogrammet](#). Hentet 25.04.2025.

Hernes, V. (2025) i *Ukrainske flyktninger leter etter veier ut av midlertidigheten*. Av: Tone C.S Thorgrimsen. [Ukrainske flyktninger leter etter veier ut av midlertidigheten](#). Hentet 25.04.2025.

Hupe, P. & Hill, M. (2007) *Street-level bureaucracy and public accountability*. Public Administration, vol. 85. Issue 2. S.259-568. Blackwell Publishing Ltd.

Integreringsloven. (2024). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid*. LOV-2020-11-06-127. Lovdata: [Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid \(integreringsloven\) - Lovdata](#) Hentet 25.04.2025.

Integreringsloven. (2024). *Kapittel 8 saksbehandlingsregler*. [Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid \(integreringsloven\) - Kapittel 8 Saksbehandlingsregler - Lovdata](#). Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2024). *Bosetting og kommuneøkonomi*. [Bosetting og kommuneøkonomi | IMDi](#). Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2024) *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og nyankomne innvandrere i 2023*. Rapport fra beregningsutvalget september 2024. [kommunenes-utgifter-til-bosetting-og-integrering-av-flyktninger-og-nyankomne-innvandrere-i-2023.pdf](#). Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2024) *Nasjonalt utvalg for bosetting*. [Nasjonalt utvalg for bosetting | IMDi](#). Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2025). *Bosetting*. [Bosetting | IMDi](#). Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025). *Bosettingstill*. [Bosettingstill | IMDi](#). Hentet 25.04.2024.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025). *Kommunene klare til å bosette 15 400 flyktninger*. [Kommunene klare til å bosette 15 400 flyktninger | IMDi](#). Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025). *Juridisk veileder til integreringslovens midlertidige kapittel 6A*. [Juridisk veileder til integreringslovens midlertidige kapittel 6A | IMDi](#). Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025). *Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)*. [Nasjonalt introduksjonsregister \(NIR\) | IMDi](#)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2025). *Modul 1: Koordinering i introduksjonsprogrammet – hva, hvorfor og hvordan?* [Modul 1: Koordinering i introduksjonsprogrammet - hva, hvorfor og hvordan? | Introduksjonsprogrammet](#). (Figur 1 og 2) Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025). *Statistikk og nøkkeltall. Frogn*. [Tall og statistikk over innvandring og integrering | IMDi](#). (Figur 6) Hentet 25.04.2025.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025). *Statistikk og nøkkeltall. Nordre Follo*. [Tall og statistikk over innvandring og integrering | IMDi](#). (Figur 7). Hentet 25.04.2025.

Introduksjonsloven. (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere*. LOV-2003-07-04-80. Lovdata: [Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere \(introduksjonsloven\) - Lovdata](#) Hentet 25.04.2024

Jacobsen & Thorsvik (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 5. utgave. Vigmostad & Bjørke AS. Fagbokforlaget.

Johnson, J. T & Madge, C. (2021) *Empowering Methodologies* i Qualitative Research in Human Geography. 5. utgave. Oxford University Press Canada.

Jordhus-Lier, D. & Stokke, K. (2017). *Samfunnsgeografiske kjernebegreper* i Samfunnsgeografi. En innføring. S. 45-61. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. Cappelen Damm Akademisk/ NOASP. (Figur 3).

Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Endringer i regelverket for fordrevne ukrainere*. [Endringer i regelverket for fordrevne ukrainere - regjeringen.no](#) Hentet 25.04.2025.

Kavli, H. C., Bråten, B., Dapi, B. & Volckmar-Eeg, M.G. (2024) *Var det oppskriften som manglet? Implementering av standardiserte elementer i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger*. Delrapport 2. Fafo-rapport 2024:09. [Var det oppskriften som manglet?](#)

Kirkeberg, M.I. (2023). *Høyeste antall flyktninger noensinne* i Statistisk Sentralbyrå. [Høyeste antall flyktninger noensinne – SSB](#). Hentet 25.04.2025.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. (Expanded ed.). Russell Sage Foundation.

Massey, D. (2005). *For space*. SAGE publications Ltd. London.

Meld. St. 17 (2023 – 2024). *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. [Meld. St. 17 \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)

Naeem, M., Ozuem, W., Howell, K., & Ranfagni, S. (2023). *A Step-by-Step Process of Thematic Analysis to Develop a Conceptual Model in Qualitative Research*. International Journal of Qualitative Methods, 22. <https://doi.org/10.1177/16094069231205789>

Nav. (2025). *Kva er Nav?* [Kva er Nav? - nav.no](#) Hentet 25.04.2025.

Nordre Follo kommune. (2025). *Politikk*. [Nordre Follo kommune - Politikk](#) Hentet 25.04.2025.

NOU 2011:7. (2011). *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*. Barne- og familiedepartementet. [NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid - regjeringen.no](#)

NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. [NOU 2017: 2 - regjeringen.no](#)

NOU 2024: 23. (2024). *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet. [NOU 2024: 23 - regjeringen.no](#)

Prop. 3 (2003-2004). *Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikks, Republikken Estlands, Republikken Kyrpos', Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikkens deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilleggende avtaler*. [St.prp. nr. 3](#) Hentet 25.04.2025

Prop. 16 L. (2015-2016). *Endringer i utlendingsloven (innstramninger)*. Justis- og beredskapsdepartementet. [Prop. 16 L \(2015–2016\)](#). Hentet 25.04.2025.

Prop. 94 L (2023-2024). *Endringer i utlendingsloven (forlengelse av antall år det kan gis kollektiv beskyttelse)*. [Prop. 94 L \(2023–2024\) - regjeringen.no](#). Hentet 25.04.2025.

Statistisk sentralbyrå. (2025). *Fakta om innvandring*. [Fakta om innvandring – SSB](#). Hentet 25.04.2025.

Statistisk sentralbyrå. (2025) *Nordre Follo (Akershus)*. [Kommunefakta – SSB](#). Hentet 25.04.2025.

Statistisk sentralbyrå. (2025) *Frogn (Akershus)*. [Kommunefakta – SSB](#). Hentet 25.04.2025.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. (2025). *Forventningsbrev 2025. Statlige forventninger til kommunene og føringer for kommunal arealplanlegging*. [forventningsbrev-2025.pdf](#)

Stokke, K. (2026) *Samfunnsgeografiens faghistorie*. I Jordhus-Lier, D., Stokke, K. og Sæther, B. (red.). *Samfunnsgeografi: En innføring*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Damm.

Stratford, E. & Bradshaw, M. (2021) *Rigorous and Trustworthy: Qualitative Research Design* i *Qualitative Research in Human Geography*. 5.utgave. Oxford University Press Canada.

Sæther, B. (2017). *Økonomisk ulikhet og geografi* i *Samfunnsgeografi: En innføring*. s. 85-93. Oslo. Cappelen Damm.

Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 4. utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS 2021.

Tronstad, K (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organisering for overgangen til arbeid og utdanning*. NIBR-rapport 2015:2.

[Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner - Hva betyr- NIBR 2015.pdf](#)

Utlendingsdirektoratet (2025). *Har ankommet 92 000 ukrainere*. [Har ankommet 92 000 ukrainere - UDI](#). Hentet 25.04.2025.

Utlendingsdirektoratet (2025). *Flere områder unntas fra retten til kollektiv beskyttelse*. [Flere områder unntas fra retten til kollektiv beskyttelse - UDI](#). Hentet 25.04.2025.

Utlendingsloven. (2025). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) LOV-2024-11-29-72. [Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsloven\) - Kapittel 4. Beskyttelse - Lovdata](#). Hentet 25.04.2025.

Watson, A. (2021). «*Placing*» *Participant Observation* i Qualitative Research in Human Geography. 5.utgave. Oxford University Press Canada.

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i studie om kommunal organisering av arbeid med flyktninger?

Formålet med prosjektet

Dette er et spørsmål til deg om du vil delta i et masterprosjekt hvor formålet er å bidra til innsikt om hvilke(n) betydning kommunal organisering av flyktningarbeid har. Prosjektet fokuserer på to forskjellige organiseringsformer: kommunal flyktningtjeneste og flyktningtjeneste underlagt Nav. Oppgaven er en casestudie med to utvalgte kommuner. Jeg vil prøve å forstå de ulike nyansene, dynamikkene og aspektene ulik organisering har. Jeg vil ta utgangspunkt i følgende problemstilling:

Flyktningtjeneste i og utenfor Nav: Hvordan påvirker organiseringen av kommunale tjenester for integreringen? Eksempler høye ankomster fra Ukraina til Norge

Hvorfor får du spørsmål om delta?

Du får denne forespørselen fordi jeg har valgt ut to kommuner i Akershus fylkeskommune, hvor du er arbeidsgiver/arbeidstaker.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Institutt for samfunnsgeografi og sosiologi ved Universitetet i Oslo er ansvarlig for personopplysningene som behandles i prosjektet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta, eller senere velger å trekke deg.

Hva innebærer det for deg å delta?

Å delta i prosjektet innebærer å delta i et intervju på mellom 30 min – 1 time, samt oppfølgende spørsmål på mail om nødvendig. Du vil få spørsmål knyttet til kommunal organisering, samt spørsmål om lovverk, arbeidshverdag og rutiner. Som informant vil du representere din profesjonelle tittel (f.eks. Avdelingsleder, tjenesteleder, programrådgiver, flyktningkonsulent, miljøarbeider osv.) Navn og kontaktinformasjon vil ikke fremgå i oppgaven. Ingen sensitive opplysninger vil bli hentet inn. Intervjuet vil dokumenteres med lydopptak via Nettskjema-diktafon mobilapp, og vil bli lagret og transkribert i Educloud på UiO sin egen lagringssky. I tillegg til intervjuer, vil jeg innhente opplysninger om kommunalt arbeid med flyktninger via offentlig tilgjengelig informasjon (f.eks. politiske vedtak, dokumentasjon fra IMDi/UDI, nettsider og nyhetsartikler).

Kort om personvern

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler personopplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Du kan lese mer om personvern under.

Med vennlig hilsen

Johanne Birkelund Torheim

Utdypende om personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler personopplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er masterstudenten og veileder som vil ha tilgang til personopplysningene. Opptak i forbindelse med intervju vil bli gjort med nettskjema-diktafon mobilapp, og vil bli lagret og transkribert i Educloud via UiO sin egen lagringssky. Ingen personopplysninger publiseres og vil heller ikke fremgå i opptak og transkribering. Navn vil erstattes med en kode, og koblingen mellom navn og kode vil holdes adskilt fra øvrige data. Før eventuelle sitater inkluderes i oppgaven, vil det bli gitt mulighet for sitatsjekk. Selv om ingen direkte personidentifiserende opplysninger inkluderes, så vil opplysninger om yrke og arbeidsplass kunne være indirekte personidentifiserende.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- Å be om innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og få utlevert en kopi av opplysningene
- Å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- Å få slettet personopplysninger om deg
- Å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Vi vil gi deg en begrunnelse hvis vi mener at du ikke kan identifiseres, eller at rettighetene ikke kan utøves.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 30. juni 2025. Opplysningene vil da slettes.

Spørsmål

Hvis du har spørsmål eller vil utøve dine rettigheter, ta kontakt med:

Johanne Birkelund Torheim (student)

E-post: johannbt@student.sv.uio.no

Telefon: +4747909049

Grete Brochmann (Veileder)

E-post: grete.brochmann@sosgeo.uio.no

Telefon: +47 22858336

Vårt personvernombud:

Roger Markgraf-Bye

E-post: roger.markgraf-bye@admin.uio.no

Personvernombud@uio.no

Telefon: +4790822826

Hvis du har spørsmål knyttet til Sikts vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt på e-post: personverntjenester@sikt.no, eller på telefon: 73 98 40 40.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjonen om prosjektet om *Studie av kommunal organisering av arbeid med flyktninger*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- At intervjuet blir tatt opptak av
- Å delta i oppfølgende spørsmål på mail om nødvendig

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide

Intervjuguide (semistrukturert)

masteroppgave i samfunnsgeografi UiO

Problemstilling: Flyktningtjeneste i og utenfor Nav: hvordan påvirker organiseringen av kommunale tjenester for integreringen? Eksempler høye ankomster fra Ukraina til Norge

Forberedelser: Intervjuguide og taleopptak på telefon

Intervjuer: Johanne B. Torheim

Innledning: Hei og velkommen, presentasjon av masterstudent, prosjektets formål og avgrensning.

Tema: Organiseringen av tjenesten. (Få overblikk over antall ansatte, og hvordan de organiserer arbeidet)

1. Hvor lenge har tjenesten deres vært organisert slik den er i dag?

Oppfølgingsspørsmål

- a) Hvor mange årsverk har dere? Hvor mange av disse stillingene er midlertidige?
- b) Stiller dere krav til utdanning ved ansettelse? Hvorfor/hvorfor ikke?
- c) Hvilke fordeler/ulempeser du ved organiseringen per dags dato?
- d) Hvor lenge har du vært leder her?
- e) Hvordan ser du for deg at organiseringen vil utvikle seg fremover dersom dagens innvandringsnivå fortsetter, eller skulle øke enda mer?
- f) Samarbeider dere med andre kommuner for å dele ressurser og erfaringer?

Tema: Oppjustering/nedjustering av tjenesten – hvordan arbeidet muligens har endret seg etter bosettingen av ukrainske flyktninger

2. På hvilken måte har deres tjeneste imøtekommet behovet for å bosette og integrere ukrainske flyktninger?

Oppfølgingsspørsmål

- a) Hvor mange har dere bosatt siden 2022?
- b) Hva var anmodningen deres fra IMDi i 2025, og imøtekommer dere denne? Hvorfor/hvorfor ikke?
- c) Hvorfor/ hvorfor ikke har dette vært utfordrende for deres tjeneste?
- d) Jobber dere annerledes nå kontra før 2022? I så fall, på hvilken måte?

- e) Føler du som leder at det er uproblematisk å få kvalifiserte søkere på stillinger dere i løpet av de siste tre årene har utlyst?
- f) Opplever du at det er noen spesifikke tiltak som har vist seg å være særlig effektive for å bosette og integrere ukrainske flyktninger?
- g) Hvordan evaluerer dere suksessen til tiltakene dere eventuelt har implementert?

Tema: Endring av lovverk og hvordan midlertidig kollektiv beskyttelse oppfattes av ansatte

3. På hvilken måte føler du at lovverket rundt arbeidet med flyktninger er treffsikkert?
(Og kan du se fordeler eller ulemper knyttet til organiseringsform rundt dette?)

Oppfølgingsspørsmål

- a) Oppfyller dere kravene om lovpålagte tjenester for de ulike gruppene?
(foreldreveiledning, livsmestring, samfunnskunnskap, 15t arbeidsrettet innhold i programmet)
- b) Hvordan har dere som tjeneste opplevd lovendringene (integreringsloven) de siste tre årene?
- c) Hvordan reflekterer dere som tjeneste rundt betydningen av midlertidig kollektiv beskyttelse i arbeidshverdagen? Kan du beskrive eksempler.

Tema: Kommuneøkonomi, press fra myndigheter og intern dialog om arbeidet med flyktninger

4. Hvordan balanserer deres tjeneste presset fra myndigheter om å få ukrainske flyktninger i lønnet arbeid?

Oppfølgingsspørsmål

- a) Har dere egne målsettinger?
- b) Fra førstelinja (programrådgivere, miljøarbeidere etc.) til kommuneledelsen, hvordan opplever du at interndialogen rundt arbeidet med flyktninger er?
- c) Hvordan er situasjonene rundt tilskudd? Hvordan opplever du at deres organisering sikrer riktig bruk av tilskuddsmidlene? → Beregningsutvalget har kommet med rapport om at dekningsgraden er lavere nå enn tidligere – hvordan oppleves dette hos dere?

Tema: Ønsker for videre arbeid med bosetting og integrering av flyktninger

5. Hvis du uten begrensninger eller hindringer ville beskrevet drømmescenario for arbeidet med flyktninger, hvordan ville du organisert det? (prøve å snevre inn dette).

Oppfølgingsspørsmål

- a) Ser du tilfeller hvor kommunale ressurser ikke strekker til i arbeidet med flyktninger?
- b) Hvordan føler du at samarbeidet mellom stat, fylke og kommune er per dags dato?
- c) Er det noen spesifikke barrierer du ser som hindrer et «drømmescenario» i arbeidet med flyktninger?

Tema: annet (dersom relevant)

- 6. Er det noe du vil tilføye i kontekst av det vi har snakket om til nå?