



Masteroppgave

Fra floke til vev:

En casestudie om samhandling i arbeidskvalifisering
av nyankomne flyktninger

av

Erica D. Sanger-Elnaes

Forord

Så mange enkelthistorier har vært bakgrunnen for denne oppgaven. Efre som har drømt om å være rørlegger, men rekker ikke å fullføre grunnskole før ungdomsretten sin til videregående opplæringen har gått ut. Sara som vil bli barnehageassistent, men får bare tilkallingsvakter all den tid hun ikke har fagbrev. Fatima som er lærer, men får ikke godkjenning som lærer i Norge uten en politiattest fra hjemlandet hun har flyktet. Hver dag jobber flyktningsarbeidere i Norge med å veilede deltakerne i introduksjonsordningen gjennom et enormt regelverksregime – et regime som kan oppleves som lite fleksibel og noen dager bare håpløs. Men solskinnshistorier finnes også i massevis. Historier om enkeltpersoner som gjør en enorm innsats og tar det lange løpet. Historier om arbeidsgivere som tar en sjanse på noe som ikke er den A4 løsningen. Historier om ledere og medarbeidere som masserer regelverket bare litt for å få til det umulige.

I en oppgave som dette, kan ikke jeg gi et ansikt til alle disse personer og historier. Men i løpet av mange foredrag og diskusjoner med mine medelever på Høgskolen ble en undring rundt hindringer til samarbeid til et problemstilling om samhandling– et problemstilling som denne oppgaven prøver å belyse og besvare.

Jeg ønsker å takke mine medarbeidere i Flyktningtjenesten for Gran og Lunner for mange gode år sammen på jobb – inspirerende, frustrerende og gledfulle år som har gitt meg både mot og motivasjon til å skrive om dette feltet. Takk også til Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid for at dere setter fokus på policyknuter innenfor kvalifisering, og for de mange samtale vi har hatt både formelt og uformelt rundt dette temaet. Medlemmene i arbeidsutvalget har vært viktige sparingspartnere for meg underveis. Takk til Høgskolen i Lillehammer for 3 gode år som student. Studiene har vært både inspirerende og utviklende. En spesiell takk må gå til Aksel Hagen, hvis undervisning dro opp så mange spørsmål som har blitt med i oppgaveskrivingen, og som har veiledet på best mulig måte gjennom denne prosessen. Og takk til mine 7 informanter i Larvik og Levanger som stilte med tid, innsikt og gode samtale til casene.

Thomas, du er mitt fjell. Evelyn og Sonja, dere lyser opp hverdagen. Takk.

Lunner, september 2017

Sammendrag

Samhandling, helhetlige tjenester, samarbeid og nettverk skal kjennetegne arbeidet med sammensatte problemstillinger. Det er en ide om at vi må bryte ned grensene mellom de silobaserte organiseringene av tjenester og få til styringsformer og samarbeidsformer som er tverrgående og mer effektive for å løse disse problemstillingene. Kvalifisering av flyktninger til arbeid er intet unntak fra behovet for koordineringen, og det er et sammensurium av ulike tjenestelinjer, lovverk, retningslinjer og prinsipper som skal navigeres i arbeidet. Denne oppgaven ser nærmere på to kommuner, Larvik og Levanger, for å se på hvordan samhandling mellom tjenestene påvirker utvikling av praksis med hensyn på kvalifiseringsarbeidet og hvordan det grenser opp mot policyarbeid på området.

Nettverk som styrings- og arbeidsform har fått mye oppmerksomhet de siste årene, men begrepet kan være noe diffust, og litteraturen begrenser seg i stor grad til nettverk som består av offentlige og private aktører. I casekommunene, er derimot nettverkskonstellasjonene rundt kvalifiseringsarbeidet nesten utelukkende sammensatt av kommunale aktører. Likevel deler disse konstellasjonene mange av kjennetegnene ved styringsnettverkene beskrevet i nettverklitteraturen, og litteraturen kan bistå den som vil både forstå og analysere fenomenet. I likhet med styringsnettverk, jobber samarbeidende aktører rundt kvalifisering i situasjoner kjennetegnet av gjensidig avhengighet, felles læring og forhandling i søken etter å skape offentlig mening.

Litteraturen om helhetlig styring gir også noen gode knagger å henge analysen av kvalifiseringsnettverk på. Denne litteraturen er mer fokusert på koordinering av det offentlige tjenestetilbud (ofte også i samarbeid med sivilsamfunnet og private aktører), og forsøker på mange måter å beskrive helhetlige styringsgrep og dermed gi oppskriften for suksess samt beskriver fallgruver.

Casene her faller et sted mellom disse to teoretiske tilnærmingene, og utfordrer både teoriutvikling og praksisutvikling ved å reise spørsmål om offentlige nettverk er også et viktig fenomen å forstå i likhet med offentlig-private nettverk, og om staten kan bedre berede grunnen for at samhandling skal skje.

Fra floke til vev:

En casestudie om samhandling i arbeidskvalifisering av nyankomne flyktninger

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	5
Avgrensinger	7
Oppgavens problemstilling.....	7
Oppgavens disposisjon	7
1. Teoretisk grunnlag:.....	9
Fra stat til marked til nettverk.....	9
Hva er et nettverk?.....	11
Nettverk vs. helhetlig styring: to sider av samme sak.....	19
Forholdet mellom policyutvikling og implementering.....	21
2. Metode.....	25
3. Introduksjonsordning i praksis: to kommuner.....	27
Introduksjonsprogram: bakgrunn og innhold	27
Introduksjonsordning: samordning med andre kvalifiserende tiltak.....	28
Levanger kommune	33
Larvik kommune.....	37
4. Samhandling: teori møter praksis.....	41
Nettverk i casekommunene	41
Spesialisering og fragmentering	43
Gjensidig avhengighet	46
Påvirkning gjennom forhandlinger.....	49
Institusjonelle rammer	50
Selvregulering.....	52
Produksjon av offentlig mening?.....	55
Forholdet til helhetlig styring	57
5. Implikasjoner og funn.....	61
Implikasjoner for teoriutviklingen.....	62
Implikasjoner for policyutvikling.....	63
Konklusjon.....	65
Referanser.....	66

Innledning

Samhandling. Helhetlige tjenester. Samarbeid. Nettverk. Disse ordene er utbredt i den offentlige diskusjonen om tilnærmingen til offentlig administrasjon, og preger stortingsmeldinger, tilskuddsordninger og reforminitiativer de siste årene. De kan knyttes til en idéstrømning og trend innenfor offentlig styring der prosesstilnærminger til styring erstatter tradisjonelle silobaserte tilnærminger til offentlig tjenesteyting. Her skal flerfaglige og tverrsektorielle tilnærminger til sammensatte problemstillinger finnes, og flere interessenter eller *stakeholders* skal involveres i utforming og implementering av policy.

Tverrfaglighet som et begrep i utvikling av offentlige tjenester er på mange måter en erkjennelse av at mange av de utfordringene samfunnet står ovenfor ikke kan løses av enkelte aktører alene. Derfor må både policyutviklingen og implementeringen ta høyde for at ulike aktører løser samfunnsproblemer sammen.

I likhet med andre policyområder, er samhandling viktig i arbeidet med kvalifisering av nyankomne flyktninger. Kvalifisering av flyktninger er en av mange sammensatte problemer (såkalte *wicked problems*, eller flokete problemer) samfunnet står ovenfor. Ved første blick, er kvalifisering forholdsvis enkelt: norskopplæring, informasjon om samfunnet, grunnskole der nødvendig og arbeidsretting er åpenbare elementer. Men i løpet av de første årene i bosettingskommuner, er kvalifiseringsarbeidet allerede en sammensetning av forskjellige tiltak med midler og ansvar fordelt hos forskjellige aktører.

Flyktningtjenester, voksenopplæring, NAV og fylkeskommuner har ulike roller og ansvar i kvalifiseringsarbeidet. Måten samarbeidet mellom disse tjenestene skjer i praksis er ulikt fra kommune til kommune og fra region til region. Graden av samarbeid og innhold i samarbeid ofte er avhengig av lokale forhold og politiske og administrative prioriteringer. Verdiskapning fortolkes av forskjellige interessenter: flyktingen selv, kommunen, skattebetalere, lokale, regionale og statlige styringsmakter og arbeidslivet. Manglende oppnåelse av kvalifisering spiller inn på større samfunnsproblemer som utenforskap, fattigdom og skjevhet i lønnsutvikling.

Koordinering og samhandling mellom tjenestene i kvalifiseringsarbeidet er komplisert av at tjenestene forholder seg til ulike lovverk (introduksjonsloven, lov om sosiale tjenester, opplæringsloven) og til ulike mål og rammer. På statlig nivå, har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) oppfordret til samarbeid gjennom å kreve samarbeid i tilskuddsfinansierte prosjekter (Kommunale utviklingsmidler og Jobbsjansen), og Arbeids- og sosialdepartementet har gitt instruks til NAV om at de skal samarbeide med kommunen rundt deltakere i introduksjonsprogrammet. Likevel er formen av og innholdet i samarbeid avhengig av lokale initiativ. Flere forskningsrapporter om introduksjonsordningen har påpekt behovet for tverretattlig koordinering, og senest i februar 2017 har Brochmann II utvalget i sitt NOU *Integrasjon og tillit* satt fokus på denne utfordringen:

Introduksjonsprogrammet er organisert under ulike etater med tilknytning til flere departementer. Ordningen blir på denne måten kompleks. Utvalget vil påpeke at det er en stor utfordring at det legges opp til samarbeid mellom flere ulike sektorer med ulike mål og styringssystemer. De ulike etatene som skal samarbeide, har ikke nødvendigvis de samme insentivene til måloppnåelse og kanskje ikke styringssignaler som drar i samme retning. (NOU 2017:2, s. 201)

Mens samhandling for å løse samfunnsproblemer kan sees som et nødvendig grep, og noe det burde være lett å skape enighet om, er det ikke alltid så enkelt å få til i praksis. Dette er tilfelle i mange ulike policyområder. Pollitt, i en gjennomgang av utvikling av helhetlige styringsgrep i Storbritannia (såkalt *Joined-up government*), påpeker og forklarer dette:

Membership of and loyalty to a single organization and its activities has often provided a powerful focus for adhesion among public servants at all levels. Strong personal identification with more abstract cross-cutting objectives, or with a temporary multi-organizational team, may be more difficult to cultivate. (Pollitt, 2003, s. 46)

I mangel på et koordineringsintens styringsgrep fra statlig side, står kommunene og fylkeskommunene relativt fritt til å utvikle samhandlingsinitiativer for kvalifisering på lokalt og regionalt nivå. Tjenestene møter de utfordringene påpekt av både Brochmann II utvalget og Pollitt i dette arbeidet: ulike styringssignaler, ulike målsettinger og insentiver til samarbeid, ulike lovverk og ulike lojaliteter. Likevel finnes det mange eksempler på at

tjenestene samarbeider med hverandre. I beste fall kan tjenestene sammen løse policyknuter for enkelte brukere, etablere nye måter å kvalifisere på og sørge for et mer smidig kvalifiseringsløp.

Avgrensinger

Mye av litteraturen rundt introduksjonsordningen og andre kvalifiseringstiltak har til hensikt å evaluere resultater og hvordan disse påvirkes gjennom organisering av tilbudet (i eller utenfor NAV for eksempel), forhold hos deltakere (alder, utdanning, landbakgrunn, m.m.) og forhold hos kommunen (ledighet, sentralitet, m.m.). Slike spørsmål er svært viktige, men faller utenfor omfanget av denne oppgaven.

Hensikten med oppgaven er å undersøke hvordan samhandling fører til utvikling av praksis. Her kunne relevante case for å belyse samhandling og dens forhold til politikk og styring like gjerne være knyttet til fattigdomsbekjempelse, oppfølging av barn som faller utenfor, klimaproblematikk eller næringsutvikling. Kvalifisering dagsaktuelt i lys av økt bosetting av flyktninger de siste årene og fordi det representerer et policyområde med lite overordnet koordinering. Målet med oppgaven er å bidra med empiri om samhandling mellom tjenester innenfor offentlig sektor og analysere empirien i lys av eksisterende teoretiske bidrag.

Denne oppgaven skal derfor se nærmere på tverrfaglig og tverrnivå samhandling i kvalifisering av nyankomne flyktninger og hvorvidt praksis for kvalifisering utvikles gjennom samarbeidsprosjekter eller nettverk.

Oppgavens problemstilling

Med bakgrunn i dette, skal denne oppgaven undersøke følgende problemstilling:

Hvilken betydning har interorganisasjonell offentlig samhandling for utvikling av policy og praksis i kvalifiseringsarbeid med nyankomne flyktninger?

Oppgavens disposisjon

Det første kapittelet inneholder en presentasjon av teoretiske bidrag fra *governance*/samstyringslitteraturen, og en diskusjon om relevansen av litteraturen i

forbindelse med offentlig-offentlig samarbeid (kontra offentlig-privat, som har fått mye oppmerksomhet i *governancelitteraturen*). Nettverksteorien trekkes inn for å belyse teoriernes bidrag til forståelse for hvordan policyutvikling skjer i nettverk og hvordan det henger sammen med implementering gjennom nettverk. I tillegg, tar teoridelen for seg litteraturen om helhetlig styring, som kan utfylle og supplere nettverklitteraturen i å forstå offentlige samhandlende nettverk.

I det andre kapitlet kommer det en kort beskrivelse av metodevalg for denne oppgaven og måten intervjumateriell er innhentet og bearbeidet.

Det tredje kapitlet inneholder casestudier om kvalifiseringsarbeid i to kommuner og hvordan kommunale tjenester samhandler seg imellom og med andre offentlige tjenester. Kapitlet inkluderer en beskrivelse av arbeidet med introduksjonsordningen generelt, beskrivelse av et tenkt case som belyser policyknuter i implementeringen av kvalifiseringsarbeidet og informasjon fra intervjuene om introduksjonsordningen og samhandlingen i casekommunene.

Til slutt vil teoriene og casestudien brukes til å belyse hverandre. Hva finner vi i casestudien som er og ikke er belyst gjennom teoriene? Hvordan supplerer og kompletterer de ulike teoriene hverandre i møte med empirien? Har de relevans for det som skjer ”i det virkelige livet”? Og hvilken implikasjoner har funnene for videreutviklingen av teori og policy rundt samhandlende nettverk?

1. Teoretisk grunnlag:

Begrepet *governance* kan oppfattes forskjellig ut ifra faglig og teoretisk synsvinkel, men *governance* er ofte et uttrykk for en form for styring som omfatter mer enn den tradisjonelle parlamentariske styringskjeden. I motsetning til *government*, innbefatter *governance* et innslag av styring gjennom samarbeid og tverrsektorielle prosesser. Rhodes (2007) og Kjær (2004) viser til at *governance* som begrep kan brukes på helt forskjellige måter, og på temaer som har lite med hverandre å gjøre. Begrepet brukes for eksempel både når The World Bank jobber for ”*good governance*” eller vi snakker om EU-*governance*.

Klijn og Koppenjan (2000) deler de mangfoldige *governance*-konseptene inn i to større grupper. Den første gruppen følger ideen om at det offentlige må gjøre mer med mindre gjennom å adoptere nye styringsteknikker. Den andre legger fokus på den gjensidige avhengigheten mellom offentlige, private og semiprivate aktører. Innenfor denne gruppen er selvorganiserende nettverk den sentrale *governancemekanismen* (2000, s. 136).

Sørensen og Torfing (2005) viser også til at nettverk er blitt forstått av nettverksteoretikere som en distinkt mekanisme for *governance*, og som skiller seg fra den hierarkiske staten og markedets konkurransemekanismer. Denne oppgaven, i likhet med Rhodes (2007) og andre nettverksteoretikere, baserer seg på en begrepsbruk hvor *governance* referer til styring gjennom nettverksbaserte mekanismer.

Fra stat til marked til nettverk

Innenfor nettverklitteraturen er det en bred enighet om at den økende viktigheten av nettverk i offentlig styring representerer en fundamental endring i hvordan offentlig sektor utvikler og implementerer policy. Keast og Brown (2002) sin enkle forklaring på denne endringen oppsummerer det resonnementet lagt frem av mange nettverksteoretikere (blant andre Sørensen og Torfing (2005)). Keast og Brown viser til at de tre grunnleggende mekanismene for å oppnå sosial velferd – markedet, staten og sivilsamfunnet – har ulike modeller og tilnærminger til oppgaven om å skape sosial verdi. Bevegelsen fra en generell oppfatning om at skapning av sosial verdi er en statlig oppgave til en mer markedsbasert tilnærming har ført til en større fragmentering av den offentlige sektoren og et større behov for sivilsamfunnets idealer i sosial koordinering (2002, s. 440).

Denne ideen om nettverk som en respons til økt fragmentering får støtte fra Kjær (2004), som knytter den økende viktigheten av nettverk til *New Public Management* (NPM) reformer og den post-NPM perioden. Med NPM kom opprettelse av semiautonome enheter med ansvar for operasjonell administrasjon, konkurranseutsetting, desentralisering, og borger *empowerment*. Dette har bidratt til økt autonomi for offentlige institusjoner med en skyggeside: økt fragmentering av tjenester og institusjoner. Hun konkluderer at ”*The (intended or unintended) outcomes of these reforms have been to reduce the direct ‘hands-on’ control of service delivery and instead to increase steering through policy networks*” (Kjær, 2004, s. 19).

En annen distinkt forskningsskole fra innenfor organisasjonsteorien har satt fokus på *Whole-of-government* eller *Joined-up-government* initiativer, heretter referert til med det norske begrepet ”helhetlig styring”. Både forskningstilnærmingen og teoriutviklingen rundt helhetlig styring er noe annerledes enn nettverksteoretikernes bidrag. I likhet med nettverksteoretikerne ser forskere på helhetlig styring på en økt fokus på ”*joining-up*” på tvers av organisasjonenes hierarkier som en respons til NPM-reformenes fragmentering av offentlige tjenester (Pollitt, 2003; Christensen & Lægreid, 2007).

Skjønt er helhetlig styring noe annerledes enn de konstellasjonene av selvorganiserende nettverk som opptar nettverksteoretikere. Helhetlig styringsreformer – og her spesielt JUG reformer – har vært reforminitiativer som springer ut fra et politisk initiativ og som skal svare på sammensatte problemstillinger gjennom å oppnå bedre horisontal og vertikal koordinering (Pollitt, 2003). Dette er viktig fordi Helhetlig styringsforskere ser *joining-up* som et intendert forsøk på å ta tilbake noe av den fragmenterte makten, eller som Christensen og Lægreid sier, ”*reinforcing the center*” (2007, s. 1060). Dette står i kontrast til nettverksteoretikernes tendens til å se på nettverk som noe som oppstår mer eller mindre av seg selv, og som styringsmakter må lære seg å beherske.

I oppsummering ser nettverksteoretikere og helhetlig styringsforskere på økende innslag av nettverk og horisontale koblinger som en respons til NPM-reformer og fragmenteringen av offentlig sektor som resultat av disse reformene. Mens nettverksteoretikere anser nettverk som en realitet som *government* må forholde seg til og utvikle metoder for å jobbe med og gjennom, ser helhetlig styringsforskere på nettverk og andre former for koordinering som et villet reformfenomen. Dette gjør at forskerne har noe forskjellig fokus i analysen av

fenomena, men begge skolene har viktige bidrag. De er begge tatt med i denne oppgaven fordi nettverksteoriene kan ha større forklaringskraft i å forstå hvordan hierarkiske koblinger oppstår på både lavere og høyere styringsnivå, og fordi teorier om helhetlig styring har mer tydelig fokus på offentlig-offentlig samarbeid og forholdet mellom policyutvikling og implementering.

Hva er et nettverk?

I likhet med begrepet *governance*, kan nettverk ha forskjellige betydninger i forskjellige kontekster. Innenfor nettverksteorien er nettverk noe spesielt og representerer en ny form for policyutvikling og implementering. Slike nettverk har blitt kalt for *governance networks*, policynettverk, selvorganiserende nettverk, m.m. I det videre, skal de nettverkene som er tema for denne oppgaven for enkelhets skyld kalles kun for nettverk, med den forståelse at det er et distinkt fenomen som drøftes.

Flere nettverksteoretikere har studert kjennetegn ved nettverk og gitt definisjoner på nettverk, men Sørensen og Torfing sin definisjon er tydelig og dekkende. De definerer et ”*governance network*” som

- a relatively stable horizontal articulation of *interdependent*, but operationally *autonomous* actors
- who interact through *negotiations* that involve bargaining, deliberation and intense power struggles
- which take place within a *relatively institutionalized framework* of contingently articulated rules, norms, knowledge and social imaginaries
- that is *self-regulating* within limits set by external agencies and
- which contribute to the production of *public purpose* in the broad sense of visions, ideas, plans and regulations.

(Sørensen & Torfing, 2005, s. 197).

Sørensen og Torfing poengterer at nettverk som kjennetegnes av disse fem karakteristika likevel kan ta mange forskjellige former og være uformelle eller formelle, kortvarige eller permanente (2005). Disse fem punktene gir et godt utgangspunkt for nærmere å beskrive nettverkens funksjon i moderne *governance*, og utdypes nærmere under.

1. Gjensidig avhengighet

Gjensidig avhengighet er en viktig drivkraft som trekker nettverksaktører sammen for å løse oppgaver som de ikke kan løse alene. I følge Rhodes, ser man et økende innslag i Storbritannia (også gjenkjennelig i andre vestlige land) av selvorganiserende nettverk på lokalt nivå i tjenesteleveranse. Dette forklarer han med aktørenes gjensidige avhengighet:

Interorganizational linkages are a defining characteristic of service delivery and I use the term network to describe the several interdependent actors involved in delivering services. These networks are made up of organizations which need to exchange resources (for example, money, information, expertise) to achieve their objectives. (Rhodes, 1996, s. 658)

At nettverkaktører er motivert til å jobbe gjennom nettverk på grunn av gjensidig avhengighet har vært en del av den sentrale forståelse av hvorfor nettverk oppstår, og hvordan nettverk bidrar til å skape offentlig verdi. Også Agranoff (2006) peker på at nettverkaktører benytter nettverk for å samle ressurser, utforske sammen og utvikle kunnskap. Med andre ord er ressursene ikke begrenset til økonomiske ressurser, og ressursene sammen kan utgjøre mer samlet enn summen av ressursene alene. Dette samsvarer godt med mye av tenkningen rundt løsninger for sammensatte problemer: at vi kan oppnå mer gjennom samarbeid med andre enn om hver aktør fortsetter for seg selv.

I praksis er ressursdeling ikke alltid så enkelt. Klijn (1996) kaller derfor strategiene som nettverkaktørene bruker i en situasjon av ressurs interavhengighet for *games*. Å delta i *games* innebærer usikkerhet, både i forhold til hva som kan oppnås gjennom strategiene og konsekvensene av de handlingene som aktørene utfører. Situasjonen er dynamisk, og til og med oppfatningen av det ønskede resultatet endrer seg som et resultat av prosessen (Klijn, 1996). Mens Rhodes omtaler viktigheten av interorganisatoriske koblinger for tjenesteleveranse, er *games* ifølge Klijn også viktige for utviklingen av policy:

In this interconnected but loosely coupled series of games, they try to reach certain outcomes and use strategies to affect the strategies and interdependencies of other

actors that can influence the realization of those outcomes. Policy is the result of this ecology of games. (Klijn, 1996, s. 100)

Klijn (1996) mente at nettverk er en form for institusjonalisering av *games* gjennom regler og nettverksstrukturer. March and Olsen (1995) på sin side, har analysert governance og nettvert ut ifra ”*exchange perspectives*,” eller bytteteorier, og institusjonelle perspektiver som to *forskjellige* forklaringer for adferd i situasjoner der aktørene forhandler om bytte av ressurser.

Exchange theories of politics are special cases of rational actor theories of human behavior. They presume that individuals pursue their interests by considering alternative bargains in terms of their anticipated consequences for individual preferences and choosing those combinations of bargains that serve their preferences best. (March & Olsen, 1995, s. 8)

I dette perspektivet består styringsoppgaven i å skape vinnende koalisjoner og forme policyutviklingen. I et institusjonelt perspektiv, forstås adferd som et resultat av idéer om det passende. Endring forstås i lys av stivhengighet, og styring er noe bredere enn å skape koalisjoner (March & Olsen, 1995, s. 28). Der Klijn ser strategiene som en del av *games*, har March og Olsens institusjonelle perspektiv en annen tilnærming: ”*without denying the reality of calculations and anticipations of consequences, insitutional conceptions see such calculations and anticipations as occuring within a broader framework of rules, roles and identities*” (March & Olsen, 1995, s. 28.).

Det er som vist her, flere teoretiske tilnærminger til forståelse for hvordan ressursutveksling skjer gjennom nettverk. Men at behovet for å samle ressurser og aktørenes oppfatning av gjensidig avhengighet er en drivkraft bak nettverksarbeid, er ubestridt i nettverkslitteraturen.

2. Påvirkning gjennom forhandlinger

Sørensen og Torfing kontrasterer forhandlingsbasert beslutningsprosesser i nettverk med statens fremgangsmetode å omsette politiske verdier til lover og reguleringer og markedets fordeling av goder gjennom konkurranse (Sørensen & Torfing, 2005, s. 198).

Forhandlinger kan foregå gjennom prosesser preget av felles læring og tillit eller gjennom

mer konfliktfylte prosesser preget av uenighet og makt-ubalanse. For noen nettverk vil det kunne være perioder med fred, og perioder med konflikt.

”*To collaborate is to negotiate,*” sa Agranoff og McGuire (2001, s. 303). Dette passende utsagnets kontekst er Agranoff og McGuires drøfting av ”*groupware*”, som beskriver utvikling mellom enheter som jobber sammen for å finne løsninger til konkrete problemstillinger (Agranoff & McGuire, 2001). *Groupware*, sier Agranoff og McGuire, bygger på informasjon fremfor autoritet. Likevel, er forhandlinger et sentralt element i utvikling av *groupware*, som må ta høyde for de ulike interessene partene har gjennom å utforske disse interessene og komme til enighet (Agranoff & McGuire, 2001).

Forhandlinger handler ikke bare om ressursfordeling, men også om perspektiver. Gjennom argumentasjon, diskusjoner og retorikk, vil organisasjonene i et nettverk forsøke å finne frem til en felles problemoppfatning, enighet om objektivet med nettverket, og mulige løsninger. Forhandlinger som bygger på tillitt og felles læring kan endre perspektiver aktørene har om hverandre og policyområdet, og også om hvilken strategier og beslutninger er riktige i lys av disse nye perspektiver (Klijn & Koppenjan, 2000). Agranoff (2006) gir en detaljert redegjørelse for hvordan nettverk oppnår enighet om saker basert på en studie av 14 nettverk innenfor offentlig administrasjon. Han legger vekt på at nettverk kommer til enighet gjennom en prosess med felles læring basert på respekt og ikke-hierarkisk adferd.

Tillit og relasjoner er for noen et like viktig resultat av nettverksarbeid som de faktiske sluttresultatene. Keast et al. fant at det å bygge relasjoner mellom nettverksmedlemmer i et Australsk tjenesteintegreringsprosjekt likeså var en viktig resultat av nettverksarbeidet, som varte etter at selve prosjektet var avsluttet (Keast et al., 2004).

Mens mange nettverksteoretikere legger vekt på viktigheten av gjensidig tillit i nettverk, er det en kjensgjerning at nettverk også kan preges av konflikt og maktkamp. Agranoff gir oss innsikt i kildene til konflikt i nettverk:

Numerous mini-conflicts occur over agency turf, the contribution of resources, staff time devoted to the network, the location of meetings and conferances, and more

importantly, over the time and effort expended to achieve results.

(Agranoff, 2006, s. 61)

Når det gjelder forhandlinger, så vil maktdynamikken kunne spille inn. Agranoff forteller at i så godt som alle nettverkene i hans studie fra 2006 var det en *champion* eller forkjemper: en person med posisjon, ressurser og prestisje som holdte nettverket i gang. Nettverkene hadde også en politisk kjerne: toppledere som var en del av det offentlige, og en teknisk kjerne: kunnskapsbasen i nettverkene. Til slutt var det ansatte som utførte support for nettverkene, men som hadde betydelig innflytelse gjennom sin koordinering av alle sider av nettverkene (Agranoff, 2006). Ulike roller med ulike måter å få makt og innflytelse inn i et nettverks beslutningsprosesser vil man kunne finne i andre nettverk. Makten kan bestå i muligheten til å forme dagsorden, bidra med ekspertise, eller benytte overtalende retorikk. I enkelte situasjoner vil det også kunne være en aktør som har makten til å sette ned foten i forhandlingssituasjoner gjennom å nekte nettverket adgang til ressurser som er nødvendige.

3. Institusjonelle rammer

Sørensen og Torfings (2005) tredje definerende kjennetegn ved nettverk er at de finner sted innenfor institusjonelle rammer. Sørensen og Torfings utdyping av dette punktet er nøktern, men de viser til March og Olsens artikkel fra 1995 som støtte til punktet. March og Olsen oppsummerer en institusjonell forståelse for handlinger: ”*Political actors act and organize themselves in accordance with rules and practices that are socially constructed, publicly known, anticipated, and accepted.*” (March & Olsen 1995, s. 30). Under denne forståelsen, opptrer aktører i nettverk i en kontekst av institusjonelle normer og regler, og samfunnets institusjoner i seg selv påvirker nettverkens beslutninger og handlinger.

Institusjonelle rammer kan være noe så håndfast som juridiske rammer, men kan også bestå i profesjonelle normer eller idéer om det passende (*logic of appropriateness*, March & Olsen, 1995). Dette betyr at tolkning om hva som er passende valg eller perspektiver ikke er statisk, men endrer seg over tid og kan variere i forskjellige situasjoner.

I nettverkssettingen, kan nettverkaktører jobbe utfra institusjonelle rammer som kommer i konflikt med hverandre, og derfor er tillitt og utvikling av felles verdier en viktig oppgave i nettverksarbeidet. Institusjonelle rammer kan også være noe mer enn de institusjonelle

rammene som gir føringer for eller påvirker hver enkelt av aktørene. Klijn viser til at nettverk i seg selv kan bli institusjonaliserte over tid, og utvikle sine egne regler og forventninger om adferd i nettverket (Klijn, 1996, s. 101). Klijn og Koppenjan (2000) legger også vekt på viktigheten av at nettverk utvikler egne regler for konflikthåndtering og for å beskytte autonomi – dette bidrar til å kunne oppnå koordinering. Uten slike regler, eller med svake regler, vil svekket tillitt også undergrave nettverkens muligheter for å samle seg rundt felles handling. Istedenfor en enhetlig policyutvikling, risikerer nettverk å være fanget i konkurrerende policyobjektiver (Klijn & Koppenjan 2000, s. 145).

For å oppsummere så er Sørensen og Torfings poeng om at nettverk skjer innenfor institusjonelle rammer viktig. Med dette menes både at aktørene kommer til nettverk fra institusjonaliserte regler og rammer for deltakelse og adferd, og at nettverk bidrar til at aktørene utvikler felles regler og rammer for samhandling. Uten denne institusjonaliseringen av adferd og regler i nettverk, vil et nettverks kraft kunne bli betydelig svekket.

4. Selvregulering

Sørensen og Torfings (2005) fjerde definerende kjennetegn for styringsnettverk er at de er selvregulerende innenfor rammer satt av eksterne etater. For å forstå dette punktet i praksis, kan det brytes videre ned til to temaer: hvilken rammer opererer nettverk innenfor, og hvordan er de selvregulerende?

Når offentlige aktører deltar i nettverksaktiviteter, vil det være med utgangspunkt i den myndigheten som ligger i aktørenes roller eller andre former for mandat. Innenfor Webers klassiske modell for offentlig administrasjon, fordeles både myndighet og ansvar i rette, vertikale linjer fra folkevalgt organ til administrasjon, og så videre nedover i byråkratiet. Silobaserte strukturer med klare ansvarslinjer har vært grunnpilaren i offentlig administrasjon fordi den sikrer at policy besluttes og implementeres i en rett linje fra borger til politiker til offentlig tjenesteyter til bruker. Dette er et normativt bilde for den parlamentariske styringskjeden, men realiteten er mer nyansert. I tillegg til at denne måten å organisere tjenester kan være ineffektiv i møte med komplekse problemstillinger, påpeker Considine at realiteten ofte fraviker normen:

The so-called line between shareholder and consumer, or between legislature and citizen, is neither straight nor continuous. It is not so much that other institutions get in the way as it is that there are actually several "competing" lines of accountability involved. (Considine, 2002, s. 27)

Ifølge Considine, kan konkurrerende mandater hindre koordinering, mens interavhengighet burde føre til felles ansvar for resultater. Vertikale ansvarslinjer er, ifølge Considine, utfordret av en økende fokus på *outcomes* eller resultater i en verden bygget på den tradisjonelle styringskjeden men preget av økt frihet og forventinger om å levere mer i en kompleks verden:

In the new world of enterprising government, the public official is expected both to honor his or her official mandate and to move freely outside the hierarchical constraints of government in search of collaborative and quasimarket relationships with contractors, competitors and coproducers. (Considine, 2002, s. 22)

Økt behov for og krav til samhandling skaper demokratiske utfordringer i møte med nettverk, som kan opptre som ugjennomsiktige og eksterne til de hierarkiske eller vertikale styringslinjene (Klijn & Koppenjan, 2000; Sørensen & Torfing, 2005). Sørensen og Torfings *"The Democratic Anchorage of Governance Networks"* (2005) har dette tema i søkelyset. Mens nettverksteoretikere ofte er opptatt av den demokratiske utfordringen i nettverksarbeidet – og Sørensen og Torfing har flere forslag til styringsgrep for å adressere dette – foregår fortsatt nettverk ofte i en situasjon av uklare horisontale ansvarslinjer. Derfor er de vertikale ansvarslinjene til nettverkaktørene ofte den viktigste kilden til rammer satt av eksterne etater, selv om disse linjene i seg selv kan hindre mulighetene og friheten til aktørene i nettverk.

Innenfor de rammene drøftet ovenfor er nettverk selvregulerende. De spillereglene utviklet over tid i nettverk er viktige for måten nettverk kommer frem til beslutninger og for å sikre lojalitet til beslutningene. Samtidig vil ulikheter i posisjon og ressurstilgang hos de ulike aktørene i nettverk kunne påvirke hvordan nettverkene samarbeider. For eksempel vil en aktør med store ressurser kunne påvirke et nettverks prosesser og beslutninger fordi nettverket er avhengig av ressursene for å få gjennomført noe. På den andre siden vil en aktør med en sterk posisjon kunne påvirke nettverkets retning og legitimitet. Klijn og

Koppenjan (2000) gir en utdypende analyse av måten ressurser og roller påvirker konflikt og koordinering i nettverk. De poengterer også at aktører med mindre ressurser vil kunne ha betydelig innflytelse der de har "vetomakten" gjennom å nekte nettverket tilgang til ressurser nødvendig for å komme seg videre.

Agranoffs studie viser at forholdet mellom de vertikale styringslinjene og nettverkens selvregulering kanskje er noe mindre problematiserte blant nettverkaktører enn teoretikerne regner med. De offentlige enhetslederne som Agranoff snakket med mente at nettverksarbeidet sjelden rykket ved enhetenes kjerneoppgaver, og at de selv hadde den ultimate kontrollen over policy (Agranoff, 2006, s. 62). Ressursinnsatsen var begrenset, og skapte kun problemer der aktørene holdt tilbake ressurser (Agranoff, 2006, s. 62). Så mens nettverk kan utvikle måter å håndtere konsensusbygging samt at aktørene overholder nettverkens beslutninger, vil dette ikke nødvendigvis være helt frikoblet fra den hierarkiske konteksten. Rhodes oppsummerte dette med å si at "*self-coordination among units takes place in the 'shadow of hierarchy' because, for example, hierarchical structures 'define the context within which negotiations take place.'*" (Rhodes, 2007, s. 1253)

5. Produksjon av offentlig mening

Nettverk, i følge Sørensen og Torfing (2005) skal også bidra til produksjonen av offentlig mening i betydningen visjoner, ideer, planer og reguleringer. Med andre ord: nettverk er i en *governance* kontekst noe mer enn profesjonelle nettverk eller nettverk for å dyrke personlige kontakter. Styringsnettverk produserer offentlig mening både gjennom implementering av policy og utvikling av nye policyer. Klijn og Koppenjan viser til sitt eget arbeid, og til Skelcher og Sørensen og Torfing når de poengterer at det er empirisk støtte for at "*governance networks not only have significant influence on the production of efficient policy outputs and policy outcomes, but also on the political decision-making process*" (Klijn & Koppenjan, 2005, s. 199).

Effektive styringsnettverk kan bidra både til bedre policykoordinering mellom aktører med målsettinger og arbeidsfelt som grenser opp mot hverandre, og til at det utvikles mer enhetlige tilnærminger til utfordringsområder. Som Sørensen og Torfing poengterer, kan nettverk bidra til at aktørene identifiserer utfordringer og muligheter raskt, og reagere på slike på en fleksibel måte. Nettverkaktører har også detaljert kunnskap som er relevant for politikkutvikling og beslutningstaking (Sørensen & Torfing, 2005).

Måten nettverk administreres er viktig for deres effektivitet og muligheter til å bidra til produksjon av offentlig mening. Klijn (1996) setter det klassiske ”*management perspective*” som legger vekt på hierarkisk kontroll over retning og virkemidler, opp mot et nettverksperspektiv på administrering av interorganisatorisk samarbeid i nettverk. Her er fokuset på å stimulere til gode prosesser og forme prosessene. I følge Klijn, ”*In the network perspective, the causes for policy failure are seen in blocked interaction between different actors and failures in linking ties between these actors*” (Klijn, 1996, s. 105). Så mens mulighetene for å produsere offentlig mening i nettverk er tilstede, er ikke suksess garantert. Agranoff (2006) påpeker også at nettverk ser ut til å ha begrenset innflytelse i offentlig beslutningstaking. Nettverkene, gjennom sine prosesser og involvering av flere aktører kan ha innflytelse på nye programmer og strategier, men det er som regel offentlige institusjoner som har det siste ordet. Derfor skal en være forsiktig med å betrakte nettverk som en kur mot fragmentering og manglende samhandling. Teoretikerne har pekt på et mangfold av styringsstrategier og forutsetninger for effektive nettverk, men disse oppstår ikke alltid av seg selv. Uten styringsstrategier som bidrar til å fange kraften i nettverk, vil deres muligheter til å produsere offentlig mening i en langsiktig perspektiv være svekket.

Nettverk vs. helhetlig styring: to sider av samme sak

Mens svært mye av *governancelitteraturen* har fokus på selvorganiserende nettverk, finnes det en distinkt litteratursamling om *joining-up* eller *whole-of-government* initiativer, i denne oppgaven referert til som helhetlig styring. Denne litteraturen har særlig fokus på bevisste koordineringsgrep, spesielt i land som Storbritannia, Australia og New Zealand, men også andre vestlige land. Gjennom reformer har landene forsøkt å oppnå bedre koordinering og helhet i tjenestene innenfor sammensatte problemområder. Røiseland og Vabo oppsummerer forskjellene mellom helhetlig styring som konsept og nettverk:

Helhetlig styring refererer til organisasjonsteoriens tradisjonelle søkelys på koordinering, mens samstyring har utgangspunkt i samfunnsmessig koordinering og nettverksteori. Innholdsmessig er imidlertid begrepene overlappende, idet de begge omfatter vertikale og horisontale relasjoner og offentlige og private aktører. (Røiseland & Vabo, 2012, s. 21)

Christensen og Lægreid (2007) forteller at *Joined up government* (JUG) var introdusert som et styringskonsept av Blair-regjeringen i Storbritannia, og hadde til hensikt å løse opp i ”*wicked problems*” eller sektoroverskridende problemstillinger, og at JUG som konsept henger tett sammen med *Whole-of-Government* konsepter. Målet var et alternativ til silobasert styring, der forskjellige policyinitiativer kom i konkurranse med hverandre eller, i verste fall, underminerte hverandre (Christensen & Lægreid, 2007, s. 1060). Helhetlig styring som konsept representerer ingen enhetlig pakke med verktøy og idéer for styring, men er mer et overordnet begrep for styringsformer og initiativer som bidrar til å motvirke fragmenteringen i offentlig sektor og tjenesteleveranse (Christensen & Lægreid, 2007, s. 1060).

Helhetlig styring kan oppstå som resultat av politisk initiativ, som i Blair-regjeringens JUG reformer, eller administrativt. Det kan også oppstå som en form for koordinering mellom offentlige tjenester som er initiert lengere ned i hierarkiet.

Pollitt (2003) påpeker at koordineringsintensiteten i helhetlig styringsinitiativer varierer, og dette ser vi også i norske eksempler på grep som kan forstås som helhetlig styringsgrep. En alkoholpolitisk handlingsplan eller plan mot vold i nære relasjoner behandler et tema som involverer flere aktører og planen kan være retningsgivende for hvordan aktørene handler. Slike er eksempler på mindre intens koordinering. Samhandlingsreformen, på den andre siden, er et eksempel på en mer intens koordinering, da det endrer på grunnleggende strukturer i offentlige tjenester gjennom for eksempel økt fokus på pasientforløp, regler rundt utskrivningsklare pasienter, og økonomiske insentiver for å imøtekomme samhandlingsreformens mål.

I tillegg til at koordineringsinitiativet og intensiteten kan variere i helhetlig styring, kan helhetlig styring involvere både horisontale og vertikale koblinger mellom tjenester (Pollitt, 2003). Det er med andre ord, ingen håndfast definisjon på hva helhetlig styring er. Pollitt (2009) i en artikkel som sammenligner partnerskap, nettverk og JUG, sier at JUG likevel har fire mål i bunn:

1. Å fjerne motsetninger og spenninger mellom ulike policyer og øke policyenes effektivitet.

2. Å bedre bruken av ressurser gjennom å fjerne unødvendig duplikasjon eller annen dårlig utnyttelse av ressurser.
3. Å bedre flyten av gode ideer og kooperasjon mellom interessenter – å produsere synergier og smartere måter å jobbe.
4. Å oppnå bedre integrert tjenester og sømløse tjenester for borgere.

(Pollitt, 2009, s. 66, egen oversettelse, forkortet)

Mens disse målsettingene får gjenlyd hos mange administratorer, politikere og tjenesteytere, er helhetlig styring ikke uten utfordringer. Det innebære risiko å gå fra de organisatoriske strukturer som har utviklet seg over lang tid og som har sterke faglige og profesjonelle tradisjoner. Man risikerer store ressursinvesteringer i prosjekter og initiativer som ikke nødvendigvis kommer til å gi utbytte i form av mer effektive tjenester som forventet. Mange av barrierene mot økt helhetlig styring ligner på, eller er de samme som, det en finner i arbeid med og gjennom nettverk. Til tross for at helhetlig styring som regel innebærer en sterkere tilknytning til styringskjeden, kan helhetlig styringsinitiativer også ha utfordringer rundt ansvarsfordeling og ansvarsplassering.

Forholdet mellom policyutvikling og implementering

Koordinert *government* er, i følge Pollitt (2003), mer enn å koble sammen beslutningstakere knyttet til et felt for å koordinere policy, men kan også inkludere koordinering av implementeringen. Koordinering av implementeringen i seg selv gir utslag på (eller som Pollitt sier, *infects*) policyutforming og *vice versa* (Pollitt, 2003, s. 37). Med dette menes at policyutvikling og implementering ikke kan sees som to adskilte aktiviteter. Når det gjøres, vil det føre til policyutvikling på sviktende grunnlag. Sørensen og Torfing påpeker også dette:

Politicians have become isolated at the top of the pyramid and lack detailed knowledge about the problems, challenges and policy options within the different policy areas. This makes it difficult for them to formulate the overall framework for more detailed network-based policy decisions. In short, politicians cannot do the 'steering' if they are not part of the rowing. (Sørensen & Torfing, 2005, s. 215)

Økt tverrfaglig fokus i implementeringen har altså betydning for hvordan policy utvikles på ulike områder. I norsk kontekst er samhandlingsreformen igjen et godt eksempel på et

reforminitiativ på statlig nivå som har gitt utslag for policyutforming lokalt. I implementering av reformen har kommuner og regionale helseforetak fortsatt har stor handlingsrom til å utforme tjenestene selv, og dermed utforme egen policy i forbindelse med implementeringen av reformen. Kommuner vil se praktiske konsekvenser for hvordan de utformer tjenester, og vil dermed utvikle nye eller endrede tjenester for å komme endret policy og implementasjon fra staten i møte.

Noe underbelyst i nettverksteorien og *governance*-litteraturen er selvorganiserende nettverk eller andre former for samarbeid/samhandling mellom offentlige aktører. I mange fagområder innenfor offentlig sektor i Norge, og særlig de områdene som berører sammensatte problemer, er det utbredt samarbeid (eller behov for samarbeid) mellom offentlige aktører på tvers av fagfelt og styringsnivåer (stat-fylke-kommune). Disse aktørene opererer innenfor et styringssystem som er forankret med delegert myndighet og fullmakter, men som likevel kan mangle transparens og forankring utover eksisterende fullmakter. Samhandlingen kan føre til at utviklingen av policy skjer innenfor slike nettverksgrupper, og svekker sentral kontroll. Denne problematikken er også beskrevet av Rhodes:

The experiments with new ways of delivering services split up the old departemental bureaucracies of central and local government. The examples include: agencies, contracting-out, quasi-markets (in the guise of the purchaser-provider split), and bypassing local government to use special-purpose bodies.

Fragmentation leads to reduced controll over implementation. Services such as care in the community are delivered by a network of organizations including the central government, local authorities, health authorities, agencies, private businesses, and voluntary groups. (Rhodes, 1996, s. 661-2)

Mens innslag av *outsourcing* av tjenester er mindre utbredt i Norge, så er denne problematikken også gjenkjennelig her. Mange ulike aktører med ulike virkemidler og målsettinger fyller ulike roller i å levere helhetlige tjenester. Sentrale myndigheter mister kontrollen, som overføres til de nettverksgruppene som samarbeider.

Også innenfor kvalifiseringsarbeidet, er det mange ulike aktører involvert i policyimplementering, alle med forskjellige ressurser (kunnskap, verktøy, økonomi) og forskjellige ansvarlinjer. Det kan være mange ulike måter disse aktører både tolker policyene selv og sammen med andre lokalt. Hovedaktørene i kvalifiseringsarbeidet er flyktningtjenester, NAV, voksenopplæringsentre og fylkeskommunene. Arbeidsgivere og frivillige engasjeres også i arbeidet. Eksempler på samhandling mellom disse er mangfoldige. Noen eksempler følger med referanser til noen av de mange konkrete samarbeidene i parentes:

- Samarbeid mellom kommunale tjenester og fylkeskommuner rundt karriereveiledning (Karriere Oppland Valdres har samarbeidet med kommunale tjenester om å utvikle en modell for karriereveiledning for innvandrere i grupper, og opplæring av ansatte i tjenestene til å kunne utføre dette selv. Mange karrieresentre tilbyr individuell veiledning til individuelle deltakere)
- Samarbeid mellom kommunale tjenester og lokale attføringsbedrifter rundt kvalifiseringstiltak, fra kjøp av norskundervisning og arbeidsretting (Sølv i Søndre Land, Fønix Integrering i Sandefjord) til samarbeid rundt praksisplasseringer (Lipro i Lillehammer)
- Samarbeidsmøter og samlinger for ansatte i flyktningtjenestene og voksenopplæringene, eventuelt også med NAV
- Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner om overgangsklasser som gir muligheten for ungdommer å fullføre grunnskoleutdanning på en videregående skole (Katedralskolen i Hamar, Thor Heyerdal videregående skole i Larvik)
- Involvering av frivillige aktører i deler av introduksjonsprogrammet, fra leksehjelp til aktivitetsgrupper

Disse initiativene bidrar til å gi en mer effektiv og sømløs tjeneste til tjenestemottakerne, og styrker det lokale kvalifiseringstilbudet. Som listen viser, kan samarbeidene være kortvarige, prosjektorientert eller orientert mot den enkelte bruker. De kan også være langvarige og strategiske. Samarbeidene kan være inngått innenfor den myndigheten den enkelte lederen har til å implementere programmet, eller knyttet til politiske beslutninger, som for eksempel i de tilfellene samarbeidet innebærer kjøp av tjenester.

Samarbeidskonstellasjonene varierer fra kommune til kommune, og skaper noen av de mulighetene og utfordringene som både nettverksteoriene og teoriene rundt helhetlig styring viser til. Innenfor disse samarbeidene tas det ”beslutninger og handlinger som påvirker individer og samfunnet” (Røiseland & Vabo 2012, s. 43), og de bør derfor være en del av det empiriske grunnlaget for teoriutvikling innenfor organisasjonsteoriene. Denne oppgaven bygger på empiri fra to kommuner, og således vil ikke kunne belyse alle mulige problemstillinger og muligheter som samarbeid gir. Valg av teori fra begge av disse overlappende forskningstradisjoner er bevist, da nettverksteorien analyserer et litt annet fenomen, men som har mange likehetstrekk og overlappende empiriske karakteristikker som slike samarbeidsnettverk. Teorier om helhetlig styring vil brukes for å utfylle nettverksteorien og bygge videre på den i tolkningen og analysen av empirien.

2. Metode

For å belyse problemstillingen, inkluderer oppgaven empiri i form av to case kommuner. Flere av nettverksteoretikerne har påpekt behovet for praksisnære empiriske studier innenfor en konstruktivistisk metodisk tilnærming. Ti år etter publisering av *Understanding Governance* – ei bok som har vært med på å forme hele nettverksteoriens oppvekst – har Rhodes argumentert for at analyse av policynettverk burde innebære en mer ustrukturert tilnærming med en etnografisk verktøykasse for metodebruk. Målet med slike observasjoner vil være å skrive ”tykke beskrivelser” for å fokusere på sosial konstruksjon av policynettverk (Rhodes, 2007, s. 1252).

Blandt nettverksstudier som fokuserer på empiriske undersøkelser finner vi Keast and Brown (2002) og Keast et.al (2004), som har benyttet semistrukturerte intervjuer av nettverksdeltakere, i kombinasjon med annen data samt styringsdokumenter i studiene sine. Et annet eksempel på konstruktivistisk kvalitativ tilnærming er Agranoffs studie om offentlige ledere som arbeider innenfor interorganistoriske nettverk i USA (Agranoff, 2006). Agranoff brukte *grounded theory* metodikk i sin studie og kom frem til ti lærdommer (*lessons*) knyttet til nettverksarbeid. Da han definerte disse 10 lærdommene, la Agranoff stor vekt på informantenes respons. Resultatet av studien var flere funn som reiser spørsmål ved noen av dogmene innenfor nettverksteoriene og har åpnet for nye forskningsspørsmål (Agranoff, 2006).

Empirien i denne oppgaven baserer seg på en tilnærming som kan ligne på disse eksemplene. Det er utført kvalitative undersøkelser i form av intervjuer og gruppeintervju i to kommuner som er kjent for kvalifiseringsarbeid og for initiativer basert på samhandling i tjenester rundt kvalifisering. I begge kommunene har lederen for norskopplæring og lederen for introduksjonsordningen blitt intervjuet (disse er titulert under forskjellige betegnelser for de respektive avdelingene), og i en kommune er det også utført gruppeintervju av personer som jobber med mer brukerrettet arbeid innenfor introduksjonsordningen.

Gjennom casestudien, har det vært et mål å undersøke flere temaer/problemstillinger knyttet til oppgavens problemstilling: Hva skjer når overordnede policy mål skal implementeres av ulike offentlige aktører? Hvordan tolker aktørene oppdragene, og

hvordan løser de policyknuter i praksis? Hvordan påvirker praksisfeltet utviklingen av policy? Når implementeringen krever koordinering av offentlige tjenester, er det tilsvarende koordinering på policynivå? Intervjuene har vært løst strukturert, med forberedte spørsmål, men med mulighet til å følge samtalen i andre relevante retninger.

Intervjuformen i denne oppgaven bygger på McCrackens *The Long Interview* (1998), en intervjuutilnærming som er utviklet av McCracken som et verktøy for kvalitativ forskning innenfor samfunnsfagene. I sin diskusjon om metodevalg, påpeker McCracken den viktige forskjellen mellom kvalitative og kvantitative metoder, der man i kvalitative undersøkelser velger ut en mindre gruppe informanter:

It is important to remember that this group is not chosen to represent some part of the larger world. It offers, instead, an opportunity to glimpse the complicated character, organization, and logic of culture . . . In other words, qualitative research does not survey the terrain, it mines it. (McCracken, 1998, s. 17).

Denne oppgaven, med et utvalg bestående av to kommuner, kan ikke representere alle kommuners arbeid med kvalifisering, ei heller si noe om hvor utbredt forskjellige samhandlingsformer er i norske kommuner. Som diskutert i det neste kapittelet, er organiseringen av og den praktiske gjennomføringen av introduksjonsordningen svært ulikt fra kommune til kommune. Det samme gjelder former for samarbeid og samhandling mellom relevante og berørte aktører. Målet med undersøkelsen av casekommunene har derfor vært å vise et lite stykke praksis og med den undersøke hvilken betydning samhandlingen kan ha for utvikling av policy og praksis. Samtidig skal casene benyttes i analysen opp mot nettverksteorien og helhetlig styringsteorier.

3. Introduksjonsordning i praksis: to kommuner

Introduksjonsprogram: bakgrunn og innhold

Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere har siden 2004 vært en obligatorisk del av kommunens arbeid med bosetting av personer med opphold som flyktninger eller på humanitært grunnlag, samt de som har fått familieinnvandring med disse (begrepet flyktninger brukes videre som dekkende for hele målgruppen). Introduksjonsprogrammet er i utgangspunkt et to-årig program på heltid og har til hensikt å kvalifisere flyktninger til arbeid og utdanning, samt deltakelse i samfunnsliv. Paragraf 4 i introduksjonsloven oppsummerer hovedelementene i programmet:

Introduksjonsprogrammet tilrettelegges for person som har behov for grunnleggende kvalifisering. Introduksjonsprogrammet tar sikte på å

- a) gi grunnleggende ferdigheter i norsk,
- b) gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv,
- c) forberede for deltakelse i yrkeslivet.

Programmet skal være helårlig og på full tid.

Programmet skal minst inneholde

- a) norskopplæring,
 - b) samfunnskunnskap,
 - c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.
- (Introduksjonsloven §4)

Kommuner står fritt til å organisere introduksjonsprogrammet på en måte som de anser som hensiktsmessig. For mange kommuner, innebærer dette at en flyktningtjeneste koordinerer programmet og står ansvarlig for vedtak, stønad og oppfølging av deltakere i programmet, mens en voksenopplæring står ansvarlig for undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Måten dette organiseres på er ulikt fra kommune til kommune. Begrepene som brukes er også ulike, men i denne oppgaven brukes begrepet *flyktningtjeneste* for den tjenesten som administrerer og koordinerer introduksjonsprogrammet og *voksenopplæring* for den tjenesten som leverer norsk- og samfunnskunnskapsundervisning. Enkelte kommuner har flyktningtjenesten og

voksenopplæring organisert hver for seg, mens andre har samlet tjenestene under en enhet. I følge Rambølls (2011) undersøkelse av resultater i introduksjonsordningen var forvaltning av introduksjonsordningen (flyktningtjenesten) lagt til NAV i 43 % av kommuner. Rapporten peker på at der introduksjonsordningen er lagt til NAV, har ikke samordningsgevinster vært like stor som forventet. Rapporten peker videre på at mange programrådgivere (kontaktpersoner for enkeltdeltakere i programmet) oppgir at det er utfordringer i samarbeidet med voksenopplæringen (Rambøll, 2011, s. 12). I mange forskningsrapporter om introduksjonsordning, har dette krevende samspillet mellom NAV – flyktningtjeneste – voksenopplæring vært et tema.

Introduksjonsordning: samordning med andre kvalifiserende tiltak

Behov for samhandling og samarbeid mellom kommunens flyktningtjeneste og voksenopplæring med NAV er omtalt i rundskrivet til introduksjonsloven:

Intensjonen om helhetlig kvalifisering uten dødtid mellom tiltakene, brukermedvirkning, individuell tilpasning og rask overgang til ordinær utdanning og yrkesliv krever koordinering og samarbeid mellom flere ulike tjenesteytere i kommunen. Flyktningskontor, voksenopplæring og NAV er blant de viktigste aktørene. (Justis- og beredskapsdepartement, 2016, s. 177)

Rundskriv Q-27/2015 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere plasserer en del ansvar hos NAV, blant annet veiledning av enkeltdeltakere om arbeids- og utdanningsmuligheter på et tidlig stadium i programmet, deltakelse i utforming av den enkeltes individuelle plan ved behov, og formidling til arbeid (Justis- og beredskapsdepartement, 2016). Hver kommune skal utarbeide en samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen som sikrer ansvarsfordeling og samarbeidsrutiner. Dette var også hovedregelen før det nye rundskrivet. Likevel hadde mindre enn halvparten av kommuner med introduksjonsordning en slik samarbeidsavtale da Rambøll utført undersøkelsen i 2011 (Rambøll, 2011). Uten en samarbeidsavtale som tydeliggjør hvordan samhandling skal foregå, kan samarbeidet være svært begrenset og det kan være utydelig hvem som har ansvaret for at samhandling finner sted. I rundskrivet til Introduksjonsordningen, dukker ordet ”NAV” opp 20 ganger, og av disse er det 6 ganger knyttet til stønads- og ytelsessamordning – ikke koordinering av kvalifiseringen.

Utover samarbeid med NAV, har mange deltakere behov for grunnleggende kvalifisering i form av utdanning. Her kan ansvaret ligge til kommunen (grunnskoleopplæring) eller til fylkeskommunen (videregående opplæring). Her har introduksjonsordningens rundskriv lagt vekt på kommunens koordineringsansvar:

Tilrettelegging av program og utbetaling av stønad fordrer samordning av tiltak og tjenester både mellom statlige aktører, som NAV, og ulike kommunale og fylkeskommunale etater. Kommunens hovedansvar innebærer dermed i hovedsak å samordne et individuelt tilrettelagt program for den enkelte og lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering av målgruppen. Kommunen er dermed tillagt et særskilt koordineringsansvar. (Justis- og beredskapsdepartement, 2016, 22)

Denne koordineringen kompliseres der kommunen skal koordinere tiltak som er utløst av forskjellige lovverk og rettighetsregimer. For eksempel, gir opplæringsloven konkrete vurderingskriterier for hvem som har rett til både grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Disse rettigheter samstemmer ikke alltid med det som faktisk kan gi kvalifisering. Et eksempel kan være illustrerende:

En voksen mann har jobbet i hjemlandet i mange år som bygningsarbeider. Han har en del kunnskaper i tømrerfaget, men i hjemlandet brukes det forskjellige byggematerialer, og der er treverk mindre brukt enn i Norge. I tillegg, er byggeforskriftene og det tekniske byggefaglige helt annerledes enn her. Men han er praktisk anlagt, og kommunen og deltakeren selv mener at han vil kunne lære seg det som trengs for å kunne jobbe på byggeprosjekter i Norge. Det er vanskelig å få innpass i arbeidsmarkedet, og han bør ha svennebrev for å sikre arbeidsmulighetene sine. Mannen har gått på grunnskole i 7 år, men er uten dokumentasjon på verken skolegang eller arbeidserfaring.

Flere scenarier kan være aktuelle for å få mannen videre på veien til svennebrevet:

1. Praksiskandidat etter gjennomført grunnskoleopplæring

Denne ordningen gir dokumentasjon på faglig kompetanse på fag/svennebrevnivå for voksne som har lang (5 eller flere år) yrkeserfaring i faget. Fordi mannen mangler dokumentasjon på arbeidserfaring fra hjemlandet, ønsker han og kommunen at han skal opp til yrkesprøving. Dette kan gi dokumentasjon på

kompetanse innenfor byggfag, og kan brukes til å beregne hvor mange flere år med erfaring mannen må ha før han kan gå opp til svennebrev. Ansvar for yrkesprøving ligger til fylkeskommunen, og retten til dette utløses av retten til videregående opplæring for voksne. Med andre ord må mannen fullføre grunnskole først. Dette vil for de fleste ta minst 3 år med norskopplæring og etterfølgende grunnskoleopplæring. Det er vanskelig å kombinere skolegang med praksis fordi han må jobbe godt med og bestå alle fagene for å få vitnemål. Dersom han ikke klarer dette vil han ikke få rett til yrkesprøving.

Dersom mannen gjennomfører grunnskole og får yrkesprøving, vil han etter all sannsynlighet ha behov for å jobbe noen år i Norge før han oppfyller praksiskravet for å gå opp til svenneprøven. Å skaffe seg denne praksisen er svært krevende fordi mannen verken har arbeidserfaring eller praksiserfaring i Norge. Svenneprøven begynner med en teoretisk prøve før den praktiske prøven. Fylkeskommunen kan tilby teoriopplæring i tømrerfaget når han har gjennomført grunnskole. Dette må tas ved siden av arbeid/praksis. Et slikt løp, men norsk, grunnskole, videregående og praksis vil kunne ta opp mot 5-6 år å gjennomføre om alt går smidig og uten opphold mellom aktivitetene.

2. Praksiskandidat uten gjennomført grunnskole opplæring

Det er også mulig for mannen å fullføre praksiskandidatordningen uten å gjennomføre grunnskoleopplæringen. Dette innebærer også krav til 5 års praksis med faget, hvilket kan delvis dokumenteres gjennom en yrkesprøving. Dersom kandidaten ikke har rett til videregående opplæring som voksen, må kandidaten selv betale for yrkesprøving. Kommunen kan også gi økonomisk støtte til yrkesprøvingen dersom de henviser kandidaten til realkompetansevurdering.

Når grunnskole ikke inngår i introduksjonsprogrammet til mannen, vil det åpne seg mer tid og muligheter for et praksisrettet introduksjonsprogram. Dette vil kunne gjøre det lettere å komme ut i praksis og arbeid av relevans for å dokumentere praksiskravet i praksiskandidatordningen. Fag/svennebrev som praksiskandidat innebærer fortsatt en fag/svenneprøve – en skriftlig og en praktisk prøve. Dette vil være svært krevende for mannen uten å ha fått en mer skolerettet opplæring, og fordi han ikke vil ha rett til teoriopplæring i tømrerfaget ved fylkeskommunen.

Realismen i dette løpet avhenger av mannens lese- og skriveferdigheter og mulighetene til å lese seg opp til den 5-timers svenneprøven på egenhånd.

3. Lærling som voksen.

Lærlingordningen krever at man har fullført grunnskole, så her må vi også beregne minst 3 år før overgang til lærlingløpet. I stedet for det tradisjonelle løpet for ungdommer med 2 år skole + 2 år i bedrift, kan mannen velge å ta hele utdanningen i bedrift. Dette forutsetter at han klarer å skaffe seg lærlingplass selv.

Voksenlærlinger utløser ikke tilskudd til bedrifter på samme måte som ungdomslærlinger, så det krever en spesielt velvillig bedrift. For å gå opp til eksamen er det i tillegg krav om at en har bestått fellesfagene fra videregående. Disse kan tas av voksne ved karrieresenteret i fylket. Fellesfagene tilbys til voksne i et komprimert studieforberedende løp, der antall timer undervisning er langt mindre enn det ungdommer får. Dette må tas ved siden av arbeidet som lærling. Lærlinger skal normalt ha tilbud om fellesfag i del av arbeidstid - noen velger å ta det i tillegg på kveld på ordinær videregående skole.

Utfordringer med lang tid til grunnskoleopplæring og utfordringer med å skaffe lærlingplass når introduksjonsløpet er fokusert på å gjennomføre grunnskole gjør at realismen i dette løpet er også høyst usikkert.

4. Praksisbrevordning

Praksisbrevordningen er en ny ordning som var pilotert som et prøveprosjekt fra 2006, og som i Stortingsmelding 20, *På rett vei*, blir et vurdert som et tiltak som skal tas inn i det ordinære tilbudet i videregående skole. Praksisbrevordningen gir mulighet for elever å dokumentere kunnskap på et lavere nivå enn fagbrev, og er et to-årig opplæringsløp innenfor yrkesfagene. Opplæringen foregår i bedrift etter en strukturert læreplan. Opptak til ordningen forutsetter retten til videregående opplæring, og tilbudet er så ny at det varierer mye fra fylke til fylke. Per i dag er fylkeskommunene forpliktet til å tilby praksisbrevordning innenfor minst et yrkesfag, og ungdommer er prioritert. Ordningen er derfor under utvikling i fylkene, og innebærer samme utfordringen med å finne en plass til opplæring i bedrift.

5. Lærekandidatordning

Lærekandidatordning er en ordning rettet mot ungdommer som står i fare for ikke å fullføre videregående skole. Ordningen har ingen øvre aldersgrense. Her gjennomfører kandidaten opplæring i bedriften, men med et mindre omfang enn i svennebrevopplæringen. Kompetansemålene fastsettes ut ifra den enkeltes forutsetninger, og kandidaten testes gjennom en kompetanseprøve på slutten av praksisperioden. Dette gir et kompetansebevis som er mindre omfattende enn svennebrevet, men som likevel kan være nyttig dersom kompetansemålene er helhetlig satt sammen. Denne ordningen forutsetter at en tegner lærekontrakt med en bedrift. Kontrakten kan bygges videre på; en person som har fullført lærekandidatløpet kan jobbe videre og etter hvert ta svenneprøven som praksiskandidat.

Dette eksemplet viser en scenario kommuner møter mange ganger hos deltakere med manglende utdanning (eller dokumentasjon på dette) og med kompetanse fra hjemlandet som bare delvis oppfyller kompetansekravene i Norge. Måten kommuner håndterer utfordringen er svært ulikt fra sted til sted. Gjennomføring av grunnskole er for mange et lagt og kostbart løp. Det er i tillegg forskjeller i det kommunale grunnskoetilbudet og det fylkeskommunale videregående tilbudet. I introduksjonsprogrammet vil det variere fra kommune til kommune hvorvidt deltakere kan sikte mot et mål som ligger mer enn to år frem i tid.

Andre forskere har også undersøkt og drøftet måten forskjellige lovverk utøves ulikt av tjenestene i kvalifiseringsarbeidet. FAFO har blant annet drøftet de ulike hensynene som tas i kommunenes vurdering av om introduksjonsprogramdeltakere skal delta i grunnskoleopplæring. De har for eksempel undersøkt hvordan inntektssikring spiller inn som faktor i valg av kvalifiseringsløp (Djuve, Haakestad & Sterri, 2014). Forskerne oppsummerer utfordringen med forskjellige lovverk og rettighetsregimer i møte med hverandre:

I sammenhenger der det politiske tiltaket er en rettighet som skal implementeres i samarbeid med, eller til og med er initiert av, brukeren av tiltaket, blir organisatoriske forhold avgjørende også for om brukerne i praksis har mulighet til å ta i bruk sine rettigheter. I denne sammenheng er det naturlig å særlig vektlegge tre

forhold: for det første om de potensielle brukerne er informert om rettighetene sine, for det andre om tiltaket er tilrettelagt for målgruppen i tilstrekkelig grad til at de vil kunne ha utbytte av å delta, og for det tredje om de har økonomisk mulighet til å delta. (Djuve, Haakestad & Sterri, 2014, s.13)

Behovet for samordning av tiltak og samhandling mellom offentlige tjenester i kvalifisering av flyktninger er også berørt i Brochmann II utvalgets rapport, som nevnt i innledningen. Utvalget har understreket viktigheten av kompetanseutvikling hos innvandrere og ser det som langsiktig samfunnsøkonomisk lønnsomt å jobbe mot mer ressursbruk mot utdanning (NOU 2017:2, s. 202).

Valg av retning for kvalifisering av den enkelte er ikke direkte tema for denne oppgaven, men illustrerer de problemstillingene som kommunene og den enkelte saksbehandleren står ovenfor når de skal veilede nyankomne flyktninger. Grensegangen mellom introduksjonsprogrammet og videregående opplæring er bare et slikt krysningpunkt mellom flere lovverk og tjenesteytere. Dette er en problemstilling som ble berørt av alle informantene som ble intervjuet i casestudiene. Implementeringen av kvalifiseringsarbeidet innebærer at informantene må navigere krysningpunkter i lovverket, og finne egne løsninger til policyknuter som dette.

Levanger kommune

Levanger kommune ligger cirka 8 mil utenfor Trondheim og har snaue 20 000 innbyggere. Kommunen har vært et handelssentrum, har 30 industribedrifter, og huser Nord University Levanger (tidligere Høgskolen i Nord-Trøndelag). Levanger har vært en bosettingskommune for flyktninger siden 1987, og bosatte 62 flyktninger i 2015. Dette utgjør 3,2 % i ”andel bosatte personer per innbygger.” Tallet for hele landet var 2,2 % (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017b og 2017c.). I 2009 vant Levanger kommune IMDi sin bosettingspris på bakgrunn av langvarig høyt bosetting av flyktninger og svært gode resultater i introduksjonsordningen. Resultatoppnåelse (overgang direkte til arbeid eller ordinær utdanning på videregående nivå eller høyere) for 2014 var på 65 %, godt over landssnittet på 43,6 % (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017c).

I Levanger er flyktningtjenesten og Levanger voksenopplæring organisert som to separate kommunale tjenester, der begge har et felles ansvar for gjennomføringen av introduksjonsordningen. Ordningen har mellom 80 – 90 deltakere i programmet til enhver tid. Tjenestene er organisatorisk plassert sammen med Leira asylmottak i Innvandrertjenesten, en kommunal enhet under samfunnsutvikling i Levanger kommune. Lederen for Innvandrertjenesten er også faglig leder for flyktningtjenesten.

Voksenopplæringen i Levanger har omtrent 150 elever på norskopplæring og 50 elever på grunnskoleopplæring. Fordi voksenopplæringen er organisert under Innvandrertjenesten, har voksenopplæringen en annen kommunalsjef enn de øvrige skolene i kommunen. Deltakere i introduksjonsordningen går i både norskgrupper og grunnskolegrupper, og det er andre innvandrere utenfor introduksjonsordningen som også får undervisning ved voksenopplæringen. Skolen har en egen praksiskonsulent som følger opp praksisplasser og praksisdeltakere fra introduksjonsordningen. For deltakere som ikke går i grunnskoleopplæring, tilbyr skolen 30 timer undervisning i uken, i tillegg til leksehjelp med ansatte finansiert av Innvandrertjenesten og i samarbeid med frivillige.

Flyktningtjenesten er organisert i to team: et etableringsteam med kontor på rådhuset i Levanger, og et introteam der programrådgivere har kontorplass hos voksenopplæringen. Etableringsteamet har ansvaret for bosettingsarbeid og klargjøring av deltakere til introduksjonsprogrammet i løpet av de første 3 månedene etter bosetting. Deretter overføres deltakere til introteamet som har ansvar for oppfølging av deltakernes introduksjonsprogram. Teamene har jevnlig møter, både med hele tjenesten samlet og mellom kontaktpersonene for de enkelte deltakere som skal overføres mellom teamene.

Basert på samtalene med informantene i Levanger kommune, kan samarbeidsformer deles inn i overordnet og utfører nivåer. På det overordnede nivået, er samarbeid mellom lederne organisert gjennom et fagteam som har fokus på bosettings- og integreringsarbeidet. Fagteamet ledes av enhetslederen for innvandrertjenesten, og inkluderer NAV lederen, rektorene for voksenopplæringen og en barneskole, ansvarlig lærer for mottaksklassen ved ungdomsskolen, og ledere for barnevern, helsesøstertjenesten, bygg og eiendom og helse- og omsorgstorget, samt fagperson fra helse/rehabilitering, grunnskoleansvarlig, kommunelegen og kommunalsjefene. Fagteamet skal bidra til et samarbeid på tvers av tjenesteapparatet rundt bosettingsarbeidet. Fagteamet møtes annen hver måned. Det er

enhetslederen for innvandrertjenesten som setter dagsorden for møtene, og møtene bidrar, i følge informantene, til informasjonsutveksling mellom tjenestene og faglige diskusjoner.

I tillegg til fagteamet, har rektoren for voksenopplæringen og lederen for innvandrertjenesten holdt møter med lederen for NAV, og samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV er under revidering. NAV, voksenopplæringen og innvandrertjenesten har samarbeidet rundt Jobbsjansen (et prosjekt for kvalifisering av innvandrere utenfor introduksjonsprogrammet) og lærekandidatordningen (omtales videre under). Samarbeidet med fylkeskommunen ivaretas av rektoren for voksenopplæringen, og fokuserer i stor grad på inntak til videregående skole for elever på eksamensrettet grunnskole. Kommunen og den nærmeste videregående skolen har også begynt et samarbeid rundt realkompetansevurdering, der det undersøkes mulighetene for å måle yrkeskompetansen for voksne uten rett til videregående opplæring og dermed også uten rett til realkompetansevurdering.

Levanger kommune har også et asylmottak, Leira asylmottak som er driftet i kommunal regi. Mottaket har plasser til både voksne og enslige mindreårige flyktninger. Mottaket er organisatorisk plassert under innvandrertjenesten, slik at rektoren for voksenopplæringen og mottakslederen inngår i lederteamet sammen med faglederen for flyktningtjenesten som også fyller rollen som lederen for innvandrertjenesten.

På utførernivå har introteamet og praksiskonsulenten et samarbeid som fremstår som veldig nært, og programrådgiverne i introteamet mener at nærheten til voksenopplæringen – til lærerne, praksiskonsulenten og til deltakerne – har vært suksesskriteriet for programmet. Hver 14. dag møtes programveilederne og praksiskonsulenten og går gjennom alle deltakere som går i et arbeidsrettet løp og som skal ut i praksis. Programveilederne bruker Jobbpics, et karriereveiledningsverktøy basert på bilder og yrkespersonligheter, til veiledning av deltakere i yrkesvalg, og også for kartlegging av deltakernes kompetanse. Programveilederne skriver individuelle planer (IP) sammen med deltakere, og konsulterer lærerne om nivå og progresjon for å få et estimat på hvor lang tid det vil ta å nå de ulike målene i IP-en.

NAV har samarbeidet med kommunen rundt prosjektet Levanger Arena Arbeid, et 5-årig kvalifiseringsløp som retter seg mot innvandrere, spesielt kvinner, med ingen eller liten

utdanning. Prosjektet inneholdt fagkurs og praksis med mentor innenfor flere yrker. Det har vakt oppsikt på landsbasis på grunn av den trinn-baserte tilnærmingen ("ressurstrappa") til opplæring av deltakerne, slik at de til slutt kan ta fagbrev som praksiskandidater. Prosjektet har vært finansiert gjennom forsknings- og utviklingsmidler fra NAV, og er nå avsluttet. Arbeidsmetodene fra prosjektet, og samarbeidet mellom tjenestene fortsetter gjennom et nyopprettet "aksjonsteam."

På tross av dette tette samarbeidet rundt prosjektet Levanger Arena Arbeid, kan det synes å være begrenset samarbeid mellom NAV og introteamet. Programveiledere viser til at samarbeidet med NAV rundt kvalifisering er liten, men på trappene nå. Per i dag er det noe samarbeid rundt overgangen fra introduksjonsprogrammet for de som skal over på NAV med faste overføringsmøter en gang i måneden. Introteamet, i likhet med Levanger Arena Arbeid, har hatt fokus på lærekandidatordningen som en vei til fagbrev.

Lærekontrakt gir en mindre omfattende opplæring enn fagbrev, men kan lede til fag- eller svennebrev etter at kandidaten har hatt fem års praksis. I likhet med lærekandidatordningen skissert i eksempelet om tømmeren, er lærekandidatperioden for Levanger sine intro-deltakere og tidligere introdeltakere på to år. Men det er en viktig forskjell at Levanger, gjennom sitt arbeid i Arena arbeid og i introduksjonsordning, ordner lærekandidatkontrakter utenfor det fylkeskommunale videregåendetilbudet. Dermed gjelder tilbudet også for de deltakerne som ikke har rett på videregående opplæring (dvs. etter fullført grunnskole). For elever som er tatt opp som lærekandidater i fylkeskommunen, får bedriftene basistilskudd for å dekke sine utgifter. Bedrifter som tar inn lærekandidater gjennom kommunen, får finansiert lønnsutgiftene sine gjennom en kombinasjon av overføring fra kommunen, basistilskudd for arbeidstrening fra NAV og lønnstilskudd fra NAV det siste året. Tilgang til NAV sine økonomiske virkemidler har derfor vært viktig for å lykkes, samtidig som kommunen også går inn med midler og oppfølging av deltakerne i lære.

Informantene fra Levanger forklarer at tilnærmingen har blitt utviklet fordi videregående voksenopplæring er så lite tilpasset innvandrere. De viser også til at NAVs regelverk er rigid, og kan gjøre samarbeidet rundt den enkelte deltakeren vanskelig. Både lærekandidatordning i kommunalt regi og kommunens samarbeid med videregående skolen

rundt måling av yrkeskompetanse er gode eksempler på hvordan kommuner finner lokale løsninger på utfordringer knyttet til ulike rettigheter til kvalifiseringstiltak.

Larvik kommune

Larvik er en by og kystkommune i Vestfold med om lag 24 000 innbyggere. Det er en kommune med betydelig jordbruk, men har også en del skogsbruk og bedrifter innenfor trevirke, stein (larvikitt), og er hjem til Farrisfabrikken. I 2014 kom Larvik kommune i landsdekkende medier med sitt kommunestyrevedtak om å bosette 40 syriske flyktninger i tillegg til de flyktningene kommunen hadde tidligere blitt anmodnet om å ta imot. Larvik er også kjent for sitt arbeid med kombinasjonsklasser for innvandrerungdommer der ungdommer tilbys grunnskoleopplæring på videregående skolen, den såkalte Thor Heyerdal modellen. Modellen trekkes frem som en vellykket samarbeidsmetode for kommuner og fylkeskommuner, og er omtalt som bakgrunnen til at Kunnskapsdepartement nå åpner for og ønsker at flere kommuner oppretter et slikt tilbud.

Larvik kommune bosatte 88 personer i 2015, et tall som utgjorde 2 % i ”andel bosatte personer per innbygger”. Tallet for hele landet var 2,2 % (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017a og 2017 c). Resultatoppgjør (overgang direkte til arbeid eller ordinær utdanning på videregående nivå eller høyere) for 2014 var 72,2 %, godt over landssnittet på 43,6 % (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2017c).

Flyktningarbeidet i Larvik er organisert som en avdeling i NAV med ansvar for både bosetting og kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet. Flyktningavdelingen er delt inn i mottaksgruppen, med ansvar for bosetting og det praktiske i den første tiden i kommunen, og introgruppen med ansvar for oppfølging av introduksjonsprogrammet, herunder vedtak, individuell plan og oppfølging. Deltakere som går i introduksjonsprogrammet beholder en kontaktperson i mottaksgruppen, og mottaksgruppen har også ansvar for informasjonsopplegg i skolens ferier. Flyktningavdelingen har overført en ansatt til markedsavdelingen i NAV. Denne personen skal følge opp arbeidsmarkedet og være et bindeledd mellom flyktningavdelingen og markedsavdelingen. Personen har også ansvar for oppfølging av arbeidspraksis, mens språkpraksis er lagt til norsskolen. Ved intervju tidspunktet var denne løsningen helt i startgropa.

Flyktninger i introduksjonsprogrammet i Larvik går på norskskolen, en underavdeling av Larvik voksenopplæring. Etter 11-12 uker på norsskolen, sluses deltakere inn i et arbeidsrettet eller utdanningsrettet kvalifiseringsløp. Norskskolen og flyktningavdelingen deler på en yrkesveileder som jobber med yrkesveiledning og med godkjenning av papirer fra deltakere med utdanning fra hjemlandet. For deltakere i et arbeidsrettet løp, legges det opp til større bruk av praksis i introduksjonsprogrammet enn for de deltakere som går i et utdanningsrettet løp.

På overordnet nivå har rektoren for norskskolen og avdelingsleder for flyktningavdelingen jevnlig møter, og lederne deres (NAV leder og leder for voksenopplæringen) har også jevnlig møter. Larvik har en egen strategiplan for integrering og et nettverk nytt til denne. Nettverket møtes for å følge opp at tiltak i strategiplanen blir iverksatt. Ved intervjuetidspunktet var strategiplanen avsluttet og under revidering for en ny planperiode. Den nye planen er ved skrivetidspunktet nå vedtatt. Nettverksgruppen har bestått av personer fra ulike deler av kommunen, inkludert representanter fra servicesenteret, personalavdelingen, skole, barnehage, barnevern, voksenopplæring, helse og omsorg, kultur og NAV. Eksempler på tiltak fulgt opp av nettverksgruppen er gjennomføring av kurs for ansatte i alle enheter i bruk av tolk og opplæring av ledere i ledelse av mangfold.

Ansatte fra flyktningavdelingen og norskskolen samles cirka 4 ganger i året for fellessamlinger med både faglig innhold, informasjon om hva som skjer i avdelingene og muligheter for uformelle samtaler mellom de ansatte. I tillegg er samarbeidet rundt deltakerne organisert slik at programveiledere fra NAV og læreren skal ha samtaler sammen med den enkelte deltaker om hvordan introduksjonsprogrammet og norskopplæringen går og veien videre i kvalifiseringen. Flyktningavdelingen har hatt en ansatt fra bosettingsteamet utplassert hos norsskolen enkelte dager for å være tilgjengelig for deltakere. Dette minsker også avstanden mellom flyktningavdelingen og lærerne, som ellers har kontakt på telefon og epost.

Norskskolen og flyktningavdelingen samarbeider også med frivillige aktører rundt aktiviteter som innflytterguide i regi av frivilligsentralen, kafe og håndverksgruppe ukentlig med sanitetskvinnene, og forberedelser til Til Topps (landsdekkende årlig integreringsarrangement med tur til Galdhøpiggen) med Røde kors lokalt. Andre lokale

aktører har også blitt knyttet til integreringsarbeidet gjennom eksempelvis språkkafe med folkehøgskolen og trafikkopplæring med undervisningsmateriell fra en lokal trafikkskole.

Samarbeidet mellom flyktningavdelingen og fylkeskommunen har fokusert på realkompetansevurdering slik at deltakere med yrkeserfaring kan få godkjent en del av erfaringen og dermed kortet ned læretiden eller praksistiden mot et eventuell fag- eller svennebrev. Voksenopplæringen har også samarbeidet med fylkeskommunen rundt inntak av ungdomselever til kombinasjonsklassene ved Thor Heyerdal videregående skole, der ungdommer som kommer til å ha ungdomsrett til videregående opplæring kan fullføre grunnskoleopplæring, hospitere i de videregående klassene der de er faglig sterke nok, og ha en overgang fra undervisning på grunnskolenivå til videregående undervisning på samme sted.

Overgangen til videregående opplæring for voksne har imidlertid vært noe mer utfordrende ifølge informantene. For å gi et yrkesrettet tilbud til voksne flyktninger, har norskskolen opprettet forberedende yrkesfagkurs innen fag som salg og service, renhold og helsefagarbeider faget. Det sistnevnte, som heter MIX, er basert på et samarbeid mellom norskskolen, flyktningavdelingen og omsorgssektoren i Larvik, og springer ut fra et behov i omsorgssektoren for å tilby et kurs til ansatte med minoritetsbakgrunn og med behov for mer faglig informasjon om helsearbeid i Norge og helsefaguttrykk. I tillegg samarbeider norskskolen og omsorgssektoren om et opplegg som heter TOPP, en intern utdanning i Larvik kommune som gir teoretisk og praktisk opplæring til fagbrev som helsefagarbeider for ansatte i kommunen og vikarer med minst 1 års praksis fra omsorgstjenester. Utdanningen er finansiert av Larvik kommune, og kommunen tilrettelegger for veiledet praksis for de som er tatt opp til utdanningen. Enkelte deltakere fra MIX går videre til TOPP.

Siden våren 2017 har Larvik kommune har huset et integreringsmottak med 75 plasser. Dette innebærer at flyktninger som bor på integreringsmottak i påvent av bosetting i en kommune får et intensivt kvalifiseringstilbud, med karriereveiledning og kartlegging, norskundervisning og andre arbeidsforberedende tilbud. Mottaket innebærer et samarbeid mellom Larvik mottak, norskskolen, flyktningavdelingen hvor deltakere har egne programveiledere, og Karrieresenteret Vestfold som står for kartlegging og

karriereveiledning. Ledere og andre representanter fra disse aktører møtes hver 14. dag i en prosjektgruppe for mottaket.

4. Samhandling: teori møter praksis

Nettverk i casekommunene

I de to casekommunene i denne oppgaven, er det mange eksempler på samarbeid og samhandling på tvers av organisatoriske enheter og eksterne aktører – spesielt frivillige organisasjoner, men også andre offentlige aktører. Informantene omtaler kun et av disse samhandlingsarenaene i hver kommune som nettverk. Dette dreier seg om tverrfaglige nettverksgrupper om integrering i kommunene, med representanter fra mange forskjellige kommunale tjenester. Disse nettverksgruppene jobber ikke direkte med kvalifisering, og i så måte faller de litt på siden av fokuset i denne oppgaven. Likevel gir de en indikasjon på at nettverk som en form for samarbeid og samhandling oppfattes som en ønsket aktivitet, med forankring i ledelsen og, i Larvik, politisk. Uten å gå inn på en nær analyse av disse nettverkene, kan det synes at nettverkene handler om å oppnå koordinering av tjenestetilbudene til innvandrere i kommunene samt legge til rette for felles læring, erfaringsdeling og strategisk arbeid på et nivå som vil kunne betegnes som mindre intens koordinering.

Utover disse tverrfaglige nettverkene, har tjenestene mange samarbeidsarenaer som kan deles inn i tre hovedkategorier:

1. Samarbeidsmøter for ledere innenfor de ulike tjenestene, og som ikke er avgrenset til enkelte prosjekter
2. Samarbeidsmøter for ansatte innenfor voksenopplæringene og flyktningtjenestene
3. Samarbeid rundt spesifikke prosjekter

I tillegg møter de ansatte hverandre i forbindelse med oppfølging av enkeltpersoner i introduksjonsordningen. Mens disse interaksjonene vil kunne påvirke samarbeidsklimaet og utviklingen av programmet, er dette møter som faller utenfor oppgavens fokus, og blir ikke analysert noe videre.

Det er vanskelig å få øye på definerte nettverk i casekommunene, med unntak av de gruppene som samarbeider rundt spesifikke prosjekter. Spor av nettverklignende arrangementer er dog å finne i begge casekommuner. Aktørene møtes for å jobbe sammen om eller drøfte varierte temaer og oppgaver og har mange ulike koblinger til hverandre.

Dette kan være møter i forbindelse med oppfølging av asylmottaket, eller ulike prosjektgrupper som trekker aktørene sammen rundt spesifikke prosjekter. Disse prosjektene har avgrensede tids- og økonomiske rammer, som igjen gjør at partene samarbeider rundt felles utfordringer og felles målsettinger. I Levanger kommune har prosjektgruppen for Levanger Arena Arbeid involvert aktører fra både NAV, flyktnings-tjenesten og voksenopplæringen. Og i Larvik jobber norsskolen og flyktnings-tjenesten sammen rundt et prosjekt for digital kompetanse for flyktninger.

Alle disse formelle og uformelle møtepunktene utgjør en konstellasjon av nettverkslignende forbindelser mellom tjenesten. Enkelte av disse er med leder- eller politisk forankring, mens andre er samarbeidsarenaer opprettet av lederne for de ulike tjenestene. De siste kan sees som et ledd i gjennomføring av koordineringsoppgaven som er en integrert del av å gjennomføre tjenesteoppdraget. Noen møtepunkter er opprettet med spesifikke målsettinger, mens andre er en del av en mer generell koordineringsinnsats. Enkelte av disse arenaene er kortvarige – for eksempel prosjektgrupper – mens andre er en del av den langvarige driften.

Koblingene og forbindelsene beskrevet her kan drøftes og analyseres ut ifra et nettverksperspektiv, da dette perspektivet gir flere kjennetegn ved nettverk som vil kunne finnes i casene, og gir også et godt rammeverk for å drøfte både utfordringene og mulighetene i nettverkskoblingene. Dette stemmer godt med Klijn sin beskrivelse av policynettverk:

Policy networks are described as (more or less) stable patterns of social relationships between interdependent actors, which take shape around policy problems or policy programs, and that are being formed, reproduced, and changed by an ecology of games between these actors. (Klijn, 1996, s. 97)

I det videre, drøftes derfor nettverksforbindelsene mellom aktørene i casekommunene som nettverk, med Sørensen og Torfings fem kjennetegn ved nettverk som et analyserammeverk. Utgangspunktet for nettverksteorien er at nettverk oppstår som respons til økt fragmentering, hvilket også er synlig i casekommunene.

Spesialisering og fragmentering

I både nettverksteorien og helhetlig styringsteorier forventer man å finne nettverk eller helhetlige styringsgrep som en respons til økt fragmentering av den offentlige sektoren. Alle de tre hovedkategoriene for samarbeid nevnt over kan også forstås i lys av dette. I all hovedsak dreier disse samarbeidene om koordinering av tjenestetilbudet internt i kommunen, der ulike tjenester leverer ulike deler av kvalifiseringsarbeidet. Fragmenteringen i silobasert organisering finner vi i kvalifiseringsarbeidet for flyktninger allerede på kommunalt nivå, hvor mange kommuner fordeler ansvaret for norskopplæring og oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet i forskjellige kommunale enheter. Selv i kommuner som Levanger som har en organisering av disse to enhetene i samme tjeneste, oppstår det parallelle tjenester til deltakere der lærer og programrådgiver har ulike roller og tilnærminger til disse. Dette er jo naturlig ut ifra de ulike kompetansene og arbeidsformene nødvendig i for eksempel et klasserom og i *en-til-en* veiledning rundt karriere og arbeids- og utdanningsmuligheter.

Organiseringen i hierarkiske strukturer gjør det mulig å spesialisere den tjenesten som gis. Mens en kan finne mange eksempler på samarbeid og nettverkslignende strukturer i casekommunene, har ikke behovet for koordinering ført til *mindre* spesialisering av oppgaver. I begge casekommuner, har flyktnings-tjenesten blitt omorganisert i to team – et team for bosetting og et team for oppfølging av introduksjonsprogrammet. Dette er en ytterligere spesialisering av tjenestene, dog innenfor samme enhet. Lederne beskriver denne spesialiseringen som en respons til behovet for å la ansatte som jobber med kvalifiseringen fokusere på dette uten forstyrrelser.

I Larvik har en ansatt med ansvar for arbeidet opp mot arbeidsmarkedet blitt flyttet fra flyktningsavdelingen til markedsavdelingen i NAV, en ytterligere spissing av rollen med markedsarbeidet. Dette grepet forsterker spesialiseringen, men kan på den andre siden føre til at flyktningsavdelingen og markedsavdelingen får et nærmere samarbeid og dermed bidra til å oppnå bedre koordinering mellom de ulike avdelingene internt i NAV. I tillegg har voksenopplæringene i større grad spisset opplæringstilbudet mot arbeid eller utdanning.

I begge casekommuner har tydeliggjøring av oppgaver og spissing av ansvarsområder blitt omtalt som positiv for kvalifiseringen. Programrådgivere i introduksjonsteamene fått

tydeligere roller og kunnet utvikle sin kompetanse innenfor karriereveiledning og kjennskap til arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedskompetansen oppleves som bedre ivaretatt med en spesialisering av den i form av praksiskoordinator og ansatt i arbeidsmarkedsteam. Denne spesialiseringen kan styrke arbeidet som gjøres med hver del av tjenesten som gis. Spesialisering av oppgaver har samtidig en slagside, som beskrevet av Kjær:

It was argued that the hierarcic structures functioned in a rigid manner because of the standard operating procedures and bureaucratic rules, and therefore they were not apporprate for the type of service-tasks in which responsiveness and efficiency towards clients were important. (Kjær, 2004, s. 22)

I casekommunene, forteller informantene om flere grep som har til hensikt å forbedre brukernes opplevelse av ivaretagelse og fleksibel respons. For eksempel har det i begge casekommuner vært en praksis at en programrådgiver er tilgjengelig for brukere på voksenopplæringen for å kunne bistå med praktiske utfordringer som inkassovarsler, legeavtaler og økonomispørsmål. Informantene forteller at slike bekymringer opptar deltakerne når de ikke får løst dem raskt og effektivt, og kan også føre til at lærerne selv forsøker å løse utfordringene selv om de ikke er en del av læreroppgaven for at deltakerne vil kunne fokusere på læring når de er på skolen.

Men raske og effektive løsninger er ikke alltid like lett å oppnå. Et eksempel på dette er bruk av NAV sine virkemidler for kvalifisering i introduksjonsprogrammet. I Larvik er ikke tilgang til NAVs virkemidler problematisert av flyktningavdelingen – noe som kan ha sammenheng med at flyktningavdelingen ligger i NAV. I Levanger har man imidlertid sett seg nødt til å lage egne løsninger. Der finansierer flyktningtjenesten flere kvalifiseringstiltak selv – kvalifiseringstiltak som typisk er en del av NAV sin virkemiddelvirfte. Informantene opplever NAV som byråkratisk, rigid og regelstyrt. Informantene forstår utfordringer med fleksibilitet i NAV som et resultat av at saksbehandlere opererer innenfor et stort system som gir den enkelte saksbehandler lite handlefrihet. Som en informant meget sigende beskrev dette, ”Jeg har ikke opplevd at de ikke vil bistå, men de kjører seg fast i eget regelverk.”

Utenfor kommunen, er fylkeskommunen hovedaktøren innen videregående utdanning, og dermed en serviceleverandør med relevans for kvalifiseringsarbeidet. I begge

casekommuner er det et samarbeid mellom voksenopplæringen og fylkeskommunen rundt opptak av elever med ungdomsrett til videregående opplæring. I Larvik er det også som beskrevet tidligere, opprettet kombinasjonsklasser der elever med rett på grunnskoleundervisning får dette på den videregående skolen i et samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen. Ellers fokuserer samarbeidet rundt fremtidige elever på karriereveiledning og opptak. I tillegg er det i begge casekommunene et samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen rundt realkompetansevurdering av voksne. Kommunene jobber med fylkeskommunene for å få på plass en vurdering på den yrkeskompetansen som enkelte brukere har fra hjemlandet – selv om de i utgangspunkt ikke har rett på dette.

Samarbeidet med fylkeskommunen rundt videregående opplæring for voksne fremstår som nøkternt. I begge casekommuner forteller informantene at videregående for voksne ikke er tilpasset det behovet som brukerne i introduksjonsordningen har. I begge kommunene er det opprettet ulike fagrettede kurs for innvandrere som ikke er kvalifisert til inntak til videregående skole. Disse kursene kan gi en kompetansebevis på lavere nivå enn fagbrev. Beviset er likevel er nyttig i arbeidssøking, og kan bygges videre på som lærekandidater eller praksiskandidater til fagbrev på sikt. I Larvik kommune er det opprettet et samarbeid med helse- og omsorgssektoren om et kurs for minoritetspråklige i helsearbeid, og enkelte deltakere fra dette ”MIX” kurset går videre på kommunens intern utdanning til helsefagarbeider, ”TOPP” kurset. I Levanger kommune har et eget prosjekt, ”Levanger Arena Arbeid,” fokusert på veien til fagkompetanse for innvandrere med lite utdanning. Der er målet fagbrev eller lærekandidatkompetanse for innvandrere uten å fullføre grunnskoleutdanning. Begge disse er eksempler på at kommunen lager andre løsninger for å gi fagkompetanse uten at fylkeskommunen som tjenesteleverandør av opplæring på videregående nivå er involvert.

Som disse eksemplene viser, kan brukere ha behov for og rettigheter knyttet til flere ulike tjenester samtidig. Dette utløser et koordineringsbehov slik at parallelle tjenester utfyller og kompletterer hverandre – en oppgave som Keast og Brown (2002) beskriver som krevende:

These ties of broad, complex problems defy precise definition, cut across policy and service areas and have no simple solutions (Chishold 1996; Lowndes and

Skelcher 1998) and if left unattended, result in a high cost to the achievement of a civil society (Social Exclusion Unit 1998). (Keast & Brown, 2002, s. 442)

Denne observasjonen er svært relevant for flyktningarbeidet. Samhandlingsmuligheter er krevende å utvikle, men helt nødvendig for å skape sosial og offentlig verdi.

Gjensidig avhengighet

At aktører jobber gjennom nettverk på grunn av gjensidig avhengighet for å kunne oppnå ønskede resultater er en sentral forutsetning i nettverksteorien. Dette er også sterkt inne i helhetlige styringsteorien. Denne tanken bygger på realiteten at aktører ikke kan løse oppgavene sine alene, eller at resultatet blir dårligere uten samhandling. Innenfor introduksjonsordningen er dette helt tydelig tilfellet. På overflaten virker en typisk arbeidsinndeling i kommunen mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen både fornuftig og hensiktsmessig.

Voksenopplæringene kan jo levere god norskopplæring og oppnå gode resultater på standardiserte prøver for sine deltakere basert på pedagogisk utvikling og god pedagogisk arbeid. Samtidig, så forteller informantene i begge kommunene at flyktningtjenestens rolle og tilstedeværelse er viktig – ikke bare for arbeidskvalifiseringen, men også for læringsmiljøet og læringsmulighetene til den enkelte deltakeren. Sikring av økonomien til deltakere og andre praktiske nødvendigheter som barnehageplass, transport og helseoppfølgingen er oppgaver som ligger til flyktningtjenestene i samarbeid med NAV, og nødvendig for at de i det hele tatt kan delta i undervisningen. Begge rektorene la også vekt på at flyktningtjenestenes oppfølging av slike praktiske spørsmål og rask oppklaring av eventuelle problemer både frigjorde lærerne til å fokusere på det pedagogiske arbeidet og gjorde deltakere mer i stand til å delta uten forstyrrelse fra store praktiske bekymringer.

Videre er flyktningtjenestene og voksenopplæringene gjensidig avhengige for å kunne oppnå arbeids- og utdanningskvalifisering med deltakere, som er målsettingen med introduksjonsprogrammet. Dette samarbeidet er ikke uten gnissninger – gnissninger som delvis stammer fra de ulike profesjonsbakgrunnene til deltakerne i samarbeidene. Lærerne har for eksempel fokus på å forberede deltakere til faglige prøver, mens programrådgivere har fokus på arbeidsrettede tiltak. Mens språkutvikling er svært viktig for å kunne ha

muligheter på arbeidsmarkedet, mener informantene at prøvene og fokuset på å forberede til prøvene kan innebære et annet fokus i norskopplæring enn de uttrykkene og språket som er nødvendig i arbeidsmarkedet. En rektor pekte på utfordringen med at staten har lagt vekt på prøvene for å kunne få permanent opphold og statsborgerskap, og at dette egentlig er et forstyrrende element i kvalifiseringsarbeidet da det gjør at skolen i større grad fokuserer på prøvene. Utover dette kan det oppstå uenighet mellom lærerne og programrådgivere om målsettingen til deltakeren – arbeid eller utdanning, hvorvidt grunnskoleutdanning er mulig eller nødvendig, og når en deltaker er klar for praksis.

Informantene viste til nærheten mellom tjenestene gjennom samarbeidsmøter og uformelle arenaer som viktig for å kunne forankre fellesmålet om arbeid eller utdanning. Nærheten var også viktig for felles læring og forståelse for hverandres arbeidsmetoder. Som en av informantene påpekte, har flyktingtjenestene en kontrollfunksjon overfor deltakere som innebærer muligheten til økonomiske sanksjoner (ved manglende oppmøte for eksempel) og muligheten til å styre den enkeltes individuelle plan. Disse virkemidlene står i kontrast med læreryrkets tilnærming. Flyktingtjenestene på sin side kan ha ufullstendig innsikt i læringsmetodene og valgene gjort på voksenopplæringen – slik som hvem som plasseres i ulike norsk- og grunnskolegrupper. I begge kommuner har informantene pekt på at større nærhet har bidratt til at begge yrkesgruppene forstår hverandre bedre. I Larvik har lederne for tjenestene brukt samarbeidsmøter bevisst for å skape felles forståelse for at ansatte skal samarbeide, og for å jobbe mot en sterkere felles forståelse for at målet med introduksjonsprogrammet og norskopplæring er arbeid eller utdanning.

Frivillig sektor er også engasjert i integreringsarbeidet i begge kommuner og inngår som en del av introduksjonsprogrammet for noen av deltakere. Da casestudiene ikke inkluderer informanter fra frivilligheten, er det vanskelig å si noe om hvordan og om frivillige organisasjoner opplever gjensidig avhengighet, men informanter fra begge kommuner mente at frivillighetens engasjement var et viktig element, ikke bare for å skape sosiale møteplasser, men også for at deltakere skulle kunne lære språk og andre ferdigheter viktige for å komme videre i arbeidskvalifisering. Tjenestene er også med på å skape arenaer hvor frivilligheten kan bidra, slik at frivillige aktører kan ha rom til å både utøve og utvikle sine samfunnsroller.

Som drøftet tidligere i denne oppgaven, er mulighetene til yrkesutdanning på videregående nivå viktige i kvalifiseringsarbeid. Fra realkompetansevurdering til teoretisk undervisning innenfor yrkesfagene, er videregående opplæring fylkeskommunen sitt bord. Likevel opplever informantene i begge kommuner at videregående opplæring for voksne deltakere er for dårlig tilpasset for deltakere. Begrunnelsen går på både opptaksregler og selve opplæringstilbudet, hvilket forutsetter at kandidatene selv skaffer seg praksis eller lærlingeplass. Kommunene har svart på denne utfordringen ved selv å lage opplegg som delvis erstatter fylkeskommunenes rolle. I det ene eksemplet, MIX kursene i Larvik, er dette et samarbeid med omsorgstjenestene som også øynet et behov for å gi et tilbud til sine egne ansatte med minoritetsspråklig bakgrunn. I Levanger bidrar større bruk av lærekandidatordningen til å gi arbeidsgivere større tilgang til kvalifisert arbeidskraft gjennom at de også deltar i tilrettelegging for kvalifisering. Slik sett, så møter kursene et gjensidig behov mellom arbeidslivet, flyktningtjenestene og voksenopplæringene. Det interessante med disse eksemplene er fylkeskommunenes fravær fra et arbeid så tett knyttet til sine egne samfunnsoppdrag.

En del av gjensidig avhengighet innebærer behovet for å utveksle ressurser – ressurser som Rhodes (1996) eksemplifiserer med penger, informasjon og ekspertise. Alle tre typer ressurser er aktuelle for de samarbeidene som nevnt. Informantene har snakket svært lite om pengefordeling, men satsing på ulike tiltak sammen innebærer en kostnad for aktørene som er involvert. Alle viser til viktigheten av å dele både informasjon og ekspertise med hverandre. Hvordan ressursene fordeles kan, som diskutert i teoridelen av denne oppgaven, forstås som resultat av *games* (Klijn, 1996), der aktørene forsøker å opptre strategisk i en dynamisk situasjon for å oppnå et ønsket resultat. Ressursfordelingen kan også forstås som et resultat av institusjonelle rammer, der logikken om det passende både styrer hvordan aktørene fordeler ressurser og utvikler denne logikken sammen over tid (March & Olsen, 1995).

Ut ifra informantenes beskrivelse av hvordan policy og praksis utvikler seg over tid i samarbeid med hverandre, er begge perspektiver relevante. Mellom flyktningtjenestene og voksenopplæringen fremstår utviklingen som en prosess som følger stivhengigheten som er institusjonalisert i tjenestene og profesjonene, samtidig som nærhet, forhandlinger og utvikling bidrar til å utvikle nye institusjonelle rammer for samhandling: at samhandling er passende, at arbeid- eller utdanning er det ultimate målet uavhengig av tjenestested.

Samtidig fremstår samarbeidet med NAV samt den noe mer begrensede samhandlingen med fylkeskommunen rundt realkompetansevurdering som en mer *games*-preget prosess, hvor tilgang til ressursene og kompetansen hos partene skjer som resultat av forhandlinger. Noe ulikt er dette mellom kommunene, da flyktningavdelingen i Larvik er lokalisert i NAV, og dette synes å ha gitt en samhandlingsform som er mindre preget av ressursbytter og mer fokusert på et felles overordnet mål.

I begge kommuner er det synlig at policy er et resultat av ressursforhandlinger med eksempelvis opprettelse av fagrettede kurs for deltakere i begge kommuner og satsningen på digitalisering i Larvik.

Påvirkning gjennom forhandlinger

Forhandlinger er en sentral funksjon av nettverksgrupper. Som nevnt kan det forhandles om ressurser eller forhandles for å komme frem til en felles problemoppfatning og enighet om løsninger. En måte slike forhandlinger kan finne sted på er gjennom utvikling av felles læring, eller *groupware*, som beskrevet av Agranoff og McGuire (2001). *Groupware* involverer kollaborative prosesser basert på diskusjon og læring, der nettverkene lærer sammen (Agranoff & McGuire, 2001). Forhandling i denne konteksten handler om å bryte ned de institusjonelle og hierarkiske barrierene til samhandling og dermed å oppnå større muligheter for sammen å skape offentlig verdi (Agranoff & McGuire, 2001).

Denne beskrivelsen av hvordan felles læring og utvikling skjer stemmer godt med beskrivelsene fra informantene i casekommunene. I møter mellom lærere og programrådgivere rundt enkeltsaker og i større samlinger er denne felles oppfatningen av både mål og middel under utvikling. En av informantene mente at større nærhet mellom voksenopplæringen og programrådgiverne hadde gitt programrådgiverne en større forståelse for hva som foregår i klasserommet, og de mulighetene og begrensningen som ligger i norskopplæring og grunnskoleopplæring. Dette mente informanten gjorde det lettere for dem å veilede deltakerne sine. Samtidig mente informanten at det også hadde gitt lærerne en større helhetsforståelse for introduksjonsprogrammet som noe mer enn bare å lære norsk. Andre informanter snakket også om viktigheten av å jobbe for å være på "bølgelengde" med hverandre i enkeltsaker samt på overordnet nivå om målsettinger i

introduksjonsordningen. Samtlige mente de at den felles læringen som oppstod gjennom samarbeid påvirket den felles forståelse av formålet med introduksjonsordningen.

I Larvik kommune la informantene spesielt vekt på at samarbeidet rundt prosjektsøknader ikke er noe stor utfordring da de involverte aktørene har en ganske likt oppfatning av de utfordringene tjenestene står ovenfor. Når disse utfordringene matcher tilskuddsutlysninger, så er det uproblematisk både å skape et samarbeidsprosjekt og gjennomføre det. Det samme kan vi kanskje tro om Levanger med sitt banebrytende Levanger Arena Arbeid, men informantene der har ikke vært like sterkt involvert i prosjektet, og var derfor ikke i en posisjon til å belyse forhandlingene og prosessene i forkant av dette.

Forhandlinger i nettverksgrupper kan, som diskutert tidligere, være preget av tillitt og felles læring eller av konflikt og maktkamp over ressursinnsatsen. Informantene la vekt på de positive sidene ved samhandling, og naturligvis viste til samhandlingsinnsats som ga synlige positive resultater. Det kan gjøre det vanskelig å få innsikt i forhandlinger som er mer preget av konflikt. Det at mange av nettverksstrukturene og møteplassene er uformelle eller prosjektbaserte gjør det også vanskelig å få innsikt i eventuelle konfliktpregede eller mislykkede forhandlinger. Informantene nevnte flere ganger at tilgang til samarbeid med fylkeskommunen eller virkemidlene i NAV var utilstrekkelig. Men når samarbeidet med disse instansene er *ad hoc* eller uformelt, er det naturlig at informantene ikke hadde fokus på disse aktørene når de var stilt spørsmål om ressursinnsatsen og beslutninger i nettverksgruppene. Derfor er det vanskelig å si noe mer om hvordan ressursfordelinger løses i situasjonene der det er uenighet eller ubalanse i makt. En mulig forklaring kan være at en aktør har mulighet til å nekte nettverket tilgang til ressurser. En annen mulig forklaring kan være at nettverksgrupper som kunne ha oppnådd en større enighet og ressursfordeling er lite utviklet.

Institusjonelle rammer

Institusjonelle rammer for nettverksarbeidet kan være eksterne rammer eller nettverksinterne handlingsmønstre og adferdsnormer. De institusjonelle rammene som stammer fra profesjonsbakgrunn er allerede omtalt i avsnittene over. Adferdsnormer og dannelse av en felles *logikk om det passende* starter i medarbeidernes utdanningsfasen, og

utvikles videre i arbeidslivet gjennom sosiale prosesser på arbeidsplasser, profesjonelle nettverk og lignende profesjonelle settinger. Innenfor flyktningsarbeid finnes ingen hovedutdanning, og programrådgivere har variert utdanningsbakgrunn. Derfor er det i stor grad innenfor den enkelte arbeidsplass og i kontakt med andre flyktnings tjenester gjennom konferanser, faglige samlinger og nettbaserte diskusjoner at profesjonsidentiteten dyrkes. Lærere og medarbeidere i andre offentlige instanser som jobber med kvalifisering har også tilsvarende arenaer for utvikling for profesjonsidentiteten. Profesjonsidentitet som institusjonell ramme utvikler seg parallelt i de ulike yrkesgruppene, og kan føre til ulikheter i hva gruppene vektlegger i arbeidet med den enkelte deltakeren og også overordnet strategisk arbeid. Ledernes vektlegging av viktigheten av å bygge et fellesskap mellom lærerne og ansatte synes å støtte denne tolkningen av at slike institusjonelle rammer oppleves å virke inn på mulighetene og begrensningene i et samarbeid.

Utover dette vil den politiske diskursen, trender og motebølger kunne påvirke hvilke beslutninger som ansees som riktige til enhver tid. Larvik sin satsing på digitalisering og digital kompetanse hos flyktningsarbeid kan sees som et initiativ som stammer fra et behov som er utenfor tjenestene, men tjenestenes arbeidsmetoder og samhandlingsformer i prosjektet vil være påvirket av de institusjonelle rammene i tjenestene. Arbeidsmarkedet – som jo påvirker mulighetene til den enkelte og hvilken type kvalifiseringsløp som er fornuftig å jobbe mot – er også en del av rammene som nettverkene jobber innenfor. Det samme er juridiske regler og økonomiske rammer for arbeidet.

Institusjonelle rammer er også noe som utvikler seg i selve nettverket – hvordan samhandler vi? Hvordan omtaler vi brukerne/klientene/elevene/deltakerne våre? Legger vi vekt på kontroll eller støtte? Prioriterer vi utdanning eller arbeid? Ser vi sammen muligheter eller begrensinger? Som nevnt tidligere, har informantene snakket nesten utelukkende positivt om samarbeid og samhandling. Er dette en del av den institusjonaliserte adferden – at vi vet at det er riktig å samarbeide? Som Klijn og Koppenjan (2000) påpeker, så er utviklingen av slike regler og tillitt i nettverket en nøkkel for å oppnå enhetlig policyutvikling uten å være fanget av konkurrerende polymål. Både Larvik og Levanger kan vise til gode resultater i introduksjonsordning, og har flere eksempler hver på innovative lokale løsninger til utfordringer. Lederne erkjenner de områdene der policyobjektiver kan konkurrere med hverandre og jobber bevisst for å skape

enhet. Dette kan tyde på at de institusjonelle rammene er gode for samarbeid i utgangspunktet, og at rammene for samarbeidet utvikler seg over tid.

Selvregulering

Policynettverk er ifølge Sørensen og Torfing (2005) selvregulerende innenfor rammer satt av eksterne etater. Dette innebærer at det er en balanse for tjenesteutøvere mellom å følge mandatet sitt og bevege seg fritt utenfor hierarkiske tøyler. Flyktningtjenestene og voksenopplæringene har en tydelig plassering innenfor en hierarkisk struktur, og har stort sett tydelige målsettinger for rapportering til administrativ ledelse og politiske organer. Tjenestene opererer innenfor deres økonomiske rammer og forholder seg til lover og regler i forhold til saksbehandling i enkeltsaker. Oppgavefordeling mellom oppfølging av individuelle deltakere i introduksjonsordningen og undervisning er nokså tydelig. Samtidig er det en del områder hvor ansvarsfordelingen mellom voksenopplæringene og flyktningtjenestene overlapper. Dette gjelder for eksempel innenfor karriereveiledning og studieveiledning, hos kommuner som har ulike løsninger der voksenopplæringen, flyktningtjenesten og karrieresenteret er inne og yter tjenester til ulike deltakere i ulike stadier i introduksjonsordningen med veiledning.

Også ansvaret for arbeidsmarkedsarbeidet kan være noe overlappende, med en slags fordeling mellom språkpraksis som en pedagogisk metode og praksis som et verktøy for arbeidskvalifisering i begge kommuner. Her har kommunene ulike løsninger: I Larvik har voksenopplæringen ansvaret for språkpraksis og arbeidsmarkedsteamet i NAV ansvaret for arbeidsrettet praksis i samarbeid med flyktningavdelingen. I Levanger ligger praksisoppfølging til en ansatt i voksenopplæringen, i nært samarbeid med introduksjonsteamet i flyktningtjenesten.

Friheten til å prøve ulike nye løsninger synes å ligge til lederne for de ulike avdelingene. Prosjektmidler fra IMDi og NAV har vært viktige i begge kommuner for å få handlingsrom til å styrke arbeidet og prøve nye metoder som kan videreføres i drift. IMDi setter tydelige vilkår for at prosjekter baserer seg på samarbeid mellom ulike aktører i kvalifisering, og således styrker samhandlingsinsentivet. Mens prosjekter finansiert av IMDi må godkjennes på rådmannsnivå, later det til at den enkelte lederen, i samarbeid med andre ledere, står fritt til å utforme og søke om disse midlene. Ressurstilgangen fra IMDi

og NAV påvirker de mulighetene som samarbeidene har til å opprette nye tiltak og samhandle rundt disse. Begge kommunene nevner også at statlige midler gir legitimitet og oppfattes som et tegn på at kommunene anerkjennes for gjennomføring av utvikling i tråd med statens ønsker.

Når informantene med lederansvar ble spurt om mulighetene deres til å ta beslutninger rundt utvikling og retning, svarer de at de har mulighet til å bestemme mye selv. I Levanger har kommunalsjefen for tjenestene deltatt i det tverrfaglige nettverkssamarbeidet, noe som vil kunne styrke beslutningsmyndigheten i gruppen ytterligere. Lederen for innvandrertjenesten i Levanger er også fellesleder for voksenopplæring, flyktningtjenesten og mottaket, og er således i en posisjon til å ha det siste ordet i disse gruppene. I Larvik har lederne for flyktningavdelingen og norskskolen bevisst søkt en forankring for samarbeidet mellom tjenestene hos lederne sine – noe de har fått. Slik sett, er rammene satt av eksterne etater av betydning for hva samarbeidene grupper kan utrette.

De eksterne rammene for samarbeid i denne konteksten handler i stor grad om rammene satt for den enkelte tjenestens utøvelse av mandatet sitt, fremfor rammene for selve samarbeidet. Unntaket er, som beskrevet over, IMDi sitt krav til samarbeid i utforming og implementering av prosjekter finansiert av IMDi, og arbeidet gjort i de tverrfaglige nettverksgruppene, som er politisk og administrativt forankret.

Utover de kravene stilt av IMDi og nettverkssamarbeidene besluttet i strategiplanen i Larvik, synes det som om tjenestene i stor grad frihet til å samarbeide med hvem de vil, så lenge kjerneoppgavene er ivaretatt. I tillegg til ledernes frihet, ser det ut til at den enkelte saksbehandleren har en del frihet til å påvirke policyretning og praksis. I Levanger, for eksempel, er det opprettet et samarbeid mellom NAV, flyktningtjenesten og voksenopplæringen om lærekandidatordning, der NAV går inn med tiltak og tilhørende midler, og flyktningtjenesten og voksenopplæringen følger opp lærekandidaten og arbeidsgiveren. Dette har kommet på plass uten noen pålegg ovenfra og ned til de ulike avdelingene. Likevel mener informantene i Levanger at NAV sitt regelverk – dens rammer – er et hinder til samarbeid fordi den enkelte saksbehandleren har for liten handlefrihet.

En utfordring med selvregulerende nettverk kan være at de opptrer som opake og eksterne for de hierarkiske styringslinjene, samt at de rykker ved prinsippet om at policy besluttes

og implementeres i en rett linje mellom borger – politiker – tjenesteyter. Et eksempel som vi finner i begge kommunene kan illustrere hvordan dette kan være aktuell: kommunenes arbeid med fagopplæring. Nettverkssamarbeid med fylkeskommunene har vært begrenset i begge kommuner, og begge kommunene har gått for løsninger i den hensikt å gi fagkompetanse til personer som ikke får dette i fylkeskommunal regi. Kommunene har brukt sine tiltak til å gi opplæring til helsefagarbeider, rørlegger, kjøkkenmedarbeider, barne- og ungdomsarbeider og renholdsoperatør.

Bakgrunnen til at fylkeskommunen selv ikke deltar i disse samarbeidene er ikke belyst av informantene, men samarbeidene involverer både voksenopplæringene, flyktningtjenestene, NAV og arbeidsgivere i begge kommuner. Løsningene som kommunene har laget kan være en illustrasjon på hvordan samarbeid bidrar til å tette gapene i lovverket. Fagkvalifiserte flyktninger er jo bra for både den enkelte som får en jobb og kan forsørge seg selv, for velferdsstaten som får en skattebetaler, og for arbeidsmarkedet som har et arbeidskraftbehov. Det er ingen hindringer i lovverket for denne fremgangsmåten, og kommunene oppfyller sine mandater med å produsere kvalifiserte personer til arbeidslivet og gi flyktninger mulighet til selvforsørgelse. Samarbeidet rykker altså ikke ved kjerneoppgavene til tjenestene slik sett, men forsterker gjennomføringen av dem.

Samtidig forholder fylkeskommunene seg til rammene for videregående opplæring nedfelt i opplæringsloven. Dette lovverket er tydelig på hvem som har og ikke har rett til videregående opplæring. Når kommunene utvikler lignende tilbud for personer uten rettigheter etter opplæringsloven, supplerer de fylkeskommunens tilbud. Det kan være fristene å stille spørsmål om dette er riktig: bør fylkeskommunene ta en bredere tilnærming til samfunnsoppdraget sitt, eller bør kommunene respektere de rammene satt av staten for videregående opplæring?

Er dette et eksempel på opake beslutningslinjer og policybeslutninger som går utenom de parlamentariske styringslinjene? Eller er det et eksempel på at policyimplementering og policyutforming smitter over på hverandre: at løsninger lages ut ifra behovene som oppstår under implementering? Agranoff (2006) fant at nettverksaktørene problematisert dette forholdet til vertikale styringslinjer i mye mindre grad enn forventet, og at det kun var

problemer der aktører holdt tilbake ressurser. Det samme funnet er gjort i casekommunene, der løsningene anses som en *del* av kommunes kjerneoppgaver.

Produksjon av offentlig mening?

Produksjon av offentlig mening i nettverk innebærer både effektiv implementasjon av policy og at nettverk påvirker policyprosesser. Innenfor casekommunene, er det tydelig at samhandling har ført til at tjenestene får til en bedre horisontal koordinering av tjenester og nye måter å jobbe med kvalifisering. Aktørene, som Sørensen og Torfing (2005) forventer, har detaljert kunnskap om kvalifiseringsfeltet og om hverandre som er svært relevant for policyutvikling på overordnet nivå. Spørsmålet er hvorvidt denne kunnskapen benyttes i policyutvikling, og bidrar til produksjon av offentlig mening utover enkeltsaker og prosjekter.

I begge casekommunene har tjenestene gjort endringer de siste årene for å forsterke kvalifiseringsarbeidet. Blant annet har de skilt ut bosettingsarbeidet i et eget team og fokusert introduksjonsteamenes arbeide på kvalifisering. De har også tydeliggjort forskjellene mellom arbeidsrettet og utdanningsrettet oppfølging i voksenopplæringene og flyktningtjenestene. Disse endringene ble omtalt som en helt naturlig del av tjenestenes utviklingsarbeid, og ser ut til å ha skjedd uten ekstern styring. Endringene følger en generell motebølge innenfor kvalifiseringsarbeidet de siste årene. Dette kan være en følge av økt statlig fokus på viktigheten av grunnskole, og den økte implementeringen av grunnskoleopplæringen som en del av introduksjonsprogrammet. Blant andre har forskere fra FAFO (Djuve, Haakestad & Sterri, 2014) satt søkelys på voksnes muligheter til å delta i grunnskoleutdanning som en del av introduksjonsordningen. Men det kan også være et økt statlig og forskningsfokus på grunnskoleopplæring fordi enkelte kommuner selv har fokus på dette.

På kommunalt nivå, har politikere mulighet til å utforme policy for kommunene, men for fritidspolitikere kan det være svært krevende å sette seg inn i de mange ulike delene av kommunens arbeid. Dette er noe som kanskje gjenspeiles i at informantene la lite vekt på politiske beslutningsprosesser i forhold til sine muligheter for å utvikle programmene. Reglene og lovene som ble nevnt av informantene som hindringer til samarbeid var på statlig nivå. Samtidig er de økonomiske rammene for kvalifiseringsarbeidet viktige, og

beslattes lokalt. De lokale tjenestene syntes å ha gode muligheter for å disponere ressursene innenfor de rammene som var gitt for å implementere tiltakene de mente var riktige for å lykkes med kvalifisering.

På statlig nivå har det vært en god del fokus på kvalifisering de siste årene, med flere NOU-er og stortingsmeldinger som berører dette temaet. Stortingsmelding 16, Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring (Kunnskapsdepartement. 2015 – 16), berører direkte utfordringene med tilgang til videregående opplæring for voksne som informantene viste til, og som er godt kjent for andre tjenesteytere innfor kvalifisering av flyktninger rundt om i Norge. Et utdrag fra stortingsmeldingen illustrerer at staten også er kjent med problematikken omtalt av informantene:

Dagens veier til fag- og svennebrev passer ikke for alle

Praksiskandidatordningen (jf. kapittel 3.3.2) ble etablert på 1950-tallet da de fleste lærefagene var innenfor industri og håndverk. Arbeidsmarkedet var stabilt og mange jobbet med de samme oppgavene i samme bedriften i hele sin yrkesaktive karriere. Praksiskandidatordningen ble etablert for at ufaglærte som hadde lang praksis i faget skulle kunne få formalisert sin kompetanse. Ordningen viser seg fortsatt å ha relevans, og de fleste voksne som oppnår et fag- eller svennebrev gjør det etter denne ordningen. Mange voksne har imidlertid ikke lang nok praksis til å kunne benytte seg av praksiskandidatordningen. Mange har hatt ulike jobber i ulike sektorer, og har ikke opparbeidet tilstrekkelig praksis innenfor ett fagfelt. Noen yrker har mye deltidsarbeid og så lave stillingsbrøker at det ikke blir mulig å opparbeide tilstrekkelig praksis. Innvandrere kan i tillegg ha særlige utfordringer med å dokumentere praksis fra utlandet. (Kunnskapsdepartement. (2015 – 16), s. 43)

Endringer for å gjøre noe med disse utfordringene på nasjonalt nivå krever utredninger, forsøk, lovendringer og bevilgning av ressurser. I nettverkssituasjoner, forventer man at aktørene agerer raskt og effektivt. I eksemplene fra casekommunene, ser vi at en endring for å møte denne utfordringen har i det minste vært raskere på plass enn de endringene som eventuelt kan komme på landsbasis. Aktørene ser behovet, finner løsninger som er lokalt tilpasset og mulig å implementere. Levanger kan vise til banebrytende resultater (Håpnes, 2016) med å få fagutdanning for personer med liten eller ingen skolebakgrunn – en

målgruppe som står langt fra fylkeskommunenes tilbud dersom de skal gjennomføre grunnskoleopplæring først. Dette er en effektiv løsning som har vært omtalt som en kode som er knekt. Mens informantene med god grunn var fornøyde med det de hadde fått til, så kom det et lite sukk fra alle om at videregående opplæring ikke er tilpasset målgruppen. En av informantene oppsummerte dette:

Der er det jo veldig mye lokale løsninger og det er jo også kommunen som tar på seg et fylkeskommunalt ansvar med å ta – opprette kurs for helsefagarbeidere for eksempel. Og det er en videregående utdanning, og da burde det vært fylket som skal legge til rette for det. Og det er utrolig mye tid og krefter som er brukt på å danne prosjekter som varer i 2-3 år, og så har man ikke økonomi til å fortsette.

Alt i alt, gir informantene et bilde av samhandling som nøkkelen til suksess i kvalifiseringsarbeid. Samarbeidet har bidratt til produksjon av offentlig mening i casekommunene, og problemstillingene de møter i sitt virke er synlige i den store sammenhengen, slik som Stortingsmelding 16 viser. Samtidig kan det virke som om skrittet fra å finne løsninger gjennom lokale samhandlingsinitiativer til å omsette disse i politiske prosesser kan være lang. Mens aktørene handler fleksibelt og raskt ut ifra de rammene de har og basert på sin kunnskap, er det vanskelig å fastslå hvorvidt implementeringen smitter policyutforming.

Forholdet til helhetlig styring

Som drøftet i teoridelen av denne oppgaven, henger teorier rundt helhetlig styring tettere sammen med den tradisjonelle organisasjonsteorien og ideer om koordinering av offentlige tjenester. Nettverksteoriene bygger på ideer om samfunnskoordinering og omhandler kombinasjoner av aktører på tvers av offentlig sektor, sivilsamfunnet og privat sektor (Røiseland & Vabo, 2012). Begrepene henger tett sammen, men denne oppgaven har hatt hovedfokus på å forstå samarbeid i casekommunene i lys av nettverksteoriene, og de fem kjennetegnene ved policynettverk som beskrevet av Sørensen og Torfing (2005).

Som det kommer frem av casene, består de viktigste samhandlingskonstellasjonene i kommunen av kommunale aktører. Frivillig sektor er involvert i kvalifiseringsarbeidet,

men disse samarbeidene fremstår ikke som nettverk i seg selv, og frivillige aktørers aktiviteter fremsto som perifer til arbeidet.

I Christensen og Lægneid (2007) sin redegjørelse for *Joined-up-government* (JUG), er et viktig mål med helhetlig styring å gi et alternativ til, og motvirke de negative effektene av silobasert styring. De poengterer at i slike styringssystemer, kan policyinitiativer konkurrere med hverandre og underminere hverandre (Christensen og Lægneid, 2007.). I casene ser vi at kommunale tjenester kommer i konkurranse med hverandre om ressurser som tilgang praksisplasser, men også med ulike målsettinger og meninger om den riktige veien for den enkelte deltaker. Informantene snakket i veldig liten grad om hvor policyområdene underminerer hverandre, men annen forskning har vist at dette kan være tilfelle. For eksempel, har Djuve, Haakestad og Sterri (2014) diskutert rollen som inntektssikringen for deltakere spiller i måten programrådgivere veileder deltakere i introduksjonsordningen. De fant at regelverket omkring rettigheter til grunnskoleopplæring for voksne kan oppleves uklart blant førstelinjeansatte (Djuve, Haakestad & Sterri 2014, s. 64). Bekymringer rundt inntektssikring for deltakere kan også føre til at programrådgivere ikke veileder mot et grunnskoleløp (Djuve, Haakestad & Sterri 2014, s. 64).

En annen rapport fra FAFO, utført på bestilling for IMDi, også påpeker manglende overordnet koordinering i introduksjonsordningen som en utfordring:

Graden av overordnet statlig koordinering av innholdet i introduksjonsordningen er svært liten, samtidig som ansvaret er spredd på en rekke ulike aktører: flyktningsjeneste, NAV, VO, boligkontor, barnehagesektor og utdanningssektor. Dermed blir mange programrådgivere og ledere for lokale introduksjonsprogram henvist til tidkrevende øvelser i samarbeid og koordinering uten at noen har makt og myndighet til å skjære igjennom. (Djuve & Kavli, 2015, s.8)

Denne beskrivelsen stemmer fortsatt godt med bildet gitt av informantene – med en modifikasjon. Informantene beskrev ikke koordineringen som spesielt tidkrevende, og koordineringen bygger i kommunene på felles læring og tillitt. Flere av aktørene som Djuve og Kavli benevner her er involvert i kommunens tverrfaglige nettverk. Slike nettverk kan tolkes som helhetlige styringsgrep som en respons til fragmentering og et koordineringsbehov på lokalt nivå. Men disse nettverkene har ikke kvalifisering som

hovedformål for aktivitetene, og handler mer om bosetting og generell integrering og flerkulturell kompetanse i kommunen. Når det gjelder kvalifisering, fremstår aktørene i all hovedsak som overlatt til seg selv. Intervjuene viser også at voksenopplæringene og flyktningtjenestene på eget initiativ har fått til et samarbeid som har gitt gode effekter i kvalifiseringsarbeidet.

Siden Djuve og Kavlis rapport av 2015, har staten tatt noen grep for å bidra til større koordinering mellom tjenester som jobber mot kvalifisering av flyktninger. For det første, setter IMDi et stort fokus på samarbeidsinitiativer i sine seminarer, prosjektmiddeltildelinger, og i formidlingen av gode grep og *best practice* i kvalifiseringsarbeidet. I tillegg har Arbeids- og sosialdepartementet gitt ut et nytt rundskriv i 2015 om ”Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.” Det nye rundskrivet gir en betydelig presisering av NAVs rolle og forpliktelser i introduksjonsprogrammet. Det er en rådende oppfatning rundt omkring i landet om at deltakere går først hos intro, så hos NAV (så sant de ikke er selvforsørgende etter introduksjonsprogrammet). Rundskrivet gir føringer for at denne prosessen endres slik at NAV kommer tidligere inn i kvalifiseringsløpet, som en integrert del av introduksjonsordningen.

I tillegg har regjeringen forsøkt å bryte opp i siloene helt i toppen av staten i utarbeidelsen av stortingsmeldingen om livslang læring (Kunnskapsdepartement. (2015 – 16)). Meldingen er nemlig resultatet av et felles arbeid mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Som et resultat har en sett på utfordringer knyttet til livslang læring og muligheter til læring i lys av andre faglige ståsteder enn bare utdanningssektorens. Løsningene som er skissert følger sektorielle ansvarsfordelinger, men med et fokus på tverrfaglig samhandling. Om samhandling, sier Regjeringen at:

I samarbeidet mellom kommuner/fylkeskommuner og Arbeids- og velferdsetaten kan det oppstå spørsmål lokalt om hvem som skal finansiere og dekke ulike utgifter til opplæring. For å sikre enhetlige løp for den enkelte, vil regjeringen at det skal innledes et samarbeid mellom etaten og kommuner/fylkeskommuner om hvordan utgiftene skal fordeles mellom partene. (St.meld. 16 (2015- 16), s. 107).

Dette representerer en form for samordning som kan forstås i lys av litteraturen om helhetlig styring. Hvordan samhandlingen vil forløpe i praksis er ennå ukjent, og kan være interessant for videre forskning. Slike overordnede initiativer for samhandling har tidligere vært av en mindre intens natur, og aktørene har gjennomført sine sektorfordelte oppgaver uten så sterk påvirkning fra helhetlig styringsgrep lengre oppe i systemet. Det kan være at både førstelinjeaktørene i casekommunene og staten fokuserer på samhandling da det inngår i dagens idéstrømninger om helhetlige tjenestetilbud og sammenheng i offentlige tjenester. Men litteraturen om helhetlig styring kan ha liten forklaringskraft i forhold til de samarbeidene som har oppstått mellom tjenestene på lokalt nivå hittil, og fremstår mer som en normativ idé om hvordan ting burde være, enn en beskrivelse av hvordan tjenestene samordnes i dag.

5. Implikasjoner og funn

Casekommunene i denne oppgaven samhandler med ulike aktører og med varierende intensitet rundt implementering av integreringsarbeid og kvalifiseringsarbeid.

Samarbeidene er både langvarige, som bygging av en felles målforståelse mellom flyktningtjenestene og voksenopplæringene, og kortvarige, som prosjektbaserte samarbeid. De samme personene inngår i mange ulike grupper med ulikt fokus, og disse forbindelsene danner sammen en nettverkskonstellasjon innenfor kvalifiseringsarbeid.

Nettverksteoriens mange problemstillinger og spørsmål rundt nettverk er et godt grunnlag for å se nærmere på hvordan interorganisatoriske offentlige nettverk fungerer i praksis. Enkelte problemstillinger, som implikasjonene for demokratisk styring, blir fjernere i møte med hverdagen der aktørene opplever at de både har tydelige rammer og handlefrihet til å gjennomføre oppdragene sine. Andre problemstillinger, som hvordan grupper sammen bygger institusjonelle rammer for selve nettverkssamarbeidet, er mer relevante.

Nettverksteoretikerne har hatt fokus på nettverk som involverer aktører fra ulike samfunnssektorer, og i mindre grad rettet søkelyset på offentlig-offentlig nettverk. Men denne litteraturen er også relevant for å forstå både de mulighetene og begrensningene som finnes i nettverk av samhandlende offentlige aktører. Disse nettverkene kan være vanskelig å få øye på for personer utenfor tjenestene, men har stor innflytelse på hvordan kvalifisering utøves i praksis og hvilket tilbud og fokus som blir iverksatt i den enkelte kommunen.

Når en ser etter nettverk i praksis, skulle en forvente at flere aktører er involvert i policyimplementasjon og policyutvikling. Dette viste seg ikke å være tilfelle i casekommunene, der flyktningtjenestene og voksenopplæringene i mer begrenset grad samarbeider med NAV og fylkeskommunen om kvalifisering, selv om disse aktører har både kunnskap og ressurser relevant til arbeidet. Dette kan også forstås i et nettverksperspektiv. Som tidligere nevnt, har Klijn pekt på at ”*In the network perspective, the causes for policy failure are seen in blocked interaction between different actors and failures in linking ties between these actors.*” (Klijn, 1996, 105). Intervjuene i denne studien gir utilstrekkelig innsikt i om og eventuelt hvorfor koblingene mellom disse aktørene er begrenset. Det kan derfor vanskelig trekkes bastante konklusjoner rundt

årsakene til dette. Kan dette tolkes som en ”*policy failure*”? I så fall kan det også spørres om forsterkede helhetlige styringsgrep vil kunne bidra til bedre koblinger mellom aktørene og større muligheter for å utvikle både policy og praksis på kvalifiseringsfeltet.

Denne oppgaven har forsøkt å gi empirisk innsikt i hvordan samhandlende offentlige organisasjoner innleder et samarbeid og utvikler den, samt å vurdere hvordan organisasjonene sammen former policyimplementeringen i egen kommune. Det gjenstår mange spørsmål om hvordan erfaringene og innsikt opparbeidet i disse gruppene smitter over på policyutviklingen og *vice versa*.

Studien har ikke hatt til hensikt å si noe om hvordan aktørene kan aktiviseres til samhandling. Blant informantene i denne studien, har det å samhandle vært fremstilt som en helt naturlig del av å gjennomføre implementeringen. Men samhandlingen er ikke nødvendigvis like sterk i alle kommuner og, som sagt, kan det være behov for å aktivisere andre aktører enn de som har selvorganisert. Mens nettverklitteraturen kan gi gode spørsmål for å få innsikt i og forstå selvorganiserende nettverk, gir den mindre i forhold til hvordan aktørene som selv ikke melder seg kan involveres. Her kan helhetlig styringslitteraturen være relevant.

I oppsummering, kan funnene og spørsmålene til videre undersøkelse grovt sett deles inn i implikasjoner for teoriutviklingen, og implikasjoner for policyutviklingen.

Implikasjoner for teoriutviklingen

- Litteraturen om selvorganiserende policynettverk inneholder mange spørsmål og antagelser som også er relevant for å forstå nettverkssamarbeidene mellom offentlige aktører. Slike nettverksgrupper er underfokuset i nettverklitteraturen, selv om de også kan ha en betydelig innflytelse på hvordan policy og praksis utvikles.
- Nettverk i casekommunene kan lettere betegnes som implementeringsnettverk enn policynettverk. Likevel besitter aktørene både ansvaret for forvaltning av ressurser og for implementering av et policyområde som er relativt fersk, og har stor frihet i å utforme selve implementeringen. Det kan innenfor enkelte temaer fremstå som om de tjenestene som implementerer policyen også i stor grad

utformer policyene. Denne grensegangen mellom implementeringen og policyutviklingen kunne gjerne ha vært tema for videre undersøkelser om samspillet mellom policy og praksis, og om samspillet mellom utførernivå og beslutningsnivå i tjenesteutvikling.

- Litteraturen om helhetlig styring i forutsetter stor grad en overordnet koordinering, og kan suppleres av nettverklitteraturen for å forsøke nettverkssamarbeid med førstelinjenivå og ellers lengre ned i hierarkiske strukturer.

Implikasjoner for policyutvikling

- Samhandlende aktører i kommuner dekker opp for svakheter og gap i lov- og regelverk der det er mulig. Men i disse løsningene ligger det en fare for at det reelle behovet for policyendringer ikke blir sett.
- Løsningene som er utarbeidet i kommunene innebærer til tider en duplikasjon av andre løsninger – for eksempel alternative veier til fagbrev utenom det fylkeskommunale tilbudet. Mens slike løsninger kan tenkes å være gode både med tanke på økonomien i kvalifiseringsarbeidet og for å gi fleksible og raske kvalifiseringsveier, så er dette en utvikling som en kan undre seg over i en tid med fokus på å effektivisere og fjerne dobbeltarbeid.
- Samhandlende aktører har som forventet mye relevant kunnskap om og innsikt i både utfordringer og mulige løsninger. Kobling av denne kunnskapen til policyutvikling på overordnet nivå bidrar til å tette gapene i lov- og regelverket samt til å fjerne motsetninger og spenninger i disse.
- Statlige tilskudds- og forskningsmidler har i casekommunene bidratt til å trekke sammen flere aktører for å utvikle og prøve ut nye løsninger til utfordringene de står ovenfor. Det synes at disse erfaringene har satt sine spor i måten aktørene samhandler i andre (ikke prosjektbaserte) sammenhengene, uten at de nødvendigvis har ført til et sterkere formelt samarbeid mellom aktører. Overføring av læringen fra disse lokale forsøkene til policyutvikling på statlig nivå vil være et naturlig neste steg for å benytte seg fullt ut av dette virkemidlet.
- Potensialet for hva nettverkssamarbeid i kvalifiseringen kan oppnå er svekket av manglende aktivisering av relevante aktører. Dette er en oppgave som lokal

kommunal administrasjon umulig kan løse alene, men krever sentral ledelse, insentiver og forventninger om samhandling.

Konklusjon

Fra floke til vev: dette må være en ambisjon for alle flokete samfunnsutfordringer. Som eksemplene og casene i denne oppgaven illustrerer, kan det være konkurrerende eller motsigende målsettinger, praksiser og regelverk som selv bidrar til at floken blir mer flokete. Løsningen på knuter kan være å trekke de ulike deler og trådene fra hverandre, men et helhetlig og effektivt arbeid mot flokete problemer som arbeidskvalifisering forutsetter at de ulike delene ikke blir liggende hver for seg. De må veves sammen til en helhet.

Denne oppgaven har vist at interorganisatorisk offentlig samhandling i casekommunene har betydning for utvikling av policy og praksis i kvalifiseringsarbeid med nyankomne flyktninger i casekommunene. I møte med policyknuter og andre utfordringer samhandler voksenopplæringene og flyktningtjenestene med hverandre, og i noen grad med NAV og andre. Sammen jobber de for å finne løsninger tilpasset lokale forhold som ressurstilgang og arbeidsmarkedsbehov. Trådene de har for hånden vever de sammen det. Dessverre er de trådene for hånden begrenset all den tid andre aktører utenfor kommunen ikke har deltatt i nettverkskonstellasjonene beskrevet i denne oppgaven.

En floke løses normalt av én person, mens samfunnsfloker løses av mange aktører med ulike kulturer, meninger og handlingsrammer. Her kan nettverksteoriene bidra til å forstå hvordan nettverksaktører samhandler og sammen utvikler praksis sammen. De empiriske eksemplene og teoretiske drøftingene innenfor nettverksteorien kan også gi et bilde av den utydelige grensegangen mellom utvikling av policy og praksis og hvordan disse smitter over på hverandre.

Som et normativt ideal for styring, kan helhetlig styringsteorier bidra til å belyse hvordan staten i større grad kan berede grunnen for sterkere samhandling mellom offentlige tjenester på tvers av styringsnivåer, slik at flere kommer til vevstua. Helhetlige styringsteorier har også relevans for utvikling av overordnet koordinering, slik at behovet på lokale løsninger på overordnede koordineringsutfordringer ikke blir like nødvendige. Uten denne styringen, har de lokale løsningene i casekommunene basert seg i stor grad på at kommunene handler – og løser flokene – alene.

Referanser

- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66(S1), 7.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 11(3), 295-326.
- Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet & Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. (Rundskriv Q-2015-27). Oslo: Departementet.
- Bryson, J. M., Barbara C. Crosby og Melissa Middleton Stone. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literatur. *Public Administration Review* (Special Issue), 11.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x
- Considine, M. (2002). The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services. *Governance*, 15(1), 21-40. doi:10.1111/1468-0491.00178
- Djuve, A. B., Haakestad, H., & Sterri, E. B. (2014). Rett til Utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. In *FAFO Rapport 2014:34*. Oslo: FAFO.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. (2015). Ti års erfaringer: En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere. In *FAFO Rapport 2015:26*. Oslo: FAFO.
- Huxham, C. o. S. V. (2000). Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined-Up World. *Academy of Management Journal*, 46(6), 17.
- Håpnes, T. (2016). Innvandrerkvinner - en viktig ressurs for norsk arbeidsliv: Følgforskning av Levanger Arena Arbeid. In Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). (Rundskriv G-2016-1). Oslo: Detpartementet.
- Keast, R., & Brown, K. (2002). The Government Service Delivery Project: A Case Study of the Push and Pull of Central Government Coordination. *Public Management Review*, 4(4), 439-459. doi:10.1080/14616670210163015

- Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*, 64(3), 363-371. doi:10.1111/j.1540-6210.2004.00380.x
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Malden, Mass: Polity.
- Klijn, E.-H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. *Administration & Society*, 28(1), 90 - 119.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158. doi:10.1080/14719030000000007
- Kunnskapsdepartement. (2012-2013). På rett vei. (Meld. St. 20 (2012-2013)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-20-20122013/id717308/>
- Kunnskapsdepartementet. (2015-2016) Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring (Meld.St.16 (2015-2016)). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/STS/forarbeid/stsn-201516-251?searchResultContext=1297>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2017a). Integreringen i Larvik kommune: tall og statistikk over integreringen i kommunen. Hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0709/kvalifisering/deltagere-introprogram>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2017b). Integreringen i Levanger kommune: tall og statistikk over integreringen i kommunen. Hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1719/kvalifisering/deltagere-introprogram>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2017c). Integreringen i Norge: tall og statistikk over integreringen i Norge. Hentet fra [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/etterintro/enkeltaar/@\\$u=prosent](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/etterintro/enkeltaar/@$u=prosent)
- Introduksjonsloven (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere av 4. Juli 2003 nr. 80. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2003-07-04-80>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- McCracken, G. D. (1988). *The long interview* (Vol. vol. 13). Newbury Park, Calif: Sage.
- NOU. (2017:2). *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49. doi:10.1111/1478-9299.00004
- Rambøll. (2011). FOU-Prosjekt: Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. In. Oslo: Rambøll.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government 1. *Political Studies*, 44(4), 652-667. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243.

Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.

Sørensen, E. o. J. T. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 22.