

Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet

Astrid Espegren, Ivar Eimhjellen, Rune Ervik,

Eugene Guribye, Tord Skogedal Lindén

Prosjekttittel: Kommunenes samarbeid med privat sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet
Institusjon: NORCE Samfunnsforskning
Oppdragsgiver(e): Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Rapportnr.: 9
ISBN: 978-82-8408-021-5
Antall sider: 104
Publiseringsmnd.: Juni

Summary

This report investigates collaboration between the public, private and voluntary sector within the introduction programme in Norway. The aim is to generate knowledge on how actors from the private and voluntary sector can contribute to the introduction programme and help newly settled refugees obtain basic qualifications to enable them to find work, engage in society and achieve economic independence in the longer term. This includes how for-profit and non-profit actors can both deliver services and provide supplementary measures. The report rests on a comparative literature analysis, focus groups and interviews with public employees, for-profit and non-profit actors, and participants in the programme. A main finding is that collaboration between the public, private and voluntary sector requires stronger coordination efforts, facilitator competence and meeting points between the involved actors. Comprehensive collaboration between the public, private and voluntary sector in the form of co-creation is likely to result in a more coherent and efficient program for the individual participant than less comprehensive models of collaboration. The report also identifies important components of well-functioning collaboration.

Forord

Høsten 2018 lyste IMDi ut et oppdrag hvor formålet var å fremskaffe kunnskap om hvordan ideelle og kommersielle aktører bidrar i kommunenes introduksjonsprogram. Prosjektperioden har vært medio desember 2018 – medio juni 2019.

Gruppen som har gjennomført prosjektet på oppdrag av IMDi har bestått av Astrid Espegren, Ivar Eimhjellen, Rune Ervik, Eugene Guribye og Tord Skogedal Lindén (prosjektleder). Alle er forskere i NORCE Norwegian Research Centre. Rapporten bygger i hovedsak på datainnsamling (fokusgrupper og intervju) og en litteraturanalyse gjennomført i 2019.

Kontaktpersoner for oppdragsgiver har vært Ingrid Mohn, seniorrådgiver i seksjon Oppvekst og deltakelse, og Anja Wedde Sveen, seniorrådgiver i Analyseaksjonen. Vi takker for godt samarbeid gjennom prosjektperioden og spesielt for tilrettelegging i forbindelse med workshop i mai.

Vi vil rette en takk til alle som har stilt opp som informanter i studien. Vi takker representanter for KS, bransjeforeningen Arbeid og inkludering i NHO, Virke ideell og frivillighet, IMDi, og Kunnskapsdepartementet, for deltakelse i workshopen.

I arbeidet med rapporten har vi hatt god hjelp fra flere kollegaer. Jill Loga fra Høgskolen på Vestlandet og Rebecca Radlick fra NORCE har utgjort en lokal faglig ressursgruppe som har gitt viktige bidrag underveis. Rapportutkast har også vært presentert for og kommentert av kollegaer i forskningsgruppen Omstilling i offentlig sektor. Vi takker spesielt Thomas Myksvoll og Henrik Bentsen for gode innspill. Vi vil også takke Åshild Finnestad i NORCE og Ingeborg Gihle i IMDi bibliotekjeneste for hjelp med å fremskaffe relevant litteratur. Hilde Kjerland har gitt god hjelp med rapportens fremstilling.

Bergen, juni 2019

Innhold

Forord	2
Sammendrag	5
1. Innledning	10
2. Bakgrunn	12
Begrepsavklaring	13
Ulike sektorer, aktører og institusjonelle logikker	16
Hvorfor samarbeid med ikke-offentlige aktører? Umedgjørlige problem og behovet for samstyring.....	18
3. Metode og datainnsamling	23
Komparativ analyse av samarbeidsmodeller og erfaringer fra sammenlignbare land og sektorer	23
Case-studie og valg av case	24
Fokusgruppeintervju.....	26
Telefonintervju	28
Workshop	29
4. Relevante erfaringer fra andre land og sektorer	30
Relevante erfaringer fra Danmark og Sverige	31
Erfaringer fra helse- og omsorgsfeltet	37
Erfaringer fra utdanningsfeltet.....	42
Oppsummering.....	45
5. Samarbeid med ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet	47
Hvem samarbeider man med?	47
Hva samarbeider man om?	48
Hvilken merverdi gir samarbeidet med ikke-offentlige aktører?	49
Egner introduksjonsordningen seg for ikke-offentlig tjenesteproduksjon?.....	56
Oppsummering.....	59
6. Hvordan samarbeider kommuner og ikke-offentlige aktører?	61
Ulike former for samarbeid	61
Autonomi.....	62

Bilateralt samarbeid	62
Samskaping.....	63
Utfordringer og suksesskriterier i samarbeidet.....	65
Behov for koordinering	65
Aktørenes ulike institusjonelle logikk.....	68
Økonomi	71
Fløteskumming og parkering.....	73
Mål og målinger.....	74
Oppsummering.....	78
7. Hvordan jobber ikke-offentlige aktører med brukermedvirkning?	80
Tid som faktor i brukermedvirkning	81
Brukermedvirkning i lovpålagte tiltak	83
Brukermedvirkning i supplerende tiltak.....	84
Oppsummering.....	86
8. Hvordan påvirkes samarbeidet av ytre rammer?	88
Introduksjonsprogrammet på anbud	88
Ønske om forutsigbarhet på et uforutsigbart felt.....	90
Endringer i introduksjonsordningen, nye muligheter for samarbeid?.....	91
Oppsummering.....	92
9. Konklusjoner og vurderinger	94
10. Litteratur	99

Sammendrag

Denne rapporten diskuterer samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Formålet med rapporten er å fremskaffe kunnskap om ikke-offentlige aktørers bidrag i kommunenes introduksjonsprogram og – uten å ta stilling til hvorvidt det er ønskelig i seg selv – vurdere hvordan ikke-offentlige aktører eventuelt kan involveres på en god måte. Dette inkluderer samarbeid hvor ikke-offentlige aktører på oppdrag fra kommunen *leverer* tjenester inn i introduksjonsprogrammet, og samarbeid hvor kommunen har avtaler med ikke-offentlige aktører om tiltak og aktiviteter som *supplerer* introduksjonsprogrammet. Med ikke-offentlige aktører har vi forstått kommersielle selskaper av ulik størrelse, helt eller delvis kommunalt eide kommersielle selskaper, sosiale entreprenører og frivillige (ideelle) organisasjoner. Av sentral interesse er hva som karakteriserer gode modeller for samarbeid mellom kommuner og ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet, og hvordan et slikt samarbeid kan bidra til bedre kvalifisering og integrering for deltakerne i programmet.

Rapporten bygger på datainnsamling i seks norske kommuner og en komparativ analyse av litteratur som kan gi relevante erfaringer fra svenske og danske ordninger for grunnleggende kvalifisering av flyktninger, samt ikke-offentlige aktørers bidrag på utdanningsfeltet, og i helse – og omsorgssektoren. Analysen er supplert med dokumenter og en gjennomgang av eksisterende survey-data om sosialt entreprenørskap. Det er viktig å trekke frem at det er få rent kommersielle aktører i introduksjonsprogrammet i dag. Mange av aktørene som kommunene selv klassifiserer som kommersielle (IMDi, 2018) er helt eller delvis kommunalt eide kommersielle selskaper som ikke tar utbytte. Vi har av den grunn valgt å inkludere disse i undersøkelsen. Samarbeidspartnere i kommunene vi har studert inkluderer dermed kommersielle selskaper, helt eller delvis kommunalt eide selskaper, sosiale entreprenører og frivillige (ideelle) organisasjoner. Grenseoppgangen mellom typen av aktører kan i flere tilfeller være flytende.

Når det gjelder hva kommuner samarbeider med kommersielle og frivillige aktører om i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet finner vi at alle aktørtyper leverer lovpålagte tjenester i introduksjonsprogrammet mens supplementstjenestene domineres av frivillige organisasjoner. Kun en kommune i vår undersøkelse har valgt å la et kommunalt eid privat selskap stå for all norskopplæring mens flere kommuner lar frivillige organisasjoner bidra i norskundervisning. For tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er kommunalt eide private selskaper viktige leverandører. Eksempel på supplementstjenester fra frivillige organisasjoner er

leksehjelp, språkkafé, kvinne- og mansgrupper, flyktningguide og alminnelig sivilsamfunnsdeltakelse.

Ulike ikke-offentlige aktører kan på ulike måter tilføre noe i kvalifisering av nyankomne flyktninger som kommunen ikke har mulighet, kompetanse eller kapasitet til å tilby og slik tilføre introduksjonsprogrammet merverdi. Flere kommuner benytter ikke-offentlige aktører for å fylle skolens ferieuker, og dermed bidra til at kommunen ivaretar deltakernes lovfestede rettigheter om et helårlig kvalifiseringsprogram. Kommersielle aktører har ideelt sett utfyllende kompetanse om lokalt næringsliv. Bruk av kommersielle aktører som leverandører i introduksjonsprogrammet kan dermed føre til at programmet blir mer arbeidsrettet og at deltakerne lærer mer fagspråk. Bruk av ikke-offentlige aktører kan gi kommunen større fleksibilitet, både til å prøve ut nye metoder (innovasjonsvilje), men også gjøre det enklere å bygge opp og ned kapasitet i takt med svingninger i antall bosatte flyktninger. Ikke-offentlige aktører kan bidra med tiltak som fremmer både deltakelse i yrkes- og samfunnsliv gjennom å gi deltakere muligheter til deltakelse i frivillige organisasjoner, nettverk med personer i nærmiljøet og uformelle læringsarenaer.

Med hensyn til spørsmålet om introduksjonsordningen er egnet for ikke-offentlig tjenesteproduksjon, finner vi at når kommuner velger å ikke bruke ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet kan dette handle om en skepsis til de ulike aktørenes motivasjon, kommunens økonomi, et ønske om å bygge opp kompetanse internt og kommunens behov for kontroll og oversikt. Tilgangen på ikke-offentlige aktører i dette markedet varierer i de ulike delene av landet. Introduksjonsprogrammet omfatter få brukere og utgjør et lite «marked». Undersøkelsen vår tyder på at det er flere nye kommersielle aktører som begynner å vise interesse for anbudsutlysninger. Dette gjelder både aktører med erfaring fra lignende felt som gradvis har utvidet sine tjenester til å omfatte introduksjonsprogrammet, og nye nasjonale/nordiske aktører.

Vi identifiserer tre ulike modeller for samarbeid; autonomi (ikke-offentlige aktører opererer i stor grad selvstendig), bilateralt samarbeid (jevnlige møter mellom kommune og ikke-offentlige aktører) og samskaping (tiltak utvikles i fellesskap). Samarbeid i form av samskaping fører til større grad av integrering mellom ulike aktiviteter i programmet, enn samarbeid som er basert på autonomi. Både kommuner og ikke-offentlige aktører er tydelige på at de ønsker mer samarbeid i form av samskaping. Men samskaping innebærer også et større koordineringsansvar, og dermed betydelig merarbeid for kommunene, og fordrer en viss kompetanse i å fasilitere denne typen samarbeid.

Rapporten identifiserer viktige utfordringer og suksesskriterier for godt samarbeid og aktørenes behov for at et samarbeid skal være hensiktsmessig. Rapporten diskuterer spesielt behov for koordinering, ulik institusjonell logikk, økonomi, fløteskumming og parkering, mål og målinger. En av de største utfordringene for samarbeid mellom ulike aktører i introduksjonsprogrammet er mangelen på koordinering, samarbeid og møteplasser. Resultatet kan bli at språkundervisningen i liten grad integreres med arbeidsrettede kurs og praksiser, og at deltakerne får et lite helhetlig og effektivt kvalifiseringsprogram. Dette funnet samsvarer også med forskning på andre felt, men vil i særlig grad gjelde på dette feltet da introduksjonsprogrammet innebærer store logistikkutfordringer for at kommunen skal tilby et fulltids- og helårsprogram i tråd med kravene i introduksjonsloven. Et annet viktig forhold er at det tar tid å bygge godt samarbeid hvor aktørene har tillit til hverandres intensjoner og forståelse for hverandres roller. Det kan være utfordrende for kommunen å utvikle en god relasjon med ulike aktører og samtidig få til fleksible og ikke for langvarige kontrakter.

Når det gjelder hvordan deltakernes behov blir ivaretatt i samarbeidet mellom kommune og ikke-offentlige aktører viser rapporten at kommersielle aktører som leverer lovpålagte tjenester opplever at de i liten grad har mulighet til å involvere brukere i utforming av faglig innhold da de er bundet av kontrakt, læreplaner og resultatkrav. Kommersielle aktører benytter i stor grad anonymiserte og strukturerte evalueringer etter sine kurs/tiltak. Men ansatte i flyktningetjenesten/NAV er ofte usikre på kvaliteten på evalueringene de mottar fra ikke-offentlige aktører, og det kan føre til at disse ikke brukes i det videre i arbeidet med utforming av tiltak og utforming av nye tilbud. Ikke-offentlige (ofte frivillige) aktører som supplerer introduksjonsprogrammet utformer i større grad tiltakene sine i samarbeid med deltakere i introduksjonsprogrammet. De opplever at samskaping med brukere er mer effektivt og gir mer reell brukermedvirkning enn evaluering i etterkant.

Diskusjon av det vi kaller ytre rammer, det vil si forhold aktørene ikke selv direkte kan påvirke, identifiserer mange viktige elementer. Det er et ønske fra statlig hold om mer samarbeid med kommersielle aktører og sosiale entreprenører i introduksjonsprogrammet, men en usikkerhet på kommunalt nivå om hvordan dette samarbeidet bør organiseres. Ansatte i flyktningetjenesten opplever anbudsprosessene som krevende og mener at de mangler tilstrekkelig bestillerkompetanse. Noen har av den grunn begynt, eller planlegger å begynne, å benytte andre kommunale enheter med spesialkompetanse på anbud. Det er videre mye usikkerhet rundt frivillige aktører og anbudsreglement. Frivillige organisasjoner føler seg ofte presset til å delta i

anbudsprosesser når kommunen legger det de oppfatter som sine særegne utviklede tiltak på anbud. Det er først og fremst de profesjonelle frivillige organisasjonene som har mulighet til å tilpasse seg anbudsprosesser. Både kommersielle og frivillige aktører ønsker informasjon om kommunens fremtidige behov for tiltak så tidlig som mulig. Også her ble det nevnt at samarbeidsfora eller nettverk hadde vært nyttig for at kommunen kan gi informasjon samtidig, og så tidlig som mulig, til aktuelle aktører. Nye endringer som er på trappene når det gjelder introduksjonsprogrammet, inkludert modulbaserte læringsplaner, kan gjøre det enklere å involvere ikke-offentlige aktører, tilpasse programmet til den enkelte og gå fram og tilbake mellom arbeidsretting/praksis og norskopplæring.

Rapporten tar ikke stilling til hvorvidt det er ønskelig å involvere ikke-offentlige aktører i større grad i introduksjonsprogrammet, men identifiserer viktige komponenter for velfungerende samarbeid mellom kommunale og ikke-offentlige aktører i tjenesteproduksjon:

- Flykningetjenesten koordinerer de ulike aktørene som leverer tjenester og supplerer introduksjonsprogrammet, for å fremme samarbeid og eierskap til hele programmet (bl.a. ved å skape jevnlig møteplasser/ fora/ arena for samskaping)
- Samarbeid internt i kommunen om anbud, hvor det også spesifiseres hvordan de som har ansvar for norskopplæring skal samarbeide med de som får tilbudet
- Benytte bestillerkompetanse som finnes i kommunen og evt. fylke
- Ha konkrete, men også fleksible kontrakter med en viss varighet
- Være varsom med å dele opp tiltak som naturlig hører sammen i ulike anbud
- Flykningetjenesten og de som har ansvar for norskopplæring utformer tiltak for spesielle grupper i samarbeid med ikke-offentlige aktører (bl.a. sosiale entreprenører)
- Systematisk brukermedvirkning både i kommunale og ikke-offentlige tiltak

Tilsvarende kan følgende utgjøre viktige komponenter for en velfungerende modell for supplement:

- Flykningetjenesten koordinerer de ulike aktørene som leverer tjenester og supplerer introduksjonsprogrammet for å fremme samarbeid og eierskap til hele programmet (bl.a. ved å skape jevnlig møteplasser/ fora/ arena for samskaping)
- Dialog mellom kommuner og frivillige aktører om hvordan de kan ivareta de frivillige aktørenes merverdi og særegne kvaliteter, og likevel ivareta kommunens ansvar for å oppfylle anbudsreglementet.

- Samskaping bør skje i samarbeid mellom likeverdige parter, ikke styres av kommunen
- Kommunen har en grundig kartlegging av deltakernes interesser for å koble deltakerne til relevante frivillige organisasjoner
- De ulike aktørene som leverer tjenester inn i introduksjonsprogrammet informerer om supplerende tiltak og hvilken betydning dette kan ha for kvalifisering, og oppfordrer til deltakelse.

1. Innledning

Høsten 2018 lyste IMDi ut et oppdrag om kommunenes samarbeid med privat sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. I beskrivelsen av oppdraget slås det fast at kommunene har ansvaret for programmet, og at kommunene i liten grad bruker ideelle og kommersielle aktører.

Oppdragsgiver etterlyser mer kunnskap om private aktørers bidrag i kommunenes introduksjonsprogram. Dette inkluderer samarbeid hvor private aktører på oppdrag fra kommunen *leverer* tjenester inn i introduksjonsprogrammet, og samarbeid hvor kommunen har avtaler med private aktører om tiltak og aktiviteter som *supplerer* introduksjonsprogrammet. Det ble vektlagt å identifisere gode modeller for samarbeid mellom kommuner og private aktører i introduksjonsprogrammet, og hvordan et slikt samarbeid kan bidra til bedre kvalifisering og integrering for deltakerne i programmet. I oppdragsbeskrivelsen forstås private aktører som kommersielle og ideelle aktører samt sosiale entreprenører. Vi omtaler disse som ikke-offentlige aktører i rapporten, men vil også utdype vi vår forståelse av disse begrepene nærmere i kapittel 2.

Målet er altså å fremskaffe kunnskap om ikke-offentlige aktørers bidrag i kommunenes introduksjonsprogram og – uten å ta stilling til hvorvidt det er ønskelig i seg selv – vurdere hvordan ikke-offentlige aktører eventuelt kan involveres på en god måte. En viktig måte å nærme seg dette er å identifisere dilemmaer og valg for beslutningstakere, samt erfaringer kommuner og ikke-offentlige aktører har på dette feltet. Vi diskuterer følgende problemstillinger fra utlysningen i denne rapporten:

1. Hva samarbeider kommuner med kommersielle og ideelle aktører om i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet (kapittel 5)?
2. Hvilke modeller for samarbeid finnes (kapittel 6)?
3. Hva er utfordringene og hva er suksesskriteriene for godt samarbeid (kapittel 6)?
4. Hvilke behov har henholdsvis kommuner, private aktører og deltakere i introduksjonsprogrammet for at et samarbeid mellom privat sektor og kommunen skal være hensiktsmessig (kapittel 6 og 7)?
5. Hvordan påvirker politiske føringer, lov- og regelverk og kommunale organisering av introduksjonsprogrammet mulighetene for samarbeid mellom kommuner og private aktører (kapittel 8)?

6. Er introduksjonsordningen egnet for privat tjenesteproduksjon, og er markedet av leverandører tilstrekkelig stort (kapittel 5)?
7. Hvilken merverdi har private aktører som tilbydere av tiltak i introduksjonsprogrammet (kapittel 5)?

De ulike problemstillingene gir slik samlet svar på hvordan private aktører i introduksjonsprogrammet kan påvirke integreringsresultatene. Rapporten diskuterer slike spørsmål basert på ulike aktørers erfaringer og ikke gjennom en effektanalyse.¹

For å kunne si noe om hva som karakteriserer gode modeller for samarbeid mellom kommuner og ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet, og hvordan et slikt samarbeid kan bidra til bedre kvalifisering og integrering for deltakerne i programmet, er det helt vesentlig å se hva deltakerne selv mener om tiltakene de blir tilbudt. Hvilke muligheter har de til å påvirke programmet og hvilke muligheter har de til å klage dersom de ikke får det de har krav på? I denne studien vil vi derfor også diskutere hvordan brukerperspektivet blir ivaretatt i samarbeidet mellom kommunen og ikke-offentlige aktører.

I neste kapittel beskriver vi bakgrunn og viktige begrep i analysen. I kapittel 3 beskriver vi metode og datagrunnlag. Kapittel 4 presenterer en komparativ analyse av samarbeid og erfaringer fra sammenlignbare land og sektorer. I kapittel 5 – 8 diskuterer vi problemstillinger på bakgrunn av denne komparative analysen og egen datainnsamling. Alle analysekapitler avrundes med en oppsummering av hovedfunn. Rapporten avsluttes i kapittel 9 med en oppsummering av sentrale funn og vurderinger om hva som er viktig å ta hensyn til dersom man skal involvere ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet.

¹ Se Røed, Schøne & Umblijs (2019) for en analyse av effekter av arbeidsmarkedstiltak for flyktninger.

2. Bakgrunn

Innføringen av introduksjonsprogrammet i Norge var på mange måter en liten revolusjon i forhold til hvordan man tidligere tenkte om kvalifisering av flyktninger. Hensikten med programmet var blant annet å tilby en kvalifisering som var tilnærmet lik arbeidslivet med hensyn til arbeidstid, regler for permisjoner og fravær og at deltakerne mottar lønn. Kommunene fikk ansvaret for å tilby et individuelt tilrettelagt program til alle bosatte flyktninger og familiegjennforente av disse som hadde behov for grunnleggende kvalifisering. Flyktningene på sin side hadde plikt til å delta i programmet. På tross av en del endringer i introduksjonsloven (Enes, 2017), har introduksjonsprogrammet i hovedsak bestått slik det ble konstruert i 2004. Formålet med programmet er, som det var fra starten, todelt. Det skal styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i både yrkesliv og samfunnsniv. Programmet skal inneholde norsk- og samfunnsfagundervisning og ha arbeidsrettede tiltak, men utover dette har kommunen stor autonomi til å selv bestemme hvordan det skal legges opp. Det er spesifisert i rundskrivet til loven at tiltak som forbereder til samfunnsdeltakelse mer generelt også *kan* inngå i programmet, men at dette ikke skal utgjøre hoveddelen av innholdet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Lovverket rundt introduksjonsordningen gir dermed kommunene et rammeverk som de selv må fylle med innhold. Dette har gitt kommunene stor frihet til å innrette programmet slik at det er tilpasset lokale behov, og skreddersy opplegget til den gruppa av deltakere de har ansvar for (Djuve, Kavli, Sterri og Bråten, 2017). Men store kommunale variasjoner i hvordan programmet organiseres og implementeres har også ført til store variasjoner i resultatoppnåelse mellom kommunene. En evaluering av introduksjonsprogrammet fra 2017 konkluderer med at deltakerne ikke får et likeverdig tilbud om norskopplæring og introduksjonsprogram i landets kommuner, og at dette i særlig grad gjelder deltakere med lite skoleerfaring og svake norskferdigheter (Djuve, Kavli, Sterri og Bråten, 2017).

De siste stortingsmeldingene på feltet har av den grunn fokusert på hvordan introduksjonsprogrammet både kan reformeres og forbedres (Meld.St.30, 2015-2016, Meld.St.16, 2015-2016). Et av forslagene som skal prøves ut er innføringen av flere standardiserte og obligatoriske elementer i programmet, slik at undervisningen blir likere over hele landet. Samarbeid med ikke-offentlige aktører har også vært diskutert som en løsning for å øke kvaliteten på tilbudet. I integreringsstrategien som ble lagt fram høsten 2018 blir det presisert at regjeringen, som en del av arbeidet med å reformere introduksjonsprogrammet, vil "vurdere ordninger der private eller

ideelle organisasjoner kan tilby hele eller deler av introduksjonsprogrammet» (Kunnskapsdepartementet, 2018).

Ansvar for velferdsproduksjon og integreringstjenester ligger hovedsakelig på offentlig sektor i Norge (stat, departement, direktorat, kommuner, foretak etc.) og innslaget av tjenesteproduksjon fra ikke-offentlige aktører er lite sammenlignet med andre land, men kan variere noe fra felt til felt. Innenfor integreringsfeltet, og for introduksjonsprogrammet spesielt, er innslaget av slike aktører begrenset. IMDi har fått gjennomført en undersøkelse om bruk av ideelle og kommersielle aktører, omtalt under paraplyen *eksterne aktører*, i introduksjonsprogrammet. Undersøkelsen viser at det er forholdsvis få kommuner som setter ut hele opplæringen og hele introduksjonsprogrammet til slike aktører, men flere setter ut deler av opplæringen og programmet (IMDi, 2018).² Det er viktig å påpeke at formelt samarbeid med ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet i praksis spenner mellom denne typen kontraktsbasert outsourcing av deler av det lovpålagte tilbudet i tråd med anbudsreglene, til langt mer uformelle samarbeidsrelasjoner om språk- og arbeidspraksis, nettverksbygging og samfunnsdeltakelse.

Begrepsavklaring

En ikke-offentlig aktør defineres ved at den ikke er formelt underlagt offentlig styring, selv om den kan motta betydelige midler fra det offentlige. I denne rapporten vil begrepet «ikke-offentlige aktører» bli brukt om både profittbaserte/ kommersielle og ikke-profittbaserte/ikke-kommersielle aktører. I analysen inkluderer dette kommersielle aktører som aksjeselskap og næringsdrivende stiftelser, frivillige aktører som frivillige lag og ideelle organisasjoner, samvirker og stiftelser, samt sosiale entreprenører og kommersielle helt- eller delvis offentlig eide bedrifter. I norsk lovverk og offentlige definisjoner (Lovdata) blir de ulike organisasjonsformene beskrevet på følgende måter:

² 10 % av kommunene gjør dette for norskopplæring, 17 % for samfunnskunnskapsopplæring og 8 % for introduksjonsprogrammet. 5 % av kommunene setter ut deler av tjenestene for norskopplæring, 12 % for samfunnskunnskapsopplæring og 31 % for introduksjonsprogrammet.

Tabell 1: Ulike organisasjonsformer

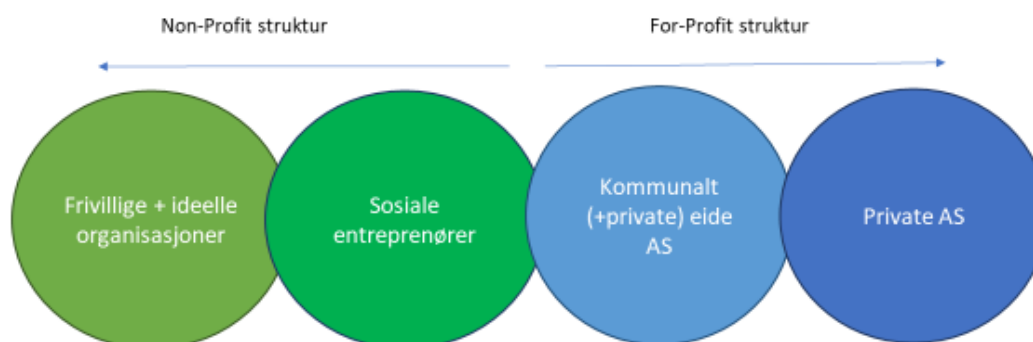
Frivillig virksomhet	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ikke-fortjenestebasert ○ Ikke-økonomisk (ideell) forening ○ Alminnelig stiftelse som ikke foretar utdelinger, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet ○ Næringsdrivende stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet ○ Aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet
Stiftelse	<ul style="list-style-type: none"> ○ Formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon ○ Selvstendig stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. ○ Alminnelig stiftelse eller en næringsdrivende stiftelse
Samvirkeforetak	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sammenslutning med hovedformål å fremme de økonomiske interessene til medlemmer gjennom deres deltagelse i virksomheten som avtagere, leverandører eller på annen lignende måte. ○ Avkastningen blir enten stående i virksomheten eller fordelt mellom medlemmene på grunnlag av deres andel i omsetningen med sammenslutningen
Aksjeselskap	<ul style="list-style-type: none"> ○ Selskap uten personlig ansvar for selskapets forpliktelser (udelt eller deler av) hvis ikke noe annet er fastsatt i lov ○ Ideelt aksjeselskap: Vedtektsfestet tilsidesetting av mål om avkastning for å ivareta et bestemt formål uten at dette skal gå på bekostning av aksjelovens krav til sunn forretningsdrift.

En etablert måte å plassere disse aktørene sektorvis er å plassere frivillige organisasjoner, samvirker og stiftelser i frivillig sektor, mens aksjeselskap hører til i privat sektor (Defourny, Hulgård og Pestoff, 2014). Eierskap til ulike organisasjoner kan likevel gå på tvers av organisasjonsformene og sektorplasseringer, som for eksempel offentlig eide aksjeselskap. I IMDis undersøkelse fra 2018 er kommunene bedt om å oppgi navn på hvilke eksterne aktører de bruker. En gjennomgang av listen viser at blant aktørene som er listet som kommersielle er det svært mange såkalte hel- eller delvis offentlige eide foretak. Flere av disse offentlig eide kommersielle virksomhetene er organisert som aksjeselskap og er medlem av Arbeid og Inkludering, som er en bransjeorganisasjon under NHO Service og Handel. Når kommunen og/eller fylkeskommunen skiller ut virksomhet i selvstendige rettssubjekter og foretak, innebærer dette at den tradisjonelle forvaltingsstyringen erstattes av eierstyring. Selv om slike virksomheter er hel- eller delvis offentlig eide, har de derfor også klare karakteristika fra privat sektor. Ettersom disse aktørene viser seg å være viktige på dette feltet har vi, etter avtale med oppdragsgiver, valgt å inkludere dem i datainnsamlingen, selv om de ikke er rent kommersielle eller helt offentlige. På den måten kan vi si noe om hvordan de samarbeider med andre aktører og hva deres tilstedeværelse gjør for tilfanget av, og konkurranseforholdet for, andre kommersielle aktører.

I tillegg finnes det en relativt ny og mangfoldig kategori av aktører som har vokst frem de siste årene i Norge innenfor velferdsproduksjon og integreringstjenester, nemlig de som kaller seg

for sosiale entreprenører. Juridisk sett fordeler de seg omtrent 50/50 på frivillig sektor (lag, organisasjoner, stiftelser) og privat sektor (as/ideelle as, næringsdrivende stiftelser) (Eimhjellen og Loga, 2016). Selv om de juridisk sett tilhører frivillig eller privat sektor har de likevel noen kvaliteter ved seg som skiller seg ut og som gjør at de ofte benevnes som hybride virksomheter. De skiller seg ofte fra rene frivillige aktører ved at de tar i bruk innovative og kommersielle metoder i virksomheten, samtidig som de skiller seg fra privat sektor ved å la profittmotive være underordnet det sosiale eller velferdsmessige virksomhetsformålet. Som ikke-offentlige aktører utvikler og utfører de likevel tjenester som offentlig sektor har ansvar for, som for eksempel tjenester knyttet til introduksjonsordningen. Sosiale entreprenører befinner seg på denne måten et sted mellom privat, frivillig og offentlig sektor. Sosiale entreprenører er derfor også inkludert i vår studie. Figur 1 under illustrerer typer av ikke-offentlige aktører som inngår i samarbeid med kommunene om introduksjonsprogrammet.

Figur 1. Typologi over ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet, basert på Prosser (2017)



Utover på 2000-tallet har *samskaping* blitt et mye brukt og omdiskutert begrep internasjonalt om nye former for samarbeidsrelasjoner mellom offentlige og ikke-offentlige aktører. Begrepet knyttes gjerne til at offentlig sektor står ovenfor store utfordringer de kommende årene som følge av at innbyggerne stiller større krav til offentlige tjenester, at samfunnsutfordringer og problemstillinger i økende grad går på tvers av fag- og sektorgrenser, at en aldrende befolkning og innvandring legger press på eksisterende systemer; at oppgaver som skal utføres overgår tilgjengelige ressurser, og at innbyggere i mindre grad slutter opp om og har tillit til det politiske systemet og politikere. En løsning som ofte blir fremhevet for mange av disse utfordringene er i større grad å involvere ikke-offentlige aktører i utviklingen av offentlig velferd. Noe som skiller samskaping fra tidligere begreper om samarbeid mellom aktører fra ulike sektorer, er at samarbeidet er løserorientert og samtidig mer vidtrekkende enn andre samarbeidsformer (Guribye, 2016). I en ytterst generell definisjon viser

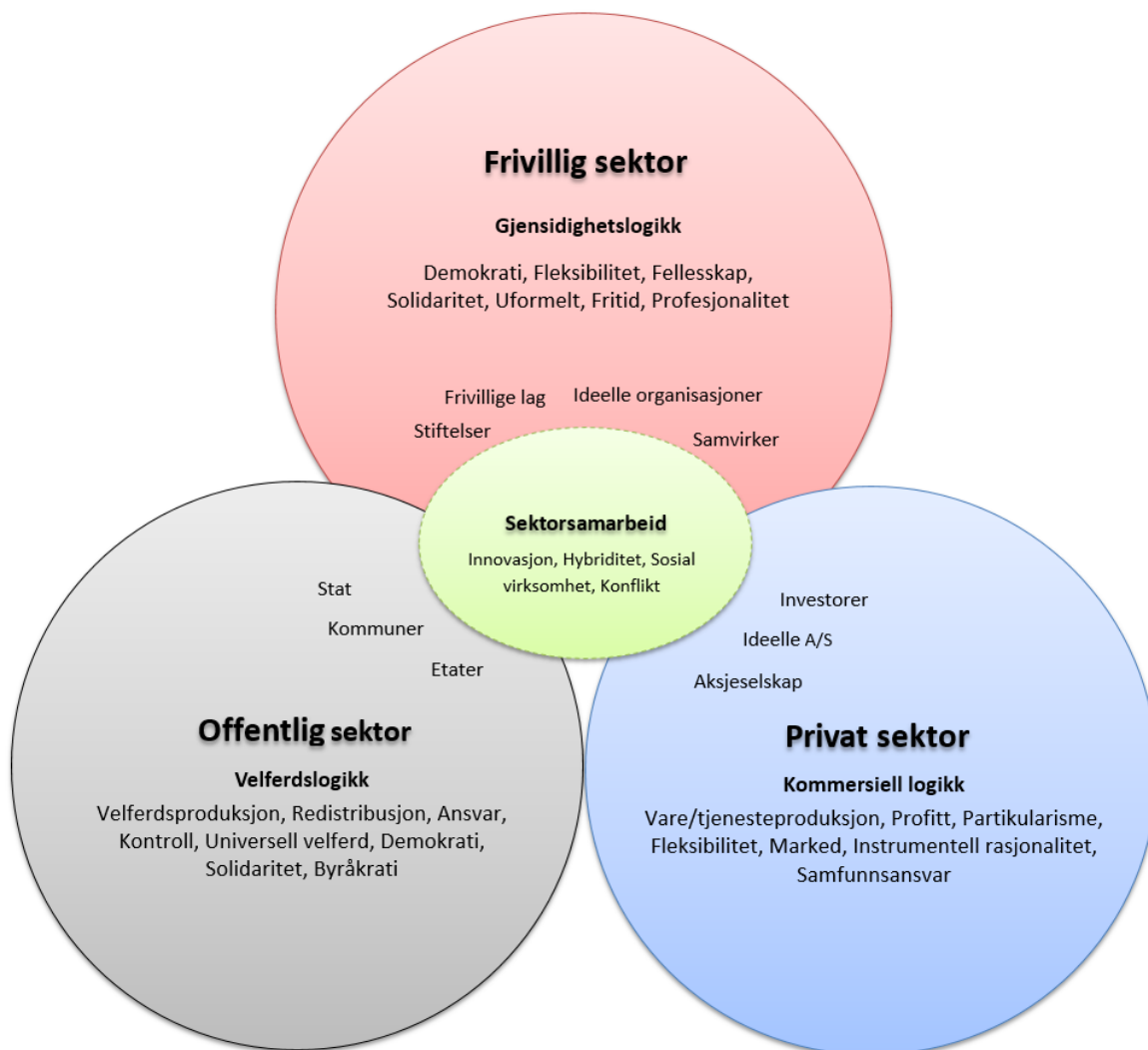
begrepet om samskaping til «den proces, hvor forskellige aktører udvikler ny velfærd sammen» (Pedersen-Ulrich, 2016). Aktørene det er snakk om er offentlige (departementer, direktorater, kommuner m.m.), og ikke-offentlige aktører (kommersielle virksomheter og bedrifter, frivillige sammenslutninger, enkeltpersoner). Samskaping kan altså foregå mellom aktører i ulike sektorer og mellom aktører på ulike samfunnsnivå (individ, gruppe, organisasjon, system, lokalt, regionalt, nasjonalt). I rapporten brukes det for å beskrive samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører hvor innholdet i tjenestene utvikles i samarbeid.

Ulike sektorer, aktører og institusjonelle logikker

Kvaliteter og kjennetegn ved ulike virksomhetstyper kan ha mye å si for kvaliteten på tjenestene som blir levert og for samspillet med oppdragsgiver. Aktører fra ulike sektorer – offentlig, privat og frivillig – kan sies å operere med ulike verdier og handlingsmønster, det vi kan kalle for ulik *institusjonell logikk* (Thornton, Ocasio og Lounsbury, 2012). Samarbeid mellom offentlig, frivillig og privat sektor medfører situasjoner der ulike institusjonelle logikker møtes. Dette er situasjoner som kan ha i seg et kreativt potensial og muligheter for kompetanseoverføring mellom sektorer og innovasjon, men det er også møter som kan skape friksjon og potensielle konflikter. Hva slags organisasjonsform og sektortilknytning virksomheter har, får betydning for hva slags juridisk rammeverk virksomheten må forholde seg til, men det har også betydning for virksomhetens nettverk, verdier og handlingsmåter. Med bakgrunn i lovverket har offentlige aktører ansvaret for levering av universelle velferdstjenester som igjen fordrer en logikk for likebehandling og rettferdighet. I privat sektor vil handlinger og aktiviteter i stor grad være styrt av en kommersiell logikk. Aktørene handler på et marked og er i stor grad styrt av instrumentell rasjonalitet med mål om profittmaksimering der overskudd skal tilfalle eierne av virksomhetene. Men vi finner også innslag av samfunnsansvarstenkning i privat sektor, for eksempel bruk av flyktninger i språkpraksis uten vederlag. De nye anbudsreglene har også i større grad åpnet opp for bruk av de nye sosiale virksomhetene i privat sektor – sosiale entreprenører – som er like mye eller mer opptatt av sosiale mål heller enn økonomiske. I frivillig sektor vil vi kunne finne verdier og handlingslogikker som dreier seg mer om gjensidighet, fellesskap og medmenneskelighet, gjerne med fokus på spesielt utsatte grupper, og om solidaritet, demokrati og velferd. Formålene og resultatene er ofte å skape sosiale bånd og tillit heller enn strengt instrumentelle relasjoner mellom aktører og uten en sentral autoritet som styrer handlinger. Et annet sentralt kjennetegn, og en viktig ressurs i frivillige organisasjoner, er den frivillige arbeidskraften og det personlige engasjementet vi gjerne finner

blant disse. Det finnes også profesjonelle ideelle organisasjoner i frivillig sektor som arbeider på kontrakter for det offentlige innenfor velferdsproduksjon. Disse vil kunne tilføre en sosial merverdi sammenlignet med kommersielle aktører fordi de gjerne handler ut fra en annen logikk (Defourny, Hulgård og Pestoff, 2014). Samarbeid mellom aktører fra ulike sektorer medfører møter mellom disse ulike verdiene og handlingsmåtene. Dette kan som sagt være kilde til inspirasjon, læring, kompetanseoverføring og innovasjon på tvers av sektorene, men det kan også være et grunnlag for mistillit, misforståelser og mistenksomhet mot intensjoner. Figuren under illustrerer de ulike sektorene, institusjonelle logikkene og aktørene som kan være involvert i samarbeid mellom aktører fra ulike sektorer.

Figur 2: Illustrasjon av ulike sektorer, aktører og institusjonelle logikker



Samarbeid mellom offentlig sektor og frivillig sektor når det gjelder integreringsarbeid generelt, og innenfor introduksjonsprogrammet spesielt, kan på en god måte illustrere utfordringer ved ulik institusjonell logikk. Den siste integreringsmeldingen påpeker at frivillige organisasjoner representerer en betydelig ressurs i integreringsarbeidet, da de ofte er tettere på brukernes behov, og dermed kan bidra til nytenking og å avdekke hull i tjenesteapparatet (Meld. St. nr. 30, 2015-2016). Studier viser derimot at det ofte er en rekke utfordringer ved selve partnerskapene, inkludert kompleksitet med hensyn til ledelse, kultur, rollefordelinger og mål (Guribye, 2016; Rønning, 2011). Ansatte i det offentlige, som er vant med formelle strukturer og med at de representerer vedtatte lover og regler, kan ha vanskeligheter med å forholde seg til frivillighetens uformelle strukturer (Rønning, 2011). Ervik og Lindén (2016) fant lignende problematikk forbundet med frivillige aktører som hjelper flyktninger inn på boligmarkedet; skillet mellom profesjonalitet og vennskap kan f.eks. være klarere for kommunalt ansatte enn frivillige. Mer spesifikt om introduksjonsprogrammet, viser en evaluering at kommuner som prioriterer samarbeid med frivillig sektor i programmet kan vise til noe bedre resultater for deltakerne når det gjelder utvikling av sosialt nettverk (Djuve og Kavli, 2015). Dette blir viktig når man ser det i sammenheng med annen forskning som viser at sosiale nettverk ofte er inngangen til arbeidslivet (Søholt et al., 2015). Studier av det kommunale utviklingsprosjektet «Folk møter folk» i Arendal kommune viser at tillitskaping mellom kommunen og frivillig sektor tar tid, og krever at kommunen ikke forsøker å styre de frivillige, men heller tilrettelegge for at organisasjonene kan samarbeide innenfor sin egen institusjonelle logikk (Guribye, 2017).

Hvorfor samarbeid med ikke-offentlige aktører?

Umedgjørlige problem og behovet for samstyring

I en fersk rapport forstås integrering som et umedgjørlig problem (wicked issue, omtales på norsk også som samfunnsflope). Umedgjørlige problem krever langsiktig innsats på tvers av politikkområder og aktører, og innsatsen må koordineres slik at aktører trekker i samme retning (Benton & Embiricos, 2019: 23). Med andre ord er det behov for samstyring (governance, whole of government) som involverer partnerskap og samarbeid som involverer ikke-offentlige aktører. Denne tanken kan også spores i regjeringens integreringsmelding der det heter at: «skal nye innbyggere lykkes, krever det innsats fra alle parter: myndighetene, lokalsamfunn, frivilligheten, arbeidsliv, og næringsliv, og ikke minst av den enkelte innvandrers selv» (Meld.St. 30, 2015-2016: 7-

8). Dette perspektivet uttrykkes også i regjeringens nye integreringsstrategi (Kunnskapsdepartementet, 2018: 5).

Et viktig premiss bak samstyringstilnærmingen er at en i arbeidet med å nå ulike samfunns mål kan utnytte de ulike sektorenes fordeler og styrker (deres ulike institusjonelle logikker) og at dette vil gi et bedre resultat enn om det offentlige alene skal møte utfordringene. Hva er så fortrinnene til de to sektorene vi her er opptatt av? En styrke ved frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører/foretak som arbeider med inkludering av migranter er at de ofte er små og fleksible og kan tilpasse seg endrede behov, fordi de ofte arbeider nært og samskaper med flyktningene og migrantene (Benton & Embiricos, 2019: 21). De kan også være viktige for å utvikle nye innovative løsninger for integrering (Galera, Giannetto & Noya, 2018). Gjennom sivilsamfunnet kan flyktninger også bygge sosiale nettverk og bli inkludert i lokalsamfunnet, noe som også kan føre til jobb på sikt (Guribye, 2017). I forbindelse med flyktningkrisen i 2015 var etablerte frivillige organisasjoner og nye, ofte spontane, frivillige initiativ viktige i ulike faser av forløpet fra flukt til mottak og etablering både i Norge og andre europeiske land (Aasen, Haug & Lynnebakke, 2017; Galera et al., 2018). Dilemmaet med slike nye spontane, initiativ er at det kan være utfordrende å utvikle disse til å bli langvarige tiltak. Ifølge Benton & Embiricos kan småskala og lokalbaserte initiativ innenfor frivillig sektor mangle ressurser og ekspertise for å oppskalere eller opprettholde aktivitet og måle effekten av denne. De sier videre:

«Of the wide array of social initiatives that developed novel and or innovative approaches to coping with the inclusion challenges brought about by the 2015-2016 migration crisis, many ultimately did not succeed. The danger of too much innovation is that it generates shiny new 'solutions' with comparatively little impact» (op.cit.: 21).

Sosiale entreprenører er derimot svært opptatt av å måle og dokumentere resultat (effekt) av sine tiltak og at offentlige og andre aktører bør ha sammenlignbare målemetoder (effekt mål), jf. Loga et.al (2016) og Eimhjellen og Loga (2016). Det er flere særtrekk og merverdier som kan trekkes frem for frivillig sektor innenfor integreringsfeltet. De kan bidra til å øke tillitsnivået blant flyktninger, de kan tilby et ekstra engasjement (tid, emosjonell og praktisk støtte), de baserer seg på et verdigrunnlag (f.eks. humanistisk eller religiøst), de gir rom for åpenhet overfor forskjellige mennesker til å delta og bidra og de kan være viktige talerør for utsatte og marginaliserte grupper i samfunnet (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2016: 68–72). Sammenfattet kan sektoren bidra til kvalitet, innovasjon og mangfold i integreringsarbeidet.

Også kommersielle aktører kan bidra til kvalitet, mangfold og innovasjon, men det gjøres på en annen måte enn i frivillig eller offentlig sektor. En sentral tanke er at konkurranse sikrer økte

valgmuligheter og gir effektiv ressursbruk. Mens profittmaksimering og instrumentell rasjonalitet er fremherskende kan vi også finne at kommersielle aktører kan ha samfunnsansvarstenking som del av sine målsettinger. En styrke ved kommersielle aktører er at de kan finansiere suksessfulle tiltak, slik at de kan oppskaleres og de kan også stimulere til nyskaping av tiltak i en innledende fase. I tillegg til å investere, kan firmaer også donere tid og tjenester som del av sin samfunnsansvarstenkning innenfor integreringsfeltet. En utfordring kan være at kommersielle selskap ofte mangler kunnskap om når, hvordan og hvor det skal investeres for å få den beste effekten (Benton & Embiricos, 2019: 21).

En samstyringstilnærming (governance) må ta hensyn til ulike aktører som snakker til dels ulike språk (eller styres av ulike logikker) og et partnerskap som involverer disse og det offentlige må skape et felles språk med gjensidig definerte forventinger (Benton & Embiricos, 2019: 20). Hvordan slike problemer søkes løst kan variere. Et skille kan gjøres mellom collaborative governance (samstyring) og mer New Public Management (NPM) inspirerte markedsmekanismer for styring (Qvist, 2016). I førstnevnte er læring, og det å gå sammen med felles ressurser mellom gjensidig avhengige aktører som søker å løse komplekse sosiale problemer, det sentrale og som skal sikre innovasjon. I markedsorienterte styringstilnærminger er ideen at innovasjoner skapes gjennom konkurranse, økonomiske insentiv og tilbakemeldinger fra konsumenter av velferdstjenester (Qvist, 2016: 21). I praksis kan ofte begge styringstilnærminger være tilstede i en lokal kontekst, f.eks. innenfor en kommune, noe som potensielt kan skape spenninger.

Slike spenninger kan blant annet sees med hensyn til kommunenes handlingsrom ved innkjøp som reguleres og begrenses på ulike måter. For det første gjelder konkurranseregler som følger av EU lovgivning og EØS deltakelse. Dette kompliseres av at antallet foretak der kommune eller fylkeskommune står som hovedeier har vært sterkt økende på 2000-tallet, og omfattet i 2015 i underkant av 3000 foretak med omlag 40 000 ansatte (Bjørnsen, Klausen & Winsvold, 2015). Bakgrunnen for denne veksten var et politisk ønske, i tråd med NPM tenkning, om fristilling og konkurranseutsetting for å oppnå kostnadseffektivitet og bedre tjenester (Ringkjøb, Aars & Vabo, 2008). Disse foretakene står ovenfor kompliserte innkjøpsregelverk, og undersøkelser har vist at man har relativt lite kunnskap på feltet (Bjørnsen, Klausen & Winsvold, 2015). I praksis hender det relativt ofte at kommuner tildeler egne foretak ulovlig støtte uten å være klar over det (ALT Advokatfirma, 2013). European Free Trade Association (EFTA) sitt overvåkningsorgan ESA har behandlet flere klagesaker knyttet til offentlig eide foretak og mulige konkurransefordeler i kraft av

å være offentlige (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018: 9).³ EFTA konkluderte for eksempel i 2015 med at skattefritak og konkursimmunitet kan medføre at den økonomiske aktiviteten i offentlig eide foretak kan være i strid med EØS avtalen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018: 9). I flere nordiske naboland har man lovt tillegg i konkurranselovene som skal sikre konkurransenøytralitet mellom offentlige og kommersielle foretak. Regjeringen nedsatte i 2016 en arbeidsgruppe som ble bedt om å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige i forhold til EØS-avtalens regler (op.cit). Arbeidsgruppen delte seg i et flertall og et mindretall etter skillelinjer som også finnes igjen i høringsuttalelsen til rapporten. Skillelinjene avdekket grunnleggende ulike forståelser av hva som ligger i konkurranse på like vilkår og hva som er det offentliges oppgave i økonomien (Olsen, 2019:13–15). NHO støttet i sin høringsuttalelse arbeidsgruppens flertall om at når det offentlige driver forretning så må de betale skatt og det må unngås at de får fordeler gjennom konkursimmunitet. De tok også til orde for flere grep for å sikre effektiv konkurranse gjennom økt utskilling av næringsvirksomhet i egne foretak, et nasjonalt tilsyns- og håndhevelsesregime for etterlevelse av markedsaktørprinsippet ut fra EØS avtalen. NHO etterspør også en utredning om lovbestemte krav for når det offentlige kan drive økonomisk aktivitet (NHO, 2018). KS påpekte i sin høringsuttalelse at fylkeskommuner og kommuner i mange tilfeller vil ha en lovpålagt plikt til å sørge for at befolkningen, selv om dette ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt, har tilgang til varer og tjenester av en bestemt kvalitet og til en overkommelig pris. Ikke-offentlige aktører, derimot, kan: «velge å gå inn i markedet bare der dette er lønnsomt. I slike situasjoner kan det vanskelig hevdes at fylkeskommunene er i en situasjon som faktisk og rettslig er sammenlignbar med den situasjonen private tilbydere er i (KS, 2018: 8). Tilsvarende synspunkt ble også fremhevet av LO sin representant i arbeidsgruppen, og i høringsuttalelser fra denne organisasjonen og fra andre høringsinstanser (se f.eks. LO, 2018; Bergen kommune, 2018). Hva som ligger i begrepet om like konkurransevilkår er altså omstridt og det er uklart hvilke følger ulike fortolkninger og håndhevelser av prinsippet vil ha å si for samarbeid med ikke-offentlige og hvorvidt det vil være ideelle eller profitorienterte aktører som styrkes eller svekkes gjennom endringer i håndhevelse.

Det er store forskjeller mellom kommuner med hensyn til lederes økonomisk handlingsrom, avhengig av blant annet kommunens økonomi. Djuve, Kavli, Braanen, Sterri & Bråten (2017) finner

³ «Flere saker» omfatter 7-8 saker i løpet av en 20 års periode (Nærings- og fiskeridepartementet, 2018: 15).

at kommuner der ledere har økonomisk handlingsrom til å kjøpe eksterne tjenester knyttet til introduksjonsprogram har større bredde i tilbudet, med tilgang på flere arbeidsrettede, utdanningsrettede og samfunnsrettede tiltak enn kommuner med mindre økonomisk handlingsrom.

I både stortingsmeldingene (Meld.St.30, 2015-2016 og Meld.St.16, 2015-2016) og integreringsstrategien til den norske regjeringen (Kunnskapsdepartementet, 2018) er samarbeid det gjennomgående begrepet, mens konkurranse kun nevnes i forbindelse med drift av mottak. Også i erfaringseksempelene som blir belyst i kapittel 4 fra Sverige og Danmark er samarbeid gjennomgående, men vi finner også eksempler på mer markedsbasert styring av integreringspolitikken, som del av eller supplerende tiltak for introduksjonsprogrammene. For velferdsmiksen mellom offentlig, kommersiell og frivillig sektor innenfor velferdsfeltet generelt har utviklingen over de siste tiårene vært preget av større forskjeller mellom de tre landene. Tendensene i balansen mellom aktører på velferdsfeltet i de tre landene har vært at det for Sverige har vært en sterk vekst i kommersiell velferd. I Danmark har den historisk store andelen av ideell velferd (profesjonelle ideelle organisasjoner i frivillig sektor) blitt svekket, mens det for Norges del kan spores en kommersiell vekst, mens de ideelle beholder sin andel (Sivesind, 2016a). En viktig konklusjon i Sivesinds arbeid, som vi skal komme tilbake til i erfaringsdelen for helse-og omsorgstjenester i kapittel 4, er som følger: «Dersom man virkelig tar velferdsmiks på alvor, må oppmerksomheten rettes mot hvilke finansielle, institusjonelle og legale rammebetingelser man kan ta i bruk for å få en ønsket utvikling» (Sivesind, 2016b: 67).

3. Metode og datainnsamling

Rapporten bygger i hovedsak på datainnsamling og en litteraturanalyse gjennomført i 2019. Analysen er videre supplert med offentlige dokumenter som stortingsmeldinger og en gjennomgang av eksisterende survey-data om sosialt entreprenørskap. I dette kapitlet presenterer vi kort metode og data som ligger til grunn for rapporten.

Rapportens mål er å fremskaffe kunnskap om ikke-offentlige aktørers bidrag i kommunenes introduksjonsprogram og å identifisere viktige elementer i gode samarbeidsmodeller. Vi diskuterer problemstillinger rundt ikke-offentlige aktørers bidrag i introduksjonsprogrammet gjennom en kvalitativ dybdestudie, eller case-studie. Dette gir oss mulighet til å utdype undersøkelsen IMDi gjennomførte i 2018 gjennom å hente inn utfyllende informasjon om godt samarbeid, fordeler og ulemper. Funn fra seks kommuner vil ikke være representative for alle norske kommuner, men caseutvalg er gjort for at funn skal kunne ha stor overføringsverdi til andre norske kommuner. Videre har aktører med god kjennskap til praksisfeltet kastet lys over tematikken gjennom en workshop prosjektgruppen arrangerte i mai 2019. Denne workshopen ga mulighet til å innhente synspunkt på vurderinger som baserer seg på få case. Det vil være viktig å sammenstille informasjon fra de ulike kildene og som er generert gjennom ulike metoder. På den måten kan vi med større sikkerhet synliggjøre funn og vurderinger.

Komparativ analyse av samarbeidsmodeller og erfaringer fra sammenlignbare land og sektorer

Det er få studier som har sett på betydningen av ikke-offentlige aktørers bidrag i introduksjonsprogrammet i Norge (Røhnebæk og Eide, 2016). Dette gjør det særlig relevant å se på samarbeidsmodeller og erfaringer fra sammenlignbare land og sektorer. Rapporten presenterer derfor en fokusert litteratur- og dokumentstudie som belyser relevante erfaringer fra andre land og norske erfaringer fra utdanning, helse- og omsorgsfeltet. Erfaringer fra andre land avgrenses til Danmark og Sverige, som i likhet med Norge har en ordning med introduksjonsprogram (Sandbæk & Tronstad, 2011). I Sverige, Norge og Danmark har kommunene hovedansvar for å tilby et sammenhengende etableringsprogram til nyankomne flyktninger som inneholder språkopplæring, samfunnsfag og arbeidsmarkedstiltak (Joyce, 2017). Når det gjelder bruk av ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammene er dette ulikt fordelt mellom de tre landene. Både i Danmark og

Sverige er det mange kommuner som benytter ikke-offentlige leverandører til språkopplæringen. Norske kommuner har også mulighet til å velge alternative leverandører enn den kommunale voksenopplæringen, men dette gjøres i liten grad (Djuve og Kavli, 2007, IMDi, 2018). For ytterligere å øke relevansen av andre lands erfaringer har vi avgrenset litteratur og dokumentsøk til de siste fem år (2014–2018/2019). For norske erfaringer fra andre felt avgrenser vi oss av ressurs hensyn til helse- og omsorgsfeltet og med mindre vekt på utdanningsfeltet. Det er også naturlig ettersom ikke-offentlige aktører har spilt en større rolle på helse- og omsorgsfeltet.

Analysen baseres på faglitteratur, forskningsrapporter og offentlige dokumenter, og bygger på søk i biblioteksbasert som Oria og på nettsidene til relevante myndigheter (Danmark, f.eks. Udlændinge og Integrationsministeriet <http://uim.dk/>, Sverige, f.eks. Arbetsdepartementet, <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/arbetsmarknadsdepartementet/>). I arbeidet med å søke frem relevant litteratur har vi også hatt kontakt med IMDis bibliotek tjeneste. Litteraturstudien inngår som kapittel 4 i rapporten.

Case-studie og valg av case

En case-studie er en utforskning av et utvalgt nåtidig fenomen i sin naturlige sammenheng ved bruk av forskjellige datakilder (Robson, 2002). De lokale variasjonene i hvordan introduksjonsprogrammet organiseres og gjennomføres, forskjeller i sammensetning av flyktninggruppen og forskjeller i lokale rammebetingelser gjør det vanskelig å måle effekter av det arbeidet som gjøres (Djuve, Kavli, Braanen Sterri og Bråten, 2017; Mølland, Guriby og Salomonsen, 2018).

Den store variasjonen når det gjelder kommunenes samarbeid med ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet har også vært utslagsgivende for valg av case-kommuner. Tromsø, Bergen, Arendal og Sandefjord er bl.a. valgt på bakgrunn av IMDis undersøkelse om bruk av ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet (IMDi, 2018). Disse fire kommunene varierer i størrelse (antall deltakere i introduksjonsprogrammet), geografisk beliggenhet (forskjellige regioner), bruk av ulike aktører (frivillige organisasjoner, ideelle og kommersielle aktører, sosiale entreprenører, offentlig eide selskap), og variasjon i hva de ikke-offentlige aktørene bidrar med (supplerer programmet eller leverer tjenester inn i programmet). Når det gjelder kommunestørrelse har vi valgt å fokusere på store og mellomstore kommuner, da vi mener at disse eksemplene vil ha størst overføringsverdi. Vi har også valgt å fokusere på kommuner som har hatt et samarbeid med

ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet over tid, da det vil gi et bedre grunnlag for å si noe om hva som fremmer og hemmer et langsiktig samarbeid.⁴

I tillegg til de fire kommunene som er nevnt over har vi gjennomført fire intervju i to kommuner som i liten grad har et samarbeid med kommersielle aktører og sosiale entreprenører i introduksjonsprogrammet. Notodden og Volda har begge erfaringer med slikt samarbeid fra tidligere, men har valgt å gå tilbake til å kun benytte offentlige tiltak i kvalifiseringsarbeidet for nyankomne flyktninger, selv om de fremdeles bruker ideelle/frivillige som supplement. Erfaringene disse kommunene har kan gi studien en viktig nyanse. Tabellen under illustrerer variasjonen de seks kommunene representerer, og dekker ikke alle former for samarbeid. Som vi skal se kan kommuner samarbeide med slike aktører på andre måter enn kategoriene i tabell 2 viser, for eksempel kjøp av kurs av private bedrifter, språk og arbeidspraksis. Samarbeidet diskuteres nærmere i kapittel 5.

⁴ Andre kommuner kunne vært inkludert. Oslo er f.eks. en kommune hvor det blir samarbeidet mye på tvers av sektorer og aktører på integreringsfeltet og hvor man finner den klart største konsentrasjonen av ikke-offentlige aktører som kan bidra inn i introduksjonsprogrammet (se f.eks. Eimhjellen og Loga, 2016 for en geografisk oversikt over sosiale entreprenører). Oslo skiller seg imidlertid ut i norsk sammenheng, og vi har valgt case-kommuner med kjennetegn som dekker ulike typer norske kommuner.

Tabell 2 Introduksjonsprogrammet og samarbeid med ikke-offentlige aktører

Kommune	Antall deltakere i introduksjonsprogrammet*	Benytter ikke-offentlige aktører i norsk-undervisning***	Benytter ikke-offentlige aktører i 50-timers samfunnsfag (inkl. enkeltkurs)	Benytter ikke-offentlige aktører til enkeltkurs for å oppfylle helårsprogram	Benytter ikke-offentlige aktører i utforming/koordinering av språk- og arbeidspraksis	Benytter ikke-offentlige (ideelle) aktører som supplement til introduksjonsprogrammet
Tromsø	389		x	x	x	x
Bergen	1192		x	x	x	x
Arendal	298		x	x	x	x
Sandefjord	301**	x	x	x	x	x
Volda	88					x
Notodden	123					x

*Tall fra 2017 på imdi.no (statistikk på kommunenivå)

**157 deltakere i 2016, før kommunesammenslåing mellom Sandefjord, Stokke og Re kommune

***Informasjon om hva kommuner og ikke-offentlige aktører samarbeider om er fremskaffet av prosjektgruppen og er basert på hovedtendenser, det kan forekomme unntak.

Fokusgruppeintervju

Fokusgrupper er et godt egnet metodisk verktøy når formålet er å frembringe felles erfaringer og holdninger, gjerne blant mennesker som samhandler i et felles miljø. Det å samle en gruppe mennesker for å diskutere og utveksle erfaringer, oppfatninger og synspunkter vil kunne gi mer verdi på flere måter. For det første vil det gi oss forskere et rikere og mer nyansert datamateriale enn individuelle intervju, og for det andre vil det kunne stimulere til refleksjon blant teammedlemmene ved at man assosierer bredere og kan bygge på hverandres innspill. Slik får man frem informasjon og erfaringer som ellers ville uteblitt i et individuelt intervju. Det er anbefalt at et fokusgruppeprosjekt har 3–5 fokusgrupper (Malterud, 2012). Vi gjennomførte tre ulike fokusgrupper i hver av de fire case-kommunene som har et samarbeid med ikke-offentlige aktører, med 5–7 personer i hver gruppe. De tre gruppene var henholdsvis:

- Ansatte i ikke-offentlige bedrifter/organisasjoner

- Ansatte i NAV/flyktningetjenesten og voksenopplæringen i kommunen
- Deltakere i introduksjonsprogrammet

Fokus i prosjektet har vært på erfaringer med ikke-offentlige tilbydere og ikke samarbeid internt mellom kommunale enheter. Kommunal voksenopplæring har derfor ikke deltatt i fokusgrupper i alle kommuner.⁵ Til sammen ble det foretatt intervjuer av 22 kommunalt ansatte, 8 ansatte i frivillige organisasjoner, 3 ansatte i sosiale entreprenørbedrifter, 4 ansatte i kommersielle bedrifter og 5 ansatte i hel eller delvis offentlige eide bedrifter. I tillegg intervjuet vi 18 deltakere i introduksjonsprogrammet. Fokusgruppeintervjuene varte fra en til en og en halv time, og ble tatt opp på bånd. Intervjuene med ansatte i kommunen og ikke-offentlige organisasjoner/bedrifter ble deretter transkribert. I intervjuene med deltakere i introduksjonsprogrammet ble det tatt notater underveis. Datamaterialet fra de ulike fokusgruppeintervjuene ble deretter analysert ved kategoriseringsanalyse i NVIVO.⁶ Kategoriseringen og analysen ble gjort i et samarbeid mellom to forskere. Denne fremgangsmåten bidrar til å sikre felles forståelse av de ulike kategoriene, tolkninger av sentrale elementer og faglig kvalitet.

Når man rekrutterer til fokusgrupper er det et viktig poeng å balansere deltakernes likhet med deres forskjellighet. Vi ønsket av den grunn å samle både ledere og fagpersoner i fokusgruppen for ansatte i ikke-offentlige bedrifter/organisasjoner og i fokusgruppen for ansatte i kommunen. Dette gjennomførte vi i samtlige intervjuer bortsett fra et av fokusgruppeintervjuene med ansatte i kommunen hvor leder måtte melde avbud. Det at leder og ansatte var tilstede ga oss mulighet til å innhente informasjon om både daglig samarbeid mellom kommunen og ikke-offentlige aktører, og mer formelle rammer og avtaler for dette samarbeidet. Det kan likevel innvendes at dette også begrenset intervjudeltakernes mulighet til å snakke fritt, særlig når det gjelder utfordringer i samarbeidet mellom kommunen og ikke-offentlige aktører. Datamaterialet vårt tilsier imidlertid at dette i liten grad begrenset intervjudeltakernes mulighet til å være kritisk mot egen organisasjon. Den andre utfordringen vi mener det er viktig å påpeke når det gjelder fokusgruppeintervjuene, er det at de ikke-offentlige aktørene som ble intervjuet samlet også i noen tilfeller kunne være

⁵ Se f.eks. Rambøl (2011), Eide og Røhnebæk (2018) og Gran og Scoufia 2018 om samarbeid mellom flyktningetjeneste, NAV og voksenopplæring.

⁶ NVIVO er et program for tekstanalyse og kvalitativ analyse, som kan brukes på ustrukturerte data av ulike typer og i ulike formater.

konkurrenter om de samme anbudene fra kommunen. Dette kan ha påvirket hvordan de svarte på spørsmålene våre, og hva de kunne si om samarbeidet med kommunen og med hverandre. De fleste ikke-offentlige aktørene vi intervjuet hadde tiltak opp mot deltakere på ulike spor i programmet, og dermed var dette i liten grad et problem.

For å kunne delta i fokusgruppeintervju uten tolk vurderte vi at deltakerne måtte ha et norsknivå på A2 eller høyere (som skiller seg fra nybegynnere og gjerne omtales som «litt øvet»). For å ivareta deltakernes behov for informasjon, fikk deltakerne muntlig informasjon om intervjuet fra programrådgivere. Forskerne inviterte deretter deltakerne blant dem som viste interesse for prosjektet. Programdeltakerne varierte mht. alder, kjønn, utdanningsnivå og nasjonalitet. Programrådgiverne presiserte at deltakelse var frivillig. Dette ble også presisert fra prosjektgruppen før oppstart, og det ble lagt vekt på å garantere deltakerne anonymitet. Det at de som ble intervjuet først ble informert av programrådgivere innebærer en risiko for at de som blir valgt generelt sett er positive til kommunens introduksjonsprogram. Tilsvarende dilemma ble også diskutert i en større studie for å evaluere introduksjonsordningen (Djuve, Kavli, Braanen Sterri og Bråten, 2017). Der, som i vår undersøkelse, konkluderte forskerne med at dette ikke var problematisk da målet med intervjuene ikke var å gjøre en representativ undersøkelse. Vår vurdering var også at deltakernes behov for informasjon var viktigere enn vårt ønske om å styre hele prosessen selv, noe som uansett måtte gjøres på bakgrunn av en liste fra programrådgivere. Vi opplevde at deltakerne vi intervjuet ikke var utelukkende positive til kommunens introduksjonsprogram, men hadde ulike oppfatninger om hvorvidt programmet var sammenhengende og effektivt for den enkelte. Det som derimot var en utfordring, var at selv om deltakerne skulle ha et språknivå på A2 eller høyere, opplevde vi at det var stor variasjon i språknivå. Vi la derfor vekt på å gi deltakerne god tid til å uttrykke seg, og intervjuer brukte godt tid på å forklare spørsmålene. Dette ga deltakerne mulighet til å få sagt det de ville, og svarene vi fikk indikerte at de forsto spørsmålene. Generelt sett hadde deltakerne som hadde deltatt på tiltak i regi av frivillige organisasjoner noe lavere språknivå enn de som hadde deltatt på tiltak i regi av kommersielle organisasjoner/bedrifter. Dette er på mange måter forventet, da tiltakene i regi av frivillige organisasjoner ofte er rettet mot de deltakerne som står lengst fra arbeidslivet.

Telefonintervju

Telefonintervju er en effektiv måte å nå frem til mange informanter med begrenset ressursbruk. Telefonintervjuene ble benyttet i etterkant av fokusgruppeintervjuene, for å utfylle disse og avklare

forhold som ikke ble tilstrekkelig dekket. Deltakelsen i fokusgruppene var god, noe som begrenset behovet for telefonintervju. Det ble likevel gjort enkelte telefonintervju i alle de fire casekommunene. I tillegg benyttet vi telefonintervju for å få fram erfaringer fra to kommuner som ikke eller i liten grad kjøper tjenester fra ikke-offentlige og særlig kommersielle aktører til introduksjonsprogrammet. Disse kan fungere som kontrast-kommuner. Vi intervjuet 2 personer i hver kommune; en ansatt i NAV/Flyktningtjenesten, og en privat aktør. Utvalget av informanter var dermed strategisk. Vi valgte respondenter ut fra hva vi forventet at de kunne tilføre undersøkelsen vår av relevant informasjon – i motsetning til et utvalg som er komplett eller representativt.

Workshop

For å bidra til god dialog med oppdragsgiver og relevante aktører på feltet arrangerte prosjektgruppen 9. mai 2019 en workshop i IMDi lokaler i Oslo. I workshopen deltok KS (kommunesektorens organisasjon), en representant fra bransjeforeningen Arbeid og inkludering i NHO og Virke ideell og frivillighet, som representerer aktører som i dag samarbeider mye med kommuner i introduksjonsprogrammet, samt en representant for Kunnskapsdepartementet og IMDi. I tillegg deltok oppdragsgivers to prosjektansvarlige og to fra prosjektgruppen. Workshopen gav prosjektgruppen anledning til å diskutere funn og vurderinger med aktører i praksisfeltet, og kunnskap om samarbeidet mellom forskjellige aktører. Deltakerne fikk også mulighet til å diskutere og spille inn det de mente var viktige poeng dersom offentlig, kommersiell og frivillig sektor skal samarbeide mer. Workshopen utgjør en liten del av prosjektet, og av praktiske grunner deltok derfor ikke representanter for flere aktører eller sektormyndigheter.

4. Relevante erfaringer fra andre land og sektorer

I dette kapittelet skal vi belyse involvering av ikke-offentlige aktører i integreringsarbeid med utgangspunkt i erfaringer fra andre land og fra andre relevante sektorer i Norge. For førstnevntes del har utgangspunktet vært å avgrense studien til Sverige og Danmark med fokus på deres introduksjonsprogram og evalueringer av disse som inneholder et eksplisitt fokus på samarbeid med frivillige, sosiale entreprenører og kommersielle aktører i leveransen av (hele eller deler) av programmet eller med supplerende tjenester. Disse to nabolandene er valgt fordi deres introduksjonsprogram (Sverige: *Etableringsprogrammet*, Danmark: *Integrationsprogrammet*) har de sterkeste likhetstrekkene med det norske og fordi den øvrige konteksten for integrering på mange områder, for eksempel en omfattende velferdsstat, også er relativt lik (Hernes & Tronstad, 2014; Sandbæk & Tronstad, 2011). For den andre delen rettes oppmerksomheten mot to felt der slikt samarbeid er mest omfattende: helse- og omsorgsfeltet og utdanningsfeltet. Hovedfokus vil ut fra ressurs hensyn være på helse- og omsorgsfeltet, særlig på eldreomsorg, mens vi i mindre grad vil belyse utdanningsområdet. Privat sektor har dessuten spilt en større rolle på helse- og omsorgsfeltet. Utdanningsfeltet avgrenses videre gjennom å se på voksenopplæring og videregående utdanning og fokusere på marginale grupper i den sammenheng, f.eks. ungdom som dropper ut av skolen og voksne med lav formalkompetanse.

Det er grunn til å forvente at den typen fordeler og ulemper som oppstår i samarbeid mellom kommuner og ikke-offentlige aktører på disse feltene også vil gjelde i integrerings- og kvalifiseringsarbeid. Samarbeid kan eksempelvis gi en merverdi i form av høyere kvalitet på tjenester, samtidig som ulemper kan oppstå som følge av ulik institusjonell logikk, f.eks. frivillighetens uformelle preg versus helse- og omsorgstjenestenes behov for tids- og innholdsrutiner (jf. Lorentzen & Tingvold, 2018).

Vi avgrenser analysen av relevante erfaringer hovedsakelig til de siste fem år (2014–2018/2019). Det vil fange opp endringer i integreringsarbeid og introduksjonsprogrammene i perioden etter den omfattende tilstrømningen av asylsøkere og flyktninger som satt både det norske og andre europeiske lands innvandringsregime under press (Emilsson, 2018; NOU, 2017: 2).

I litteraturstudien for de nordiske landene fant vi ingen nyere oversikter som kunne gi et samlet generelt bilde av hvordan samarbeidet med ikke-offentlige aktører foregår innenfor

introduksjonsprogrammet i den perioden litteraturstudien foregikk. Gitt at kommunene er viktige aktører er dette kanskje ikke så overraskende, siden desentralisering av oppgaver gjerne skaper lokal variasjon, selv om vi snakker om et nasjonalt program. Derfor gir litteraturstudien heller mer konkrete beskrivelser av ulike samarbeidsformer, noe som reflekterer tilgjengelig og begrenset litteratur på området. Oppsummert kan vi si at litteraturstudien finner lokal variasjon i måten samarbeidet organiseres på snarere enn at det er en generell praksis som dominerer. Også ny litteratur (f.eks. Hernes, Arendt, Nielsen, Andersson & Tronstad, 2019), omtaler knapt samarbeid med ikke-offentlige aktører i gjennomføringen av programmet, hverken i beskrivelsen av forskjeller, eller som forklaringsfaktor for ulike utfall på arbeidsmarkedsdeltagelse i de nordiske landene.

Relevante erfaringer fra Danmark og Sverige

Hernes & Tronstad (2014) har gjennomført en komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark. Som del av deres analytiske rammeverk ser de på organisatoriske rammer som blant annet omfatter samarbeid med ikke-offentlige aktører. Deres litteraturstudie viser at samarbeid med ikke-offentlige aktører kan ha en positiv påvirkning på måloppnåelse i integreringsarbeidet (op.cit.: 14). Dette funnet er basert på kvalitative studier.

Samarbeid med frivillige aktører er også forankret på statlig nivå gjennom samarbeidsavtaler i de tre landene og kommuneorganisasjonene har også tett dialog og samarbeid, som er formalisert i ulik grad.

Hernes og Tronstad (2014) finner i sin gjennomgang når det gjelder involvering og oppfølging av ikke-offentlige samarbeidspartnere at det ikke er gjort statistiske studier i de tre landene som påviser at slikt samarbeid påvirker overgang til arbeid eller utdanning positivt. Av de få kvalitative studiene som er gjort av samarbeid med ikke-offentlige, har noen av disse indikert en positiv innvirkning på arbeids- og utdanningsovergang (op.cit.: 123). Det vises her til en kvalitativ studie fra Danmark av Hansen et.al. (2006), der følgende konkluderes når det gjelder tre kommuner med høy score på overgang til arbeid og utdanning:

«I alle tre kommuner med høy score nævnes et samarbejde med frivillige enkeltpersoner eller frivillige organisationer. Det synes dog at være mest systematisk i to af kommunerne, hvor der både samarbejdes om at introducere flygtninge/familiesammenførte til det danske samfund og om at finde job. I den ene af kommunerne beror dette på et engagement hos en tidligere skoleleder, der udnytter det netværk, som hans job har givet

ham. I ingen af kommunerne med lav score, nævnes et samarbejde med frivillige enkeltpersoner eller organisationer» (Hansen, Frederiksen & Eskelinen, 2006: 55).

Analyse- og rådgivningsfirmaet LG Insight (2006) sin evalueringsstudie så på 52 program på integrasjonsområdet i Danmark og fant at prosjekter som involverer kommersielle bedrifter både har høyere overgangseffekter og ga større utbytte til deltakerne. Tiltak som ble brukt i dette samarbeidet var praksis, kompetanseavdekking, språkpraksis, mentorordning, spesiell tilrettelegging av introduksjonsprogram eller privat jobbtrening.

Sverige innførte en ordning med *etableringslotser* i 2010 som ga ikke-offentlige aktører en formell rolle i integreringsarbeidet. Dette er et eksempel på bruk av markedsstyring innenfor etableringsprogrammet, og som ble lagt utenpå eller i tillegg til en eksisterende samarbeidstilnærming preget av en solidaritetsnorm og ansvarsdeling. Sentralt i reformen var bruk av ikke-offentlige aktører og konstruksjonen av et kvasi-marked for disse nye aktørene med en resultatbasert insentiv struktur (Qvist, 2016: 27–28). Tanken var at dette skulle gi større grad av brukermedvirkning. Kommersielle og frivillige organisasjoner kunne søke *Arbetsförmedlingen* om å bli *etableringslotser*, og flyktingen kunne så velge mellom godkjente *etableringslotser* (Hernes og Tronstad, 2014: 42). Imidlertid ble ordningen avvirket formelt fra 1.1.2018 (Svensk författningssamling (SFS), 2017:584). I en evalueringsstudie (Sibbmark, Söderström & Åslund, 2016) fant forskerne at markedet for etableringslose ble dominert av et lite antall store aktører som også spesialiserte seg på visse nisjer definert av flyktingenes fødselsland. Selv om losene arbeidet på forskjellig måte, var det likevel små skiller når det gjaldt overgang til sysselsetting for flyktingene. De fant heller ikke, slik intensjonen med og incentivene i ordningen skulle tilsi, at valg av loser fra flyktingene sin side var styrt av muligheten for arbeid, men at sosial og praktisk støtte var den fremtredende motivasjonen for disse valgene. De finner at markedsmekanismene ikke har fungert som tenkt, utfra et arbeidsmarkedsperspektiv. Qvist (2016: 30) fremholder også spenninger omkring relasjoner mellom aktørene.

I samarbeidet med ikke-offentlige aktører blir det fremhevet følgende gunstige faktorer som arbeidsgivere og frivillige kan bidra med: Arbeidsgivere kan gi arbeidsplasser, avklare kompetanse, gi opplæring og opptrening, videreformidle til andre bedrifter og introdusere til bedriftsnettverk, mens frivillige organisasjoner kan bidra med inklusjon i lokalsamfunn og utvikling av sosiale nettverk (Hernes & Tronstad, 2014: 97–98).

Det ovenstående er faktorer som disse aktørene kan bidra med generelt i integreringsarbeid, og spesielt rettet mot målet om arbeidsdeltagelse, men det kan også være element som kan være viktig når det gjelder leveranser i introduksjonsprogrammet eller supplement til dette, og som kan begrunne ønsket om å trekke inn ikke-offentlige aktører i dette arbeidet.

I en studie av innovative policy program for integrering av flyktninger som inkluderer Danmark og Sverige (og Norge) finner forfatterne for Danmark, at dersom kommunene kan delegere tilbud av språkkurs og andre utdanningstiltak til kommersielle selskaper og etablere tett samarbeid med selskap i integreringsspørsmål, så vil dette være til nytte for alle involverte parter (Scholten et al., 2017: 20).

Et mer konkret eksempel på samarbeid er de såkalte *branchepakker*, som er et samarbeid mellom danske frivillige organisasjoner og kommersielle selskaper og blir støttet av KL (Kommunernes Landsforbund) i Danmark og benyttet i flere kommuner (op.cit. s.20), se også Nordiska Ministerrådet (2018a). Målet er hurtig tilgang til det danske arbeidsmarkedet. Kurset består av fem moduler, først en introduksjonsdel der deltakerne blir kjent med ulike bransjeområder og så kan velge en av interesse. Den andre delen er et kort praksisopphold (internship) for å verifisere korrekt valg og så et tredje jobbopphold der grunnleggende ferdigheter tilegnes og forbedres. Så kommer et fjerde opphold med tilleggskurs med spesifikk kunnskap om denne delen av arbeidsmarkedet og så til sist et tredje opphold der flyktingens valg blir verifisert også med hensyn til strukturelle behov i landet (Martín et al., 2016: 25). Tiltaket ble utviklet som et samarbeid mellom Vejle kommune og konsulentselskapet LG Insight og er støttet av non-profit organisasjonen *Nydansker* som representerer mange offentlige og ikke-offentlige arbeidsgivere, kommuner og fagforeninger, med mål om å integrere immigranter i arbeidsmarkedet. Et funn synes å være at kortsiktig subsidiert arbeid i privat sektor har en signifikant positiv effekt på fremtidig sysselsetting, mens lignende program i offentlig sektor har svakere effekt (op.cit: 25). Rapporten gir ikke noen forklaring på hvorfor denne forskjellen oppstår.

Historien bak branchepakken og Vejle modellen kan føres lenger tilbake og til initiativet «44poäng= arbete» rettet mot kvinner med migrasjonsbaggrunn fra ikke-vestlige land (Nordiska Ministerrådet, 2018b: 95–100). Prosjektet besto av et samarbeid mellom Gribskov kommune (prosjekteier og finansiering), den lokale arbeidsformidlingen, foretaket Københavns Hotel- og Restaurationssservice og Sprogcenter Nordsjælland. Prosjektet inneholdt praktiske øvelser innenfor hotell- og restaurantvirksomhet, praktisk arbeidslivstilpasset språktrening, samfunnsundervisning

(helse, privatøkonomi, barneomsorg, reproduktiv helse mv). Prosjektet varte i 12 uker og ga poeng for 44 ulike konkrete ferdigheter. Ved oppnådd 44 poeng var en garantert å få jobb. Prosjektet ble evaluert og betegnet som svært vellykket, siden alle deltakerne fikk ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet etter avslutning (Nordiska Ministerrådet, 2018b: 98). Tre faktorer blir fremhevet som avgjørende for at tiltaket var vellykket: ildsjeler med et sterkt engasjement, gode og tette forbindelser til bedriften, og støtte fra kommunens side (økonomisk og prosjektledelse). I tillegg nevnes tett daglig kontakt med prosjektdeltakerne, tydelige krav og målet om selvforsørgelse. Prosjektet ble gjennomført i en periode med høykonjunktur (2006–2009), mangel på arbeidskraft, med en jobbgaranti og med rammer for sosialarbeiderne som ga rom for intensivt arbeid med denne spesifikke gruppen (Nordiska Ministerrådet, 2018b: 99). Selv om prosjektet ble avvirket som følge av at det ble oppfattet å representere for store kostnader og manglet politisk støtte, så representerte det en kommunal innovasjon som skapte ringvirkninger i form av nye initiativ, videreutvikling og utvidelse gjennom Branchepakke – ordningen.

En annen aktiveringsstrategi ble innført i 2016 gjennom det som blir kalt *Integrationsgrunduddannelsen (IGU)*. Dette er en lærlingeordning som gir personrettet opplæringsprogram for flyktninger mellom 18–40 år og går over to år. Flyktningene får opplæring i en privat bedrift eller en offentlig institusjon, kombinert med klasseromsundervisning i 20 uker (Scholten et al., 2017: 20). En evaluering av ordningen så langt, utført av Rambøll (2018), finner at det er enighet generelt blant de involverte aktører, dvs. kommuner, bedrifter, AMU (Arbeidsmarkedsuddannelse) tilbydere og IGU ansatte om at ordningens kombinasjon av praksisstilling og undervisning kan utgjøre en viktig byggestein for målgruppens vei til ordinært arbeid og utdanning. De finner også at 64% av bedriftene er i meget eller høy grad tilfredse med den IGU ansattes innsats i forløpet i forhold til avlønningen. Gitt det korte tidsrommet siden ordningen ble innført og forløpsvarigheten inneholder ikke evalueringen mulige effekter på arbeidsmarkedsdeltagelse.

Involvering av frivillige organisasjoner er forøvrig omfattende innenfor området interkulturelle relasjoner. Engasjementet til frivillige og ideelle organisasjoner gir stor nytte både til flyktningene og til kommunene. Ifølge Scholten et.al (2017: 21) «delegerer» kommunene aktiviteter til frivillige organisasjoner, slik som sosiokulturelle aktiviteter og språkstøtte. Kommunene bruker flere strategier for å involvere slike organisasjoner. Som et lovende eksempel blir her nevnt Odense kommune, som alltid inviterer representanter fra frivilligheten inn når flyktninger møter representanter fra kommunen. I tillegg til denne formen for tilrettelegging, er finansiering sentralt for å involvere frivillige: Kommunen kan finansiere tiltak som er i tråd med overordnede mål for

integreringen og organisasjonene kan søke om finansiering fra ulike departement for å gjennomføre prosjekter. En organisasjon som blir fremhevet er *Venligboerne* (<http://www.venligboerne.org/>), som arbeider for hjelpe flyktninger med å bosette seg i Danmark. Som eksempel på aktivitet så organiserer de fellesmiddager der familier kan melde seg på for å motta flyktninger fra mottak som kommer og spiser sammen med familiene. Det er også et stort nettverk av mentorer/kameratstøtte organisert av frivillige. Joyce (2017: 27), fremhever i sin komparative studie av arbeidsmarkedspolitik i fem land for flyktninger og nyankomne, at sivilsamfunnet kan hjelpe til med sosial støtte under etableringen og skape kontaktflater mellom nyankomne og befolkningen i de samfunnene de bosettes i.

Et annet eksempel der samarbeid med næringslivet inngår er det svenske Mirjam-prosjektet (2016–2019) finansiert av det Europeiske sosialfondet (ESF). Her er målgruppen nyankomne kvinner med kort eller ingen utdanningsbakgrunn og som deltar i det toårige etableringsprogrammet. Målet for prosjektet er å utarbeide en metode som kan fremme arbeidsmarkedsetableringen for målgruppen. På individuelt nivå er målet å gi den enkelte deltaker større grad av kontroll over egen tilværelse. Programmet varer i ti uker og aktiviteter som inngår er yrkesveiledning, inspirasjonspass, besøk på arbeidsplasser og individuelle mentorer. Hovedaktører i samarbeidet er kommunen, Svensk För Innvandrare (SFI) og lokalt næringsliv (Nordiska Ministerrådet, 2018b: 117). Samarbeidet med lokalt næringsliv innebærer oppbygging av lokale nettverk av arbeidsgivere innenfor ulike bransjer. Fokus er her på deler av yrkeslivet med dårlig rekruttering (*bristyrke*) og der utdanningsløpet ikke er så langt. Det foreligger ingen effektevalueringer så langt, men ble planlagt gjennomført høsten 2018.⁷ Av erfaringer til nå trekkes det frem at utfordringer er manglende oppfølging etter programgjennomføring, manglende språkferdigheter, ulik kompetanse og kvalitet på tolketjenester (som deltakerne er avhengige av for å få utbytte av programmet) og mangel på mentorer. Av positive faktorer fremheves at for de fleste som får arbeid så skjer det gjennom deltagelse på arbeidsmarkedstreffene i programmet. Å skape arenaer der arbeidsgivere og deltakere i programmet kan treffes og lære hverandre å kjenne blir derfor viktig i arbeidet fremover (Nordiska Ministerrådet, 2018b: 121).

⁷ Per mai 2019 er det ikke identifisert publikasjoner fra en slik effektevaluering.

I 2016 ble arbeidsmarkedsinnrettingen av det danske integrasjonsprogrammet forsterket ytterligere, etter at det i 2004 ble et sterkere fokus på å komme hurtig i arbeid, blant annet gjennom incentiver til kommunene, der de ble tildelt ett stort ekstra beløp fra staten for hver flyktning som fikk ordinært arbeid. Fra 2016 ble kommunene forpliktet til å tilby praksisplasser eller subsidierte ansettelser fra start. Integrasjonsprogrammet ble forlenget til fem år, men med mål om at noen av deltakerne kunne komme ut i arbeid etter kun et års deltakelse (Joyce, 2017: 57). Som del av endringen i *Integrationsloven*, ble også ikke-offentlige virksomheter gitt en bonus dersom de kunne ansette nyankomne flyktninger med oppholdstillatelse i ordinært arbeid. Dette er en ordning som gjelder ansettelser i perioden 2016–2019 (Utlændinge- Integrations- og Boligministeriet, 2016). Også for innrettingen av utdanningen og opplæring i dansk språk har det blitt gjort endringer for å øke yrkes- og arbeidsmarkedsrelevansen, senest i 2017. For å understøtte integrasjonen på arbeidsmarkedet blir undervisningen innrettet med større vektlegging av sysselsettingsrelaterte temaer for å oppnå språkkunnskaper og kunnskap som er relevant for det danske arbeidsmarkedet: «Det innebærer, at hele undervisningsforløbet på danskuddannelserne gøres erhvervsrettet» (Utlændinge- og integrationsministeriet, 2017: 2). Videre er det et mål å effektivisere hele danskutdannelsen og sikre et samspill med bedriftene. I lovendringen blir det presisert at danskutdannelsen skal settes ut på anbud av kommunene og følge regelverk for offentlig anskaffelse (Utlændinge- og integrationsministeriet, 2017: 6).

Et eksempel på samarbeid med frivillig sektor, som supplement til den kommunale integrasjonsinnsatsen er prosjektet *Venner Viser Vej* (VVV) som har som mål å oppnå en høyere grad av tilknytning for flyktninger til det danske samfunnet. Dette skjer gjennom at alle nyankomne flyktninger skal tilbys en frivillig venn/vennskapsfamilie. Ordningen omfatter 90 av landets 98 kommuner (LG Insight, 2018). Prosjektet er drevet av Røde Kors i samarbeid med Dansk Flyktningehjælp og finansieres av Udlændinge- og Integrationsministeriet i perioden 2016–2018. Kommunen inngår i samarbeidet gjennom å ha en kontaktperson som er et bindeledd til aktivitetslederen som er den frivillige prosjektkoordinatoren. Aktivitetslederen ivaretar rekruttering av frivillige og etterfølgende kobling til flyktninger. Den kommunale aktøren deltar i utarbeidelsen av en samarbeidsavtale mellom kommunen og de frivillige organisasjonene (LG Insight, 2018: 9). I midtveisevalueringen av prosjektet fremholdes følgende erfaringer om samarbeidsrammer lokalt i de enkelte kommuner: Skriftlige samarbeidsavtaler blir vurdert å være et godt redskap for å avklare roller, ansvar og forventninger og som en grunnleggende sikkerhet i samarbeidet. I tillegg er fysiske møter og dialog avgjørende for å bygge gode relasjoner og velfungerende samarbeid. Det å ha en

kontaktperson i kommunen og hos frivilligheten fremheves som vesentlig, samt at fysiske møter formidler personlige samarbeidsformer. Til sist nevnes det sentrale i å ha respekt for hverandres oppgaver, dvs. at de frivillige ikke overskrider sine roller og utviser respekt for at kommunen arbeider innenfor et sett av lover og regler, og at kommunene ikke forventer at de frivillige skal bidra med mer enn prosjektet innebærer (LG Insight, 2018: 16).

Erfaringer fra helse- og omsorgsfeltet

I en rapport om samhandling mellom kommunen og frivillig sektor i eldreomsorgen gis en kunnskapsoversikt basert på faglitteratur og offentlige dokumenter publisert i perioden 2000–2017 (Ervik & Lindén, 2017: 23–35). Hovedfunn fra denne kunnskapsoversikten var at forskning på samhandling mellom kommuner og frivillig sektor i eldreomsorgen var begrenset, spesielt når det gjaldt hjemmeboende (Førland, 2015; Trætteberg & Sivesind, 2015).⁸ Mange studier har begrenset utvalg og dekker gjerne enten institusjon eller hjemmeboende. Omfanget av frivillig innsats er usikkert, og avhenger i stor grad av hvordan frivillig innsats defineres, men noen kilder vurderer omfanget til å være betydelig (Agenda Kaupang, 2014; Andfossen, 2016; Andfossen & Skinner, 2016). Det samarbeides hovedsakelig om kulturelle og sosiale aktiviteter (Haugen & Logstein, 2016; Hillestad & Tessem, 2014; Jensen, 2015). Litteraturen identifiserer utfordringer forbundet med frivillig innsats i eldreomsorgen, for eksempel mulige rollekonflikter og forankring, men finner gjennomgående at disse utfordringene er mulige å mestre (Agenda Kaupang, 2014; Magerholm & Landmark, 2015; Solbjør, Ljunggren & Kleiven, 2014). Hvor de konkrete grensene mellom oppgaver for det offentlige og frivillige bør gå diskuteres sjeldent (men se Guribye, 2016). Viktige forhold som fremmer frivillig sektor i eldreomsorgen er bl.a. frivillighetskoordinatorer, samarbeidskultur og tillit, opplæring, avgrensning av oppgaver og rolleavklaring (Hillestad, 2015; Hillestad & Tessem, 2014; Magerholm & Landmark, 2015; Vike & Haukelien, 2016). Frivillig sektor omtales positivt i offentlige dokument, blant annet med hensyn til bærekraftig eldreomsorg (Blix & Hamran, 2017; Helse- og omsorgsdepartementet, 2015).

Ervik og Lindén (2017) finner at samarbeid mellom kommune og frivilligheten er mest vanlig når det gjelder besøkstjenester, praktisk hjelp utenfor hjemmet og følgetjenester for de som er

⁸ Vi henviser her til nyere litteratur etter 2014.

hjemmeboende eldre. For sykehjemsbeboere er sosiale aktiviteter og besøkstjeneste vanlige samarbeidsområder, mens følgetjenester er mindre vanlig og praktisk hjelp i forbindelse med måltider og våketjeneste forekommer i liten grad. Dette samsvarer med funnene fra en større spørreundersøkelse fra 2015, der kulturelle aktiviteter, sosiale aktiviteter og besøksordninger var de typiske frivillige aktivitetene innenfor sykehjem og hjemmetjenester (Skinner, 2018). Ervik og Lindén (2017) finner videre at det er en gjennomgående oppfatning at frivilligheten bidrar til å bedre kvaliteten i tjenestene. Et annet funn er hvor viktig det er med tilrettelegging for frivillig innsats. Dette omfatter behovskartlegging blant de eldre, å tilby egnede lokaler der frivilligheten og de eldre kan møtes, frivillighetskoordinator, kursing og det å sette av nok tid til de frivillige som særlig viktige tiltak (op.cit. 72–73).⁹ Behov for en koordineringsfunksjon ble også fremhevet i flere fokusgruppeintervjuer (se kap. 4 om dette). I en ny studie av hindringer for frivillig innsats i omsorgssektoren var et hovedfunn at fagfolk (i kommunen) satte premissene (faglige og praktiske) for å benytte frivillige aktiviteter, noe som ga friksjoner i samhandlingen med de frivillige. (Lorentzen & Tingvold, 2018). De fleste barrierene oppsto rundt koordinering i tid og rom:

«Som nevnt ble frivillighetens tradisjonelt uformelle preg underlagt tids- og innholdsrutiner hos de offentlige omsorgsyterene. Slik formalisering påførte begge parter betydelig merarbeid og et behov for åpne kommunikasjonskanaler mellom deltakerne.. de færreste hadde etablert slike kanaler og sviktende kommunikasjon ga opphav til irritasjon og frustrasjon på begge sider» (op.cit.: 129).

Ideelle organisasjoner har en lang historie som pionérer innenfor helse- og omsorgsfeltet når det gjelder innovasjoner, og drift av institusjoner både innenfor den tradisjonelle eldreomsorgen, men også på andre deler av feltet, f.eks. helsetilbud innenfor rus og avhengighet, psykisk helse, somatikk og folkehelse (Bogen & Grønningsæter, 2016; Trætteberg & Sivesind, 2015). Her har samarbeidsrelasjoner tidligere vært nedfelt i langsiktige rammeavtaler mellom offentlige innkjøpere og ideelle tilbydere av tjenester, f.eks. om drift av sykehjem eller rusbehandlingsinstitusjoner.

NPM-reformer har hatt et siktemål om økt konkurranse og dette har medført at samarbeidsrelasjoner er basert på konkurranseutsetting, kontraktsforhandlinger, åpne utlysninger og brukervalg (Sivesind, 2017: 35). Begrunnelsen for ønsket om mer konkurranse har vært at dette

⁹ Rapporten bygger på en medieundersøkelse, intervju og en survey, og omfatter Hordaland fylke.

gir større valgfrihet, bedre tilpassede tjenester, bedre kvalitet og mer kostnadseffektive tjenester blant annet.

Konkurranseutsetting og særlig bruk av kommersielle aktører innenfor velferdsproduksjon er politisk omstridt (Aardal og Berg, 2015; Herning, 2015). Det er heller ikke entydige resultater når det gjelder konkurransutsettingens effekter. Petersen, Hjelmar & Vrangbæk (2018) har gjennomført en systematisk undersøkelse av 49 relevante studier i perioden 2000–2014. De finner at kostnadsreduksjoner gjennom konkurransutsetting som har blitt dokumentert i internasjonal litteratur avtar over tid og at kostnadsreduksjoner kan empirisk belegges for tekniske tjenester, men ikke for velferdstjenester. De konkluderer med at: «The lack of solid documentation of service quality and transaction costs highlights the need for a balanced and pragmatic view on the respective pros and cons of contacting out» (op.cit.: 152). Aspøy & Bakke (2018) konkluderer vesentlig mer entydig, basert på en systematisk gjennomgang som også inkluderer studier etter 2014. De har sett på kostnader, kvalitet og arbeidsmiljø og finner at konkurransutsetting gir økonomiske gevinster, bedre eller uendret kvalitet og dårligere arbeidsmiljø eller lønnsforhold. I en gjennomgang av ulike årsaker til at konkurransutsetting kan gå galt eller er utfordrende, er et av punktene som trekkes frem at kvalitet er vanskelig å måle særlig for velferdstjenester:

«Tekniske tjenester er av en annen karakter enn velferdstjenester. Kvantitet er lett å måle, mens det ofte kan være vanskelig å få en god vurdering av kvalitet. Når noe er vanskelig å måle, kan det også være vanskelig å gi gode incentiver til det. Får bestefar den oppmerksomheten han trenger på aldershjemmet? Hvordan er atmosfæren rundt fellesmåltidene?» (Grønli, 2018: 12–13).

Det ovenstående er relevant for integreringsfeltet generelt og for Introduksjonsprogrammet forstått som en kompleks velferdstjeneste sammensatt av ulike komponenter som skal virke sammen for å skape en god samlet kvalitet i tjenesten.

Et konkurransefortrinn for ideelle som ofte blir framhevet er at de gir en merverdi eller en ekstra kvalitet i tjenestetilbudet. Basert på tidligere forskning innenfor helse og omsorgstjenester oppsummerer Bogen & Grønningssæter (2016: 31): «at til tross for den betydning ideelle aktører i mange sammenhenger tillegges for samfunnsutviklingen og for tjenesteutførelsen, var det vanskelig å finne systematiske forskjeller på ideelle og andre aktører». Basert på intervju med informanter fra ulike aktører innenfor spesialisthelsetjenestene (arbeidsgiverorganisasjoner, fagforeninger, politikere, kommersielle leverandører, brukerorganisasjoner) inkludert ideelle leverandører selv finner de at blant de ideelle leverandørene hverken er en oppfatning om at alle ideelle er spesielt gode og heller ikke at det finnes en generell merverdi som er typisk for ideelle aktører som sådan

(op.cit. 61). Med generell relevans også for integreringsfeltet og Introduksjonsprogrammet er at kvalitetsforbedring skjer over tid og baseres på kvalitetskrav som stilles og på kommunikasjonen mellom innkjøpere og leverandører for å skape en best mulig tjeneste. Samhandling om tjenesteutforming er med andre ord et stikkord (op.cit. 60–61).

En viktig grunn til å inkludere ikke-offentlige leverandører i tjenester kan være at dette gir større brukertilfredshet. Forskning om dette feltet er begrenset, og med ikke-entydige resultat, og ofte skilles det ikke mellom ideelle og kommersielle leverandører (Lindén, Fladmoe & Christensen, 2017: 265–266). Basert på analyse av surveydata på områdene barnehager, grunnskole og sykehjem finner Lindén et.al. (2017: 277) at hverken for-profit eller non-profit tilbud gir en substansielt høyere brukertilfredshet enn offentlige tilbud. De finner et sammensatt bilde med en svak tendens til noe høyere tilfredshet med kommersielle barnehager og ideelle grunnskoler sammenliknet med offentlige tilbud, men ingen slik forskjell når det gjaldt sykehjem.

En utfordring i samarbeidet mellom kommuner og ikke-offentlige tjenestetilbydere har vært dilemmaet mellom kommunenes behov for ansvar og kontroll på den ene siden, og tilbyderens frihet til å utforme et best mulig tilbud på den andre siden. Dette har ført til et økt fokus på resultatbasert finansiering (Frumkin, 2001), der resultatmål bygges inn som et kontrollelement i finansieringsmodellen. Den mest ytterliggående modellen, såkalte effektkontrakter eller velferdsobligasjoner (eng. Social Impact Bond) innebærer at private investorer finansierer et sosialt program med målbare resultatmål, og blir kun tilbakebetalt av det offentlige om disse målene oppnås (Garmann-Johnsen, Hellang & Mydland, 2017).

Men det er en rekke utfordringer med hensyn til resultatmål som et kontrollelement i samhandlingen rundt tjenestene. Forskere har funnet at selve måletidspunktet kan være avgjørende dersom man ønsker å se varige resultater av tiltak (Nørve & Østerby, 2000). Målinger tett opp til intervensjonen er for eksempel dårlig egnet til å gi et bilde av om resultater holder seg på sikt. Videre er det en frykt for fløteskumming og parkering. Det vil si at leverandøren i rekrutteringsfasen forsøker å utelukke klienter med de mest kompliserte og ressurskrevende behovene for hjelp, eller at deltakere med dårligere forutsetninger får mindre oppmerksomhet enn de som har bedre forutsetninger (og som dermed gir bedre resultater) (Møller & Sannes, 2009). En løsning har vært å for eksempel variere priser basert på klienters behov for hjelp.

I tillegg til tradisjonelle ideelle leverandører, frivillige organisasjoner, og enkeltfrivillige, har det som nevnt dukket opp nye organisasjonsformer i skjæringsfeltet mellom frivillighet og privat sektor, såkalte sosiale entreprenører. I norsk sammenheng opererer sosiale entreprenører inn mot

noen hovedområder i offentlig sektor: arbeidsinkludering, eldreomsorg, skole og oppvekst, men også innenfor integrering (Loga *et al.*, 2016: xiii).

Den ovennevnte rapporten søker blant annet å belyse utfordringer, suksesskriterier og problemstillinger i samspillet mellom kommuner og sosiale entreprenører. Av erfaringer basert på intervju med kommuner som arbeidsgivere, og sosiale entreprenører og deres tilhørende perspektiver, som kan være relevant også innenfor integreringsfeltet og Introduksjonsprogrammet, kan følgende innspill nevnes: behov for kompetanseheving hos kommunene om hva sosialt entreprenørskap er for å redusere usikkerhet og gi innsikt om potensialet til disse aktørene; det lokale handlingsrommet for sosial innovasjon gjennom prøving og feiling må styrkes; det må skapes felles arenaer for dialog der kommunens institusjoner kan ha direkte kontakt med sosiale entreprenører slik at tillit til nye aktører og deres løsninger kan bygges over tid; fra de sosiale entreprenørene etterspørres bedre mål på effekter av tjenester og at dette bør vektlegges sterkere i anbudsprosesser. Det fremheves fra disse at pris vektlegges på bekostning av kvalitet og at offentlige aktører mangler gode måter å måle kvalitet som også inkluderer samfunns effekt. Og igjen trekkes tidsperspektivet frem som viktig: tjenesteyting må vurderes for sosiale effekter over tid og ikke kun ut fra en kortsiktig vurdering av pris. I nær sammenheng med dette trekkes også frem behovet for langtidsengasjement for å utvikle tjenester slik at kommunene i større grad tar risiko med å kjøpe tjenester over tid, selv om de sosiale entreprenørene ikke er fullt ut profesjonaliserte eller økonomisk stabile (op.cit.: 117–119).

Eimhjellen & Loga (2017) undersøker samskaping forstått som en ny måte kommunen og frivillig sektor samarbeider på. De ser på utbredelse og hva slags type samskaping som foregår i kommunene. Et hovedfokus i samskapingsbegrepet er at det må tenkes nytt i velferdstjenesteproduksjonen og at ikke-offentlige aktører i vid forstand kan bidra til nytenkning og tjenesteleveranser. Dette krever at nye aktører skal trekkes inn i initieringsfasen, utformingen og implementering av velferdstjenester (op.cit.: 8, jf. også kapittel 2). Kartleggingen, som bygger på en survey blant 77 kommuner og 15 bydeler i Oslo, viste at nye samarbeidsrelasjoner utviklet de siste fem årene, var mest vanlige innenfor kultur (84 prosent), idrett (81 prosent), barn og ungdom (80 prosent) og inkludering og integrering (78 prosent), dernest kommer eldreomsorg (67 prosent) og helse (66 prosent) (Eimhjellen & Loga, 2017: 41). Videre fant de at det var mest vanlig at kommunen og frivillige sammen som både definerte innholdet og formålet i det konkrete samarbeidsprosjektet og når det gjaldt styring av prosessen i prosjektet (op.cit.: 50–51). Eimhjellen og Loga konkluderer med at såkalt likeverdig samskaping mellom frivillige og kommuner er mest utbredt blant

kommunene i utvalget. Likeverdig samskaping betyr at frivillige blir trukket tidlig inn i utformingsfasen og stiller på linje med andre aktører og bidrar til å finne løsninger på utfordringer og problemer (op.cit.: 54).

Et mye omtalt norsk eksempel på samskaping som omtales i ovennevnte rapport er «Med hjerte for Arendal» (MHFA), som er et fireårig samarbeidsprosjekt mellom kommunen, KS Agder og fem frivillige organisasjoner. Målet er å styrke samhandlingen mellom offentlig og frivillig sektor for å møte omsorgsutfordringer i Arendal. En evaluering av prosjektet beskriver sentrale erfaringer, blant annet disse (Guribye, 2016: iii–iv): en viktig faktor i organiseringen av samarbeidet er etableringen av tillitsbaserte nettverk og en nøytral tilrettelegger slik det brukes i fasiliteringen av næringsklynger. En utfordring kan være en grunnleggende skjev maktbalanse der frivilligheten er avhengig av kommunale tilskudd og velvilje, og der de ønsker å unngå å bli satt i en instrumentell rolle som utfører av kommunale lovpålagte oppgaver. Det blir videre fremhevet at det er viktig å skape møteplasser og at tillitsskapende arbeid er tidkrevende (se også kapittel 5). Et sentralt poeng som kan knyttes til utfordringen med skjev maktdeling er at frivilligheten ikke kan styres, men tilrettelegges for, noe som krever en såkalt tjenende ledelse og ikke tradisjonell styrende ledelse. Et case som ble belyst innenfor eldreomsorg var Senior ressurs der MHFA bidro til å utvikle et omfattende samarbeid over tid mellom et seniorsenter, tre frivillighetssentraler, kommunal frivillighetskoordinator, Mediekollektivet (elevbedrift), lokale skoler, barnehager og flere frivillige organisasjoner. Målet for prosjektet var at eldre kunne bo lengre og bedre i eget hjem, samt å gi brukerne medvirkning i planlegging og utvikling av tilbud (op.cit.: 58–59). Guribye konkluderer med at prosjektene: «.. kan ha bidratt til å heve livskvaliteten hos beboerne og forebygge ensomhet» (s.59). En annen viktig konklusjon med utgangspunkt i en mulig forventning om at Kommune 3.0 tilnærmingen skal kunne spare offentlig ressursbruk, er som følger:

«... rather than freeing municipal resources, the push towards Municipality 3.0 in fact seems to demand more municipal resources, warranting the development of expertise in network facilitation in addition to statutory welfare service production» (Guribye, 2018: 90).

Erfaringer fra utdanningsfeltet

Ser vi på sysselsetting innenfor utdanningsfeltet var andelen av totale årsverk i 2013 henholdsvis 5,8% for frivillig og 5,5% for privat sektor (Sivesind, 2016c: 31). Mye av denne sysselsettingen vil trolig gjelde grunnskoler og videregående utdanning der aktørene er innenfor friskoleloven. Vi finner i svært liten grad studier som gjengir erfaringer fra utdanningsfeltet som eksplisitt fokuserer

på samarbeid mellom kommunen og ikke-offentlige aktører. Heller ikke om vi ser på voksenopplæring som et mer spesifikt og relevant felt finner vi publikasjoner som omhandler dette. I en rapport om norskopplæring og samfunnsfag (innenfor introduksjonsloven) belyses imidlertid samarbeid mellom kommuner og ikke-offentlige aktører basert på en spørreundersøkelse til kommunale opplæringssteder og til et utvalg private tilbydere (Birkeland, Larsen & Lønvik, 2015). For norskopplæringen tilbyr kommune dette selv i 91% av tilfellene, gjennom interkommunalt samarbeid (5%), kjøp av tilbud fra andre kommuner (4%), mens i kun 3% av kommunene ble opplæringen satt ut til private tilbydere. Her skilles det imidlertid ikke nærmere mellom ulike typer private tilbydere. For opplæring i samfunnskunnskap var omfanget av opplæring gitt av private tilbydere enda lavere og utgjorde bare 2%. Funnene her trekker i samme retning som IMDi sin egen studie (IMDi, 2018), dvs. at samarbeidet er begrenset, men IMDi studien finner noe mer omfang av samarbeid enn i rapporten til Birkeland, Larsen og Lønvik (2015). I tilfeller der kommunen velger å kjøpe tjenesten fra private tilbydere oppgir informanter i studien (opplæringsansvarlige i kommunen) at kommunen gjør dette for å få best mulig kvalitet (Birkeland, Larsen & Lønvik, 2015). Studien ser også på hvilke andre aktører som er knyttet til opplæringen uten at de selv gir opplæring. Her er omfanget av slikt samarbeid for private aktører mer omfattende. 25% av kommunene oppgir samarbeid med næringliv og bedrifter, mens 24% oppgir samarbeid med frivillige organisasjoner. Informanter oppgir at for næringslivet dreier samarbeid seg om språkpraksisplasser (op.cit: 3–10). Studien gir ingen opplysninger om hva samarbeidet med frivillig organisasjoner består av. Sammenfatningsvis er det i en supplerende rolle til opplæringen i norsk og samfunnsfag at ikke-offentlige aktører har et visst omfang.

I en kunnskapsoppsummering om norskopplæring av voksne innvandrere blir det gitt en del konkrete eksempler på norskopplæring både i klasseroms-sammenheng og som språklæring på arbeidsplass (Randen, Monsen, Steien, Hagen & Pajero, 2018: 17–20). I presentasjonen av disse blir ikke samarbeid med ikke-offentlige aktører tematisert, men i noen av studiene de bygger på er frivillige og kommersielle aktører og samarbeid med kommunene omhandlet. En av disse er en følgeevaluering av prosjektet «Nordic-ID» fra sandaler til beksømsko (Halvorsen, Fondevik, Hareide & Anderson, 2017). Dette prosjektet har utgangspunktet i en modell utviklet av günderbedriftene Nordic House og Nordic Senter som bygger på en metode med intensiv kultur- og språkopplæring

(«kultur og språkbad») for europeiske arbeidsinnvandrere.¹⁰ I det foreliggende prosjektet (fra sandaler til beksømsko) er metoden forsøkt overført til opplæring av bosatte flyktninger. FoU prosjektet består av samarbeid mellom to kommuner, de to gründerne og to atfføringsbedrifter. Nordic House er godkjent av Kompetanse Norge som privat tilbyder av norsk og samfunnskunnskap. Følgevalueringen finner at manglende forankring av forsøket i kommunene førte til at man ikke evnet å få på plass kulturverter med ansvar for oppfølging av deltakere på fritiden i kommunene.

Eide, Homme, Karlsen & Lundberg (2017) studerer omsorgssektoren som integreringsarena og ulike tiltaks sammensetning av arbeidsorientering og opplæring i skole og dermed ulike grad av investering i humankapital (op.cit: 343–344). Selv om alle tiltakene baserte seg på et samspill mellom ulike opplæringsaktører, blant annet Folkeuniversitetet (ideell aktør) og involverer arbeidsplasser (kommunal helse- og omsorgssektor) så er ikke samarbeid mellom kommunen og ikke-offentlige aktører tematisert i denne artikkelen. Ryfylkemodellen er et forsøk med fireårig kvalifisering som helsefagarbeider for voksne innvandrere gjennomført ved Ryfylke læringscenter (et kommunalt læringscenter) og som startet opp i 2015. Modellen kombinerer praksis i helsefag med undervisning i norsk og programfag i hele kvalifiseringsperioden (Vedøy & Nødland, 2017: 5). I dette tiltaket har kommunen gjennom læringscenteret hatt en lokal entreprenørskapsrolle som har tilrettelagt for en gjensidig 'eksponering' mellom flyktninger og innvandrere på den ene siden og lokalsamfunnet på den andre som har bidratt positivt til integrering ifølge den foreliggende midtveisevalueringen:

«Som integreringstiltak har Ryfylkemodellen fungert godt. Den skaper kontakt på flere arenaer, skole, praksisplasser og gjennom møter med mennesker i lokalmiljøet. Den fungerer også myndiggjørende for alenemødre som får økte muligheter til å kunne følge opp egne barn. Ulike aktører i lokalmiljøet får også muligheten til å bli kjent med kandidatene på nye måter, og slik sett skaper den gode møter mellom bosatte flyktninger og lokale aktører» (op.cit: 55).

Vedøy & Nødland har heller ikke fokus på samarbeid med private aktører, men vi ser av sitatet at tiltaket kan skape grunnlag for samarbeid som også involverer frivillig sektor og sosiale entreprenører.

¹⁰ Ifølge Halvorsen, Fondevik, Hareide & Anderson 2017, har modellen hjulpet spansktalende arbeidsinnvandrere fra null kunnskap i norsk til ferdighetsnivået A2/B1. B1 er ferdighetsnivået noen arbeidsgivere krever for ansettelse og ligger over basisnivået A2 (op.cit.: 1, 13-14).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har laget et inspirasjonshefte om sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor der noen eksempler med relevans for utdanningsfeltet presenteres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). En av disse, 'Kjør for livet', retter seg mot barn og unge som faller utenfor skole, arbeid osv., og leverer fritidstilbud gjennom løpende driftsavtaler med kommuner der resultatene er avgjørende for om avtalene videreføres (op.cit.: 14). Målet for tiltaket er å øke skoledeltagelse og redusere frafall. Ifølge en resultatrapport fra FERD sosiale entreprenører var andelen av deltakerne som sto ett år lengre i utdanning 87%, sammenliknet med en referansegruppe som besto av barn og unge i barnevernstiltak (<https://ferd-sosent.no/2017/entreprenor/kjor-for-livet/>).¹¹ Inspirasjonsheftet gir flere eksempler på sosiale entreprenører også innenfor helse- og omsorgsfeltet og viser at kommunene i mange av disse tilfellene har en tilretteleggerrolle i samarbeidet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017: 13–15).

Oppsummering

- Samarbeidet med kommersielle aktører på velferdsområdet er økende, mens samarbeid med frivillige organisasjoner har stagnert.
- Samarbeidsbegrepet rommer i praksis en mulig spenning mellom mer konkurranseinspirerte 'samarbeidsformer' gjennom anbudsutsetting og kontrakter av kort varighet på den ene siden, og mer langsiktige avtalebaserte ordninger på den andre siden. Kommunene i Norge har handlingsrom mht. utformingen av et slikt samarbeid, men det begrenses også av konkurranseregler som følger av EU lovgivning og EØS deltakelse.
- Tidsfaktoren blir fremhevet på tvers av felt som viktig: utvikling av tillit mellom ulike aktører og arbeid med kvalitet er tidkrevende og fordrer kommunikasjon og koordinering. Det å ha koordinatorene i kommunen med ansvar for samhandling med kommersielle og ideelle aktører synes å være en viktig faktor for å sikre kontinuitet i arbeidet og sikre en god dialog.

¹¹ Det vises både på denne nettsiden og på Kjør for livet sin egen nettside <http://www.kjorforlivet.no/> til Det Norske Veritas GL for utarbeidelse av indikator og dokumentasjon på resultater, men uten at kilde er oppgitt eller er tilgjengelig. På nettsiden oppgis også at kommunene får 7 kroner igjen for hver krone de investerer og at nettogevinst for hver deltaker er 1,8 millioner kroner.

- Behovet for arenaer og møteplasser er sentralt både for deltakere i tiltak og for aktører som skal levere og samarbeide om tilbud. Kommunen har en avgjørende rolle i den sammenheng og kan utforme denne i spennet fra tilrettelegger for langsiktig samskaping med ikke-offentlige aktører til en mer hierarkisk styrende og instrumentell tilnærming til frivillig og privat sektor.
- På alle områdene vi har sett på og med konkrete eksempler, trekkes betydningen av en-til-en kontakt over tid frem som en positiv faktor som bidrar til gode resultater. Dette kan gjelde for besøksvenner i eldreomsorgen, flyktningevenner og guider innenfor integreringsarbeid, mentorer i arbeidsliv og utdanning for de som faller utenfor. En slik kvalitet kan leveres av kommunen, frivillige og kommersielle aktører, men i den grad frivillige kan og ønsker å utføre slikt arbeid, kan de sies å ha et 'komparativt fortrinn' i. Dette aktualiseres av at offentlige budsjetter kan bli strammere fremover.
- I gjennomgangen av erfaringer på området finner vi at selv om samarbeid med ideelle, frivillige og kommersielle aktører er berørt, handler de i liten grad om hva det er i et slikt samarbeid som gjør at en får et bedre utfall for deltakere eller bedre kvalitet i tilbudet. Vi mangler fortsatt kunnskap om hvorfor 1+1+1 kan bli mer enn 3.

5. Samarbeid med ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet

I dette kapitlet vil vi diskutere problemstillinger knyttet til hva kommuner og ikke-offentlige aktører samarbeider om, samt merverdi og hvorvidt ordningen egner seg for privat tjenesteproduksjon.

Hvem samarbeider man med?

Ordningsen med introduksjonsprogrammet gir som tidligere nevnt kommunene stor frihet med hensyn til hvilke ikke-offentlige aktører man samarbeider med, hva man samarbeider om, og hvordan dette samarbeidet er innrettet. Samarbeidspartnere vi har funnet i vår undersøkelse inkluderer kommersielle selskaper av ulik størrelse, helt eller delvis kommunalt eide kommersielle selskaper, sosiale entreprenører og ideelle/frivillige organisasjoner av ulik størrelse (se figur 1 i kapittel 2). Vår undersøkelse dekker dermed de viktigste typene ikke-offentlige aktører. I noen tilfeller er grenseoppgangene mellom typen av aktører relativt flytende. For eksempel er Notodden Frivilligsentral drevet av kommunen; en av de sosiale entreprenørskapsbedriftene er drevet av en frivillig organisasjon; en del kommersielle selskaper er helt eller delvis eid av kommunen; og i én av kommunene var man i NAV veldig tydelige på at man også betraktet den kommunale voksenopplæringen som en ekstern leverandør av tjenester. I tabell 3 illustrerer vi eksempler på nåværende eller tidligere samarbeid med ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet i kommunene som inngår i undersøkelsen.

Tabell 3: Eksempler på nåværende eller tidligere samarbeid med ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet i kommunene i undersøkelsen

Form for samarbeid	Kommersielle aktører	Helt/delvis offentlig eide kommersielle aktører	Sosiale entreprenører	Frivillige/Ideelle aktører
Leveranse av deler av lovpålagt tilbud på kontrakt/anbud	Tromsø (VINN) Arendal (A2B) Bergen (Hero kompetanse) Samtlige kommuner (språkpraksis eller praksisplasser)	Tromsø (Ressurs) Sandefjord (Fønix) Arendal (Durapart) Bergen (A2G)	Sandefjord (Vintage baby, NewUse) Arendal (Gateentreprenørene) Volda (Kimen) (avsluttet i 2017)	Bergen (Caritas) Tromsø (Røde Kors, Tromsø Idrettsråd) Arendal (Kirkens Bymisjon, mange friville organisasjoner) Volda (Folkeuniversitetet)
Supplement til det lovpålagte tilbudet				Arendal (Røde Kors, KIA) Sandefjord (Sanitetskvinnene, Frivilligsentralen) Tromsø (Røde Kors, Kirkens bymisjon) Bergen (Røde Kors) Notodden (Frivilligsentralen)

Hva samarbeider man om?

Samarbeidet dreier seg om både obligatoriske deler av introduksjonsprogrammet og supplement til dette. I hovedtrekk finner vi at samtlige aktørtyper er involvert i leveranser av lovpålagt tilbud. Introduksjonsloven gir kommunene plikt til å tilby obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne flyktninger, samtidig som at man åpner for en mer arbeidsrettet opplæring ved behov. Av våre case-kommuner er det kun Sandefjord som har valgt å sette bort norskopplæringsarbeidet i sin helhet – først til en ideell organisasjon (Folkeuniversitetet), og deretter til en kommersiell aktør (Fønix) der kommunen er hovedeier. I noen tilfeller har man i andre kommuner også inngått samarbeid med frivillige/ideelle organisasjoner for å overholde kravet om antall timer norskundervisning i introduksjonsprogrammet. I Bergen kommune la man for eksempel ut anbud på leksehjelp fordi de som gikk på grunnskole for voksne hadde for få timer i forhold til lovkravet. Anbudet ble vunnet av Caritas, som dermed tilbyr leksehjelp som en obligatorisk del av programmet. Tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er også et obligatorisk hovedelement i introduksjonsprogrammet, selv om loven ikke regulerer nærmere hvordan dette skal gjennomføres eller hvilken form og hvilket omfang slike tiltak skal ha (Barne- Likestillings og Inkluderingsdepartementet, 2015). Loven åpner dermed for å legge inn ulike former

for arbeid. Også læreplanen åpner for at opplæringen kan foregå helt eller delvis på en praksisplass eller deltakerens arbeidsplass, avhengig av deltakerens behov (VOX, 2015). På denne bakgrunnen benytter kommunene seg av tiltak som språkpraksis, arbeidspraksis, lønnstilskudd og kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring, i samarbeid med hele flaten av ikke-offentlige aktører.

Her finner vi det mest utstrakte samarbeidet med arbeids- og inkluderingsbedrifter. Enkelte kommuner har «outsourcet» hele arbeidet med å rekruttere bedrifter til arbeids- og språkpraksis til ikke-offentlige aktører med ekspertise i rekruttering og arbeidsmarked. Det lages også anbudskonkurranser om informasjonsarbeid, ferieprogram og ulike arbeidslivsrelaterte kurs som ofte er tilpasset spesifikke grupper. I noen tilfeller har det også vært anbudsrunder om de nå obligatoriske kursene i International Child Development Programmet (ICDP)-veiledning.

Noe av samarbeidet om obligatoriske deler av introduksjonskurset involverer ikke nødvendigvis økonomiske utgifter for kommunen. Dette gjelder for eksempel samarbeid med bedrifter om språk- og arbeidspraksisplasser. Som tidligere nevnt, kan dette samarbeidet også gå via en arbeids- og inkluderingsbedrift. Det har også lenge vært samarbeid med frivillige organisasjoner om språkpraksis (Kavli et al., 2007; Guribye, 2017). Arendal kommune har en variant med et utbredt samarbeid med frivillig sektor om det man har valgt å kalle *samfunnspraksis*, det vil si praksisopphold i frivillige organisasjoner på lik linje med praksisopphold i arbeidslivet.

Utover disse formene for samarbeid om det de ulike kommunene velger å legge inn som obligatoriske deler av introduksjonsprogrammet, samarbeider man også med frivillige og ideelle organisasjoner om ulike *supplement* til dette tilbudet (Guribye, 2017). Dette omfatter bl.a. leksehjelp, språkkafé, kvinne- og mannsgrupper, flyktningsguide og alminnelig sivilsamfunnsdeltakelse som skal fremme nettverksbygging og inkludering i lokalsamfunnet. Her kan det være flytende overganger i den forstand at det som regnes som et supplement i noen kommuner, inngår som en del av de obligatoriske delene av introduksjonsprogrammet i andre kommuner og legges ut på anbud. Ettersom supplement til lovpålagte tjenester gjerne utføres uten vederlag er det naturlig at det er frivillige og ideelle organisasjoner som dominerer.

Hvilken merverdi gir samarbeidet med ikke-offentlige aktører?

Kommunene oppgir sammensatte grunner til at de velger å samarbeide med ikke-offentlige aktører. Dette inkluderer:

- Krav om helårstilbud
- Behov for ekspertise om arbeidsmarkedet (arbeidsretting)
- Større fleksibilitet og innovasjonsvilje
- Målrettede tilbud til spesifikke grupper
- Nettverksbygging og uformelle læringsarenaer
- Forankring i strategier og planverk

Ulike ikke-offentlige aktører kan på ulike måter tilføre noe i kvalifisering av nyankomne flyktninger som kommunen ikke har mulighet, kompetanse eller kapasitet til å tilby. Noe handler om særtrekk ved ikke-offentlige aktører og deres handlingsrom, mens andre tilbud kunne kommunen ha valgt å utvikle selv dersom de ikke hadde lagt dette ut på anbud til ikke-offentlige aktører.

Det følger av introduksjonsloven § 4 annet ledd at programmet skal være helårlig, og gå over 47 uker av året. Dette kravet har kommunene i praksis hatt store problemer med å fylle. En brukerundersøkelse gjennomført av Rambøll (2011) viste at kun halvparten av kommunene i undersøkelsen den gang oppfylte dette kravet. Variasjoner i det lokale kurstilbudet, og hvordan dette passer til deltakergruppen, er med på å skape utfordringer for kommunene i denne sammenhengen (Djuve & Kavli, 2015). Situasjonen fordrer kreativitet, og flere kommuner i vår undersøkelse bruker ikke-offentlige aktører for å kunne oppfylle dette kravet om helårstilbud. Dette ble også tematisert i workshopen prosjektgruppen arrangerte i mai 2019. KS har lenge vært opptatt av dette (se f.eks. Gran og Scoufia 2018: 146). Anbudsprosessen gjør at man kan stille krav til private aktører om dette når den ønskede tjenesten skal tilbys, her eksemplifisert med en kommentar fra en kommunalt ansatt:

Det er jo sånn at det kan legges mye krav i de anbudene. Det som har vært en fordel er jo det at [en ansatt i kommunen] har jobbet et helt år med å tette når skolen har ferie i fire uker og åtte uker. Da har vi en kjempeutfordring. Det som vi har klart i anbudene er at vi har klart å strekke de ut helt ut til 1.juli og gjerne første uken i juli også. Der kan vi stille krav at kurset kan gå. Norsken følger ikke med. Det er en fordel med private aktører at vi kan stille større krav.

En annen oppgitt hovedårsak til samarbeid med kommersielle aktører er at introduksjonsprogrammet skal kvalifisere til arbeid. Mens noen kommuner var opptatt av å bygge opp kompetanse om arbeidsmarked, rekruttering og så videre på egen hånd, så andre kommuner et behov for å involvere ekstern ekspertise i dette arbeidet. I en kommune forklarte man for eksempel at:

«Vi er ikke eksperter på næringslivet her i [navn på kommune] sant, vi er ikke de som er dyktige på oppfølging av arbeidsgiver innenfor de ulike bransjene, hva er det de etterspør osv. Supported employment var jo en av de metodiske tilnærmingene som var årsaken til at vi i det hele tatt nærmet oss [kommersiell aktør], og der har vi ikke vært, sant. Så det å også anerkjenne hva man ikke har kompetanse på selv og hvilken kompetanse man har behov for å hente inn, uavhengig om det er private eller frivillige».

Erfaring med arbeids- og inkluderingsbedrifters kompetanse i andre deler av tiltaksapparatet kan også bidra til å gi disse en inngang i introduksjonsprogrammet. Ett av de kommunalt eide selskapene mente at de fikk levere tiltak i introduksjonsprogrammet på grunn av at kommunen så at de hadde mange lignende tiltak for NAV fylke. Samtidig vurderer flere kommuner det slik at ikke-offentlige aktører kan være mer *fleksible* enn kommunen. Som en ansatt i en kommune ordla seg:

«Det er kanskje et stort pluss i forhold til private, ting går forttere her rett og slett. Man er mer fleksibel enn det offentlige er, sånn at har man en ide, noe man har lyst å prøve å få til så er det mye lettere å få det fort i gang enn å skulle foreslå det i de kommunale rammene faktisk».

Dette er knyttet til en oppfattelse i flyktningetjenesten av at ikke-offentlige aktører kan være mer innovasjonsvillige enn kommunen selv, inkludert den offentlige voksenopplæringen. Manglende tro på intern innovasjonsvilje kan henge sammen med manglende felles målforståelse.

Voksenopplæring og flyktningetjenesten måles på ulikt vis. Kompetanse Norge har poengtert at norskopplæringen måles i utgangspunktet på hvor mange som oppnår nivå A2 eller høyere på norskprøvene (VOX, 2015), mens NAV og flyktningetjenesten måles på å få flest mulig av deltakerne ut i arbeid. I utgangspunktet skal det sistnevnte målet være på hvor mange av deltakerne som kommer ut i arbeid *eller videre utdanning*, men undersøkelsen vår forsterker inntrykket av at NAV i mange kommuner primært har fokus på arbeidsdelen av dette. Det er heller ingen tvil om at det også er sterk innovasjonsvilje i voksenopplæringene, noe som tydeliggjøres i mangfoldet av innovative KUM-prosjekter.¹²

Dette med fleksibilitet hos ikke-offentlige aktører ble imidlertid vurdert av alle parter som en ressurs i forbindelse med flyktningkrisen da kommunal kapasitet var mindre og det var stort

¹² Kommunale utviklingsmidler (KUM) er en tilskuddordning som har vært forvaltet av IMDi siden 2013. Tilskuddsordningen har som mål å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid og bidra til kunnskaps- og metodeutvikling. Ordningen skiftet i 2019 navn til Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak (TUKI).

behov for å involvere aktører som kunne «snu seg rundt» og involvere seg raskt. En ansatt i en av kommunene beskriver det slik:

«Det vil jeg jo si ja, rask oppbygging og rask nedbygging. Vi har jo skrevet i kontraktene at det er et krav at man må være fleksibel i forhold til antall. Sånn som det ene tiltaket eller ressursgruppen som sånn sett ikke er et tiltak i seg selv, men det er morsmålsstøtte som vi bruker inn i alle de andre tiltakene sånn at vi kan starte så tidlig. Så ligger det jo også at de må være forberedt på at språkene endrer seg ut ifra hva vi bosetter osv. Skulle vi hatt ansatte tolker i kommunen som blir overtallig fordi et språk forsvinner for en periode osv., så er det langt tyngre prosesser. (...) Det offentlige er ikke så fleksibelt, det tror jeg ikke nei.»

Selv om flyktningkrisen internasjonalt på ingen måte er over, har antallet asylsøkere i Norge blitt betydelig redusert, noe som også medfører at mange kommuner nå nedjusterer behovet for å involvere ikke-offentlige aktører. Dette handler også i stor grad om økonomi. Nedgangen i antallet flyktninger som skal bosettes har ført til at flere av kommunene i vår undersøkelse uttrykte at de nå er i en fase hvor de har fokus på å ta tilbake tiltak. Det ble presisert av en av kommunene at dette ikke handler om at tiltakene har vært dårlig driftet av ikke-offentlige aktører, men handler om kommunens økonomiske rammer.

Noen kommuner trakk også frem en annen type fleksibilitet hos sosiale entreprenører og frivillige/ideelle organisasjoner som en styrke, en fleksibilitet knyttet til å ha muligheten til å legge større vekt på det sosiale enn inntjening. I en kommune trakk man frem at disse aktørene har:

«en fleksibilitet kanskje i forhold til det å kunne kartlegge, gjøre individuelle avtaler... hm... tilrettelegge på en måte som en vanlig bedrift ikke kan gjøre fordi den er avhengig av å produsere for å få inn økonomi i bedriften».

Flere kommunalt ansatte trakk fram den fleksibiliteten sosiale entreprenører og frivillige/ideelle organisasjoner har, men også den metodikken de jobber ut fra, som ideell for deltakere som står langt fra arbeidslivet. Som en ansatt i kommunen sa:

«Og det vi har erfart flere ganger er jo at vi plasserer kanskje folk der som vi tenker har store utfordringer. Så kommer de inn der og så får de tilbakemelding fra arbeidsgiver at hun eller han er flink til det og det og det, som kanskje vi ikke har visst fra før av. Det har jo styrket de veldig. Jeg har akkurat hatt en der nå hvor han ble testet ut innenfor mange forskjellige fagfelt og det er ganske mange ting han er dyktige på i praktiske fag. Det er noe man ikke kan oppdage når man sitter i en samtale her på NAV. Så det ser vi på som et viktig verktøy da. De tilbakemeldingene vi får det hjelper jo oss på NAV når vi skal anbefale dem videre. Det som også er viktig er at de får en attest. De får en referanse et sted og du kan de og de arbeidsoppgavene. Det er kjempeviktig når de skal videre. Så vi kunne hatt enda flere sånne sosiale entreprenører innenfor enda flere fagfelt.»

Også sosiale entreprenører selv opplever at den måten de jobber på egner seg godt for både fagopplæring og norskopplæring for de som har lite skolegang fra hjemlandet. En aktør mente at de oppnådde resultater for denne gruppen som ikke har vært vanlig å oppnå tidligere: «og så er det to stykker i klassen som har fått jobb nå, og det har jo ikke skjedd før på det lave nivået».

I en av kommunene hvor man i mindre grad samarbeider med ikke-offentlige aktører for tiden, er man tydelige på at man i kommunen ikke opplever at man har et godt nok tilbud til flyktninger med lav progresjon, og at sosiale entreprenører antageligvis ville kunne oppnå bedre resultater med gruppen:

«Men vi er nok ofte tilbake der at vi ikke gjør det riktig. Det er noen som ikke lærer norsk. Vi er på leting etter innspill på dette med de med svak progresjon [...] Vi må ha mer fokus på de framover for målkravene blir jo bare høyere og høyere, mens du får svakere og svakere deltakere. Sosiale entreprenører er nok helt ideelle for denne gruppen. Det er så viktig å finne oppgaver som gir mestring og som er meningsfulle, som ikke er skolepregede. Det er for lang vei ut til det private næringslivet. Det er sjelden det lykkes. Så må jo kommunen stille opp mer med å tilby aktiviteter for den gruppen. En nøkkel er sosialt entreprenørskap som kan gi de en meningsfull hverdag. Det er viktig for de det gjelder».

Jevnt over ble det trukket frem at ikke-offentlige aktører ofte har mer fleksibilitet og kapasitet til å tilrettelegge for gode, tilpassede tilbud ovenfor grupper av flyktninger med spesifikke behov, ofte i samarbeid med voksenopplæring eller læringscenter. Dette samsvarer godt med litteraturstudien i kapittel 4. Et annet moment som ble trukket fram som en merverdi ved bruk av ikke-offentlige aktører i alle case-kommunene handler om det noen av disse aktørene tilbyr som et supplement til introduksjonsprogrammet, det være seg både språktrening, nettverksbygging og inkludering i lokalsamfunnet. Frivillige aktører tilbyr ofte uformelle møteplasser hvor man gjennom møte med norske kan få kjennskap til uskrevene regler, bruke det norske språket, blir kjent med kulturen, få venner og få lov til å bidra selv. Selv om dette ofte er et supplement til introduksjonsprogrammet, og i varierende grad noe flyktningetjenesten betaler for, omhandler det i realiteten en av de to målsetningene med programmet: å styrke nyankomne innvandreres deltakelse i samfunnsliv. En ansatt i flyktningetjenesten uttrykte det slik:

«Vi er jo totalt avhengige av frivilligheten. Vi hadde ikke fått ting til å fungere, hadde det ikke vært for alt det som finnes her i byen. Jeg tenker på deltakere som sendes som frivillige til ...[lokale kulturarrangement], så det er jo ikke et samarbeid vi har formelt med de, men det er jo fantastisk for deltakerne for å bygge nettverk.»

Ansatte i frivillige organisasjoner fremhever fordelene ved at deres møteplasser er uformelle og gir deltakerne mulighet til å få et innblikk i norsk kultur og hverdagsliv. En aktør beskrev dette som at

de skaper «en arena hvor det ikke er sånne voldsomme ambisjoner, men store ambisjoner allikevel». Møteplassene kan gi mulighet til å snakke norsk og lære alt fra «hvordan man skal vaske ullklær med Milo» til «kvinneres posisjon og rettigheter».

Frivillige organisasjoner fremhever også at det blir enklere for deltakere å komme når det er mer uforpliktende, og det blir enklere å rekruttere frivillige når det ikke kreves spesialkompetanse for å bidra:

“Før hadde vi norskkurs med påmelding og faste grupper, men det sluttet vi med etter at vi så at veldig mange ikke hadde kapasitet til å komme når de var påmeldt alltid, og at tidspunktet ikke passet lenge, og at det rett og slett var vanskelig å forutsi når de kunne. Så da startet vi heller med åpen drop-in og sluttet med fokus på skrift i det hele tatt i norsktreningen. Det skal kun være muntlig. Det var også etter tilbakemeldinger fra deltagere som mener at de får grammatikken og teorien på [voksenopplæringen], men de trenger å prate norsk. Så det er bare det vi gjør nå og det har funket veldig fint. Da trenger jeg heller ikke rekruttere frivillige som er norsklærere. Da kan hvem som helst være norsktrener fordi man trenger ikke å kunne alt om leddsetninger og slikt for å kunne prate norsk.»

Dette med at frivillige aktører tilbyr møteplasser hvor deltakerne kan bli kjent med norske, og få bistand til praktiske gjøremål og lære mer om det norske samfunnet er også noe flere deltakere trekker fram som positivt. I tillegg er det flere deltakere som forteller om fordeler ved å bruke frivillige aktiviteter som språktreningsarena.

“A: Det kommer an på deltakere. Hvis deltakere vil lære språk kan introduksjonsprogrammet sende han til en sosial organisasjon som [navn på frivillig organisasjon], hvor de ansatte har tid til å snakke og lyst til å snakke.»

B: På Røde Kors diskuterer vi forskjellige tema om språket. Egentlig var jeg veldig fornøyd. De forklarer veldig sakte og tydelig. Hvis man går på [navn på frivillig organisasjon] kan man lære norsk på egenhånd.»

Selv om mange av de deltakerne vi snakket med hadde god erfaring med å lære norsk gjennom aktiviteter i frivillig regi, oppga flere ansatte i kommunen og ansatte i frivillige organisasjoner at det kan være en utfordring å få folk til å komme. Skal deltakerne i introduksjonsprogrammet få utnyttet det læringspotensialet som ligger i å delta i frivillige organisasjoner, krever dette en tydelig strategi fra kommunen. Dette samsvarer også med funnene i litteraturstudien i kapittel 4, hvor behovet for at kommunen tilrettelegger for frivilligheten understrekes. Det å sette opp lapper på en informasjonstavle i lokalene til voksenopplæringen eller flyktningetjenesten, er sjelden tilstrekkelig. I tillegg til informasjon om arrangementer, og hva det kan gi av læring, understreket både ansatte i offentlig, frivillig og privat sektor hvor viktig en-til-en samtalen er for å informere og oppfordre

deltakere til å være med på ulike aktiviteter. En ansatt i en sosial entreprenørbedrift fortalte om sine erfaringer slik:

«Min erfaring rundt det her sånn er jo at det.. de jeg bruker tid på å forklare hva det her er og hvor folk skal gå, da kommer de. Jeg har ikke nødvendigvis tro på at man skal gi straff eller premie for å komme seg videre en plass. Jeg tror at hvis vi som jobber med de menneskene klarer å prate sammen når det skal være arrangementer, og at det ikke er alt for mange arrangementer som blir kjørt over alt, over hele sentrum, i alle organisasjoner og frivillige og som holder på der. For at noen ganger så skjer det litt for mye.»

Samarbeid kan også være forankret i kommunale strategier og politiske prosesser, for eksempel et ønske i politisk eller administrativ ledelse om mer samarbeid med ikke-offentlige aktører, eller med egne kommunalt eide foretak. I en av kommunene har man for eksempel inngått i en 5 års avtale med et slikt foretak. Blant ansatte i flyktingtjenesten tolkes dette som en politisk beslutning som er knyttet til at kommunen står som eier av selskapet. Slik de har oppfattet det, har det vært lite diskusjon om andre alternativ. I Arendal er samarbeidet med frivillige/ideelle organisasjoner og sosiale entreprenører forankret i kommunens (og de sentrale myndighetenes) langsiktige satsing på samskaping gjennom utviklingen av det nasjonale pilotprosjektet Med hjerte for Arendal (Guribye, 2016; 2018). Dette er en paraply for samarbeid mellom kommunen og over hundre lag og foreninger som er utviklet i nært samarbeid med forskningsmiljøer. Med kommunale utviklingsmidler (KUM) fra IMDi tilpasset man i neste omgang denne tilnærmingen til Arendal voksenopplæring (Guribye, 2017). Man har der fått en fast ansatt *samfunnskontakt* som fungerer som et knutepunkt mellom voksenopplæringen og det øvrige samfunnet. Dette arbeidet er basert på systematisk utviklet samskapingsmetodikk med konkrete grep for å etablere gjensidig tillit og nettverk mellom kommune og sivilsamfunnsaktører, tjenende ledelse som grunnprinsipp, og en modell basert på komplementær ressursinnsats mellom aktørene.

Selv om man i Notodden kommune ikke involverer ikke-offentlige aktører i de obligatoriske delene av introduksjonsprogrammet, har man over tid jobbet målrettet mot å etablere nært samarbeid med lokalsamfunnet for å fremme nettverksbygging, gjensidig engasjement og inkludering (Guribye, 2017b). Dette var tidligere forankret i kommunens Brobygggersamarbeid som hadde fokus på gjensidig forpliktende samarbeid, brukerinvolvering, bindeledd mellom tjenestene og kobling mellom behandling og opplæring/arbeid/aktivitet. Samtidig har man blant annet sørget for å samlokalisere Frivilligsentralen med voksenopplæringen, noe som gir grobunn for et helhetlig samspill med lokalsamfunnet.

Det må også nevnes at ikke-offentlige aktører også kan ha solid forankring av sin egen vilje

til samarbeid med kommunen om introduksjonsprogrammet. I Bergen har man for eksempel et omfattende samarbeid med Bergens Næringsråd om formidling av praksisplasser. Næringsrådet har over 1500 medlemsbedrifter og representerer i overkant av 120 000 arbeidstakere. For ti år siden opprettet man ressursgruppen Mangfold og inkludering som har som mål å bryte ned barrierer og gjøre Bergen til landets mest inkluderende by. Næringsrådet arrangerer blant annet et internasjonalt karrieretorg for å koble arbeidssøkende innvandre til potensielle arbeidsgivere, gjennomfører kartlegginger blant egne medlemmer og utvikler mentorprogrammer for innvandrere. Samarbeidet med kommunen om praksisplasser hos sine medlemmer utgjør altså bare en del av en større strategisk virksomhet innenfor næringsrådet.¹³

Egner introduksjonsordningen seg for ikke-offentlig tjenesteproduksjon?

Undersøkelsen vår gir inntrykk av at tilgangen til ikke-offentlige aktører på markedet varierer i ulike deler av landet. Dette vil si at mens større kommuner har tilgang til et mangfold av aktører med god erfaring fra arbeid med flyktninger, er det langt færre slike aktører tilgjengelig i mindre kommuner. Spesielt er tilgangen til kommersielle aktører begrenset. Deltakerne på workshopen vi arrangerte trakk frem ulike mulige årsaker til at det er få kommersielle aktører på integreringsfeltet i dag. En viktig grunn kan være at introduksjonsordningen er et relativt lite fagområde. Dette ser vi tydelig om vi sammenligner antall programdeltakere med antall brukere i et av feltene vi gikk gjennom i kapittel 4. Mens det nasjonalt var rundt 29 000 programdeltakere i 2017¹⁴ var det over 280 000 brukere av omsorgstjenester.¹⁵ Som vår komparative analyse har vist, er det også på omsorgsområdet begrenset med privat tjenesteproduksjon, selv om «markedet» grovt sagt kan sies å være rundt 10 ganger så stort. På enkeltkommunenivå vil markedet ofte være svært lite. Kommunesammenslåingsprosessen kan nok noen steder skape større marked, men i mange kommuner det vil fremdeles ikke være attraktivt for kommersielle aktører å etablere seg, og det er grunn til å forvente at tilgangen på slike aktører fortsatt vil variere geografisk.

¹³ Kilde: <https://www.bergen-chamber.no/nyheter/siste-nytt/2018/09/fra-flyktning-til-ressurs/>

¹⁴ Tall hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/deltagere-introprogram>

¹⁵ Tall hentet fra <https://www.ssb.no/pleie/>

Myndighetene vurderer imidlertid å endre forskrift om arbeidsmarkedstiltak på en måte som vil åpne for at flere kan få inntektssikring fra NAV under utdanning (jf. Arbeids- og sosialdepartementet 2019, se også høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet 2019 om finansiering av livsopphold i grunnskole og videregående opplæring). Et forslag i høringsnotatet er å «endre reglene for hvem som kan innvilges lengre opplæringsløp» (Arbeids- og sosialdepartementet 2019: 6). I workshopen ble det påpekt at det kan bety at aktører som driver et tiltak for flyktninger også kan tilby slike tiltak for andre målgrupper. Det kan gi dem som leverer tjenester større kundegrunnlag og slik utvide markedet for ikke-offentlige leverandører. I intervjuene fremkommer det noen eksempler på at kommersielle aktører som har jobbet på eller i nærheten av integreringsfeltet gradvis har utvidet sine tjenester til å dekke introduksjonsordningen, og enkelte informanter mener å se at flere slike aktører viser interesse for anbudsutlysninger. Andre grunner til at det er få kommersielle aktører på integreringsfeltet kan ifølge innspill på workshop være at få kommuner har en offensiv politikk for dette. Rettigheter for ansatte kan også gjøre det utfordrende å gå fra kommunal til privat drift. Også tilgangen til sosiale entreprenører er ulik i ulike deler av landet. Fra surveydata om sosiale entreprenører i Norge (Eimhjellen og Loga, 2016) finner vi at et stort flertall av sosiale entreprenører i Norge, og blant de som arbeider med integrering og mangfold spesielt befinner seg i Oslo og ellers i de større byene i Norge. Utbredelsen av aktuelle eksisterende sosiale entreprenører for eventuelle bidrag inn i introduksjonsprogrammet vil derfor være størst i de større kommunene i Norge, selv om det også finnes eksempler i flere mindre kommuner. Enkelte større, nasjonale/nordiske aktører arbeider riktignok aktivt med å komme inn i markeder der det er mindre konkurranse. Men når noen kommuner har valgt å ikke samarbeide med eller redusere samarbeid med kommersielle bedrifter og sosiale entreprenører som leverandører av tjenester inn i introduksjonsprogrammet, ser dette ut til å ha lite å gjøre med tilgang til aktører.

I en av kommunene blir det for eksempel pekt på at ulike tanke sett hos kommersielle og offentlige aktører skaper utfordringer for samarbeid. Integrering og sysselsetting av innvandrere kan være en langsom prosess der innsats kanskje ikke gir uttelling før om 10 år. Kanskje har derfor kommuner en annen motivasjon for å lykkes enn kommersielle aktører, siden det er kommuner som vil sitte igjen med «regningen» om man ikke lykkes og deltakere blir avhengig av sosialstøtte. Kommersielle aktører har muligens en for kort tidshorisont om fokuset er på plusstall på bunnlinja om et år. En ansatt i en kommune hevdet at «*Det ligger en annen motivasjon for å lykkes med jobben i kommunen*».

I samarbeid med en aktør som er avhengig av inntekter og har en profittankegang blir det også behov for strengere og formaliserte avtaler om levering, ansvar for, og pris på tjenester. Dette gjelder også aktører som offentlig eide aksjeselskaper. Kommunen oppsummerte dilemmaet slik:

«Det er et veldig stort potensial i å jobbe tettere med både offentlige og private arbeidsgivere, men det krever strengere rutiner og formalisering [...] I det øyeblikket du setter en pris på en tjeneste så hindrer du mye samarbeid og det å se ting i sammenheng».

Det at kommunen sitter med hovedansvaret for levering av tjenester blir sett på som en fordel av flere grunner. Det blir blant annet pekt på at kommunen da bygger kompetanse internt, at det er de som kjenner den enkelte deltaker best, og at flere ulike kommunale aktører allerede er involvert, noe som igjen fordrer en kommunal styring.

«Kommunen er navet og kjernen som holder i trådene. Det er lettere å aktivere hele kommunen om det ligger i kommunen siden så mange kommunale virksomheter er involvert».

Angående pris på tjenester ble det i en kommune hevdet at tjenestene som kommersielle aktører kan levere vil være dyrere enn kommunens, siden de skal ha egenkapital og profitt. Med en begrenset kommuneøkonomi blir det gjerne for dyrt. Med fokus på profitt ble det også stilt spørsmål ved om kommersielle aktører er mer opptatt av fortjeneste og mindre opptatt av den enkeltes arbeidsvilkår. Det ligger her en skepsis mot å kjøpe inn tjenester, for eksempel norskopplæring, fra kommersielle aktører. Dette knyttes også til kvalitet på tjenester der det ble pekt på at kommersielle aktører gjerne ikke har fullgod oversikt over hvilke krav som må oppfylles for å få kurs og opplæringer godkjent. Også ivaretagelse av brukerperspektivet ble brukt som et argument mot å involvere kommersielle aktører – at kommersielle aktører ikke ville kunne ivareta dette bedre enn kommunen.

Også i en annen kommune som i mindre grad benytter kommersielle aktører, ble det pekt på forskjeller i aktørers motivasjon for å lykkes i arbeidet med integreringen og sysselsettingen av deltakere i introduksjonsprogrammet.

«Introduksjonsprogrammet er jo en kommunal oppgave, så det må jo være kommunen som har kontrollen på det. Det går jo an å kjøpe norskopplæring fra [privat aktør], men fordelene med at kommunen har ansvaret er at kommunen er ansvarlig for deltakerne resten av livet. Kommunen har et sterkt mål om å få deltakerne til å lykkes. Kommuner har kanskje større motivasjon».

I tillegg ble det også i en kommune pekt på kommunens behov for kontroll og oversikt, og at samarbeid med kommersielle aktører krever at kommunen må følge opp at ting blir gjort skikkelig, som igjen fører til mye møtevirksomhet og overlapping.

Oppsummering

- Samarbeidspartnere inkluderer kommersielle selskaper, helt eller delvis kommunalt eide selskaper, sosiale entreprenører og ideelle/frivillige organisasjoner. Grenseoppgangen mellom typen av aktører kan i flere tilfeller være flytende.
- Kun en kommune i vår undersøkelse har valgt å la et kommunalt eid privat selskap stå for all norskopplæring mens flere kommuner lar frivillige organisasjoner bidra i norskundervisning. For tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er kommunalt eid privat selskap viktige leverandører. Eksempel på supplementstjenester fra frivillige og ideelle organisasjoner er leksehjelp, språkkafé, kvinne- og mannsgupper, flyktingguide og alminnelig sivilsamfunnsdeltakelse.
- Flere kommuner benytter ikke-offentlige aktører for å fylle skolens ferieuken, og dermed bidra til at kommunen ivaretar deltakernes lovfestede rettigheter om et helårlig kvalifiseringsprogram.
- Kommersielle aktører har ideelt sett utfyllende kompetanse om lokalt næringsliv. Bruk av kommersielle aktører som leverandører i introduksjonsprogrammet kan dermed føre til at programmet blir mer arbeidsrettet og at deltakerne lærer mer fagspråk.
- Bruk av ikke-offentlige aktører kan gi kommunen større fleksibilitet, både til å prøve ut nye metoder (innovasjonsvilje), men også gjøre det enklere å bygge opp og ned kapasitet i takt med svingninger i antall flyktinger som skal bosettes.
- Ikke-offentlige aktører kan bidra med tiltak som fremmer både deltakelse i yrkes- og samfunnsliv gjennom å gi deltakere muligheter til deltakelse i frivillige organisasjoner, nettverk med personer i nærmiljøet og uformelle læringsarenaer. Men dette fordrer at kommunen tilrettelegger for frivilligheten og oppfordrer deltakerne til å delta på ulike aktiviteter.
- Tilgangen på ikke-offentlige aktører i dette markedet varierer i de ulike delene av landet, og tilgangen på sosiale entreprenører og kommersielle aktører er størst i større kommuner. Introduksjonsprogrammet omfatter få brukere og et lite «marked». Undersøkelsen vår tyder på at det er flere nye kommersielle aktører som begynner å vise interesse for

anbudsutlysninger. Dette gjelder både aktører med erfaring fra lignende felt som gradvis har utvidet sine tjenester til å omfatte introduksjonsprogrammet, og nye nasjonale/nordiske aktører som ønsker å få innpass i markeder hvor det er få aktører som konkurrerer om anbud.

- Når kommuner velger å ikke bruke ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet kan dette handle om en skepsis til de ulike aktørenes motivasjon, kommunens økonomi, et ønske om å bygge opp kompetanse internt og kommunens behov for kontroll og oversikt.

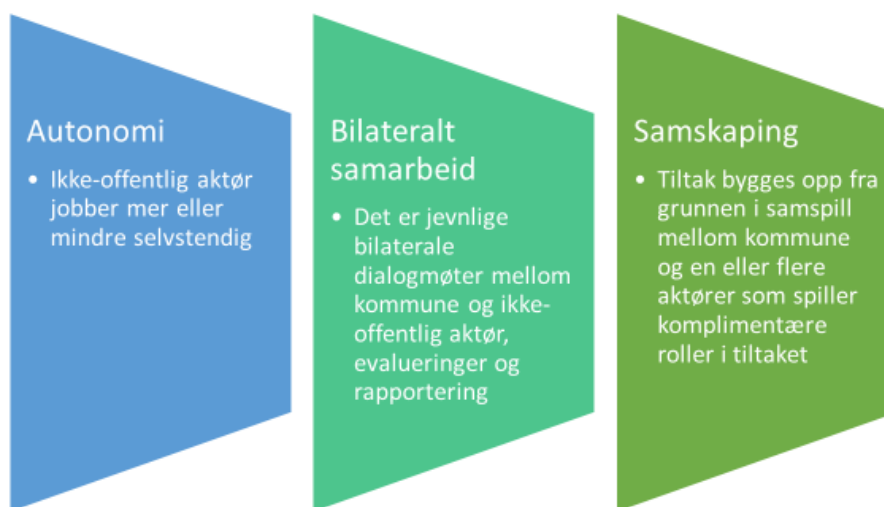
6. Hvordan samarbeider kommuner og ikke-offentlige aktører?

I dette kapitlet vil vi se nærmere på problemstillinger knyttet til modeller for samarbeid, kommunen og ikke-offentlige aktørers behov for at samarbeid skal være hensiktsmessig og utfordringer og suksesskriterier i samarbeidet mellom kommuner og ikke-offentlige aktører.

Ulike former for samarbeid

Myndighetene slår fast at samarbeidet mellom de involverte aktørene i introduksjonsprogrammet er avgjørende. Kommunen kan ikke fraskrive seg ansvaret for hele eller deler av programmet selv om ansvaret for å gjennomføre delementer er overlatt til andre (Barne- Likestillings- og Inkluderingsdepartementet, 2015). Det er kommunen som har hovedansvaret for oppfølging av deltakeren i tråd med individuell plan, og at det er tidsmessig sammenheng mellom de ulike elementene av programmet. Dette gjelder også oppfølging av praksis, der god samordning mellom praksisutplassering og norskopplæring er viktig for å lykkes med språkinnlæringen (VOX, 2015).

I vår undersøkelse kan vi skille mellom tre grove former for innretning på samarbeid mellom kommunene og de ikke-offentlige aktørene. I figuren nedenfor illustrer vi disse formene:

Figur 3. Samarbeidsformer mellom kommuner og ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet

Autonomi

Den første formen, *autonomi*, finner primært sted i forbindelse med at kommunen inngår i samarbeid med frivillige organisasjoner om supplement til det lovpålagte tilbudet i introduksjonsprogrammet. I noen tilfeller kan dette innebære at kommunen innleder kontakt med organisasjonen og sørger for at deltakere blir orientert om aktiviteter, men utover dette foregår det lite eller ingen oppfølging fra kommunens side. Den frivillige aktøren har full autonomi i forhold til hvordan aktiviteten skal legges opp og utføres. Etersom disse delene ligger utenfor de lovpålagte delene av introduksjonsprogrammet, er dette ikke i strid med myndighetenes pålegg. Men det innebærer også at aktiviteten i verste fall i liten grad følges opp i det øvrige tilbudet i introduksjonsprogrammet, noe som ville vært mer ideelt.

Bilateralt samarbeid

Den mest utbredte innretningen på samarbeid i vår undersøkelse er en formell kontrakt mellom kommunen og en ikke-offentlig aktør om leveranse av en spesifikk tjeneste inn i introduksjonsprogrammet. Myndighetene har de siste årene oppjustert nasjonal terskelverdi i

samsvar med EØS-terskelverdien, fra 500 000 kroner til 1,1 millioner i 2017, deretter til 1,3 millioner i 2018. Likevel er inntrykket at kommunene i stor grad velger anbudskonkurranser også om tjenester som ligger under terskelverdien. Dette innebærer at kommunen legger premissene for tjenesteutformingen i anbudskonkurransen og eksterne tilbydere må gi det beste tilbudet de kan innenfor disse rammene. En av de kommersielle aktørene reflekterte over dette slik:

«Sånn når det kommer til om vi påvirker tilbudet sammen med kommunen, så tror jeg det ligger mest i når kommunen legger det ut som et anbud. Da er det jo en slags bestilling på nøyaktig hva de vil ha og da får vi tilpasse oss det de har bestilt om vi ønsker å by på det».

Samarbeidet involverer bilateral *dialog* og oppfølging i form av jevnlig oppfølgingsmøter og rapporter fra tjenesteleverandør. En ansatt i en kommune beskriver samarbeidet med en kommersiell aktør slik:

«Jeg samhandler med de hver uke. Jeg får ukereport. Jeg har frammøtelister og jeg har praksissted, hvorav hvem som er hvor. Og leder kontakter meg ved behov og tar kontakt så fort som det er et eller annet [...] Vi er kontinuerlig oppdatert på hva som skjer [...] Hvis ikke vi har ordnede forhold og hvis ikke vi får orden på de rammene som ligger til grunn, så er det også vanskelig å gjennomføre arbeidet. For det må være stabile forhold».

Kommunene er jevnt over opptatt av tett oppfølging med både de eksterne aktørene og deltakere som inngår i deres tjenester. Hvor jevnlig de ikke-offentlige aktørene rapporterer til kommunen, og hva som rapporteres, later til å variere fra aktør til aktør og fra kommune til kommune. Rapportene kan for eksempel handle om hvilke aktiviteter og tema man har vært gjennom, hvilke digitale verktøy som har blitt tatt i bruk, hvem som har fått praksisplass eller jobb, hvem som er motiverte, hvem man må bruke ekstra tid på, og hvor man trenger nye vedtak med tanke på en helhetlig oppfølging.

I likhet med den foregående formen for samarbeid, innebærer det bilaterale samarbeidet lite samarbeid på tvers mellom ulike aktører som står for det helhetlige kvalifiseringstilbudet i introduksjonsprogrammet. Følgelig er ikke opplæringstilbud knyttet til for eksempel helårsprogram eller arbeidsretting nødvendigvis godt orientert om eller i samspill med det øvrige opplæringstilbudet.

Samskaping

Den tredje formen for samarbeid er den mest sjeldne, og står i kontrast til de to foregående samarbeidsformene. Samskaping innebærer at aktører med ulike kompetanser og ressurser utvikler

møtearenaer som gjør det mulig å finne felles løsninger på felles utfordringer, der hver aktør bidrar på sine egne premisser og på grunnlag av sine spesifikke kompetanser (Guribye, 2016; Torfing et al., 2016; Eimhjellen & Loga, 2017). I noen få tilfeller har aktørene i undersøkelsen samarbeidet om å bygge opp et tilbud fra grunnen av på mer likeverdige premisser. De ikke-offentlige aktørene selv opplever stor forskjell mellom disse utgangspunktene. En aktør forteller for eksempel at:

«Hos oss så er det sånn at vi har jo vunnet anbud, vi har jo levert et tilbud på et anbud, men så har vi i tillegg også lagt konsepter for alle tiltak der vi sammen da har blitt enige om hva er innholdet, hvem har ansvar for hva og hva er målene i de ulike tiltakene. Da er det ganske stor forskjell».

I Arendal har Gateentreprenørene (Kirkens Bymisjon), voksenopplæringen, NAV og et lokalt andelslandbruk i Arendal sammen utviklet et innovativt tilbud til flyktninger med lite eller ingen skolegang fra hjemlandet som de kaller BRA skole. Ansvar- og rollefordeling foregår på bakgrunn av hvilken kjernekompetanse og ressurser hver aktør har slik at man komplementerer hverandre. Dette er også tilfellet i bilateralt samarbeid, men den store forskjellen er at samskaping også involverer samarbeid og erfaringsutveksling *på tvers av aktørene*, og at samarbeidet i større grad er basert på likeverdighet og tillit. Dette fungerer også som en arena for erfaringsutveksling, slik at den ikke-offentlige aktøren for eksempel kan plukke opp konkret metodikk som er utviklet i voksenopplæringen:

«Så klart da har vi lært sånne knep som vi snakker med voksenopplæringen. Sånn som jeg merker ofte når jeg har undervisning, alle sier at de forstår, men så forstår jeg at de ikke gjør det. Så vi har laget noen kort da, som gjør det litt lettere».

Samtidig muliggjør dette en bedre integrering eller samkjøring mellom aktivitetene i de ulike delene av introduksjonsprogrammet. De ulike instansene av kommunen har vært sterkt delaktige i denne prosessen uten å nødvendigvis ta for stor styring over den. Det har vært månedlige møter hvor man har diskutert utviklingen av prosjektet og erfaringene som bygger seg opp. En ansatt i kommunen konkluderte at:

«Der vil jeg si at Gateentreprenørene og NAV og voksenopplæringen har formet hele innholdet sammen. At det har vært sånn, begynte med noe og så prøve og feile, og hva tenker dere? Så det er et sånt... vi har laget det sammen».

Denne tilnærmingen er forankret i den tidligere nevnte satsingen på samskaping mellom kommunen og sivilsamfunnet i Arendal kommune. Den er også i tråd med det vi har sett av

samskaping ellers på velferdsfeltet i kapittel 4, der de ulike aktørene bidrar på lik linje i initieringsfasen, utformingen og implementering av velferdstjenester.

Som vi ser i kapittel 7 involverer man i større grad *deltakerne* i samskappingsprosesser i frivillige og ideelle organisasjoner. Mens lovverk og læringsplaner gjør det mer utfordrende å involvere brukerne i samskappingsprosesser i de lovpålagte tilbudene, ser dette ut til å være enklere i de supplerende delene av programmet. Dermed finner vi at deltakerne i mange tilfeller involveres som mer likeverdige partnere i utformingen av disse tilbudene. Dette kan også henge sammen med grunnleggende forskjeller mellom de ulike typene av aktører når det kommer til brukerinvolvering.

Utfordringer og suksesskriterier i samarbeidet

Behov for koordinering

Alle de tre beskrevne samarbeidsformene fordrer i utgangspunktet høy grad av koordinering mellom de ulike aktørene som inngår i ulike deler av introduksjonsprogrammet. Samarbeid som er basert på *autonomi* gir et dårlig utgangspunkt for å utvikle en god helhet i introduksjonsprogrammet. For det første har kommunene ofte relativt begrenset oversikt over det store mangfoldet av frivillige organisasjoner, lag og foreninger i kommunen. Én av kommunene reflekterte over at:

«Jeg har jo inntrykk av at frivillige organisasjoner savner en møteplass med kommunen i større grad enn det de får, for det blir gjerne kanskje en aktør, en frivillig organisasjon som er flink til å jobbe opp mot, egentlig litt sånn lobbying opp mot det politiske, så får de kanskje gjennomslag for sitt og får et tettere samarbeid. Men det er jo et stort mangfold [...] Det kommer stadig flere til og vi har ikke møtepunktene med alle».

Mangelen på slike møtepunkt kan også medføre at de ulike aktørene har like tilbud som går over i hverandre, i stedet for at de supplerer og komplementerer hverandre.

Noen kommuner har organisert overordnede plattformer for samarbeid mellom frivillige organisasjoner og kommunen, slik som Med hjerte for Arendal og Frivillighetsutvalget i Bergen. Erfaringer tilsier at en slik overordnet plattform for mangfoldet av frivillige organisasjoner er et viktig utgangspunkt for sektoroverskridende samarbeid (Guribye, 2016), men at det også er behov for underordnede møteplasser som er mer spesifikt rettet inn mot et felt, i dette tilfellet introduksjonsprogrammet. En representant for en frivillig organisasjon beskriver dette behovet slik:

«Nå er jo jeg med i et sånt frivillighetsutvalg. Det er veldig tilfeldig sammensatt og skal være på en måte være poenget med det frivillighetsutvalget i fra kommunen sin side at

de frivillige organisasjonene på en måte skal koordinere hverandre, men det må også være litt på felt [...] De som jobber på introduksjon, det hadde vært mer matnyttig å møte hverandre der enn å møte [andre organisasjoner]. Ikke noe vondt om [andre organisasjoner], men vi jobber ikke med de samme menneskene.

Bilateral samarbeid er som nevnt kjennetegnet av større grad av oppfølging fra kommunens side, med jevnlige møter og mer uformell telefonkontakt og så videre mellom kommunen og tjenesteleverandør. Men det er sjeldent at man har tilrettelagt for møtearenaer på tvers av aktørene. I noen kommuner har man delt opp det helhetlige tilbudet i en rekke små og store anbudskonkurranser. Dermed fordeles introduksjonsprogrammet på en hel rekke kommunale og ikke-offentlige aktører uten at disse er i nevneverdig samspill med hverandre. Ansatte i flyktningetjenesten i en av kommunene mente at:

A: «En ting som jeg kom på som vi gjorde i det anbudet der, som jeg kanskje ikke ville ha gjort på nytt, det var at vi splittet det opp i [antall] selvstendige tiltak. Det kan ha sine fordeler med at du kan få flere tilbud inn og flere aktører, men det er kanskje enkelte jeg ville ha slått sammen og si at det er en fordel å ha en aktør som har hele dette.

B: «(...) ja, jeg bare ser med gru på om det hadde vært flere om benet og flere som hadde vunnet, da hadde det vært veldig vanskelig å få gjort jobben på en god måte. Så det er en sånn ting som det kunne vært greit å ha med, at en ikke deler det opp i masse, masse små biter, men tenk helhet også når man skal ha samarbeidspartnere og når man skal legge ut ting.»

Når det er mange aktører involvert, kan det være krevende å samkjøre det faglige innholdet. Resultatet kan bli at de ulike aktørene har lite kunnskap om hverandres aktiviteter, språkundervisningen integreres ikke godt nok med arbeidsrettede kurs og praksiser, det er for lite bevissthet om rolle- og ansvarsfordeling, og det blir et lite helhetlig tilbud der ingen egentlig har den fulle oversikten. Vi anser dette som en av de største utfordringene knyttet til samarbeid med ikke-offentlige aktører om introduksjonsprogrammet. Dette er også som vi så i kapittel 4 i tråd med funn fra forskning på velferdssfeltet for øvrig, der det å ha koordinatorene i kommunen med ansvar for samhandling med både frivillige og kommersielle aktører synes å være en viktig faktor for å sikre kontinuitet i arbeidet og sikre en god dialog. Selv om *samskaping* er den mest sjeldne formen for samarbeid, er både kommunene og de ikke-offentlige aktørene veldig tydelige på at de ønsker seg mer av dette. To ansatte i en arbeids- og inkluderingsbedrift fortalte for eksempel at de savner mer informasjonsutveksling med den kommunale voksenopplæringen på tross av at de også leverer tjenester direkte inn mot dem.

Mangelen på en helhetlig koordinering mellom de ulike aktørene fører også til at disse gjør det samme arbeidet. I en av kommunene var for eksempel en arbeids- og inkluderingsbedrift aktivt

involvert i å skape forbindelser mellom sine deltakere og frivillige organisasjoner, uten å være klar over at den kommunale voksenopplæringen også over tid hadde arbeidet systematisk med det samme. Dermed hadde man parallelle, ukoordinerte aktiviteter som potensielt må oppleves som forvirrende for de frivillige organisasjonene som man rettet arbeidet mot. Inntrykket hos arbeids- og inkluderingsbedriften var at voksenopplæringens oppgave helt enkelt var å «*lære flyktningene norsk*». En annen ekstern aktør i en av kommunene reflekterte over at «*Det er jo utfordringen når man er mange aktører da. Jeg kjenner jo til mange, men jeg kjenner ikke godt nok inni hva de gjør*».

En relatert utfordring er at med flere aktører på banen i ulike deler av introduksjonsprogrammet, er det også en fare for at man «metter» markedet med etterspørsel etter praksisplasser. En av de sosiale entreprenørene mente at:

«(...) i forhold til flere næringspersoner jeg har snakket med som synes at det begynner å bli litt krevende, for de har veldig mange aktører som ringer hele tiden. Har du en praksisplass, jeg har en person som jeg tenker kan passe hos deg. Og det har jeg merket på flere, at de blir litt sånn småirriterte nå. For at det er så mange aktører som er på for å få en relasjon til den bedriften. Og det også er jo ikke et godt signal da».

Det var slik sett bred enighet blant både kommunale og ikke-offentlige aktører i undersøkelsen om behovet for bedre koordinering blant aktører i introduksjonsprogrammet. En av de kommersielle aktørene mente at det var behov for at kommunen tok på seg en slik koordinatørrolle der de for eksempel skaper klarhet i at:

«Vi skal den retningen og dette er mandatet. Sånn vil vi bruke aktørene. Så jeg tror at kommunen ville tjent på å gjøre det. Om man kaller det en integreringskoordinator eller flyktningekoordinator eller... og at det forankres på rådmannsnivå liksom».

Lowverket som regulerer introduksjonsprogrammet innebærer i praksis store logistikkutfordringer for kommunene, hvor både tid, innhold, læreplaner, leverandører og deltakere skal koordineres slik at man tilbyr et helhetlig fulltids- og helårsprogram i tråd med kravene. Det å føye til enda et koordineringsansvar i form av å fasilitere møtearenaer på tvers av aktørene i programmet vil involvere betydelig merarbeid for kommunene. Samskaping fordrer også en viss kompetanseutvikling i kommunene (Guribye, 2016). Men undersøkelsen viser at det er et stort behov for denne typen funksjon eller tilrettelegging, og at gevinsten ved det kan være et mer helhetlig program der samtlige involverte aktører forenes om oppgaven på et annet nivå enn tilfellet er nå.

Aktørenes ulike institusjonelle logikk

Forskning om samarbeid på velferdsområdet har pekt på utfordringer som kompleksitet i forhold til ledelse, kultur, rollefordelinger, mål og lovverk (Guribye, 2016; Vetvik & Disch, 2017; Torzen, 2017). Likeverdig samarbeid, der alle parters ressurser og kunnskap kan komme i spill, krever en ny tilnærming til ledelse og en gjensidig forståelse av hverandres roller og forutsetninger for deltakelse i prosessen. Som vi påpekte i kapittel 2 er det et viktig premiss bak *governance* tilnærmingen at en i arbeidet med å nå ulike samfunns mål kan utnytte de ulike sektorenes fordeler og styrker (deres ulike institusjonelle logikker) og at dette vil gi et bedre resultat enn om det offentlige alene skal møte utfordringene. Et godt samarbeid er avhengig av at de ulike aktørene har tillit til hverandre og forståelse for hverandres roller og intensjoner. Dette kan være en krevende prosess i seg selv der kommunene kan komme i en rekke praktiske utfordringer. I enkelte kommuner har man for eksempel stått ovenfor dilemmaer i samarbeidet med frivillige organisasjoner fordi man har følt seg bundet opp av det formelle regelverket på uheldige måter. I to av kommunene har tiltak som i utgangspunktet har vært utviklet av en frivillig organisasjon senere blitt lagt ut i anbudskonkurranser. Dette medførte selvsagt reaksjoner fra den frivillige organisasjonen som opplever at deres mandat er å fylle de behovene som ikke det offentlige dekker. Så når et tiltak blir lagt ut på anbud, og kan fylles av andre, ønsker de i utgangspunktet ikke å være med å konkurrere. Men når et av deres egenutviklede tiltak ble lagt ut på anbud, måtte man revurdere situasjonen:

«Vi har drevet [tiltaket] i 15 år og så kom det på anbud. Da virket det veldig unaturlig å på en måte slippe det over til noen andre når vi mente at vi gjør dette her best [...] Så begynte vi på anbud med et vedlagt brev om at vi egentlig ikke ville by, men at vi følte at vi måtte. Da er det litt krasj da. Da blir det mange møter med frivillige og folk er imot det. Så det gjør veldig mye med frivilligheten på en negativ måte det at vi har det på anbud dessverre».

Også i den andre kommunen ble prosessen problematisk. Den frivillige organisasjonen ga tilbakemelding om at det var uaktuelt å delta i konkurransen på bakgrunn av at *«det ikke var kutyme for å stille til konkurranse blant de frivillige»*. Mangelen på andre tilbydere i anbudskonkurransen gjorde at kommunen til slutt likevel kunne inngå et samarbeid med organisasjonen om tjenesten. En av de kommunalt ansatte reflekterte over at det også var andre utfordringer man ikke hadde tenkt over i samarbeidet med frivilligheten:

«en annen ting er jo i forhold oppmøte i introduksjonsprogram, det at vi trekker hvis du ikke møter til tiltak, det strider også mot frivillighetens grunnprinsipper. Det er en del utfordringer i sånn type samhandling i dette samspillet».

Dilemmaet som beskrives her er relatert til et prinsipp om at deltakelse i aktiviteter organisert av frivillige organisasjoner skal være frivillig. Der organisasjonene pålegges å føre fravær når deltakere i introduksjonsprogrammet ikke møter opp til slike aktiviteter, strider det med deres institusjonelle logikk (se også Gran og Scoufia 2018: 140). Det er også utfordringer knyttet til ulik institusjonell logikk når det gjelder privat sektor. Kommersielle aktører tolket det slik at den offentlige diskursen om kommersielle aktører på markedet som *velferdsprofittører* skaper barrierer mot å involvere dem i samskapingsprosesser:

«Privat aktør er jo liksom velferdsprofittørene [...] Så er det vel det med samhandling at det tar litt tid å lære å samhandle og det er kanskje en lettere tersker for en voksenopplæring å samhandle med [frivillig organisasjon]. For [frivillig organisasjon] høres jo mye snillere ut enn privat aktør, som høres litt skumlere ut».

Men sett fra kommunenes side var bildet litt mer sammensatt. For det første kan et konkurransebilde mellom det offentlige og det kommersielle i seg selv være en barriere mot godt samarbeid. I en av kommunene vurderte flyktningetjenesten den kommunale voksenopplæringen som en ekstern tjenesteleverandør på lik linje med ikke-offentlige aktører. Dermed var voksenopplæringen også ambivalente til hvorvidt ikke-offentlige aktører var konkurrenter eller samarbeidspartnere:

«Intervjuer: Er noen av disse eksterne aktørene på noen måte en konkurrent til det dere holder på med i voksenopplæringen?»

A: Jeg vet ikke helt for å være ærlig [...] Det ville jo ha vært rart hvis NAV ikke lot noen gå på de 600 timene på voksenopplæringen, og lot noen andre ta det. Det ville jeg nok reagert på da. For det er jo på en måte tilskudd vi får fra IMDi også for å drive en voksenopplæring. Men andre type tiltak som vi ikke har, det tenker jeg jo at må til og må suppleres med. Så det er vel kanskje, sånn som jeg hører så tenker NAV på oss som en leverandør. Men det tenker ikke vi på oss selv som, ikke på den måten».

Som vi har sett tidligere, var man i enkelte kommuner klare på at man ikke ønsket samarbeid med hverken kommersielle eller delvis kommunalt eide selskap på bakgrunn av deres ulike institusjonelle logikk:

«Selv om de er et offentlig eid AS, så har de en helt annen kommersiell tankegang. Offentlige aktører får utdelt et budsjett som skal brukes opp, mens AS har en helt annen inntektsprofil. Det å samarbeide med en aktør som tenker på profitt eller må ha inntekter, blir på en annen måte, en annen logikk. Det trenger ikke være en barriere, men det krever flere avtaler på hva som skal leveres og hvem som skal levere tjenester og hva de er verdt».

Samarbeid med ikke-offentlige aktører er slik sett tuftet på en logikk der det gjelder å kontrollere at

aktøren leverer det som loves og sørge for at leveransen fyller kravene i introduksjonsloven. Her er en av utfordringene at enkelte leverandører har godt skussmål fra andre leveranser på velferdsområdet, men ikke nødvendigvis kjenner flyktningefeltet spesielt godt. Dette medfører også en del merarbeid fra kommunens side. To ansatte i en kommune beskriver det slik:

«A: Når de er nye så kjenner de ikke målgruppen vår, de kjenner ikke introduksjonsprogrammet. Det er veldig mye jobb å få de...

B: ... på rett spor.

A: Ja. Altså jeg kan ta som et eksempel [to ikke-offentlige aktører]. Jeg overtok det ansvaret når de hadde vært i gang i et halvt år. Det er organisasjoner som har jobbet opp mot NAV, men de var ikke vant til vår gruppe [flyktninger]. Så det var sånn i begynnelsen at vi måtte jo ha forståelse for at de ikke finner veien til den praksisplassen. Nei, vi skal ikke skjønne det. Vi må stille krav. De hadde f.eks. noen som er vant med å jobbe opp mot [marginalisert gruppe], men du kan ikke overføre hvordan du jobber med [marginalisert gruppe] til denne gruppen her. Så det var veldig mye jobb å få de på sporet, hvordan de skal jobbe, hvordan vi kan stille krav til de med oppmøte og tilstedeværelse, aktivitet og så videre».

Denne utfordringen fordrer også et dilemma med hensyn til lengden på kontrakter. På den ene siden gir kortsiktige kontrakter en mulighet til å avbryte samarbeid som ikke fungerer hensiktsmessig. På den andre siden trenger man tid for å etablere gode samarbeid. En ansatt i kommunen oppsummerer det slik:

«Jeg tror også fire år var lurt for vår del for det var ganske mye barnesykdommer i starten, med å få alt til å fungere. (...) Nå flyter det ganske greit, men det har tatt sin tid og jeg tenker hadde det vært to år, så hadde vi ikke rukket å komme på plass engang før det eventuelt hadde kommet endringer».

Dette ble også tematisert i workshopen, samtidig som det ble påpekt at det kan være uheldig å knytte seg for sterkt til enkeltleverandører. Til syvende og sist er det kommunene som sitter med ansvaret og konsekvensene av å ikke oppfylle kravene i introduksjonsloven eller av mangelen på langsiktige integreringsresultater. Det å involvere ikke-offentlige aktører gir som tidligere nevnt betydelige logistikkutfordringer for kommunens del med tanke på å skape et helhetlig fulltidsprogram med sammenheng mellom de ulike læringsoppleggene og uten tidsopphold mellom de ulike delene, i tråd med lovverket. I tillegg må de også kontrollere at selve kvaliteten på tjenester fra eksterne leverandører tilfredsstillende kravene i loven. I noen tilfeller har for eksempel personalsituasjoner hos ikke-offentlige aktører skapt hodebry for kommunene fordi det har gått ut over kvaliteten på tjenestene:

«Så ser vi jo det er viktig at det er solide bedrifter som inngår avtaler. Vi ser jo at det har vært en del turbulens med bedrifter som vi har kjøpt avtaler med. Oppkjøp, oppsigelser og nye folk inn. Så vi blir usikre på kvaliteten. Det var jo en av grunnene til at [...] vi har gått inn og tatt en del av de kursene på [den kommunale voksenopplæringen] som vi vet har pedagoger og at det er godt kvalifisert personale».

Det at det er kommunen som sitter med hele det formelle ansvaret fratrar de kommersielle aktørene også muligheten til å praktisk sett kunne legge opp til større sammenheng mellom tjenestene de selv tilbyr, de øvrige tilbudene i introduksjonsprogrammet i kommunen, og individuell plan. I tillegg mangler ikke-offentlige aktører tilgang til kommunens interne systemer. Dette blir beskrevet av to ansatte i en kommersiell bedrift:

«A: Ja en sånn praktisk ting er jo det at vi får jo ikke... For de har jo systemer der de legger inn både norsktime, planer osv., men siden vi ikke er kommunal så får ikke vi tilgang til, og det kan man kanskje av og til glemme, fordi Voksenopplæringen og Flyktningetjenesten de kan jo logge seg inn også har de tilgang til papirer i sin database.

B: Den individuelle plan, de kan se det i det dokumentet både fra Voksenopplæringen og Flyktningetjenesten og redigere og gjøre ting. Der kommer vi som en tredje aktør inn der og har ikke anledning eller tilgang til det systemet.

A: Så vi må få alt manuelt i forhold til oppdateringer, ting som skjer, da får vi bare overskriftene og ikke resten».

Som en oppsummering kan vi dermed konstatere at ulik institusjonell logikk, som blant annet innebærer at de ulike aktørene har ulike forpliktelser og muligheter i forhold til formelle regel- og rammeverk, utgjør betydelige utfordringer for et hensiktsmessig samarbeid mellom kommunen og ikke-offentlige aktører. Et stikkord for å fremme et godt samarbeid er tillit. Tillit til intensjoner, kjennskap til roller og en bevissthet om hvordan man som ulike aktører kan supplere hverandre. Erfaringer fra samarbeid med ikke-offentlige aktører på helse- og omsorgsfeltet, som beskrives i kapittel 4, viser også at tid til å utvikle tillit er en viktig faktor for å oppnå gode samarbeidsrelasjoner.

Økonomi

En annen utfordring, som er delvis relatert til dette med ulike institusjonelle logikker, handler om det åpenbare i at kommersielle aktører er avhengige av god nok inntjening, mens kommunen hele tiden er avhengig av egne budsjetttrammer. I flere tilfeller fortelles det om gode samarbeid som har måttet avsluttes fordi man simpelthen vurderte samarbeidet som for kostbart. I den nåværende perioden med mindre bosetting av flyktninger ønsker flere å heller prioritere fristilling av eget

personale til andre nødvendige oppgaver i kommunen, enn å bruke midler på ikke-offentlige aktører:

«Hovedagendaen er å beholde kompetanse i kommunen. Når bosettingstall går ned så er vi opptatt av at vi skal beholde de ansatte vi har, fremfor at vi skal opprettholde ansatte og stillinger hos [kommersiell aktør], for å være ærlig ... Og veldig sånn tydelig i forhold til økonomi: altså det ene tiltaket vi har koster mer enn lønnsutgifter på denne avdelingen totalt, ikke sant. Da er det jo også et spørsmål i forhold til... altså hvis de får færre deltagere istedenfor å skulle si at nå trenger vi mindre koordinatorene, er det andre oppgaver koordinatorene kan gå inn i [...] Akkurat denne tiden er ikke den beste tiden i forhold til det å skulle legge ut på anbud for kommunen da».

Det ideelle for begge parter er en langsiktig oppbygging av kompetanse og samarbeidsrelasjoner, men svingninger i antallet flyktninger som mottas gjør det risikofyllt å inngå langsiktige avtaler. Kortsiktige avtaler medfører som vi har tidligere sett merarbeid for kommunen, og driftsutfordringer for de kommersielle aktørene:

«Vi er private og er prisgitt at vi får et anbud, for det er jo veldig slitsomt for oss, for vi vet jo ikke hvor lenge vi er i jobb – vi jobber jo bare fra hånd til munn [...] Vi vet at vi har jobb fram til sommeren liksom. Så er vi prisgitt NAV til høsten igjen».

Økonomirelaterte utfordringer gjelder for så vidt ikke bare ovenfor rene kommersielle aktører, men det er også tilfeller der lovende samarbeid med sosiale entreprenører har måttet avsluttes på grunn av trang økonomi. I en av kommunene hadde man et slikt samarbeid over tid som ble vurdert som veldig positivt fra kommunens side, men når prosjektmidler stoppet opp, måtte man stanse aktiviteten. Vurderingen var at det var for få deltakere, selv om tiltaket var nyttig for de får.

Man forbinder ofte sosialt entreprenørskap med en grad av økonomisk selvforsyning der entreprenørskapsdelen skal sørge for økonomisk inntjening, men i praksis kan man stille spørsmålstegn ved om den rent forretningsmessige modellen alltid gjør dette realistisk. De fire sosiale entreprenørskapsbedriftene som inngår i undersøkelsen har hatt som mål å sørge for inntjening via salg av henholdsvis syltetøy, saft, eplemost, chutney, frukt og grønnsaker i egen kafé, samt catering; reparasjon av klær, sko og gjenstander av tre og metall; kafédrift, renholdstjenester og catering, og salg av blomster. Det å delta i denne produksjons- og salgsaktiviteten later til å ha stor verdi for deltakerne selv. Den gir deltakerne mulighet til å både oppleve mestring, komme i kontakt med majoritetsbefolkningen, bli kjent med norsk arbeidsliv på sine egne premisser og lære språk. Men servicenæringen er preget av hard konkurranse og lavere lønnsomhet og produktivitet enn mange andre næringer, med en gradvis utvikling i retning av større forretningsystemer som kan realisere produktivitetsfremmende systemendringer og ta ut stordriftsfordeler (Damvad, 2014).

Generelt blant sosiale entreprenørskapsbedrifter blir det gjerne pekt på behovet for støtte eller prosjektmiddel i en oppstartsfasen av en kommersiell virksomhet før de blir økonomisk bærekraftige. De fleste virksomhetene er relativt små, med færre enn fem ansatte og under 5 millioner i årlig omsetning. Bare omtrent halvparten av virksomhetene har gått med overskudd en eller flere ganger de siste fem årene. Selv om nesten en tredjedel oppgir å være økonomisk uavhengig, er det et flertall som er avhengige av privat eller offentlig støtte eller tilskudd (Eimhjellen og Loga, 2016).

Fløteskumming og parkering

Kommunene er bevisste på behovet for å tilpasse programmet til deltakere med ulike forutsetninger for læring. På velferdsfeltet for øvrig har man som diskutert i kapittel 4 hatt en frykt for *fløteskumming og parkering* der kommersielle leverandører i rekrutteringsfasen forsøker å utelukke klienter med de mest kompliserte og ressurskrevende behovene for hjelp, eller gir deltakere med dårligere forutsetninger mindre oppmerksomhet enn de som har bedre forutsetninger (og som dermed gir bedre resultater) (Møller & Sannes, 2009). For å forsøke å bøte på dette har man for eksempel variert priser basert på klienters behov for hjelp. Vårt inntrykk er at dette virkemiddelet i liten grad er tatt i bruk i samarbeid med ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet, det er ingen forskjell i betaling i forhold til hvilke deltakere man får, og hvilke forutsetninger for læring disse har. I noen sammenhenger trekker kommunene frem det at grupper med spesifikke behov, for eksempel personer med lite eller ingen skolebakgrunn fra opprinnelseslandet, har godt utbytte av samarbeid med sosiale entreprenører. Men vi finner også beskrivelser av prosesser som kan minne om *fløteskumming hos kommersielle aktører*:

«Altså vi får ganske mange inn, og så tar vi et speedintervju med de sammen med tiltakssjef som har ansvar for oss – fra NAV. Så har vi intervjuer med dem. Og så er det da ... for det må jo være hensiktsmessig for deltakerne eller brukerne å gå hos oss. Og hvis vi ser at kanskje ikke de er motivert nok rett og slett, da har det ingen hensikt at de kommer. For da vil de ikke lære noe og ha en positiv utvikling og da må de rett og slett vente litt».

Selv om dette antageligvis er et godt prinsipp sett i forhold til læringsutbytte, har ikke kommunene selv samme anledning til å prioritere oppfølging av enkelte grupper av deltakere fremfor andre. Både de ikke-offentlige aktørene selv og kommunene som samarbeider med dem beskriver også tilfeller der svingninger i antallet flyktninger som mottas påvirker kvaliteten i tjenestene som leveres når det ikke medfører mer midler til leverandør.

Samtidig finner vi også eksempler på prosesser som kan minne om *parkering* i vårt materiale. Man setter i praksis lavere mål for individer med dårligere forutsetninger for progresjon og sender utfordringen tilbake til kommunen, som må gjøre en avklaring for veien videre.

I praksis er dette en nødvendig prosess som viser behovet for individuelt tilpassede løp. Flere aktører pekte på at det er urealistisk å forvente at for eksempel personer med lite eller ingen skolegang fra hjemlandet, med lite erfaring fra arbeidslivet, eller som har betydelige helseutfordringer, skal få seg jobb i løpet av noen måneder. «Altså da kan jeg gi de en veldig kortvarig jobb, som mange ofte bare vil ha i noen måneder», poengterte en privat aktør. Men rollefordelingen mellom kommune og ikke-offentlige aktører er samtidig slik at det er kommunen som til enhver tid er den sentrale aktøren som i annen rekke eventuelt må inngå samarbeid med en tredjepart for å finne et egnet tiltak til de som «parkeres» i første omgang. I noen tilfeller har også kommersielle aktører vunnet anbudsrunder på bakgrunn av spesifikke lovnader, som det i praksis viser seg at de ikke klarer å levere på:

«Så er det jo det at i hvert fall for [kommersiell aktør] sin del så har de jo solgt seg inn med det at de har et godt nettverk ute i næringslivet og sånn sett kunne bidra til at folk kommer seg videre ut i vanlige jobber. Men det har vi ikke sett så mye til».

Selv om bruk av private aktører i mange tilfeller bidrar til å avlaste kommunen med hensyn til arbeid med utfordrende grupper, i perioder med betydelige økninger i mottaket av flyktninger, eller ved at de innehar kompetanser som mangler i kommunen, viser vår undersøkelse at det ikke nødvendigvis er en automatikk i dette. I verste fall sitter kommunen igjen med det mest krevende arbeidet selv. Sett fra kommunens side gjøres det derfor et poeng av at samarbeidet med ikke-offentlige aktører krever en viss *bestillerkompetanse* slik at man ikke bare er bundet til en fastlåst kontrakt, men kan gjøre de nødvendige grepene underveis dersom det er behov for det:

«Man må være veldig tydelig i bestilling, men samtidig som jeg sa at det er krav om fleksibilitet, at du ikke lager en bestilling og går inn i en kontrakt som låser ting helt, så du ikke har mulighet, altså hvis det skjer endring i forhold til målgruppe, at vi plutselig bosetter mange med veldig høy kompetanse også har vi mange tiltak som retter seg inn mot de med liten eller ingen kompetanse. Det krever at det er lagt inn muligheter for fleksibilitet, både i forhold til mengde, i forhold til språk, i forhold til nivå, i forhold til innhold generelt da. Så det er ganske utfordrende».

Mål og målinger

Det er tidligere rapportert at det kan oppstå målkonflikter mellom ulike aktører i introduksjonsprogrammet, og at dette kan føre til mangel på samordning av aktivitetene i

programmet (VOX, 2015). Grovt sett kan man si at norskopplæring måles på hvor mange som oppnår minimum A2 på norskprøvene, mens NAV, Flyktingtjenesten og ikke-offentlige tjenesteleverandører innen arbeidsrettede løp måles på hvor mange som kommer ut i arbeid (ibid). Dette reflekteres i samspillet mellom de ulike aktørene i vår undersøkelse. En kommunal voksenopplæring bemerket for eksempel at:

«Oppfatter det slik at NAV har et fokus på arbeid, mens vi har et fokus på språk når det gjelder praksisplasser. NAV ønsker at det skal lede til arbeidsplass, mens vi er opptatt av språkutvikling. Vi er en utdanningsinstitusjon, det er vår rolle, vår oppgave. Jeg opplever det slik at NAV måles nok mer på arbeid».

Det kommunene blir målt på i introduksjonsprogrammet er hvor mange som kommer ut i arbeid eller videre utdanning. I noen tilfeller legger man derfor i Voksenopplæringen opp til mer tålmodige løp via videre utdanning, avhengig av hvilke kvalifikasjoner den individuelle flyktningen har med seg:

«I løpet av de to siste årene har jo vi kvalifisert 170 voksne mennesker til videregående skole. Og det er jo den formelle veien, som jeg jo tenker også er en veldig viktig vei for en jobb som er sikker i fremtiden nå».

NAV på sin side later til å ha mer fokus på arbeidsdelen:

«For vårt oppdrag er jo å få dem ut i jobb. Det er jo også det intro skal omhandle. Det skal være kvalifisering eller altså kvalifisering til arbeid. Og da tenker jeg at da må man ha det i fokus også i introprogrammet. Hva er det som fører til arbeid for den enkelte. Og det er nok der vi kommer inn med disse kjøpene våre da».

Kommersielle aktører ser også ut til å legge seg mer på denne linjen:

«Det er kanskje også det som viser litt behov for eksterne i introduksjonsprogrammet. For [voksenopplæringen] er jo norsklærere. De har jo ikke kunnskap om arbeidsmarkedet eller hvordan ting fungerer ute i arbeidslivet. Så er det veldig mye ensidig kompetanse med mange sosionomer osv. Mens mange eksterne aktører har folk med sammensatt kompetanse som har jobber i ulike bransjer. Lærerne [i voksenopplæringen] er jo norsklærere og driver jo med norsklæring primært da. Så det er fordelene [med samarbeid med kommersielle aktører]».

Denne forskjellen i institusjonell logikk kan på den ene siden betraktes som et uttrykk for komplementaritet, der ulike aktører har ulike roller i det helhetlige tilbudet som inngår i introduksjonsprogrammet. Det er det som uttrykkes i sitatet ovenfor. På den andre siden kan det betraktes som uttrykk for en profesjonskamp.

Introduksjonsprogrammet kan som vi tidligere har sett deles opp mellom en hel rekke aktører, med hver sine oppgaver. Men i den grad ulik institusjonell logikk gir ulike måloppfatninger,

gir det et lite gunstig utgangspunkt for samarbeid på tvers av aktører. Man risikerer da at samspillet blir preget av at enkeltaktører drar i hver sin retning, snarere enn at det skapes en samforståelse mellom aktørene. Dette er også et sterkt argument for behovet for større grad av koordinering og fasilitering av møtearenaer på tvers av aktører i programmet.

Denne problemstillingen rundt hvilke mål man har er også relevant i forhold til hvordan kommunene måler og evaluerer tjenester utført av ikke-offentlige aktører. Tidligere undersøkelser har vist at det er store utfordringer forbundet med usikker tilknytning til arbeidslivet blant flyktninger (Blom & Enes, 2015; Mølland, Guribye og Salomonsen, 2018; Hernes et al., 2019). Det norske kompetansesamfunnet fordrer solid kvalifisering til arbeidsmarkedet for å unngå at man senere faller ut av det. I noen tilfeller kan dette innebære langvarige kvalifiseringsløp via grunnskole. En ny studie utført på oppdrag fra Nordisk Ministerråd påpeker viktigheten av langsiktig kvalifiseringsarbeid. Studien viser at sammenlignet med Sverige og Danmark har Norge bedre sysselsettingstall over tid for flyktninger med liten eller ingen utdanning (Hernes, Arendt, Joono og Tronstad, 2019). Men i praksis er det flyktningetjenesten som kjøper inn eksterne tjenester, og dermed er det også en fare for at man ovenfor ikke-offentlige aktører vektlegger rask og potensiell usikker inngang i arbeidsmarkedet fremfor lengre kvalifiseringsløp som kan lede til mer sikker posisjon i arbeidsmarkedet. Kortsiktige kontrakter til kommersielle aktører kan også bidra til å underbygge fokuset på kortsiktige målinger. Målene for introduksjonsprogrammet skiller i utgangspunktet heller ikke mellom begrensede deltidsstillinger og fulltidsstillinger, dermed er det opp til så vel kommune som ikke-offentlige aktører å velge hvordan målene skal dekkes. Forskningen har altså vist at dette er uheldig for flyktingenes langsiktige arbeidsmarkedssituasjon, men det er hverken gitt at kommuner eller ikke-offentlige aktører er kjent med disse funnene, eller velger å ta hensyn til dem. I tillegg er det et visst lokalpolitisk press på kommunene for å få deltakerne raskt ut i jobb. Sitatet under er representativt for dette:

«At politikerne i [navn på kommune] er veldig opptatt av måloppnåelse på introduksjonsprogrammet, det er de. [navn på kommune] kommune er opptatt av at vi skal være en sånn foregangskommune for andre kommuner. Så det legges ganske stort press på oss som er veiledere på NAV i forhold til hele systemet rundt for å få våre deltagere ut i jobb».

Hvordan ikke-offentlige aktørers tjenester måles avhenger av hva som er bestillingen, og varierer fra kommune til kommune og fra aktør til aktør. Dette inkluderer for eksempel:

- Hvor mange som har blitt formidlet til arbeidssted

- Hvor mange som er i jobb etter et år, sett i forhold til nasjonale målkrav
- Månedlige rapporter om hvor mange som har fått jobb
- Arbeidsoverføringsegenskaper
- Oppmøte og fravær
- Språkprogresjon målt gjennom språktester ved begynnelse og slutt av kurs
- Beståtte norsksprøver
- Overgang til utdanning
- Antall koblinger til flyktningsguider
- Deltakeres fornøydhet med tjenesten (kundeundersøkelse)
- Muntlig formidling og evaluering i samarbeidsmøter

I noen tilfeller legges det klare krav inn i anbudene om jevnlig rapportering, eller NAV er opptatt av å få detaljerte oversikter fra ikke-offentlig aktør som et redskap i sitt eget arbeid. I tillegg forekommer det også at tjenesteleverandørene selv bidrar til å utvikle nyttige måleinstrumenter:

Vi rapporterer med årsberetning og årsregnskap til NAV. Og så har vi et sånt måleverktøy, som heter arbeidsoverføringsegenskaper, der vi måler på en måte utvikling av egenskaper. Ligner på vurderingsskjema fra skole, som handler om punktlighet, forståelse av de forskjellige workshopområdene, samarbeid med andre, i hvilken grad det muntlige og skriftlige språket bidrar til at du kan løse arbeidsoppgaver, hvordan du klarer å kommunisere at du har hatt fravær. Ting som man tenker er overførbart til arbeidet. Og så måler vi det og så kommenterer vi på det

Men i andre tilfeller fremstår målene som langt mer uklare:

«Der har vi et målkrav på oss. Men det har liksom aldri blitt informert noe klart og tydelig på om vi skal ha noe rapporteringsansvar på introdeltakere og det er fordi vår oppgave er en del av hele introprogrammet, så det er ikke naturlig at vi skal rapportere på hvor mange som kommer i jobb. Fordi de er ikke ferdig når de nødvendigvis er ferdig hos oss. Så derfor så er det NAV sitt ansvar på en måte ikke sant. Men vi ønsker egentlig å rapportere på noe fordi at vi gjør jo ganske mye sånt forarbeid og jobber opp mot kvalifisering til jobb. Jeg tror at vi må kunne gjort noe mer av det, samlet den rapporteringen på en annen måte.

I noen tilfeller er det flyktningetjenesten selv som fører en slags statistikk basert på muntlige tilbakemeldinger fra ekstern aktør:

«Vi vet at de som gikk ut at bygg- og anleggskurset i juni i fjor så var det jo bortimot 60 % som ble formidlet til jobb, også blir det jo bare sånn løselig, at siden jeg har tett kontakt med [privat aktør] at de kan fortelle meg at de vet at han og han har fått jobb».

I andre kommuner innrømmer man at man ikke har god nok oversikt, og etterlyser bedre målingssystemer. Når mye av rapporteringen foregår på e-post eller telefon mellom ikke-offentlig aktør og saksbehandler, blir historikken ofte glemt over tid.

Manglende anbudskompetanse hos flyktningetjenesten kan også resultere i at kravene man har spesifisert i anbudet er for vage. I en kommune ble dette oppsummert på denne måten:

«Nei, altså resultatmål for tiltaket [er at det] skal bidra til høyere sysselsetting for målgruppen. Det er et vagt mål. Bidra til å stimulere språkutvikling og kulturell forståelse. Skal få vesentlig økt erfaring og kompetanse som styrker muligheten for jobb videre. Så det er vanskelig å måle det».

Både i kommunene og blant de ikke-offentlige aktørene er man i noen tilfeller også opptatt av om måleindikatorene man har er gode nok, om de er et godt redskap i samarbeidet. Mangelen på sammenlignbare målemetoder for både offentlige og ikke-offentlige aktører er også noe sosiale entreprenører generelt er opptatt av (se kapittel 4). En frivillig organisasjon reflekterte for eksempel over behovet for å kunne vite om resultater holdt seg over tid. I enkelte kommuner forsøker man å spore langtidsutviklingen ved hjelp av manuelle ringerunder til tidligere deltakere i tiltak. *«Vi har begynt å ringe rundt og så spørre: ja, den personen som var her for halvannet år siden, hvor er den nå? Hvor er han kommet?»*. I en av kommunene hvor man har avvirket alt samarbeid med kommersielle aktører, er dette delvis fordi man er opptatt av langtidsvirkninger av tiltak. Det er kommunen som må forholde seg til flyktingenes situasjon om 5–10 år, mens de kommersielle aktørenes leveranser nødvendigvis må måles i en kortere tidshorison. *«Det ligger en annen motivasjon for å lykkes med jobben i kommunen. En bedrift vil gå inn i et samarbeid med å tenke hva de vil tjene på det»*.

Oppsummering

- Vi identifiserer tre ulike modeller for samarbeid; autonomi (den ikke-offentlige aktører opererer i stor grad selvstendig), bilateralt samarbeid (jevnlige møter mellom kommune og ikke-offentlige aktør) og samskaping (tiltak utvikles i fellesskap).
- Samarbeid i form av samskaping fører til større grad av integrering mellom ulike aktiviteter i programmet, enn samarbeid som er basert på autonomi. Både kommuner og ikke-offentlige aktører er tydelige på at de ønsker mer samarbeid i form av samskaping. Men samskaping innebærer også et større koordineringsansvar, og dermed betydelig merarbeid

for kommunene, og fordrer en viss kompetanse om de ulike aktørene og i å fasilitere denne typen samarbeid.

- En av de største utfordringene for samarbeid mellom ulike aktører i introduksjonsprogrammet er mangelen på koordinering, samarbeid og møteplasser. Resultatet kan bli at språkundervisningen i liten grad integreres med arbeidsrettede kurs og praksiser, og at deltakerne får et lite helhetlig og effektivt kvalifiseringsprogram. Dette funnet samsvarer også med forskning på andre felt, men vil i særlig grad gjelde på dette feltet da introduksjonsprogrammet innebærer store logistikkutfordringer for at kommunen skal tilby et fulltids- og helårsprogram i tråd med kravene i introduksjonsloven.
- Det tar tid å bygge godt samarbeid hvor aktørene har tillit til hverandres intensjoner og forståelse for hverandres roller. Det kan være utfordrende for kommunen å utvikle en god relasjon med ulike aktører og samtidig få til fleksible og ikke for langvarige kontrakter.
- For å hindre at ikke-offentlige aktører i en rekrutteringsfase forsøker å utelukke deltakere med ressurskrevende behov, eller gir deltakere med dårligere forutsetninger mindre oppmerksomhet enn de som har bedre forutsetninger (såkalt fløteskumming og parkering), må kommunen ha tilstrekkelig bestillerkompetanse.
- Kommunene måles selv på årlige resultater og gir ofte kortsiktige kontrakter til ikke-offentlige aktører. Kommuner som ikke bruker kommersielle aktører som leverandører i programmet, argumenterer med at kommunen må forholde seg til deltakerne i 5–10 år (og som medborgere resten av livet dersom de blir boende), mens de kommersielle aktørenes leveranse må måles i en kortere tidshorisont.

7. Hvordan jobber ikke-offentlige aktører med brukermedvirkning?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan deltakernes behov blir ivaretatt i samarbeidet mellom kommune og ikke-offentlig aktører. De som deltar i introduksjonsprogrammet er, i kraft av å være nyankomne i Norge, ofte mindre informert om egne rettigheter og muligheter til å klage på tilbudet de mottar. I tillegg vil de, til forskjell fra andre sårbare grupper i Norge, i mindre grad ha pårørende som ivaretar deres rettigheter. Et av de tydeligste funnene i den siste evalueringen av introduksjonsprogrammet (Djuve et.al. 2017), var en sammenheng mellom kommuner som fremhever brukermedvirkning som et sentralt virkemiddel, og gode resultatmål. Men studien viste også at det var store variasjoner med hensyn til i hvilken grad brukermedvirkning ble vektlagt i de enkelte kommunene. Det er også stor variasjon når det gjelder metoder for brukermedvirkning. KS har gjennom Effektiviseringsnettverkene utviklet en brukerundersøkelse for bruk i introduksjonsprogrammet som benyttes av flere kommuner¹⁶. Andre kommuner får fram brukerperspektivet på andre måter. Da kommunene i henhold til introduksjonsloven er pålagt å ha brukermedvirkning på individnivå¹⁷, har vi i denne studien valgt å gi begrepet et bredere tolkning som også inkluderer medvirkning på organisasjons- og systemnivå. Dette for å se nærmere på hva aktørene gjør utover det som er lovfestet. Brukermedvirkning i vår undersøkelse etter kategoriseringen av aktørene som i figur 1 er riktignok basert på få case, men viser noen tendenser. Det ser ut til at brukermedvirkning i større grad omhandler deltakelse i utformingen av selve tiltaket hos aktører som i større grad bidrar med supplement i introduksjonsprogrammet. Det ser også ut til å forekomme en større grad av evaluering i etterkant av tilbudet når aktøren i større grad er tjenesteleverandør inn i programmet. Dette er illustrert i figur 4 under.

¹⁶ For mer informasjon om brukerundersøkelsen se: <https://www.bedrekommune.no/node/58>

¹⁷ Ved å utforme et individuelt tilrettelagt program, som er nedfelt i en individuell plan, jfr. Lov om introduksjonsordningen og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

Figur 4: Kategorisering av ulike typer av brukermedvirkning i introduksjonsprogrammet utfra typologien av aktører i figur 1



Ikke-offentlige aktører som tjenesteleverandører er i større grad bundet av lovverk og læringsmål, og særlig kommersielle aktører har ofte mer erfaring med næringslivets metoder for brukermedvirkning. Frivillige organisasjoner, som supplerer programmet, har derimot større frihet til å utforme tiltak etter deltakernes ønsker og har ofte en tradisjon for en flatere struktur med større grad av samskaping med brukere (Joyce, 2017; Scholten et.al. 2017).

Tid som faktor i brukermedvirkning

Både kommunale og ikke-offentlige aktører trekker frem tid som en vesentlig faktor når det gjelder brukermedvirkning. Deltakere i introduksjonsprogrammet er en veldig heterogen gruppe med tanke på både kompetanse og utdanningsbakgrunn. Et flertall av offentlige ansatte i vår undersøkelse påpekte at det er mange deltakere som har behov for grundig informasjon om hva brukermedvirkning er, og tid til å opparbeide seg tillit til systemet, før de er klare til å benytte seg av muligheten til å påvirke eget kvalifiseringsløp. Dette samsvarer også med tidligere studier som påpeker at rommet for brukermedvirkning i introduksjonsprogrammet er avhengig av deltakernes evne og vilje til å fortelle hva de ønsker, ansattes vurdering av hvor mye av deltakernes ønsker som bør tas til følge, og kommunenes mulighet til å tilby det deltakerne ønsker (Kavli, Hagelund og Bråthen, 2007). Ansatte i to kommuner sa det slik:

“A: Det viktigste og vanskeligste i veiledningsfeltet er jo det med brukermedvirkning og særlig kanskje til en målgruppe som i mange tilfeller kanskje ikke har vært vant til, kulturmessig, å få være med og medvirke i stor grad, og som kanskje også heller ikke helt stoler på det systemet vi har.

B: [...] når er flyktingene, eller de på introduksjonsprogrammet, klare til å ta valg. Jeg tenker på en måte at vi skal kvalifisere de raskt, de skal gå raskt gjennom introduksjonsprogrammet og de skal da velge å finne den rette veien. Jeg tenker at det er litt problematisk. Hva skal til for at du skal forstå alt du kan bli, hva du kan velge og hva du skal gjøre? Det tenker jeg at vi ikke tar helt inn over oss i grunn.»

Det ble også understreket av flere offentlige ansatte at det å skulle ta et valg om fremtidig yrke kan være utfordrende like etter at personen er bosatt og før han eller hun har fått tid å falle på plass og til å absorbere den informasjonen de har fått. Flere opplever også at informasjon over tid er viktig for å få en dypere forståelse av hvordan arbeidsmarkedet i Norge fungerer, og hvilke valgmuligheter han/hun har. Dette gjelder i særlig grad de som har lite utdanning fra eget hjemland:

«Ofte så er brukermedvirkning vanskelig hvis du ikke er helt på plass og vet hva slags muligheter du har da. Det kan jo være i den startfasen. Jeg tenker at det kan jo være litt utfordrende i forhold til brukermedvirkning i startfasen og kanskje også for dem som står langt fra arbeidslivet og som er hos sosiale entreprenører. Det kan være en utfordring å få de til å reflektere over hvor de skal.»

Sitatene over illustrerer viktigheten av kontinuerlig brukermedvirkning og kontinuerlig informasjon om hvilke muligheter deltakerne har til å klage dersom de ikke er fornøyd med tilbudet de mottar. Behovet for informasjon om klagerett, ikke bare i en startfase, men også over tid, samsvarer med en brukerundersøkelse av deltakere i introduksjonsprogrammet som viste at flere deltakere ønsket å klage på tilbudet de hadde fått, men ikke visste hvordan de skulle gjøre det (Lillevik og Tyldum, 2018).

Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak fattet etter introduksjonsloven, og tallene fra deres rapporter bekrefter på mange måter det som kom fram i brukerundersøkelsen. I perioden 2012–2016 mottok Fylkesmennene 475 klager på introduksjonslovens område (IMDi, 2017). Hvis man ser nærmere på hva det ble klaget på er det derimot veldig få klager som gikk på selve innholdet i programmet (IMDi 2017). Det relativt lave antallet klager blir enda mer påfallende, når

oppsummeringen av Fylkesmannens tilsyn med introduksjonsprogrammet i samme periode viser at Fylkesmannen avdekket lovbrudd i flere kommuner.¹⁸

Brukermedvirkning i lovpålagte tiltak

Undersøkelsen vår indikerer at innenfor brukermedvirkning er det et skille mellom de aktørene som leverer tiltak som er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet, og de som leverer et supplement til introduksjonsprogrammet. Som tjenesteleverandør vil man nødvendigvis være bundet av det som er skrevet i tilbudet eller andre avtaler med kommunen om leveranser. En ansatt i en sosial entreprenørbedrift svarer slik på spørsmålet om deltakerne har mulighet til å påvirke tilbudet de får:

“Ikke når det gjelder det faglige egentlig, for vi ønsker å bruke kompetansemålene som ligger i de forskjellige bransjene vi jobber på. Hva de skal gjennom. Så det er egentlig litt satt, for at vi skal dokumentere etterpå – at de får et bevis, at de har vært gjennom de og de tingene.»

Samarbeid mellom flere ulike aktører som leverer tjenester i introduksjonsprogrammet handler også om praktisk organisering. Endringer av tidspunkt og hvilke dager de ulike tiltakene finner sted kan av den grunn være en omfattende prosess som involverer både flyktningetjenesten, voksenopplæringen eller ikke-offentlig aktører som leverer norskopplæring og ulike tiltak. Flere av deltakerne vi intervjuet fortalte at de hadde uttrykt et ønske om mindre praksis og mer skole, men opplevde at de fikk lite gehør for dette. Det at flere aktører er involvert, gjør det nødvendigvis mer utfordrende å endre på selve organiseringen av programmet, selv når dette er et ønske fra deltakere. En ansatt i kommunen forklarte kompleksiteten når flere aktører er involvert slik:

“[...] det er jo ikke noe tvil om at vi har et introduksjonsprogram som gir ekstreme logistikkutfordringer. Ære være dem som skal sitte her og klare å holde i alle de trådene som er lagt opp, for det er jo... Er de på samfunnskunnskap eller er de på arbeidslivskurs? Hvor er de hen til enhver tid, og blir alt det her i sum et fulltidsprogram?»

¹⁸ Se IMDis årsrapport for 2017, statistikkvedlegget

Alle de kommersielle aktørene i undersøkelsen oppga at de har strukturerte og anonyme evalueringer etter hvert kurs og tiltak. Dette ble også bekreftet fra både deltakere og ansatte i flyktningetjeneste/NAV. For noen deltakere var dette en ny metodikk som de ikke hadde opplevd i andre kommunale tilbud. Noen deltakere opplevde allikevel at disse evalueringene ikke alltid handler om å forbedre tilbudet i regi av den ikke-offentlige aktøren, men like mye eller heller var en form for kartlegging av dem selv.

“Vi fikk ikke evalueringsskjema. Vi fikk bare skjema der de spurte hva skal du gjøre i fremtiden, trives du på kurset. Men ikke hvordan de kan bli bedre.»

Dette bekreftet også flere offentlige ansatte, som på spørsmål om hvordan ikke-offentlige aktører gjennomfører evalueringer, blant annet trakk fram arbeidet en del ikke-offentlige aktører gjør med kartleggingsverktøyet VIP 24.¹⁹

På spørsmål om flyktningetjenesten/NAV bruker resultatene fra evalueringene utført av ikke-offentlige aktører når de går ut med nye tilbud eller utformer nye tiltak, oppgir flere av de ansatte at de ikke helt stoler på evalueringene, da de mistenker at deltakerne er for høflige. Flere offentlige ansatte opplever derimot at de ærlige svarene lettere kommer i personlige samtaler med programrådgiver/flyktningkonsulent eller i arbeidet med individuell plan, men at det mangler en struktur eller metodikk for å få oversikt over hvor mange som har fremmet samme synspunkt. Manglende metodikk for å strukturere tilbakemeldinger som kommer fram i en-til-en samtaler kan derfor være et hinder for at disse tilbakemeldingene blir brukt for å forbedre programmet.

Ønske om å være høflig oppfattes også av flere i flyktningetjenesten/NAV som en utfordring når det gjelder deltakernes rett til å klage på innholdet i introduksjonsprogrammet. I alle case-kommunene var det et ønske om at klager på tiltak i regi av andre aktører skulle gå til flyktningetjenesten/NAV, men de oppga at de ikke mottok mange klager.

Brukermedvirkning i supplerende tiltak

Frivillige aktører som har ulike tiltak for bosatte flyktninger og familiegjenforente av disse, som et supplement til introduksjonsprogrammet, er ifølge undersøkelsen veldig opptatt av å utforme

¹⁹ Et kartleggingsverktøy for karriere- og livsvalg, for mer informasjon se: <https://www.cxs.no/>

tiltaket sammen med deltakerne. Såkalt brukermedvirkning på organisasjonsnivå. Dette skjer gjerne ved at et av møtene er satt av til planlegging sammen med deltakere. En ansatt i en frivillig organisasjon formulerte det slik: "De er med og lager programmet. Så vi har en kveld bare for å planlegge det neste halvåret.» Deltakerne fortalte også at de er med på planlegging av programmet og at de har mulighet til å komme med ideer til innhold. Flere ansatte i frivillige organisasjoner mente at det var enklere for deltakere å komme med ærlig tilbakemeldinger i en samskapingsprosess enn i en evaluering i etterkant, og at dette derfor opplevdes som en bedre måte å drive brukermedvirkning på.

"[...] det at folk får være med å utvikle det de skal gjøre, en aktivitet, er mye mer effektivt som tilbakemelding enn evalueringer, fordi vi har også en erfaring med evalueringer at det blir sånn, alt var bra, kjempeflott ... Fordi man stoler ikke på at det er anonymt og at det blir bevart [...]. Men det at vi har folk med i ressursgruppen og som kan endre på aktiviteten innenfra, det er mye bedre eller mye mer effektivt enn de evalueringene.»

Flere av de frivillige aktørene hadde også en klar strategi og et ønske om å rekruttere deltakere i introduksjonsprogrammet inn i styrer og utvalg. Det som defineres som brukermedvirkning på systemnivå. Denne strategien handler både om å skape en mer demokratisk organisasjon, men også om å gi brukere mer reelle påvirkningsmuligheter på et strategisk plan. Frivillige aktører som har oppnådd dette opplever at deltakerne kommer med nye perspektiver inn i styret og at de kommer med forslag som i større grad treffer brukergruppa og er med på å ivareta brukerperspektivet. En ansatt i en frivillig organisasjon uttrykte det på denne måten:

"Vi jobber, spesielt innenfor migrasjonsfeltet i [navn på frivillig organisasjon], men i hele [navn på frivillig organisasjon] også, med å få inn folk med forskjellig bakgrunn i ressursgruppe, lokalråd og styre. Spesielt i ressursgruppe [navn på tiltak] da. (...) men at vi prøver å få med folk i den gruppen som tar beslutninger da, av de frivillige. Det gjør jo at de får være med og utforme aktiviteten, finne ut hvordan det skal gjøres.»

Denne måten å drive brukermedvirkning på kan også ses på som en måte å oppfylle «den andre» målsettingen i introduksjonsprogrammet: å bidra til at deltakerne blir aktive samfunnsdeltakere.

Det med uformell tilbakemelding på introduksjonsprogrammet trekkes også fram som en av fordelene de som supplerer programmet har. De opplever at de får vite mye om introduksjonsprogrammet gjennom uformelle og jevnlig samtaler, men savner et fora eller et samarbeid hvor dette kan tas videre anonymt dersom det er mange som deler samme synspunkt. Som en ansatt i en annen frivillig organisasjon sier det:

“Jeg sitter på [navn arbeidsplass], så jeg er jo der alltid når det er deltagere der. Så jeg møter dem og prater med dem. Vi prater masse om [voksenopplæringen] om hvordan det går, hvilke lærere som har det fokuset, så der får man ganske god innsikt.»

De ulike metodene ulike aktører benytter for at deltakerne skal kunne påvirke eget program, gir samlet sett en stor bredde av brukermedvirkning på ulike nivåer (individuell- organisasjons- og strategisk nivå). Et tettere samarbeid mellom de ulike aktørene kunne gi en mulighet til å lære av hverandre, og ført til mer bevissthet om hvordan de kan komplementere hverandre på dette feltet.

Oppsummering

- For å skape en forståelse for hva brukermedvirkning innebærer er det viktig for noen deltakere å få kontinuerlig informasjon om muligheter til påvirkning og rettigheter til å klage
- Når mange aktører bidrar med tiltak i introduksjonsprogrammet fører logistikkutfordringer til at deltakerne får mindre mulighet til å påvirke organiseringen av programmet
- Kommersielle aktører som leverer lovpålagte tjenester opplever at de i liten grad har mulighet til å involvere brukere i utforming av faglig innhold da de er bundet av kontrakt, læreplaner og resultatkrav
- Kommersielle aktører benytter i stor grad anonymiserte og strukturerte evalueringer etter sine kurs/tiltak. Men i noen tilfeller kan evalueringene fra deltakernes side oppleves å ha mer en karakter av kartlegging enn et ønske om innspill for å forbedre kurset/tiltaket
- Ikke-offentlige aktører (ofte frivillige organisasjoner) som supplerer introduksjonsprogrammet utformer i større grad tiltakene sine i samarbeid med brukere (deltakere i introduksjonsprogrammet). De opplever at samskaping med brukere er mer effektivt og gir mer reell brukermedvirkning enn evaluering i etterkant.
- Ansatte i flykningetjenesten/NAV er ofte usikre på kvaliteten på evalueringene de mottar fra ikke-offentlige aktører, og det kan føre til at disse ikke brukes i det videre i arbeidet med utforming av tiltak og utforming av nye anbud
- Flykningetjenesten/NAV mangler i noen tilfeller metodikk for å strukturere tilbakemeldingene som flykningkonsulenter og programrådgivere får i en-til-en samtaler
- Flere frivillige organisasjoner har et ønske om å rekruttere brukere inn i styrer og utvalg for å bli mer brukerrettet og gi brukere en mer strategisk påvirkningsmulighet.

- Et tett samarbeid mellom de ulike aktørene om metoder for brukermedvirkning, kunne ført til en høyere bevissthet om hvordan de best mulig kan komplementere hverandre på dette feltet.

8. Hvordan påvirkes samarbeidet av ytre rammer?

I dette kapitlet vil vi diskutere problemstillinger knyttet til ytre rammer, det vil si betydning av politiske føringer, lov- og regelverk og kommunal organisering for samarbeidsmuligheter. Som innledningskapitlet viser har det de siste årene vært tydelige signaler fra regjeringens side om at de ønsker at kommunene i større grad ser på muligheter for å involvere kommersielle aktører, frivillige aktører og sosiale entreprenører i introduksjonsprogrammet. Undersøkelsen vår tyder på at mange kommuner likevel opplever usikkerhet, og savner konkret informasjon, om hvordan dette samarbeidet skal organiseres for at det skal gi best mulig resultat for både deltakere og kommunen. Usikkerheten handler i stor grad om det vi kan kalle ytre rammer, det aktørene ikke selv direkte kan påvirke. Dette handler særlig om anbudsprosesser, regelverk og uforutsigbarhet når det gjelder endringer i *antall* flyktninger som kommer og *hvilke grupper* som kommer (både når det gjelder språk og utdanning). Flere aktører tror også at foreslåtte, og allerede implementerte endringer i rammebetingelser, kan gi nye muligheter for å involvere ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet på en god måte.

Introduksjonsprogrammet på anbud

Flere av de ansatte i flyktningetjenesten og NAV opplever anbudsprosesser som veldig krevende prosesser, og at de mangler tilstrekkelig bestillerkompetanse i sin enhet for å utforme fleksible men også konkrete anbud. Noen frykter at dette i verste fall kan medføre at ikke-offentlige aktører utnytter litt for generelt utformede anbud, og at kommunene til syvende og sist kommer dårlig ut. I de kommunene som har benyttet ikke-offentlige aktører over lengre tid, var det flere som fremhevet fordeler med å benytte seg av kompetanse på anbudsprosesser som finnes andre steder i kommunene enn bare i flyktningtjeneste/NAV:

«Hvis vi sier løpet av denne perioden her visst vi snakker i fra 2010 og frem til i dag, så har jo kommunen bygget opp en sånn ... På innkjøpsseksjonen i [navn på kommunen] så har de et profesjonelt apparat for å kunne håndtere enhver anbudsprosess. De senere årene så har vi blitt nødt å ta det gjennom dem fordi at de har jo en profesjonell ordning på det, mens tidligere så måtte vi kjøre mye anbudsprosesser selv. Så hele anbudsgreien krever jo grep fra kommunen fordi det er ganske mye regelverk du skal forholde deg til og alle maler. Det er mange ting du må følge opp og vite. Så du må jo få den kompetansen selv selvsagt.»

Undersøkelsen vår tyder også på at det er behov for mer samarbeid mellom flyktningetjeneste og voksenopplæring om utforming av anbud. Dersom voksenopplæringen er aktivt med å utforme retningslinjer for et samarbeid med ikke-offentlige aktører, kan de få et større eiendomsforhold til det disse aktørene leverer, og en større forståelse av hvordan de som ansvarlige for norskopplæringen kan videreføre det deltakerne lærer i ulike tiltak.

Det var også flere som uttrykte at de ofte var usikre på *når* et prosjekt gikk fra å være et prosjekt til å måtte ut på anbud. Mange opplevde også at gode samarbeid etablert gjennom prosjekt ble utfordret av anbudsregler når de skulle over i drift. I en kommune ble flyktningetjeneste ved et tidspunkt pålagt av politikere å legge ut tiltak på anbud for å sikre at kommunen tilfredstilte anbudsreglementet.

Frivillige aktiviteter og anbudsregler var også et tema det var mye usikkerhet rundt. Som nevnt i kapittel 5, har flere kommuner valgt å legge det som kan karakteriseres som «frivillige organisasjoners særegne utviklede tiltak» ut på anbud. Offentlige ansatte føler seg bundet av anbudsregler, men opplever at de møter mye motstand fra frivillige organisasjoner.

«Men litt sånn, det er jo en utfordring når det er frivillige organisasjoner. Gjerne ting som de har på en måte prototype på som de har utviklet selv. F.eks. Røde Kors med flyktningguiden og Redd Barna med dette «god nabo». Det er et konsept som de har laget selv. Så kommer anbudsregelen inn i bildet om at det skal ut på anbud. Det ble jo veldig sinte for å si det pent: «Skal dere legge vårt tilbud ut på ... altså det er jo vårt. Vi har laget en ide, skal dere legge vårt ut på anbud». Så det ble det sterke reaksjoner på, men vi var pliktige. Det var såpass i løpet at det må ut på anbud. Så der kan man komme i en litt sånn ... ja, skvist situasjon. Det var en utfordring.»

En ansatt i en frivillig organisasjon uttrykker det på denne måten:

«Akkurat det der med offentlig anskaffelse og anbud ... Det føles veldig unaturlig å skrive et anbud for frivillige som faktisk skal gjøre jobben gratis. Jeg mener at det egentlig går utenfor det EØS-reglementet. De gjør faktisk jobben gratis, men man betaler for en tilrettelegging for at det skal skje, men vi konkurrerer jo da også med [privat kommersiell aktør] for eksempel., men vi kunne hatt en helt annen prisklasse. Så er jo jobben de frivillige gjør, det er jo en jobb. Så det føles veldig unaturlig å skrive at vi gjør jo det gratis, mens dere gir de ansatte lønn. Så da blir det en ubalanse da. Vi kan ikke gi våre frivillige lønn og da mister vi på en måte vårt formål. Så vi mener jo at det egentlig er et unntak fra det EØS-offentlige anskaffelse-reglementet da.»

Det blir også påpekt fra ansatte i frivillige organisasjoner at det er veldig krevende for frivillige organisasjoner å levere tjenester på anbud. Noen frivillige organisasjoner har endret seg for å tilpasse seg anbudskonkurranser, men det ble understreket at dette først og fremst er mulig for de

største organisasjonene. Frivillige organisasjoner uttrykte også et ønske om større forståelse fra de offentlige for at de ofte har liten investeringskapital i forkant av et tilbud:

«Anbudsregler er mer tilpasset større aktører. Store leverandører har gjerne masse ledig kapasitet, store lokaler og kanskje har lærere som ikke nødvendigvis fyller stillinger på alt, men for oss så må vi liksom regne inn hver eneste krone i husleie og slikt. Det inngår i alle anbudsrunder. Det er klart at hvis du sitter med 20 klasserom slik som enkelte leverandører i [navn på by], så har det litt slingsmonn i forhold til hvordan de regner på husleie, men det har ikke vi mulighet til da.»

Også mindre kommersielle aktører opplevde det utfordrende å komme inn på et marked som i stor grad er preget at store hel- eller delvis offentlig eide bedrifter (såkalte arbeids- og inkluderingsbedrifter). En ansatt hos en mindre kommersiell aktør uttrykte dette slik, og foreslo at større aktører kunne bli pålagt i anbudet å bruke underleverandører:

«Og det er jo en av utfordringene nå når vi har begynt å lære litt om dette her. Jeg tenker at et anbud er så svært og det handler om så sinnsykt mange mennesker i ulike livsituasjoner. Så jeg tenker at noen av de anbudene burde blitt splittet litt mer opp. Hvis [delvis offentlig eid bedrift] eller [delvis offentlig eid bedrift] hadde fått et stort anbud, så burde det ha ligget noen føringer i forhold til at dere skal bruke [ideell aktør] 20 % og [kommersiell aktør] 20 %. For hverken [ideell aktør] eller [kommersiell aktør] har en sjanse i havet til å vinne noe anbud ovenfor [delvis offentlig eid bedrift]. De har kommunikasjonssjefer og de har arbeidsplasser og de har bedrifter innenfor bedriften. Og vi satt jo nå og kikket på et anbud som var der, og vi rekker de jo ikke til kneskåla engang. Men de er jo knallgode på det de jobber med, så jeg vil jo i utgangpunktet ikke ta jobben deres. Eller jeg vil ikke heller vinne det anbudet på en måte, for det at de er så flinke. Men jeg vil være med å levere. Så det er den der: Hallo gi oss litt plass da.»

Konkurransesituasjonen kan også i seg selv hindre mindre aktører til å få kjennskap til metoder og gode grep som større aktører utvikler og bruker, og dermed gjøre det vanskelig å komme inn på markedet. Her kan kommunen som bestiller være med på å skape en delingskultur ved å arrangere leverandørkonferanser og oppfordre leverandører til å gjøre det som utvikles tilgjengelig. Som vi så i kapittel 4, ble liknende faktorer fremhevet basert på erfaringer fra helse- og omsorgsfeltet, f.eks. viktigheten av samhandling om tjenesteutvikling (Bogen & Grønningsæter, 2016), felles arenaer for dialog (Loga et.al, 2016) og det å skape gode møteplasser (Guribye, 2018).

Ønske om forutsigbarhet på et uforutsigbart felt

Utfordringer med å lage prognoser og planlegge når det gjelder arbeid med kvalifisering av flyktninger er blitt tydeliggjort de siste årene med store svingninger i antall ankomster. Dette er noe

alle aktørene på dette feltet anerkjenner og forholder seg til. Svingningene i antallet ankomster skaper utfordringer for varig godt samarbeid og for å beholde kompetanse hos både kommuner og ikke-offentlige aktører. Det er derfor et uttalt ønske fra samtlige ikke-offentlige aktører i vår undersøkelse å få informasjon om kommunens fremtidige behov så tidlig som mulig. En ansatt i en kommersiell bedrift uttalte følgende:

«Det er klart at det er positivt med mest mulig forutsigbarhet. Selv om vi er privat bedrift så ansetter vi stort sett folk på faste kontrakter, så de fleste hos oss er fast ansatt. [...] Det er veldig sånn ofte at man har ganske sene avgjørelser internt, men nå handler det kanskje veldig mye om NAV. Avgjørelser i forhold til hvilke kurs og tiltak man skal satse på til neste år f.eks. Så det er veldig mye uforutsigbarhet der.»

Flere aktører oppgir at de forsøker å planlegge utfra det de hører i media, eller andre kanaler fordi informasjonen fra kommunen ofte kommer for sent til at de klarer å planlegge gode tilbud.

Ingen av kommunene i vår undersøkelse har felles samarbeidsfora eller nettverk for både frivillige og kommersielle aktører som bidrar med tiltak og aktiviteter for deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette diskuteres også i kapittel 6. I tillegg til at et slikt fora/nettverk kunne bidra til aktørene får mer kunnskap om hverandres aktiviteter og at språkundervisningen kan integreres bedre med arbeidsrettede kurs og praksiser og frivillige aktiviteter, kunne det også bidra til å spre informasjon om kommunens fremtidige behov for tiltak, kurs og supplerende aktiviteter.

Endringer i introduksjonsordningen, nye muligheter for samarbeid?

Som nevnt innledningsvis er det flere endringer på trappene når det gjelder introduksjonsordningen. I tillegg til å fokusere på muligheten for at ikke-offentlige aktører kan tilby hele eller deler av introduksjonsprogrammet, ønsker regjeringen også å prøve ut bruk av standardiserte og obligatoriske moduler i programmet. I vårt datamateriale, og på workshopen, er det flere som fremhever at modulbasert opplæring vil gjøre det enklere å involvere ikke-offentlige aktører, tilpasse individuelt og gå frem og tilbake mellom arbeidsretting og norskopplæring på en mer fleksibel måte. En ansatt i en kommune mener at modulbasert læring vil gjøre det mindre dramatisk å ta deltakere ut av voksenopplæringen for å prøve ut andre tiltak i regi av ikke-offentlige aktører:

«Det som er bra nå med de modulbaserte lærerplanene er jo at det er ikke så dramatiske å ta noen ut av et løp. Hvis du går på modul 1 da, så kan du avlegge den prøven og så trenger du ikke å gå på grunnskolen. Så kan du prøve ut en jobb. Og når du da skal tilbake til voksenopplæringen, så trenger du ikke å begynne på nytt på grunnskolen sånn som du måtte før. For når du har bestått modul 1 kan du begynne på modul 2. Og så kan du ta ut etter modul 2 og så kan du ta modul 3. Så det er jo et mye mer fleksibelt system, så du ikke kaster bort masse tid og det blir så dramatisk»

En ansatt i en annen kommune, fokuserte mer på hvordan også kommunen kan tenke modulbasert i henhold til deltakernes behov, og bruke ikke-offentlige aktører på konkrete tiltak i de ulike modulene:

«Jeg er opptatt av det som egentlig kommer nå som er litt modulbasert. Vi kan også tenke litt modulbasert. Hvilken modul skal skje når de kommer og hvordan kan frivilligheten og disse forskjellige ha en rolle inn i den første modulen som kanskje varer en måned eller hva som er fornuftig å gjøre. Så kan man ha en modul 2 som inneholder det og det og det. Så kan man tenke at her skal frivilligheten ha en rolle, [norskopplæring] en annen rolle og vi skal ha en rolle. Så tenker jeg at man går over i modul 3. Så har man en slags progresjon i disse modulene hvor det er helt klart hva de skal innom, for nå er det litt sånn stykkevis og delt og litt tilfeldig. Så jeg tenker jo at et fornuftig program burde være litt mer sånn slik at man sikrer slik som du sier: det er mye greier i begynnelsen, hva er det som er viktig da? Når de begynner på skolen, hva er viktig da? Så få dette i et system slik man får et mer konkret og et program som bygger med byggesteiner på hverandre. Så hvis man har litt sånn tydelige moduler så er det lettere å trekke inn frivillighet og sosiale entreprenører hvis det er konkrete ting.»

Det er også andre foreslåtte endringer som kan ha betydning for ikke-offentlige aktører som tilbyr tjenester inn i introduksjonsprogrammet. I februar 2019 sendte Arbeids- og sosialdepartementet ut et forslag på høring om endring av forskrift om arbeidsmarkedstiltak (se også avsnitt om hvorvidt introduksjonsordningen er egnet for privat tjenesteproduksjon i kapittel 5). Formålet med de foreslåtte endringene er å vri NAVs opplæringsinnsats «over fra kortere kurs og høyere utdanning, mot å tilby arbeidsrettet opplæring opp til og med videregående nivå» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Dersom forslaget til endringer blir vedtatt kan det innebære at kommersielle aktører og sosiale entreprenører på dette markedet får flere kundegrupper, noe som vil gjøre det enklere å håndtere uforutsigbarheten i introduksjonsprogrammet.

Oppsummering

- Det er et ønske fra statlig hold om mer samarbeid med kommersielle aktører, frivillige aktører og sosiale entreprenører i introduksjonsprogrammet, men en usikkerhet på kommunalt nivå om hvordan dette samarbeidet bør organiseres.

- Flyktningetjenesten i flere kommuner opplever anbudsprosessene som krevende og mener at de mangler tilstrekkelig bestillerkompetanse. I noen kommuner har flyktningetjenesten begynt, eller planlegger å begynne, å benytte andre kommunale enheter med spesialkompetanse på anbud.
- Det er mye usikkerhet rundt frivillige aktører og anbudsreglement. Frivillige organisasjoner kan føle seg presset til å delta i anbudsprosesser når kommunen legger det de oppfatter som sine særegne utviklede tiltak på anbud. Det er først og fremst de profesjonelle frivillige organisasjonene som har mulighet til å tilpasse seg anbudsprosesser.
- Gode samarbeidsrelasjoner etablert gjennom prosjekt blir ofte utfordret av anbudsregler når de skal over i drift. Det er også usikkerhet rundt tidspunkt for at et prosjekt må over i drift.
- Både kommersielle og frivillige aktører ønsker informasjon om kommunens fremtidige behov for tiltak så tidlig som mulig. Også her ble det nevnt at samarbeidsfora eller nettverk hadde vært nyttig for at kommunen kan gi informasjon samtidig, og så tidlig som mulig, til aktuelle aktører.
- Modulbaserte læringsplaner i introduksjonsprogrammet kan gjøre det enklere å involvere ikke-offentlige aktører, tilpasse programmet til den enkelte og gå fram og tilbake mellom arbeidsretting/praksis og norskopplæring.

9. Konklusjoner og vurderinger

Formålet med denne rapporten er å fremskaffe kunnskap om ikke-offentlige aktørers bidrag i kommunenes introduksjonsprogram og – uten å ta stilling til hvorvidt det er ønskelig i seg selv – vurdere hvordan ikke-offentlige aktører eventuelt kan involveres på en god måte. Dette inkluderer samarbeid hvor ikke-offentlige aktører på oppdrag fra kommunen *leverer* tjenester inn i introduksjonsprogrammet, og samarbeid hvor kommunen har avtaler med ikke-offentlige aktører om tiltak og aktiviteter som *supplerer* introduksjonsprogrammet. Med ikke-offentlige aktører har vi forstått kommersielle selskaper av ulik størrelse, helt eller delvis kommunalt eide kommersielle selskaper, sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner av ulik størrelse og profesjonalitet. Grenseoppgangen mellom typen av aktører kan i flere tilfeller være flytende. Av sentral interesse er hva som karakteriserer gode modeller for samarbeid mellom kommuner og ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet, og hvordan et slikt samarbeid kan bidra til bedre kvalifisering og integrering for deltakerne i programmet.

Rapporten bygger på datainnsamling i seks norske kommuner og en komparativ analyse av litteratur som kan gi relevante erfaringer fra svenske og danske ordninger for grunnleggende kvalifisering av flyktninger, samt ikke-offentlige aktørers bidrag på utdanningsfeltet, og i helse – og omsorgssektoren. Analysen er supplert med dokumenter og en gjennomgang av eksisterende survey-data om sosialt entreprenørskap. Det er viktig å trekke frem at det er få rent kommersielle aktører i introduksjonsprogrammet i dag. Mange av aktørene som er klassifisert som kommersielle i IMDis undersøkelse fra 2018 har vist seg å være helt eller delvis kommunalt eide kommersielle selskaper som ikke tar utbytte. Alle aktørtyper leverer lovpålagte tjenester i introduksjonsprogrammet mens supplementstjenestene domineres av frivillige organisasjoner. Under gjengir vi hovedfunn fra analysen og viktige vurderinger.

Litteraturgjennomgangen viser eksempler på vellykket arbeidsmarkedsintegrering basert på samarbeid mellom kommuner, frivillige organisasjoner og kommersielle bedrifter. Eksempel på gunstige faktorer – merverdi – som arbeidsgivere og frivillige kan bidra med er å gi arbeidsplasser, avklare kompetanse, gi opplæring og opptrening, videreformidle til andre bedrifter og introdusere til bedriftsnettverk, mens frivillige organisasjoner særlig kan bidra med inkludering i lokalsamfunn og utvikling av sosiale nettverk. Litteraturstudien kan imidlertid ikke slå fast at det er en entydig positiv innvirkning av samarbeid med ikke-offentlige aktører på arbeids- og utdanningsovergang.

Mer generelt har litteraturstudien pekt på at hensiktsmessig samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører bunner i en forståelse om at slikt samarbeid åpner for å utnytte de ulike aktørenes særegne verdier. Frivillig sektor i integreringsfeltet kan som diskutert i rapporten bidra til kvalitet, innovasjon og mangfold gjennom å øke tillitsnivået blant flyktninger, de kan tilby et ekstra engasjement (tid, emosjonell og praktisk støtte), de baserer seg på et verdigrunnlag, som gir rom for åpenhet overfor forskjellige mennesker til å delta og bidra, og de kan være viktige talerør for utsatte og marginaliserte grupper i samfunnet. Kommersielle aktører kan finansiere effektive tiltak og stimulere til nyskaping. Samtidig vil ulik institusjonell logikk utgjøre en betydelig utfordring for godt samarbeid. I den grad ulik institusjonell logikk gir ulike måloppfatninger, er det for eksempel risiko for at ulike aktører trekker i ulik retning, og det gir det et lite gunstig utgangspunkt for samarbeid på tvers av aktører. Dette underbygger et behov for større grad av koordinering og tilrettelegging for møtearenaer for ulike aktører i introduksjonsprogrammet.

Ulike aktører fremmer integrering, sosial tilknytning, arbeidsdeltakelse og språkferdigheter på ulike måter og utfyller hverandre. Etter vår vurdering ligger nøkkelen i å tilrettelegge for å koordinere gode, helhetlige samarbeid mer enn å fokusere på om det er det offentlige eller ikke-offentlige som er best egnet til å utføre oppgaven.

Når det gjelder hva kommuner samarbeider med kommersielle og frivillige aktører om i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet finner vi altså at alle aktørtyper leverer lovpålagte tjenester i introduksjonsprogrammet mens supplementstjenestene domineres av frivillige organisasjoner. Kun en kommune i vår undersøkelse har valgt å la et kommunalt eid privat selskap stå for all norskopplæring mens flere kommuner lar frivillige organisasjoner bidra i norskundervisning. For tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er kommunalt eide private selskaper viktige leverandører. Eksempel på supplementstjenester fra frivillige organisasjoner er leksehjelp, språkkafé, kvinne- og mannsgrupper, flyktningguide og alminnelig sivilsamfunnsdeltakelse.

Vi identifiserer tre ulike modeller for samarbeid; autonomi (den ikke-offentlige aktører opererer i stor grad selvstendig), bilateralt samarbeid (jevnlige møter mellom kommune og ikke-offentlige aktør) og samskaping (tiltak utvikles i fellesskap). Tiltak basert på samskaping gir ifølge kommunale aktører og deltakere, et mer helhetlig tilbud i introduksjonsprogrammet. Styrt samskaping fra kommunens side utgjør ikke et ideelt utgangspunkt for samskaping.

En av de største utfordringene for samarbeid mellom ulike aktører i introduksjonsprogrammet er mangelen på koordinering, samarbeid og møteplasser. Behovet for

koordinering, samarbeid, helhetlig tilbud, supplerer, eierskap fremstår som viktige suksesskriterier for godt samarbeid mellom kommuner og ikke-offentlige aktører. Det er behov for å fremme større grad av samarbeid på tvers av både kommersielle og frivillige aktører. Dette er faktorer som trekkes frem i tidligere forskning gjennomgått i kapittel 4 og i egen analyse av nye data, og også blant deltakerne i prosjektets workshop. Det omfatter også å skape jevnlig møteplasser og en arena for samskaping, dvs. samarbeid om å utvikle offentlige tjenester. God koordinering og helhet i tilbudet utfordres dersom introduksjonsprogrammet splittes i mange små tiltak med mange aktører. Utvikling av tillit mellom ulike aktører og arbeid med kvalitet er tidkrevende og fordrer kommunikasjon og koordinering.

Ikke-offentlige aktører kan på ulike måter tilføre merverdi i introduksjonsprogrammet. Ikke-offentlige aktører kan supplere programmet med tilbud som ikke er lovpålagte, men nødvendige, f.eks. inkludering i lokalsamfunn, språktrening og nettverksbygging som kan gi jobb. Kommersielle aktører har gjerne utfyllende kompetanse om lokalt næringsliv og kan bidra til at deltakere spesielt lærer mer fagspråk. Samarbeid med kommersielle aktører, frivillige aktører og sosiale entreprenører kan gi et mer arbeidsrettet program. Å bruke ikke-offentlige aktører gir videre kommunen mer fleksibilitet til å bygge opp og ned kapasitet i takt med svingninger i antall bosatte.

Ikke-offentlige aktører som leverer lovpålagte tjenester opplever at de i liten grad har mulighet til å involvere brukere i utforming av faglig innhold da de er bundet av kontrakt, læreplaner og resultatkrav. Kommersielle aktører benytter i stor grad anonymiserte og strukturerte evalueringer etter sine kurs/tiltak. Men i noen tilfeller kan evalueringene fra deltakernes side oppleves å ha mer en karakter av kartlegging enn et ønske om innspill for å forbedre kurset/tiltaket. Ikke-offentlige aktører, ofte frivillige aktører, som supplerer introduksjonsprogrammet utformer i større grad tiltakene sine i samarbeid med brukere (deltakere i introduksjonsprogrammet). De opplever at samskaping med brukere er mer effektiv og gir mer reell brukermedvirkning enn evaluering i etterkant. Kommunalt ansatte er ofte usikre på kvaliteten på evalueringene de mottar, bl.a. fordi de er usikre på om deltakerne er for høflige i sine tilbakemeldinger.

Den kommunale flyktningetjenesten kan oppleve anbudsprosessene som krevende og flere mener at de mangler tilstrekkelig bestillerkompetanse. I flere kommuner har flyktningetjenesten av den grunn begynt, eller planlegger å begynne, å bruke andre kommunale enheter med spesialkompetanse på anbud. Det er mye usikkerhet rundt frivillige aktører og anbudsreglement. Noen frivillige organisasjoner føler seg presset til å delta i anbudsprosesser når kommunen legger det de oppfatter som sine særegne utviklede tiltak på anbud. Det er først og fremst de profesjonelle

organisasjonene i frivillig sektor som har mulighet til å tilpasse seg anbudsprosesser. Både kommersielle og frivillige aktører etterlyser tidlig informasjon om kommunens fremtidige behov for tiltak.

Med hensyn til spørsmålet om introduksjonsordningen er egnet for privat tjenesteproduksjon, finner vi at når kommuner velger å ikke bruke ikke-offentlige aktører i introduksjonsprogrammet kan dette handle om en skepsis til de ulike aktørenes motivasjon, kommunens økonomi, et ønske om å bygge opp kompetanse internt og kommunens behov for kontroll og oversikt. Tilgangen på ikke-offentlige aktører i dette markedet varierer i de ulike delene av landet. Introduksjonsprogrammet omfatter relativt sett få brukere og representerer dermed et lite «marked». Undersøkelsen vår tyder allikevel på at det er flere nye kommersielle aktører som begynner å vise interesse for anbudsutlysninger. Dette gjelder både aktører med erfaring fra lignende felt som gradvis har utvidet sine tjenester til å omfatte introduksjonsprogrammet, og nye nasjonale/nordiske aktører som ønsker å få innpass i markeder hvor det er få aktører som konkurrerer om anbud.

Etter vår vurdering kan følgende komponenter være viktige for en velfungerende modell for samarbeid mellom kommunale og ikke-offentlige aktører i tjenesteproduksjon:

- Flyktningetjenesten koordinerer de ulike aktørene som leverer tjenester og supplerer introduksjonsprogrammet, for å fremme samarbeid og eierskap til hele programmet (bl.a. ved å skape jevnlig møteplasser/ fora/ arena for samskaping)
- Samarbeid internt i kommunen om anbud, hvor det også spesifiseres hvordan de som har ansvar for norskopplæring skal samarbeide med de som får tilbudet
- Benytte bestillerkompetanse som finnes i kommunen og evt. fylke
- Ha konkrete, men også fleksible kontrakter med en viss varighet
- Vær varsom med å dele opp tiltak som naturlig hører sammen i ulike anbud
- Flyktningetjenesten og de som har ansvar for norskopplæring utformer tiltak for spesielle grupper i samarbeid med ikke-offentlige aktører (bl.a. sosiale entreprenører)
- Systematisk brukermedvirkning både i kommunale og ikke-offentlige tiltak i introduksjonsprogrammet

Tilsvarende kan dette utgjøre viktige komponenter for en velfungerende modell for supplement:

- Flyktningetjenesten koordinerer de ulike aktørene som leverer tjenester og supplerer introduksjonsprogrammet for å fremme samarbeid og eierskap til hele programmet (bl.a. ved å skape jevnlig møteplasser/ fora/ arena for samskaping)
- Dialog mellom kommuner og frivillige aktører om hvordan de kan ivareta de frivillige aktørenes merverdi, og likevel ivareta kommunens ansvar for å oppfylle anbudsreglementet.
- Samskaping bør skje i samarbeid mellom likeverdige parter, ikke styres av kommunen
- Kommunen har en grundig kartlegging av deltakernes interesser for å koble deltakerne til relevante frivillige organisasjoner
- De ulike aktørene som leverer tjenester inn i introduksjonsprogrammet informerer om supplerende tiltak og hvilken betydning dette kan ha for kvalifisering, og oppfordrer til deltakelse.

10. Litteratur

- Aardal, B. og Bergh, J. (2015) (Red.). *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget i 2013*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Aasen, B., Haug, M. & Lynnebakke, B. (2017). Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden. En studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015 *NIBR-rapport 2017:3*: NIBR.
- Agenda Kaupang. (2014). Velferd i nytt terreng. Hvordan kan kommunen som arbeidsgiver samarbeide med frivillig sektor og sosiale entreprenører innen pleie- og omsorgstjenestene? *Rapport R7940*. Stabekk: Agenda Kaupang AS.
- ALT Advokatfirma. (2013). Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler – aktiviteter som er omfattet av statsstøttereglene, sentrale problemstillinger og forebyggende tiltak *Rapport*. Oslo: ALT Advokatfirma.
- Andfossen, N. B. (2016). The potential for collaborative innovation between public services and volunteers in the long-term care sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(3), 1–21.
- Andfossen, N. B. & Skinner, M. S. (2016). Frivillig innsats i omsorgssektoren *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(1), 59.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2019). Høring – forslag til endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Høringsnotat datert 6.2.2019
- Aspøy, A. & Bakke, M. A. (2018). Billig og bra med private, men... *Stat & Styring*(4), 2–7.
- Barne- Likestillings og Inkluderingsdepartementet (2015). *Rundskriv Q20/2015. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Benton, M. & Embiricos, A. (2019). Doing more with less. A new toolkit for integration policy, Report, Integration Futures Working Group. Brussels: Migration Policy Institute.
- Bergen kommune. (2018). Høyringsfråsegn frå Bergen kommune til rapport om like konkurransevilkår for offentlege og private aktørar (22.03.2018). Bergen: Bergen kommune.
- Birkeland, P., Larsen, M. F. & Lønvik, K. (2015). Organisering av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Oslo: Vox nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk.
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2015). Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap *NIBR-rapport 2015:1*. Oslo: NIBR.
- Blix, B. & Hamran, T. (2017). When the saints go marching in': Constructions of senior volunteering in Norwegian government white papers, and in Norwegian senior volunteers' and health-care professionals' stories. *Ageing and Society*, 1–30. doi: 10.1017/S0144686X17000046
- Blom, S. & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Rapporter 2015/36, Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bogen, H. & Grønningsæter, A. B. (2016). En ideell forskjell? Om ideelle aktører i spesialisthelsetjenesten *Fafo rapport 2016: 30*. Oslo: Fafo.
- Damvad (2014). Utredning om norsk serveringsnæring. For Nærings- og fiskeridepartementet. *Rapport 16/12/14*.
- Defourny, J., L. Hulgård og V. Pestoff (2014): *Social enterprise and the third sector*. New York: Routledge.
- Djuve og Kavli (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger?* TemaNord 2007: 575. København: Nordisk Ministerråd.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26. Oslo: Fafo

- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Braanen Sterri, E. & Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? *Fafo-rapport 2017:3*. Oslo: Fafo.
- Eide, H. M. K., Homme, A., Karlsen, M.-A. & Lundberg, K. (2017). Omsorgssektoren som integreringsarena. *Tidsskrift for velferdsforskning, 20*, 332–348. doi: 10.18261/issn.2464-3076-2017-04-06 ER
- Eide, T.H. og Røhnebæk, M (2018): Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Utprøving og følgeevaluering. Rapport fra prosjektets andre fase. ØF-rapport 04/2018. Østlandsforskning.
- Eimhjellen, I. og Loga, J. (2016) Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge. *Rapport 9-2016*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Eimhjellen, I. & Loga, J. (2017). Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører. Samskaping i nye samarbeidsforhold? *Rapport 2017-9*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Emilsson, H. (2018). Continuity or change? The refugee crisis and the end of Swedish exceptionalism *MIM Working Paper Series 18:3*. Malmø: Malmö Institute for studies of migration , diversity and welfare.
- Enes, A.W. (2017) Deltakere i introduksjonsordningen. Veien til en vellykket integrering? Oslo/Kongsvinger: SSB. <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>.
- Ervik, R. & Lindén, T. S. (2017). Samhandling mellom kommunen og frivillig sektor i eldreomsorgen *Rapport 2017:8*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.
- Frumkin, P. (2001). Managing for Outcomes: Milestone Contracting in Oklahoma. *Innovations: Management Series, January 2001*: The Pricewaterhouse-Coopers Endowment.
- Førland, O. (2015). Oppsummering av litteraturen om frivillig innsats og samspillet med offentlige omsorgstjenester. I L. H. Jensen (Red.), *Frivillighet i omsorgssektoren* (s. 123–136). Tønsberg: Forlaget Aldring og helse.
- Galera, G., Giannetto, L. & Noya, A. (2018). The Role of Non-state Actors in the Integration of Refugees and Asylum Seekers *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2018/02*. Paris: OECD Publishing.
- Garmann-Johnsen, N. F., Hellang, Ø. & Mydland, T. S. (2017). Velferdsobligasjoner. Velferdsobligasjoner som finansieringsmodell for sosialt arbeid. *Prosjektrapport nr. 02/2017*. Kristiansand: Agderforskning.
- Gran, N. og Scoufia, L. (2018). *Introduksjonsprogrammet – i teori og praksis: en håndbok for deg som arbeider med flyktninger*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Grønli, K. S. (2018). Kunsten å lage konkurranse. *Stat og Styring. (4)*, 9–15.
- Guribye, E. (2016). Mot 'Kommune 3.0'? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal *FoU Rapport nr. 3/2016*. Kristiansand: Agderforskning.
- Guribye, E. (2017). Folk møter folk. Sosial nettverksbygging i introduksjonsprogrammet for flyktninger *FoU Rapport 1/2017*. Kristiansand: Agderforskning.
- Guribye, E. (2018). Co-creation of Linking Social Capital in 'Municipality 3.0'. *Journal of civil society, 14(1)*, 77–93.
- Halvorsen, L. J., Fondevik, B., Hareide, L. & Anderson, S. (2017). Fra Syria til det norske hus. Følgeevaluering av prosjektet «Nordic ID» fra sandaler til beksømsko *Rapport Nr. 81*. Volda: Høgskulen i Volda, Møreforskning.
- Hansen, E. B., Frederiksen, M. & Eskelinen, L. (2006). Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet – Har kommunernes integrationsindsats betydning for integrationen? *Rapport*. København: Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analys og Forskning.

- Haugen, M. S. & Logstein, B. (2016). Frivillighetens plass i distriktskommuners eldreomsorg. En forprosjektrapport *Rapport 9/2016*. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2015). Omsorg 2020. Regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015-2020. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Hernes, V. & Tronstad, K. R. (2014). Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark *NIBR-rapport 2014:19*. Oslo: NIBR.
- Hernes, V., Arendt, J. N., Joona, P. A. & Tronstad, K. R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes*. København: Nordisk Ministerråd.
- Herning, L. K. K. (2015). *Velferdsprofitørene : om penger, makt og propaganda i de norske velferdstjenestene*. Oslo: Manifest.
- Hillestad, E. (2015). Opplæring av frivillige og frivillighetskoordinatorer. I L. H. Jensen (Red.), *Frivillighet i omsorgssektoren* (s. 111–121). Tønsberg: Forlaget Aldring og helse.
- Hillestad, E. & Tessem, J. (2014). Frivillighet i eldreomsorgen – hvorfor og hvordan? . I M. S. Holm & S. Husebø (Red.), *En verdig alderdom. Omsorg ved livets slutt* (s. 173–185). Bergen: Fagbokforlaget.
- IMDi (2018) Bruk av eksterne aktører i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Internt notat.
- IMDi (2017): Årsrapport for IMDi 2017, Vedlegg 2: Statistikkrapportering årsrapport 2017.
- Jensen, L. H. (2015). Bilder og beskrivelser fra frivillig innsats i omsorgssektoren. I L. H. Jensen (Red.), *Frivillighet i omsorgssektoren* (s. 25–98). Tønsberg: Forlaget Aldring og helse.
- Joyce, P. (2017). Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder *Rapport 2017: 7*. Stockholm: Regeringskansliet. Finansdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Rundskriv G-01/2016. Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. *Fafo rapport 2007:34*. Oslo: Fafo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Inspirasjonshefte. Veier til samarbeid. Sosiale netreprenører som samarbeidpartnere i offentlig sektor – eksempler og idéer. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KS. (2018). Høringsuttalelse - rapport fra arbeidsgruppe om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører (26.04.2018). Oslo: Kommunesektorens organisasjon.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2019): Høring – NOU 2018:13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring, finansiering av livsopphold (Livsoppholdutvalget). Høringsbrev datert 27.3.2019.
- LG Insight. (2018). Midtvejsvaluering af projekt: «Venner Viser Vej». Odense: LG Insight.
- LG Insight. (2006). *Den beskæftigelsesfremmende indsats for flygtninge- og indvandrerkvinder samt familiesammenførte: pulje under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration : evalueringsrapport*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Lillevik og Tyldum (2018). En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet. *Fafo rapport 2018:35*. Oslo: Fafo.
- Lindén, T. S., Fladmoe, A. & Christensen, D. A. (2017). Does the Type of Service Provider Affect User Satisfaction? Public, For-Profit and Nonprofit Kindergartens, Schools and Nursing Homes

- in Norway. I Sivesind K. & S. J. (Red.), *Promoting Active Citizenship*. (s. 261-284). Cham: Palgrave Macmillan.
- LO. (2018). Høring – Rapport om like konkurransevilkår for offentlige og private (27.04.2018). Oslo: Landsorganisasjonen i Norge.
- Loga, J. M., Eimhjellen, I., Eschweiler, J., Ingstad, E., Stokstad, S. & Winsvold, M. D. (2016). Sosiale entreprenører – partnerskap for nye løsninger *Rapport 1-2016*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret, KS FoU.
- Lorentzen, H. & Tingvold, L. (2018). Frivillig innsats: Hindre i omsorgssektoren. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 4(2), 120–131.
- Magerholm, B. & Landmark, B. T. (2015). «Villa Fredrikke»: Et eksempel på en modell for frivillig innsats i demensomsorgen. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 1(02), 156–161.
- Martín, I., Arcarons, A., Aumüller, J., Bevelander, P., Emilsson, H., Kalantaryan, S., . . . Zorlu, A. (2016). From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Volume I: Comparative Analysis and Policy Findings (Vol. I). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Meld.St. 30. (2015-2016). Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld.St.16, (2015-2016). Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2016). Flyktningmottagandet. Det civila samhällets roll och villkor. Stockholm: MUCF
- Malterud, Kirsti (2012). *Fokusgrupper som forskningsmetode for medisin og helsefag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mølland, E., Guribye, E. og Salomonsen, J. (2018). *Hastverk er lastverk? En revurdering av målinger av resultater for introduksjonsprogrammet for flyktninger i IMDi region Sør*. FoU-rapport 1/2018. Kristiansand: Agderforskning.
- Møller, G. & Sannes, J. (2009). Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter *TF-rapport nr. 253* Bø: Telemarkforskning.
- NHO. (2018). NHOs hørings svar om rapport fra arbeidsgruppe om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører (02.05.2018). Oslo: Næringslivets Hovedorganisasjon.
- Nordiska Ministerrådet. (2018a). Ny i Norden. Vägen til arbete *ANP 2018: 812*. København: Nordiska Ministerrådet.
- Nordiska Ministerrådet. (2018b). Nyanlända kvinnors etablering. En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiske insatserna *Tema Nord 2018: 520*. København: Nordisk Ministerråd.
- NOU. (2017: 2). Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører. Rapport fra arbeidsgruppe*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nørve, S. & Østerby, S. (2000). Hva skjedde så? Muskelsmerteprojektet i Arbeidsmarkedsetaten – en evaluering fem år etter *Prosjektrapport 280*. Oslo: Byggforsk.
- Olsen, J. P. (2019). Sentraladministrasjonen i en utfordrende æra: Tid for ettertanke. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 35, 4-27. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-01> ER.
- Pedersen-Ulrich, J. (2016). Samskabelse – en typologi. *CLOU Skriftserie*, 2016 (001), 1–15.
- Petersen, O. H., Hjelm, U. & Vrangbæk, K. (2018). Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157. doi: 10.1111/spol.12297

- Prosser, S. (2017). Nabolagsinkubatoren på Tøyen der samfunnsutfordringer løses og engasjement skapes. Power Point presentasjon *Sosialt entreprenørskap i Norge: Muligheter og utfordringer* organisert av Institutt for samfunnsforskning, 22.juni 2017
- Qvist, M. (2016). Activation Reform and Inter-Agency Co-operation – Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, 50(1), 19-38. doi: <https://doi.org/10.1111/padm.12310>
- Rambøll. (2018). Evaluering af Integrationsgrunduddannelsen (IGU). København: Rambøll.
- Rambøll (2011). *Brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere*. Rapport for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Randen, G. T., Monsen, M., Steien, G. B., Hagen, K. & Pajero, V. A. (2018). Norskopplæring for voksne innvandrere – en kunnskapsoppsummering. Hamar: Høgskolen i Innlandet.
- Robson, C. (2002) *Real World Research, 2nd edition*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Ringkjøb, H.-E., Aars, J. & Vabo, S. I. (2008). *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap* (Rapport 1 2008). Bergen: Rokkansenteret.
- Røed, M; Schøne, P. & Umblijs, J. (2019) Flyktingers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2019:8
- Røhnebak, M og Eide, T.H. (2016) Samarbeid i og etter Introduksjonsprogrammet. Drivere, barrierer og mulighetsrom. Rapport fra prosjektets første fase. *ØF-rapport nr.: 04/2016*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Rønning, R. (2011). Frivillige og lønnede på samme lag. Om styrking av den frivillige innsatsen i omsorgsarbeidet – i samspill med offentlig sektor *ØF-rapport nr.: 18/2011*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Sandbæk, M. L. & Tronstad, K. R. (2011). Hovedtrekk ved integreringspolitikken i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada *Fafo-notat 2011:18*. Oslo: Fafo.
- Scholten, P., Baggerman, F., Dellouche, L., Kampen, V., Wolf, J. & Ypma, R. (2017). Policy Innovation in Refugee Integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe *Report*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen.
- Sibbmark, K., Söderström, M. & Åslund, O. (2016). Marknadsmekanismer i teroi och praktik - erfarenheter från etableringslotsarna *Rapport 2016:19*. Uppsala: IFAU Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Sivesind, K. H. (2016a) (Red.) Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell og offentlig tjenesteyting for aktivt medborgerskap *Rapport 2016:01*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sivesind, K. H. (2016c). Endring av fordelingen mellom ideelle, kommersielle og offentlige velferdstjenester i Skandinavia. I K. H. Sivesind (Red.), *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell og offentlig tjenesteyting for aktivt medborgerskap, Rapport 2016:01* (s. 17–39). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sivesind, K. H. (2016b). Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? I K. H. Sivesind (Red.), *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell og offentlig tjenesteyting for aktivt medborgerskap, Rapport 2016:01* (s. 66-73). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sivesind, K. H. (2017). The Changing Roles of For-Profit and Nonprofit Welfare provision in Norway, Sweden, and Denmark. I K. H. Sivesind & J. Saglie (Red.), *Promoting Active Citizenship* (s. 33–74). Cham: Palgrave Macmillan.
- Skinner, M. S. (2018). Frivillige aktiviteter i omsorgstjenestene. Omfang, typer og organisering. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 4(1), 184–185.

- Solbjør, M., Ljunggren, B. & Kleiven, H. H. (2014). Samarbeid mellom frivillig sektor og kommunale tjenester på pleie- og omsorgsfeltet ; en kvalitativ studie. *Nordisk tidsskrift for helseforskning*, 10(1), 43–55.
- Svensk författningssamling (SFS). (2017:584). Lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, <https://open.karnovgroup.se/medborgarskap-och-utlanningslagstiftning/SFS2017-0584>.
- Søholt, Tronstad og Vestby (2015): Sysselsetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering, *NIBR Rapport 2015:20*. Oslo: NIBR.
- Thornton, P., W. Ocasio & M. Lounsbury (2012). *The Institutional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure and Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfin, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, online first November 28, 2016. <http://doi.org/10.1177/0095399716680057>.
- Torzen, A. (2017). Samskabelse som fortælling og praksis: Et kritisk blik på den aktuelle samskabelsesdagsorden. *Uden for Nummer*, 2017(34), 4–13.
- Trætteberg, H. D. & Sivesind, K. H. (2015). Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet *Rapport 2015:2*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Utlændinge- Integrations- og Boligministeriet. (2016). Orienteringsskrivelse om ændringer af integrationsloven m.v. som følge af vedtagelse af lovforslag L 189 i Folketinget den 3. juni 2016. København: Utlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.
- Utlændinge- og integrationsministeriet. (2017). Orienteringsskrivelse om ændringer af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.v. som følge af vedtagelse af lovforslag L 175 i Folketinget den 2. juni 2017. København: Utlændinge- og integrationsministeriet.
- Vedøy, G. & Nødland, S. I. (2017). Ryfylkemodellen. Midtveiseevaluering av et forsøk med kvalifisering til helsefagarbeider for voksne innvandrere *IRIS rapport – 2017/049*. Stavanger: IRIS Samfunnsforskning.
- Vetvik, E. & Disch, P. G. (2017). *Retorikk og realiteter. Planlegging framtidens helse- og omsorgsoppgaver i kommunene – 2015–2025*. Rapport, Senter for omsorgsforskning Sør.
- Vike, H. & Haukelien, H. (2016). Omsorgens grenser. I C. B. Neumann, N. Osvold & T. Thagaard (Red.), *Omsorgsarbeidets sosiologi* (s. 215-242). Bergen: Fagbokforlaget.
- VOX Nasjonalt Fagorgan for kompetansepolitikk (2015). *Arbeidsretting av utdanningen. Vurderinger og anbefalinger*.

