



**Uio • Universitetet i Oslo**

## **Fra målstyring til mål- og resultatstyring:**

En studie av innføring av sanksjoner overfor kommuner i  
introduksjonsprogrammet for flyktninger

Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Eline Moe Vestrheim

Vår 2020

Antall ord: 27 199

## Sammendrag

Denne oppgaven undersøker mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger. Det ble i 2018 innført sanksjoner på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet, ved at resultatene kommunene oppnår i introduksjonsprogrammet fikk økt betydning for hvilke kommuner som får bosette flyktninger. Oppgaven undersøker om og hvordan innføringen av sanksjoner på måloppnåelse påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. Det er særlig fokus på hvordan innføring av sanksjoner på måloppnåelse påvirker programrådgiverne som arbeider tettest på deltakerne i introduksjonsprogrammet, og hvordan mål- og resultatstyring påvirker deres atferd og faglige autonomi.

I oppgaven blir det gjort en casestudie med utgangspunkt i et *most likely case* for å undersøke oppgavens problemstilling. Datagrunnlaget for oppgaven består av semi-strukturerte intervjuer med relevante aktører i den valgte casekommunen, samt bakgrunnsintervjuer med ansatte i KS og IMDi. Det teoretiske rammeverket i oppgaven består av prinsipal-agent teori og bakkebyråkrateteori. Det blir i tillegg tatt i bruk et rammeverk for sammenhengen mellom mål og ulike insentiver, og hvordan dette påvirker ansattes atferd. Konsekvensene av mål- og resultatstyring med klare resultatkrav blir diskutert i lys av målforskyvning og gaming.

Studien viser at innføring av sanksjoner på måloppnåelse fører til at kommuneledelsen opplever økt forpliktelse i arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunen. Samtidig vises det til ønske om fleksibilitet og forutsigbarhet for kommunene for å kunne levere gode tjenester og oppnå resultatene det stilles krav om i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Studien viser at hvordan mål- og resultatkravene som er satt nasjonalt blir implementert i kommunen er viktig for hvordan innføring av sanksjoner påvirker programrådgivernes arbeid. Programrådgiverne opplever ingen begrensninger i faglig autonomi på bakgrunn av at det er tillitt og felles interesser i arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunen. Innføring av sanksjoner fører ikke til en målforskyvning i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Målene det er satt sanksjoner til får ikke oppmerksomhet i arbeidet på bekostning av det som ikke blir målt. Studien viser heller ikke til bevis for at det foregår gaming i form av justeringer på rapporteringene av måloppnåelse i introduksjonsprogrammet etter innføring av sanksjoner. Mål- og resultatkravene som er satt kan derimot føre til frustrasjon blant programrådgiverne på bakgrunn av hva som kan registreres som måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Studien viser til at mål- og resultatstyring på integreringsfeltet kan være utfordrende på bakgrunn av at det er et område som er komplekst uten noe klart forhold mellom innsats og resultat, og at resultater oppnås i samarbeid med flere aktører.

## Forord

Det har vært en spennende og lærerik prosess å skrive masteroppgave. Det er flere personer som har vært viktige i arbeidet med masteroppgaven, og som har bidratt til at jeg kom i mål. Jeg vil rette en stor takk til min dyktige veileder Jostein Askim for veldig god oppfølging, nyttige innspill, og oppmuntrende ord. Jeg vil også takke alle informantene som stilte opp på intervju, og som gjorde gjennomføringen av denne masteroppgaven mulig.

Tusen takk til familie og venner for støtte gjennom hele masteroppgaveskrivingen. Jeg vil også rette en stor takk til mine flotte medstudenter på Blindern for gode diskusjoner i denne prosessen. En stor takk til Magnus, som har vært med å støtte meg gjennom fem år som statsvitenskapsstudent, og som har bidratt med både korrekturlesning og oppmuntrende ord i masterskrivingen. Nå er jeg i mål.

# Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1 Problemstilling, teori og metode .....	2
1.2 Oppgavens struktur.....	4
2. Mål- og resultatstyring .....	6
2.1 Mål- og resultatstyring i offentlig sektor.....	6
2.2 Mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger.....	8
3. Teori .....	12
3.1 Prinspal-agent teori.....	12
3.2 Bakkebyråkratteori .....	15
3.2.1 Målforskyvning.....	18
3.2.2 Gaming.....	20
4. Metode.....	22
4.1 Casestudie.....	22
4.2 Most likely case .....	23
4.3 Anonymisering av kommunen.....	24
4.4 Intervju.....	24
4.5 Dokumenter .....	28
4.6 Validitet og reliabilitet.....	28
5. Empiri: Mål og resultatstyring i introduksjonsprogrammet.....	31
5.1 Roller, ansvar og styring.....	31
5.2 Målkrav i introduksjonsprogrammet .....	35
5.3 Innføring av sanksjoner stat-kommune .....	37
5.4 Endringer i styringen kommune .....	42
5.5 Faglig autonomi vs. Styring.....	44
5.5.1 Målforskyvning.....	46

5.5.2 Gaming.....	47
6. Diskusjon.....	49
6.1 Kommuneledelsen økt fokus på måloppnåelse .....	49
6.2 Faglig autonomi vs. Styring.....	51
6.3 Målforskyvning .....	55
6.4 Gaming .....	57
6.5 Integrering som «gjenstridige problemer» .....	59
6.6 Kjenner agenten prinsipalens mål?.....	60
6.7 Begrensninger i forskningsdesignet.....	61
7. Konklusjon .....	63
7.1 Hovedfunn .....	63
7.2 Videre forskning .....	67
8. Litteraturliste .....	69
9. Vedlegg .....	76
Vedlegg 1.....	76
Vedlegg 2.....	77
Vedlegg 3.....	80
Vedlegg 4.....	83
Vedlegg 5.....	86
Vedlegg 6.....	87
Vedlegg 7.....	91

# 1. Innledning

Mål- og resultatstyring (MRS) er et grunnleggende styringsprinsipp i statsforvaltningen (Reglement for økonomistyring i staten, 2004, §4). Styringsprinsippet blir tatt i bruk for å sikre effektivitet ved å desentralisere makt, og sørge for at regjeringenes mål blir oppnådd ved å fastsette mål- og resultatkrav overfor underliggende organer (Askim, Eltun & Fremstad, 2014, s. 285). Ved at underliggende organer får autonomi gir det dem mulighet til å prioritere faglige hensyn, samtidig som resultatkravene bidrar til kontroll og styring (Askim et al., 2014, s. 285). Tidligere utredninger viser at det er lite bruk av straff og belønning for gode og dårlige resultater i norsk mål- og resultatstyring (Lægreid, Roness & Rubecksen, 2006, s. 267). Målene som er satt får dermed ikke faktiske konsekvenser om de blir oppnådd eller ikke, noe som gjør at resultatstyringen uteblir (Lægreid et al., 2006, s. 264). Sammenhengen mellom målene som er satt og straff/belønning er viktig for hvordan det påvirker ansattes atferd (Pollitt, 2013, s. 358). Hvis det ikke er kobling mellom målene som er satt og noen form for straff eller belønning har mål- og resultatstyring liten påvirkning på ansattes atferd. Er det på den andre siden for sterk kobling mellom mål og straff/belønning kan dette føre til uønsket atferd (Pollitt, 2013, s. 358). Denne oppgaven skal utforske om endringer i hvordan man straffer og belønner måloppnåelse påvirker et politikkfelt, og særlig hvordan endringer i straff og belønning påvirker bakkebyråkraters atferd. Dette vil bli diskutert i lys av innføring av sanksjoner overfor kommuner i introduksjonsprogrammet for flyktninger.

Bakkebyråkraters atferd er betydelig for hvordan politikk utformes og iverksettes på bakgrunn av at de utøver stor grad av skjønn i sitt arbeid, og har relativt stor autonomi (Lipsky, 1980, s. 13). Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp har betydning for bakkebyråkratenes rolle og arbeid (Fuertes & Lindsay, 2016, s. 528). Til tross for at dette styringsprinsippet legger til rette for faglig autonomi, viser studier at mål- og resultatstyring kan påvirke bakkebyråkratenes arbeid i form av mer standardisering og begrenset mulighet til å utøve skjønn (Fuertes & Lindsay, 2016, s. 529; Pihl-Thingvad, 2016, s. 63).

Introduksjonsprogrammet for flyktninger er et av de viktigste verktøyene i arbeidet med integrering i Norge (Tronstad & Hernes, 2017, s. 126). Kommunene har ansvaret for å gjennomføre introduksjonsprogrammet, og er pliktig til å følge introduksjonsloven (Djuve, Kavli, Sterri, & Bråten, 2017, s. 73). Samtidig har kommunene stor grad av autonomi til å fylle introduksjonsprogrammet med et kvalifiserende innhold, og tilrettelegge programmet for den enkelte deltaker (Djuve et al., 2017, s. 73). Kommunene blir målt på antall deltakere over

i arbeid eller utdanning rett etter og ett år etter endt introduksjonsprogram (Guribye & Espegren, 2019, s. 6). Den nasjonale målsettingen er at 70 prosent av deltakere skal være over i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 7). Hvert år offentliggjøres det lister over måloppnåelse i kommunene (Djuve et al., 2017, s.161). I 2018 besluttet Kunnskapsdepartementet at resultatene kommunene oppnår i introduksjonsprogrammet skal få økt betydning i beslutningen om hvilke kommuner som får bosette flyktninger, for å styre at flyktningene kommer til kommuner med mulighet for jobb og kvalifisering (Regjeringen, 2018). På bakgrunn av nedgang i antall bosatte flyktninger i Norge, ba mange kommuner i 2019 om å få bosette flere flyktninger enn de fikk tilbud om (Guribye & Espegren, 2019, s. 34). Antall flyktninger kommunene bosetter har betydning for kommunenes økonomi, og opprettholdelsen av stillinger og relevant kompetanse på integreringsfeltet (Guribye & Espegren, 2019, s. 8). Innføring av sanksjoner på måloppnåelse innebærer dermed en overgang fra målstyring til mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger.

### 1.1 Problemstilling, teori og metode

Oppgavens utgangspunkt er å undersøke hvordan mål- og resultatstyring påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet for flyktninger. Det er gjort mye forskning på mål- og resultatstyring i offentlig sektor (Askim, Christensen & Læg Reid, 2015; Læg Reid et al., 2006). Tidligere studier har vært rettet mot store reformer innenfor sektorene velferd (Jantz, Christensen & Læg Reid, 2015) helse, og utdanning (Pettersen & Fallan, 2010; Wang & Yeung, 2019). Forskningsbidrag som har sett på mål- og resultatstyring innenfor integreringsfeltet i Norge har vært rettet mot forholdet mellom departementer og direktorater (Askim et al., 2015; Byrkjeflot, Christensen & Læg Reid, 2014). Denne oppgaven vil undersøke påvirkningen og konsekvensene av mål- og resultatstyring på integreringsfeltet ned på kommunenivå.

Integrering av innvandrere blir definert som «gjenstridige problemer» som innebærer offentlige samordningsoppgaver som er komplekse uten noen enkle løsninger, og som spenner over ulike forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Nesheim, Gressgård, Hansen, & Neby, 2019, s. 29). Det å lykkes med integrering blir sett på som viktig både for den enkelte flyktning, og for samfunnet (Tronstad & Hernes, 2017, s. 126). Gode styringsredskaper er derfor viktig for å sikre at flyktningene får et godt og likeverdig tilbud i kommunene (Tronstad & Hernes, 2017, s. 127).

Det er gjort lite forskning på implementeringen av mål- og resultatstyring satt på nasjonalt nivå og påvirkningen den har på lokal styring, og hvordan mål- og resultatstyring påvirker bakkebyråkraters arbeidshverdag og rutiner på lokalt nivå (Pihl-Thingvad, 2016, s. 49). Mål- og resultatstyring skal bidra til at offentlige ansatte blir mer ansvarliggjort for arbeidet de utfører, og mer autonome. Selv om enkelte forskningsbidrag peker på positive effekter på bakkebyråkraters atferd i form av motivasjon og forpliktelse, viser andre studier at mål- og resultatstyring fører til stress og minsket motivasjon for de ansatte, og at styringsprinsippet kan føre til dysfunksjonell atferd (Pihl-Thingvad, 2016, s. 49). Oppgaven har følgende problemstilling;

*Hvordan påvirker innføringen av sanksjoner på måloppnåelse arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene?*

Problemstillingen vil bli besvart ved å undersøke hvordan kommuneledelsen og programrådgiverne som arbeider tettest på deltakerne forholder seg til innføring av sanksjoner på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Oppgaven vil ha særlig fokus på hvordan innføring av sanksjoner på måloppnåelse påvirker programrådgivernes balanse mellom faglig autonomi og styring, og hvilke konsekvenser innføring av sanksjoner har på deres atferd og motivasjon. Her vil det bli undersøkt om programrådgiverne opplever økt styring over deres arbeid, og begrenset mulighet for å gjøre egne faglige vurderinger i introduksjonsprogrammet. Videre vil det bli sett på om målkrav med sterke insentiver fører til at programrådgiverne øker fokuset på målene det er satt insentiver til på bekostning av det som ikke blir målt, om styringsprinsippet svekker programrådgivernes indre faglige motivasjon, og om målkravene fører til at de *gamer* systemet med å gjøre justeringer på rapporteringene på deltakernes overgang til arbeid og utdanning. *Gaming* blir i denne oppgaven forstått som atferd og handlinger som ikke fører til reell økning i måloppnåelse på det som blir målt (Kelman & Friedman, 2009, s. 924), ved at ansatte tilpasser eller manipulerer rapporteringene om måloppnåelse (Hood, 2006, s. 516).

Problemstillingen undersøkes ved å gjøre en casestudie på kommunene sitt arbeid med introduksjonsprogrammet. Bakgrunnen for å gjøre en casestudie er for å kunne gå i dybden på *hvordan* innføring av sanksjoner på måloppnåelse påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene, noe som innebærer å gå i dybden og se på mekanismer (Yin, 2009, s. 19). I oppgaven er det valgt et *most likely cases design*, som innebærer et strategisk utvalg av case, der det er stor sannsynlighet for at de teoretiske antakelsene får støtte i empirien (Levy, 2008, s. 12). Datagrunnlaget er hovedsakelig semi-



strukturerte intervjuer med de som arbeider med introduksjonsprogrammet i den valgte casekommunen. Ved å ta i bruk semi-strukturerte intervjuer som datagrunnlag gir det mulighet til å få innblikk i informantenes perspektiv (Bryman, 2016, s 466), samtidig som en viss struktur i intervjuene gir mulighet til å besvare de teoretiske antakelsene utarbeidet i oppgaven (Leech, Baumgartner, Berry, Hojnacki & Kimball, 2013, s. 218). Det har i tillegg blitt gjort intervjuer med bakgrunnsinformanter, og ansatte i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Kommunesektorens organisasjon (KS), for å få en bedre forståelse for fenomenet som undersøkes.

Det teoretiske rammeverket i oppgaven er satt sammen av prinsipal-agent teori og bakkebyråkrateteori. Ved å ta i bruk bakkebyråkrateteori som analyseverktøy gir det mulighet til å undersøke hvordan bakkebyråkrater som utøver stor grad av skjønn, og har relativt stor autonomi (Lipsky, 1980, s.13), blir påvirket av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Det å bruke prinsipal-agent teori for å undersøke mål- og resultatstyring er nyttig for å gi et rammeverk for å studere insentivsystemer og hvordan de påvirker ansattes atferd (Heinrich & Marschke, 2010, s. 187). I denne studien vil prinsipal-agent teori også være nyttig for å belyse ulike prinsipal-agent forhold, siden det eksisterer et prinsipal-agent forhold både mellom stat og kommune, og internt i kommunen. Rammeverket for bruk av insentiver skissert i Bevan & Wilson (2013) blir tatt i bruk for å undersøke hvordan målstyring med ulike insentiver påvirker ansattes atferd. Konsekvensene av mål- og resultatstyring med klare resultatkrav vil bli diskutert i lys av målforskyvning og gaming.

## 1.2 Oppgavens struktur

Videre følger et bakgrunnskapittel som tar for seg mål- og resultatstyring i offentlig sektor generelt, og i introduksjonsprogrammet spesielt. Her vil det bli redegjort for bakgrunnen for mål- og resultatstyring, hvordan det har blitt praktisert i offentlig sektor og hvilke effekter man har sett. Det vil videre bli redegjort for hva introduksjonsprogrammet for flyktninger innebærer, og hvordan styringen av integreringsarbeidet foregår. Fokuset vil særlig være på praktiseringen og utviklingen av mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet.

Deretter følger et kapittel som tar for seg det teoretiske rammeverket. På bakgrunn av teori og tidligere forskning vil det bli utarbeidet hypoteser til undersøkelsen. Videre følger et metodekapittel som redegjør for bakgrunnen for forskningsdesignet, og fremgangsmåten for oppgaven. I metodekapittelet vil oppgavens validitet og reliabilitet bli diskutert. Etter metodekapittelet presenteres empirien som har blitt innhentet rundt mål- og resultatstyring i

introduksjonsprogrammet for flyktninger, etterfulgt av en diskusjon av dette datamaterialet. I diskusjonen vil empirien bli sett opp mot hypotesene utarbeidet i teorikapittelet. Oppgaven vil bli avsluttet med en konklusjon.

## 2. Mål- og resultatstyring

### 2.1 Mål- og resultatstyring i offentlig sektor

Mål- og resultatstyring knyttes ofte til reformtrenden New Public Management (NPM), med blant annet fristilling av statlige virksomheter som et viktig element (Askim et al., 2014, s. 287). I Norge har departementsfunksjoner blitt skilt ut som direktorater for å styrke departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse. I lys av utskillingen ble det fokus på hvordan politisk styring kunne opprettholdes. Mål- og resultatstyring har som et svar på dette gradvis blitt innført de siste 30 årene (Askim et al., 2014, s. 288). Til tross for at mål- og resultatstyring ofte brukes synonymt med NPM, har de ulike ambisjoner, ulik opprinnelse og bruker ulike virkemidler (DFØ, 2019a).

Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i Norge ble introdusert på 1980-tallet, og er et av de grunnleggende styringsprinsippene i staten (DFØ, 2019b). Bakgrunnen for å ta i bruk mål- og resultatstyring var å endre fokuset fra detaljert styring om aktiviteter, ressursbruk og enkeltoppgaver til å fokusere på mål som gjelder samfunns- og brukereffekter. Mål- og resultatstyring skal derfor bidra til mer resultatorientering og ansvarliggjøring av de underliggende virksomhetene, og mindre detaljstyring. Med et slikt fokus blir det lagt vekt på overordnede mål. Hensikten ved å delegerer myndighet til underliggende organer er å gi frihet og handlingsrom til de som arbeider tettest på oppgavene, da de kjenner utfordringene best. Samtidig er det et krav om å dokumentere og rapportere resultater slik at informasjonen kan bli brukt til styring, kontroll og læring. Mål- og resultatstyring innebærer derfor en klar rolle og ansvarsfordeling. Styringsprinsippet blir tatt i bruk i staten for å sikre effektivitet, i tillegg til å fremme læring, transparens og legitimitet (DFØ, 2019b).

Innenfor faglitteraturen skilles det mellom en smal og en vid forståelse av mål- og resultatstyring (Askim et al., 2014, s. 287). Den smale forståelsen er at mål- og resultatstyring er en operativ styringsteknikk som handler om å fastsette mål- og styringsparametere, innhente resultater, og å vurdere om målene er nådd. I den vide forståelsen er mål- og resultatstyring en styringsfilosofi som går ut på at offentlige organer i større grad burde rette fokus mot å oppnå faktiske resultater ute i samfunnet, og i mindre grad orienteres mot regler og prosedyrer (Askim et al., 2014, s. 287).

Mål- og resultatstyring brukes ikke bare i styringen mellom departementer og direktorater, men også overfor kommuner som mottar tilskudd for å iverksette statlig politikk (Askim et al., 2014, s. 285). Kommuner og fylkeskommuner må lage 4-årige handlingsprogrammer med

budsjetter, og de må årlig rapportere regnskap og annen statistikk rundt tjenester, aktiviteter og brukere til staten i kommune-stat-rapporteringen KOSTRA (Johnsen & Larsen, 2015, s. 35). Det er derimot ingen krav om at kommunene må bruke mål- og resultatstyring innad i kommunen. Likevel er det flere kommuner og fylkeskommuner som velger å bruke resultatstyringsverktøy (Johnsen & Larsen, 2015, s. 35).

Lægreid et al. (2006) viser at selv om mål- og resultatstyring er en utbredt styringsform i norske offentlige organisasjoner, så praktiseres styringsprinsippet på ulike måter og blir tilpasset hver enkelt organisasjon (s. 266). En utfordring innenfor bruk av mål- og resultatstyring i norsk offentlig sektor er at det er mangel på straff og belønning for gode og dårlige resultater (Lægreid et al., 2006, s. 267). Det vil si at det blir satt mål, og resultater blir rapportert, uten at resultatene får noen oppfølging. Målstyring kan innebære styring med og uten oppfølging av resultater. Resultatstyring innebærer derimot at gode og dårlige resultater blir belønnet eller sanksjonert (Lægreid et al., 2006, s. 267). Hvordan mål- og resultatstyring blir praktisert undersøkes også av Askim et al. (2015) som ser på styringspraksisen mellom fem ulike direktorater og tilhørende departementer (s.971). Her viser de til at det eksisterer hybride styringspraksiser. Det vil si at praktisering av mål- og resultatstyring kan inneholde både ledelsesstyring og tradisjonelle administrative styringsformer, hvor det både er fokus på mål rettet mot *output* (resultater), men også prosessrelaterte mål (Askim et al., 2015, s. 980). De finner at det i liten grad er fokus på mål rettet mot *outcome*, altså at målkravene i liten grad er rettet mot langsiktige samfunnsmessige mål (Askim et al., 2015, s. 979).

Verbeeten (2008) undersøker effekten av mål- og resultatstyring i offentlig sektor (s.442). Basert på en surveyundersøkelse finner forskningsbidraget at hvis det er fastsatt klare og målbare mål, har dette positive effekter både på kvantitativ resultatoppnåelse som effektivitet, og kvalitativ resultatoppnåelse som nøyaktighet og arbeidsmoral. Det vises til at bruk av insentiver har positive effekter på kvantitative mål, men ingen effekt på kvalitative mål. Når atferd er vanskelig å måle, og når målene er tvetydige har ikke bruk av insentiver noen effekt på innsats (Verbeeten, 2008, s. 442). Til tross for at enkelte forskningsbidrag viser til at mål- og resultatstyring har positive effekter, vises det på den andre siden til negative konsekvenser av bruk av mål- og resultatstyring i offentlig sektor.

Selv om mål- og resultatstyring legger til rette for fleksibilitet og autonomi på lavere nivå, kan det føre til mer intensiverte rapporteringssystemer og økt kontroll (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015, s. 189). Pettersen & Fallan (2010) ser på reformer som har skjedd i Norge innenfor sektorene helse og utdanning (s. 99). Ved å ta i bruk prinsipal-

agentteori som teoretisk rammeverk viser de til at mål- og resultatstyring har hatt flere positive effekter, men at problemer knyttet til asymmetrisk informasjon mellom staten som prinsipal, og fagarbeidere som agenter har ført til omfattende kontrollsystemer (Pettersen & Fallan, 2010, s. 107). Innenfor helse og utdanningssektoren er det verdier det er utfordrende å måle alle aspekter ved, og det er lite kunnskap om forholdet mellom innsats og resultat. Kravene som blir satt overfor virksomhetene kan derfor være ufullkomne (Pettersen & Fallan, 2010, s. 108). Integrering av innvandrere blir definert innenfor det som kalles «gjenstridige problemer» som innebærer offentlige samordningsoppgaver som er komplekse uten noen enkle løsninger, og som spenner over ulike forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Nesheim et al., 2019, s. 29). En kritikk mot mål- og resultatstyring på slike områder er at det kan føre til at virksomhetene fokuserer på egen målsetting istedenfor å rette fokus mot samarbeid med andre enheter for å oppnå resultater (Nesheim et al., 2019, s. 32).

## 2.2 Mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger

Introduksjonsprogrammet for flyktninger er et av de viktigste verktøyene i arbeidet med integrering i Norge (Tronstad & Hernes, 2017, s. 126). Introduksjonsprogrammet er nedfelt som en av to ordninger i introduksjonsloven (Tronstad & Hernes, 2017, s. 125). Målet med introduksjonsloven er å «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv» (Introduksjonsloven, 2003, §1). Kommunene er pliktig til å gi deltakerne et heldags og helårsprogram som skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, samt opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Introduksjonsloven, 2003, §4). Introduksjonsprogrammet skal tilbys til deltakere i to år, men kan forlenges til tre år for deltakere som trenger det. En viktig del av introduksjonsprogrammet er at det lages en individuell tilpasset plan for den enkelte deltaker, og at det legges til rette for aktiv brukermedvirkning (Introduksjonsloven, 2003, §5-6).

Bakgrunnen for innføringen av introduksjonsloven i 2004 var at det var rettet stor kritikk mot det gamle kvalifiseringsopplegget (Kavli, Hagelund & Bråthen, 2007, s. 20). Kritikken var blant annet rettet mot at sosialhjelpssystemet gjorde flyktingene lite selvhjulpne. I tillegg ble det stilt spørsmål om det var god nok kvalitet i programmene som ble tilbudt, og det ble problematisert at det var stor variasjon i tilbudene mellom kommunene (Kavli et al., 2007, s. 20). Den nye introduksjonsloven stilte strengere krav til kommunene, og økte statens styring over kommunenes integreringsarbeid ved å innføre krav om at introduksjonsprogrammet skulle tilbys på heltid og være tilpasset deltakernes ulike kvalifiseringsbehov (Kavli et al.,

2007, s. 21). Til tross for at innføringen av introduksjonsloven ga sterkere føringer og krav til program og varighet, har kommunene stor grad av frihet til å lage et introduksjonsprogram tilpasset lokale forhold (Tronstad & Hernes, 2017, s.126).

Staten styrer kommunenes integreringsarbeid gjennom lover og regler, kontroll og tilsyn, økonomiske insentiver, i tillegg til bruk av dialog og kunnskapsformidling (Djuve et al., 2017, s.161). Styringen skjer igjen gjennom tre ulike forvaltningsnivåer: statlig, fylkeskommunalt og kommunalt (Djuve et al., 2017, s.161). Bruk av lover og regler innebærer at kommunene er pliktig til å følge introduksjonsloven. Dette blir kontrollert av fylkesmannen, for å sikre at kommunene overholder minstekravene i loven (Djuve et al., 2017, s. 168). Kommunene får økonomisk støtte for å bosette flyktninger ved at de mottar et integreringstilskudd, og et tilskudd for norskopplæringen (Djuve et al., 2017, s. 163). Kommunene kan forvalte tilskuddene etter ønske, og de økonomiske insentivene ligger i at kommunene skal få minsket økonomiske utgifter i fremtiden ved å få flest mulig av deltakerne til å bli selvstendig og komme i arbeid. IMDi gir også informasjon og opplæring til kommunene gjennom kommunebesøk, kurs, eller at de deler informasjon og opplæringsmaterieil (Djuve et al., 2017, s. 163).

Styringen av kommunenes integreringsarbeid skjer også gjennom mål og resultater (Djuve et al., 2017, s.161). Siden 2010 har det vært et nasjonalt mål om at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i arbeid og utdanning ett år etter endt program (Djuve et al., 2017, s. 23). Hvert år offentliggjøres det lister over kommunenes måloppnåelse, og IMDi deler ut priser til de kommunene som lykkes best med integreringen (Djuve et al., 2017, s. 163). En offentliggjøring av kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet kan bli sett på som styring gjennom *naming og shaming* (Djuve et al., 2017, s. 161). IMDi anbefaler at kommunene også setter egne mål for arbeidet med introduksjonsprogrammet for å bevisstgjøre integreringsarbeidet i kommunen (IMDi, 2018). Målene for arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene kan innebære resultatmål med antall deltakere over i arbeid eller utdanning, mål om antall deltakere som får utdanningsrettede tiltak, eller mål om økt samarbeid med frivillig sektor. Det anbefales at målene skal være godt forankret, i tillegg til å være enkle, tidfestede og målbare (IMDi, 2018).

Det er store kommunale forskjeller når det gjelder måloppnåelse i introduksjonsprogrammet (Djuve & Kavli, 2015, s. 7). Mye av forskjellene mellom kommunene kan forklares med egenskaper med deltakerne og kommunen, men også når det kontrolleres for noe av dette presterer fortsatt enkelte kommuner bedre enn andre. I lys av dette argumenteres det for at

kommunene har ulik kvalitet i integreringsarbeidet (Djuve & Kavli, 2015, s. 7). Hva som faktisk fungerer i introduksjonsprogrammet, og hvilke tiltak som er effektive, har derimot vært utfordrende å identifisere (Djuve et al., 2017, s. 20). Kommunene som oppnår gode resultater gjør ulike ting (Djuve et al., 2017, s. 20). Tidligere forskning trekker frem programrådgivernes kapasitet som en av forklaringene på ulik måloppnåelse i kommunene (Djuve & Kavli, 2015, s. 8). Programrådgiverne har liten kontroll over tiltakene som kommunene kan ta i bruk samtidig som de har et stort ansvar for å lage et individuelt tilpasset program til deltakerne. De må koordinere innholdet i introduksjonsprogrammet på tvers av mange ulike aktører som arbeider med integrering i kommunen. På bakgrunn av dette kan personlige egenskaper og kontakter blant programrådgiverne få stor betydning (Djuve & Kavli, 2015, s. 8).

I 2018 ble det innført sanksjoner på kommunenes måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Resultatene kommunene oppnår skal få økt betydning i beslutningen om hvilke kommuner som får bosette flyktninger (Regjeringen, 2018). Kunnskapsdepartementet innførte et sett nye kriterier for bosetting etter innspill fra Nasjonalt utvalg for bosetting. Strengere styring over hvor flyktningene bosettes ble begrunnet med at siden kommunene oppnår så forskjellige resultater i integreringsarbeidet, skal bosettingen styres slik at flyktningene kommer til kommuner med vellykket integrering, og der det er bedre muligheter for jobb og kvalifisering. De nye kriteriene ble tatt i bruk for anmodningen av bosetting av flyktninger for 2019 og 2020 (Regjeringen, 2018).

Proba (2019) viser at selv om det ikke er lagt direkte økonomiske insentiver på hvilke resultater kommunene oppnår, vil resultatoppnåelse som grunnlag for bosetting kunne virke som et insentiv i seg selv, særlig i en situasjon der kommunenes tilbud om bosettingsplasser overstiger statens etterspørsel (s. 119). Mange kommuner har bygd opp kapasitet og kompetanse på integreringsfeltet som finansieres av de økonomiske tilskuddene som følger med bosetting. Ved at det er de kommunene som oppnår gode resultater som får bosette flyktninger, innebærer dette at resultatene kommunene oppnår i dag påvirker anmodningen om bosetting, og dermed ressurser for påfølgende år (Proba, 2019, s. 119). En slik måte å styre etter resultater på vil kunne få betydelige konsekvenser for kommunene i lys av både tap av det økonomiske tilskuddet som følger med bosetting, og usikkerhet rundt opprettholdelsen av stillinger og relevant kompetanse på integreringsfeltet (Guribye & Espegren, 2019, s. 8). Tidligere utredninger som er gjort på introduksjonsprogrammet advarer mot å knytte økonomiske insentiver til kommunenes resultater (Djuve et al., 2017, s. 313). Individuelle

egenskaper ved deltakerne har stor betydning for resultatene, og det vil være utfordrende å lage et resultatbasert system som er tilpasset de ulike integreringsutfordringene i kommunene (Djuve et al., 2017, s. 313).

Det blir kritisert at kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet skal få økt betydning for hvilke kommuner som skal få bosette flyktninger, på bakgrunn av hvordan man måler måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet (KS, 2018). Tidligere undersøkelser peker på svakheter ved dagens resultatmålinger (Mølland, Guribye, & Salomonsen, 2018). Det problematiseres at målingene ikke tar hensyn til deltakernes ulike forutsetninger, og at det som kvalifiseres som overgang til arbeid kan være helt ned i én times arbeid i uken (Mølland et al., 2018, s. iii). Undersøkelser viser at målingene som blir gjort rett etter og ett år etter avsluttet introduksjonsprogram ikke kan si noe sikkert om den langsiktige tilknytningen til arbeidsmarkedet og deltakernes økonomiske selvstendighet (Mølland et al., 2018, s. 68). Grunnskoleopplæring har vist seg å være viktig for gode resultater på sikt, men hvis kommunene velger å tilby grunnskoleopplæring for deltakerne som trenger det, innebærer det å få dårlige resultatmål på kort sikt, og konsekvensene som følger av dette (Mølland et al., 2018, s. 69).

I en rapport fra NORCE blir det undersøkt hvordan de som arbeider med introduksjonsprogrammet vurderer dagens resultatmålinger (Guribye & Espegren, 2019). På grunnlag av kvalitative intervjuer i 10 kommuner, konkluderer forfatterne med at resultatmålingene er utilstrekkelige og delvis misvisende for kvaliteten på kommunenes integreringsarbeid (Guribye & Espegren, 2019, s. 37). Kommunene ønsker mer fokus på prosesser og hvilke utgangspunkt deltakerne hadde før de startet (Guribye & Espegren, 2019, s. 24). I tillegg problematiseres det at grunnskole ikke telles som måloppnåelse, og at definisjonen av arbeid der én times arbeid i uken kan registreres som måloppnåelse, ikke kan si noe om deltakernes tilknytning til arbeidslivet (Guribye & Espegren, 2019, s. 25). Kommunene ønsker økt fokus på målet rundt samfunnsdeltakelse, både på bakgrunn av deltakernes mulighet for å føle tilhørighet, men også fordi informantene mener dette er tett knyttet sammen med arbeidsdeltakelse. Brukermedvirkning og deltakernes opplevelse av introduksjonsprogrammet blir trukket frem som viktig i integreringsarbeidet, og kommunene etterlyser resultatmål som fanger dette aspektet ved integreringsarbeidet (Guribye & Espegren, 2019, s. 27).



### 3. Teori

Det teoretiske rammeverket for å undersøke hvordan innføring av sanksjoner på måloppnåelse påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene er satt sammen av prinsipal-agent teori og bakkebyråkratteori. Rammeverket for bruk av insentiver skissert i Bevan & Wilson (2013) blir tatt i bruk for å undersøke hvordan målstyring med ulike insentiver påvirker ansattes atferd. Konsekvensene av mål- og resultatstyring med klare resultatkrav vil bli diskutert i lys av målforskyvning og gaming. Det vil bli utarbeidet hypoteser/forventninger til oppgaven.

#### 3.1 Prinsipal-agent teori

Prinsippet bak mål- og resultatstyring baserer seg på prinsipal-agent teori (Schillemans, 2013, s. 542). Prinsipal-agent teori omhandler et forhold der den ene parten (prinsipalen) delegerer arbeid til en annen part (agenten) som utfører dette arbeidet (Eisenhardt, 1989, s. 58). Et agentproblem oppstår når prinsipalen og agenten har ulik forståelse av mål og arbeidsdeling (Eisenhardt, 1989, s. 58). Disse interessekonfliktene gjør at det bare er med bruk av kontroll og insentiver at agentene vil følge målene satt av prinsipalen (Heinrich & Marschke, 2010, s. 188). Det å bruke prinsipal-agent teori for å undersøke mål- og resultatstyring er nyttig fordi det gir et rammeverk for å studere insentivsystemer og hvordan det påvirker ansattes atferd (Heinrich & Marschke, 2010, s. 187). I denne oppgaven vil det være flere prinsipal-agent forhold; det eksisterer ett prinsipal-agent forhold mellom stat og kommune, og ett internt i kommunen.

Innenfor offentlig sektor arbeides det ofte etter mange og noen ganger motstridende mål, hvor man må gjøre avveininger mellom mål knyttet til kvalitet og produktivitet (Pettersen & Fallan, 2010, s. 101). Ulike interesser og mål kan eksempelvis innebære at man i helsesektoren har ulike prioriteringer, der staten som sykehuseier vil prioritere produktivitet, mens fagarbeiderne legger vekt på hensyn til pasientene (Pettersen & Fallan, 2010, s. 101). I arbeidet med introduksjonsprogrammet har det vært uenigheter om prioritering av raske resultater og arbeidsretting på den ene siden i tråd med den norske arbeidslinjen, og på den andre siden prioriteringen om å gi deltakerne formell kompetanse med utgangspunkt i den langsiktige integreringen (Guribye & Espegren, 2019, s. 32). Denne spenningen mellom raske resultater og formell kompetanse kan også skape uenigheter innad i kommunen i arbeidet med introduksjonsprogrammet, der kommuneledelsen og fagpersoner kan ha ulike prioriteringer (Guribye & Espegren, 2019, s. 32). Ulike mål og interesser i et prinsipal-agent forhold

forsterkes gjerne ved at prinsipalen og agenten har ulik informasjon og kunnskap om aktiviteter (Pettersen & Fallan, 2010, s. 101).

Arrow (1991) skisserer to prinsipal-agent problemer; *hidden action* og *hidden information* (s. 38). Problemet rundt *hidden action* innebærer at prinsipalen ikke kan observere aktiviteten til agenten, og innsatsen som blir gjort. *Hidden information* går på sin side ut på at agenten kan ha gjort observasjoner som prinsipalen ikke har tilgang til. Prinsipalen kan ikke sjekke om agenten bruker denne informasjon til prinsipalens beste (Arrow, 1991, s. 39). På bakgrunn av dette får prinsipalen et kontrollproblem. For å få kontroll over agenten lages det kontrakter som får agenten til å handle etter prinsipalens ønske (Pettersen & Fallan, 2010, s. 101).

Det er flere måter en prinsipal kan få kontroll over agenten på, og det finnes ulike typer styring for å få agentene til å handle i tråd med prinsipalens mål (Pettersen & Fallan, 2010, s. 102). I denne studien vil Bevan & Wilson (2013) sitt rammeverk for styring bli tatt i bruk for å se på ikke bare hvordan kommunene og de ansatte styres, men også på forholdet mellom de målene som er satt og hvilke insentiver som blir tatt i bruk for å nå disse målene (s. 245). Balansegangen mellom mål og insentiver er av stor betydning for ansattes atferd (Pollitt, 2013, s. 358). Bevan & Wilson (2013) skisserer fire ulike modeller for hvordan målstyringsinformasjon og insentiver kan bli brukt for å styre politikk (s. 245).

*Trust and altruism* tar utgangspunkt i at offentlige tjenesteytere drives av motiver om å tjene samfunnets beste og ignorerer selvinteresse (Bevan & Wilson, 2013, s. 245). På bakgrunn av dette er det bare behov for informasjon for å bedre resultater, og ikke ytre insentiver.

*Hierarchy and targets* går ut på å sette spesifikke mål og sende klare signaler om prioriteringer ved å belønne eller straffe god og dårlig måloppnåelse (Bevan & Wilson, 2013, s. 246). Denne modellen tar utgangspunkt i at atferd påvirkes av ytre økonomiske insentiver.

*Choice and competition* kombinerer de to tidligere modellene ved å tilpasse insentiver til både motiver knyttet til altruisme og selvinteresse. Modellen tar utgangspunkt i *money follows choice* noe som skal oppmuntre til bedre kvalitet. *Transparent public ranking* tar utgangspunkt i at for at mål- og resultatstyring skal være effektivt, må det være en tydelig rangering av måloppnåelse som er enkel å forstå for befolkningen og som følges opp av rapporter som beskriver utvikling i måloppnåelse. Såkalt *naming and shaming*. Dette vil føre til frykt for sitt eget rykte eller organisasjonens rykte (Bevan & Wilson, 2013, s. 246). De ulike modellene kan ses i lys av målstyring uten oppfølging av resultater (*trust and altruism*) og mål- og resultatstyring med belønning og straff for god og dårlig måloppnåelse (*hierarchy and targets*).

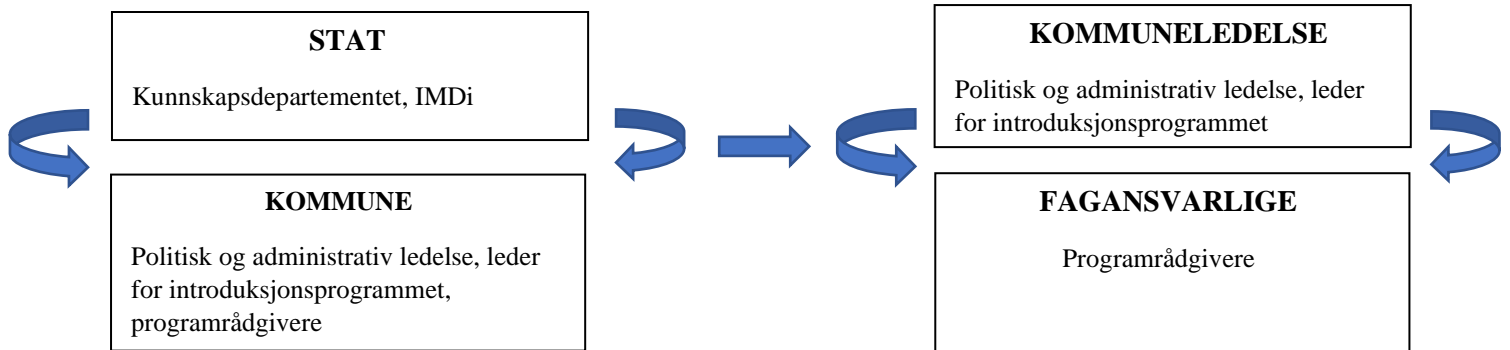
Det ble gjort et naturlig eksperiment på innføringen av ulike styringsmodeller i henholdsvis skole- og helsepolitikken i England og Wales, der det ble sett på effekter på resultater før og etter disse endringene (Bevan & Wilson, 2013, s.245). Gjennom en sammenligning av landene viser funnene at *trust and altruism* som ikke baserer seg på noen ytre insentiver og har fokus på tillit til de ansatte førte til negative effekter på resultater. *Naming and shaming* førte derimot til økt resultatoppnåelse, der utgangspunktet er at måloppnåelse må rangeres for å skape frykt for organisasjonens rykte, noe som vil føre til effektiv styring (Bevan & Wilson, 2013, s.246). Det kan derimot oppstå problemer med gaming i styringsmodeller som opererer med sterke insentiver knyttet til mål som er ufullkomne (Wilson, 2010, s. 12).

Pollitt (2013) viser til at balansegangen mellom mål og insentiver må ta hensyn til at offentlige ansatte ofte motiveres av indre insentiver heller enn ytre (s. 358). Mål- og resultatstyring med belønning og straff for gode og dårlige resultater baserer seg på ytre insentiver. Ytre motivasjon innebærer at en ansatt gjør en aktivitet for å få en belønning uavhengig av selve aktiviteten, mens indre motivasjon er når en ansatt utfører en aktivitet på bakgrunn av faglig eller personlig interesse for selve aktiviteten, og at aktiviteten derfor er belønning nok i seg selv (Askim et al., 2014, s. 295). Det å ta i bruk sterke ytre insentiver overfor ansatte som har en indre motivasjon i arbeidet, kan i enkelte tilfeller virke mot sin hensikt ved at de ansatte heller endrer sin atferd til å gjøre en dårligere innsats avhengig av om de er enige eller ikke med målene som er satt (Heinrich & Marschke, 2010, s. 187). I tillegg viser flere studier at bruk av ytre insentiver overfor ansatte som motiveres av indre insentiver kan føre til en svekkelse av deres indre motivasjon og profesjonsetikk (Askim et al., 2014, s. 295).

Innenfor offentlig politikk vil det være flere prinsippal-agent forhold (Moe, 1984, s. 765). Det eksisterer en styringskjede av prinsippal-agent forhold fra borgerne til politikerne, til de overordnede byråkratene helt ned til de som utfører politikken i møte med borgerne (Moe, 1984, s. 766). Bakkebyråkrater som arbeider i kommunene må ofte forholde seg til lover og regler satt nasjonalt, i tillegg til den politikken som er satt i kommunen, og har derfor flere prinsippaler å forholde seg til (Winter & Nielsen, 2008, s. 150) I denne undersøkelsen er flere prinsippal-agent forhold et sentralt element. I arbeidet med introduksjonsprogrammet eksisterer det ett prinsippal-agent forhold mellom stat og kommune i arbeidet med introduksjonsprogrammet, og ett internt i kommunen mellom kommuneledelsen og bakkebyråkratene, det vil si programrådgiverne. Leder for introduksjonsprogrammet betegnes

her som en del av kommunens ledelse. De ulike prinsipal-agentforholdene kan illustreres på følgende måte;

Figur 1. prinsipal-agent modell



Det er innført sanksjoner på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet, ved at resultatene kommunene oppnår har fått økt betydning for hvilke kommuner som får bosette flyktninger (Regjeringen, 2018). Staten strammer inn styringen av hvor flyktningene bosettes for å sikre at flyktningene kommer til kommuner med mulighet for jobb og kvalifisering (Regjeringen, 2018). Antall flyktninger kommunene bosetter er viktig med tanke på det økonomiske tilskuddet, og opprettholdelsen av stillinger og relevant kompetanse på integreringsfeltet (Guribye & Espegren, 2019, s. 8). Det at resultatene i introduksjonsprogrammet skal få økt betydning for bosetting av flyktninger, har ført til bekymring for at dette kan føre til at kommuneledelsen vil pålegge fagpersonene som jobber med introduksjonsprogrammet å innrette programmet slik at det blir høyere måloppnåelse, uten å ha fokus på de langsiktige konsekvensene (Guribye & Espegren, 2019, s. 31).

På bakgrunn av dette utformes følgende hypotese;

*H1: Innføring av sanksjoner fra statens side får kommuneledelsen til å øke fokus på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet.*

Helt konkret innebærer denne hypotesen en forventning om å finne at kommuneledelsen øker fokuset på å oppnå de nasjonale målene lokalt, og at de styrer programrådgivernes arbeid i retning de nasjonale målene.

### 3.2 Bakkebyråratteori

Bakkebyråkrater er ifølge Lipsky (1980) en samlebetegnelse for arbeidere som jobber tett på befolkningen og som utfører betydelig skjønn i sitt arbeid (s.3). Bakkebyråkrater kan være alt

fra leger, lærere og sosialarbeidere (Lipsky, 1980, s. 3). I denne studien vil programrådgivere (også kalt flyktningkonsulenter og veiledere) bli betegnet som bakkebyråkrater siden det er de som arbeider tettest på flyktningene i introduksjonsprogrammet.

Bakkebyråkrater blir sett på som viktige aktører i implementeringen av offentlig politikk siden de utfører stor grad av skjønn i sitt arbeid og har relativ stor autonomi (Lipsky, 1980, s. 13). Lipsky argumenter for at bakkebyråkratenes avgjørelser og rutiner i hverdagen er det som danner den politikken som blir utført (Lipsky, 1980, s. xii). Dette kan kobles til et *bottom up* perspektiv på implementering som tar utgangspunkt i at politikk utformes på lokalt nivå (Hill & Varone, 2017, s. 240). Bakkebyråkrater tar avgjørelser på vegne av andre mennesker og på bakgrunnen av oppgavens natur så kreves det skjønn og menneskelige vurderinger (Lipsky, 1980, s. 161). Med utgangspunkt i at bakkebyråkrater utøver stor grad av skjønn argumenteres det for at bakkebyråkrater vanskelig lar seg kontrollere av en overordnet (Hill & Varone, 2017, s. 283).

Lipsky (1980) beskriver et paradoks i bakkebyråkratenes arbeidshverdag, der det er en forventning om at de skal tilpasse tjenester til ulike individer, mens de i praksis ofte må utføre arbeidsoppgaver i henhold til standardiserte rutiner (Lipsky, 1980, s. 140). For å takle en arbeidshverdag preget av lite tid, manglende ressurser og krevende oppgaver utvikles det mestringsstrategier blant bakkebyråkratene (Hill & Varone, 2017, s. 284; Lipsky, 1980, s. 82). Mestringsstrategier kan innebære rutiner som reduserer etterspørselen etter deres tjenester, eller andre prioriteringer i arbeidshverdagen for å gjøre arbeidet enklere (Djuve et al., 2017, s. 134). Bakkebyråkrater kan også moderere de politiske målsettingene og virkemidlene som er bestemt hvis de mener målene er urealistiske eller uetiske, og at virkemidlene ikke er egnet (Djuve et al., 2017, s. 134).

Winter & Nielsen (2008) omtaler også bakkebyråkrater som en betydelig aktør i iverksettelsen av offentlig politikk (s. 105). Bakgrunnen for at bakkebyråkrater får så mye oppmerksomhet er fordi deres evne og vilje til å følge politiske mål har stor betydning for hvordan politikken utformes, og om mål blir oppfylt. I et *top down* perspektiv på implementering blir det sett på som problematisk hvis ikke bakkebyråkratene velger å følge de mål som er satt (Hill & Varone, 2017, s. 240; Winter & Nielsen, 2008, s. 105). På lik linje som Lipsky peker Winter & Nielsen på hvordan bakkebyråkraters arbeidshverdag preges av et krysspress, og at dette kan føre til mestringsstrategier i arbeidshverdagen (Winter & Nielsen, 2008, s. 127).

Mestringsstrategier blant bakkebyråkrater blir undersøkt i et nyere bidrag av Tummers, Bekkers, Vink & Musheno (2015). De viser til at bakkebyråkrater ofte må håndtere store arbeidsmengder i sin arbeidshverdag, og at de opplever motstridende krav fra både politiske mål, brukernes behov og sine egne faglige vurderinger (Tummers et al., 2015, s. 1099). En slik arbeidshverdag kan føre til stress blant bakkebyråkrater. Forskningsbidraget identifiserer tre ulike mestringsstrategier: jobbe for brukerne, trekke seg unna brukerne og jobbe imot brukerne (Tummers et al., 2015, s. 1104). Å jobbe for brukerne innebærer at bakkebyråkratene tilpasser hjelpen til den enkelte bruker, og strekker seg langt for deres behov, der dette noen ganger vil innebære å tøyne reglene (Tummers et al., 2015, s. 1109). Denne mestringsstrategien er den de fleste bakkebyråkrater tar i bruk, noe som viser en tendens til å yte meningsfulle tjenester også under press. Mestringsstrategien med å trekke seg unna brukerne, innebærer at bakkebyråkratene arbeider med brukerne på en standardisert og rutinemessig måte. Den tredje mestringsstrategien om å gå imot brukerne, innebærer å følge reglene strengt for å kontrollere brukerne. En slik metode for å mestre ting på knyttes opp mot store arbeidsmengder og fokus på effektivitet i lys av New Public Management (Tummers et al., 2015, s. 1110).

Studier viser at bruk av mål- og resultatstyring i offentlig sektor har hatt påvirkning på bakkebyråkraters rolle og arbeid (Fuertes & Lindsay, 2016; Pihl-Thingvad, 2016). Mål- og resultatstyring skal bidra til at offentlige ansatte blir mer ansvarliggjort for arbeidet de utfører, og mer autonome (Pihl-Thingvad, 2016, s. 48) Dette skal sørge for at politiske mål som er satt blir oppnådd på lavere nivå. Disse positive effektene av mål- og resultatstyring skal motivere offentlige ansatte som utfører tjenestene (Pihl-Thingvad, 2016, s. 48). Selv om enkelte forskningsbidrag peker på positive effekter på bakkebyråkraters atferd i form av motivasjon og forpliktelse, viser andre studier at mål- og resultatstyring fører til stress og minsket motivasjon for de ansatte, og at styringsprinsippet kan føre til dysfunksjonell atferd (Pihl-Thingvad, 2016, s. 49). Fuertes & Lindsay (2016) viser til at på den ene siden åpner mål- og resultatstyring opp for bruk av faglig skjønn for bakkebyråkratene, der dette blir sett på som nødvendig i desentraliseringen av politikk (s. 528). På den andre siden blir det argumentert for at bruk av mål- og resultatstyring i enkelte tilfeller heller har ført til økt standardisering blant bakkebyråkrater og begrenset mulighet til å utøve faglig skjønn (Fuertes & Lindsay, 2016, s. 529).

I introduksjonsprogrammet blir skjønnsutøvelse sett på som sentralt på bakgrunn av at programmet krever brukermedvirkning og individuell tilpasning (Djuve et al., 2017, s. 133).

Programrådgiverne har et stort ansvar for å lage et individuelt tilpasset program til deltakerne (Djuve & Kavli, 2015, s. 8). Undersøkelsen av Guribye & Espegren (2019) viser at informantene i liten grad er enige med målkravene som er satt i introduksjonsprogrammet, og at kommunene ikke bruker resultatmålene som aktivt styringsredskap (s.28). Fagpersonene som arbeider tettest på introduksjonsprogrammet har vært opptatt av formell kompetanse og langsiktig integrering, men det kan være uenigheter om hva som skal prioriteres i introduksjonsprogrammet (Guribye & Espegren, 2019, s. 32).

Ved at det er innført sanksjoner på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet vil det i oppgaven være en forventning om at måloppnåelse vil få økt betydning i arbeidet med introduksjonsprogrammet, og at programrådgiverne vil oppleve begrensinger til å gjøre egne faglige vurderinger. Det vil si at programrådgivernes balanse mellom faglig autonomi og styring forrykkes i retning styring. I denne studien eksisterer det som tidligere nevnt ett prinsippal-agent forhold mellom stat og kommune, og ett internt i kommunen. Programrådgiverne kan derfor bli påvirket av sanksjoner på måloppnåelse fra både nasjonalt og lokalt nivå.

Med utgangspunkt i dette formes følgende hypotese:

*H2: Uten sanksjoner tillater programrådgiverne seg å se bort fra mål de ikke deler selv, mens de følger alle mål dersom det knyttes sanksjoner til oppnåelsen av dem.*

### 3.2.1 Målforskyvning

Målforskyvning blir sett på som en negativ konsekvens av mål- og resultatstyring (Askim et al., 2014, s. 296). Styringsparameterne som blir brukt må gi et helhetlig bilde av resultatene til en virksomhet (SSØ, 2010, s. 7). Det kan være viktige områder av en virksomhet som vanskelig lar seg måle, og som derfor kan bli nedprioritert i et målstyringssystem (Askim et al., 2014, s. 296). Målforskyvning innebærer atferd der det rettes oppmerksomhet mot det som blir målt, noe som kan føre til at andre områder blir nedprioritert (SSØ, 2010, s. 26). At det skjer en målforskyvning har ofte sammenheng med at det er knyttet insentiver til å gjennomføre enkelte mål (Bohte & Meier, 2000, s. 176).

I litteraturen finnes det ulike beskrivelser og begrepsdefinisjoner av målforskyvning.<sup>1</sup> Benaine & Kroll (2020) beskriver målforskyvning som å rette oppmerksomhet mot oppgaver som blir belønnet i motsetning til områder som ikke blir belønnet (s. 813). De karakteriserer dette som

---

<sup>1</sup> Benaine & Kroll (2020) og Kelman & Friedman (2009) bruker betegnelsen *effort substitution*

gaming. Kelman & Friedman (2009) beskriver målforskyvning som en dysfunksjonell konsekvens av mål- og resultatstyring (s. 917). Målforskyvning blir definert som at det er det som blir målt som får oppmerksomhet, noe som kan gå på bekostning av andre områder (Kelman & Friedman, 2009, s. 922). I denne studien vil målforskyvning bli definert som en konsekvens av mål- og resultatstyring, og ikke som en form for gaming/juks.

Bruk av insentiver knyttet til resultatmål må ta hensyn til at atferden ikke bare skal føre til forbedrede resultater, men faktisk ha en effekt på verdier knyttet til organisasjonen (Heinrich & Marschke, 2010, s. 188). Tidligere forskning viser at atferd som fører til økt måloppnåelse også kan føre til redusert verdi for organisasjonen. I situasjoner hvor de ansatte må forholde seg til mange ulike mål, ville det ideelt sett vært knyttet insentiver til å gjøre det best mulig på hver enkelt oppgave (Heinrich & Marschke, 2010, s. 190). Innenfor organisasjoner er det derimot ofte slik at det bare er knyttet resultatmål og insentiver til noen få av disse oppgavene. Dette kan føre til at ansatte øker sin innsats der belønningen er størst (Heinrich & Marschke, 2010, s. 190). Hvis målene som er satt heller ikke gjenspeiler organisasjonens verdi på en god måte, kan dette føre til at man får mer av det man måler, men kanskje ikke mer av det som det er behov for (Askim et al., 2014, s. 296).

En dansk studie gjort på mål- og resultatstyring blant bakkebyråkrater som arbeidet med jobbprogram i danske kommuner viser at økonomiske insentiver direkte knyttet til prosessrelaterte mål i form av *timeliness* førte til at de ansatte prioriterte disse målene (Pihl-Thingvad, 2016, s. 63). De ansatte fokuserte på disse målene på bekostning av det de synes var viktig i arbeidet, som blant annet å levere god kvalitet i tjenesten og å hjelpe mennesker (Pihl-Thingvad, 2016, s. 63).

Tidligere undersøkelser peker på svakheter ved dagens målinger av resultater i introduksjonsprogrammet (Guribye & Espegren, 2019; Mølland et al., 2018). Det kritiseres at grunnskole ikke kan registreres som måloppnåelse, og at det som telles som overgang til arbeid kan være én time arbeid i uken (Guribye & Espegren, 2019, s. 25). Det problematiseres at målingene ikke tar hensyn til deltakernes ulike utgangspunkt (Guribye & Espegren, 2019, s. 24). Flere kommuner ønsker at målingene av resultater i introduksjonsprogrammet også skal omfatte målet om samfunnsdeltakelse, og at det skal være mer fokus på deltakernes opplevelse og vurdering av tilbudet de har mottatt (Guribye & Espegren, 2019, s. 27). Det blir problematisert at resultatene kommunene oppnår i introduksjonsprogrammet kan komme til å få et overdrevent fokus siden resultater nå skal få økt betydning for hvilke kommuner som får



bosette flyktninger (Guribye & Espegren, 2019, s. 32). Med utgangspunkt i dette utformes følgende hypotese;

*H3: Innføring av sanksjoner fører til målforskyvning i arbeidet med introduksjonsprogrammet.*

Helt konkret innebærer denne forventningen at det vil bli rettet økt fokus mot de målene det er satt sanksjoner til, på bekostning av det som ikke blir målt; programrådgiverne øker fokuset på å oppnå målkravene som er satt for deltakernes overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. Dette fører til en nedprioritering av andre områder ved introduksjonsprogrammet som ikke blir målt.

### 3.2.2 Gaming

Gaming i et målstyringssystem innebærer innsats og atferd som ikke fører til noen reell økning i måloppnåelse (Kelman & Friedman, 2009, s. 924). Gaming assosierer med datafalsifikasjon eller juks, men det kan også innebære andre tilpasningsstrategier (Kelman & Friedman, 2009, s. 924).

Gaming innenfor et målstyringssystem kan være at skoler velger å ikke la elever med dårlige prestasjoner delta på tester for å øke måloppnåelsen (Bohte & Meier, 2000, s.173). Gaming kan også komme til uttrykk ved at man gjør tidsjustering når det gjelder rapportering av måloppnåelser i forbindelse med eksempelvis overgang til arbeid for deltakerne i arbeidstreningsprogram (Kelman & Friedman, 2009, s. 924). Koning & Heinrich (2013) beskriver *cream skimming* (også kalt *creaming*) som en form for gaming, der ansatte fokuserer på de brukerne som er lettest å hjelpe for å få resultater (s. 463). De undersøker dette som en uønsket effekt av målstyring som inneholder kontrakter med betydelige personlige insentiver (Koning & Heinrich, 2013, s. 461).

I litteraturen tilknyttet mål- og resultatstyring blir gaming definert på ulike måter (Kelman & Friedman, 2009, s. 924; Bevan & Hood, 2006). Forståelsen av gaming brukt i denne undersøkelsen er at ansatte tilpasser eller manipulerer rapporteringer som måler resultatoppnåelse (Hood, 2006, s. 516). Gaming vil bli undersøkt ved å se på justeringer av rapporteringene på deltakerne i introduksjonsprogrammet sin overgang til arbeid og utdanning. Altså om de ansatte som rapporterer måloppnåelse tøyser reglene for hva som kan registreres, eller jukser på statistikken (Pollitt, 2013, s. 354).

I målingene av resultater i introduksjonsprogrammet problematiseres det at hvordan man velger å registrere kan få betydning for kommunenes resultater (Guribye & Espegren, 2019, s. 29). I nasjonalt introduksjonsregister (NIR) sine systemer skal det registreres hovedaktiviteten til deltaker etter avsluttet program (IMDi, 2020a). Deltakere som har gått over til grunnskole, men som har deltidsarbeid ved siden, kan ikke bli registret på begge deler (Guribye & Espegren, 2019, s. 29). På bakgrunn av at grunnskole ikke har telt som måloppnåelse har derfor registreringen stor betydning. I slike tilfeller vil man unngå «opportunistisk» atferd blant kommunene for å komme best mulig ut av målingene (Guribye & Espegren, 2019, s. 29). I lys av dette utformes følgende hypotese;

*H4: Innføring av sanksjoner fører til gaming i arbeidet med introduksjonsprogrammet, i form av justeringer på rapporteringene.*

Forventingen innebærer helt konkret at de som har ansvar for å rapportere måloppnåelse i introduksjonsprogrammet tøyer reglene for hva som kan registreres, ved å eksempelvis registrere deltidsjobb som måloppnåelse, selv om grunnskole er avslutningsårsak.

## 4. Metode

I dette kapittelet vil det bli gjort rede for metodiske valg som er gjort i oppgaven. Bakgrunnen for forskningsdesignet vil bli diskutert i lys av oppgavens problemstilling. Det vil bli redegjort for hvilken data som er blitt samlet inn i undersøkelsen, og hvordan dette datamaterialet er bearbeidet. Til slutt vil kvaliteten på oppgavens funn og slutninger bli diskutert i lys av kriteriene for validitet og reliabilitet.

### 4.1 Casestudie

I oppgaven er det valgt å gjøre en casestudie for å undersøke hvordan innføringen av sanksjoner på måloppnåelse påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. Casestudier innebærer å undersøke detaljer knyttet til et case, og går i dybden på et fenomen (Bryman, 2016, s. 60; Yin, 2009, s. 18). Bakgrunnen for å gjøre en casestudie er at oppgaven ønsker å forklare et bestemt fenomen; mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger. Oppgaven ønsker å undersøke *hvordan* dette styringsprinsippet påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene, noe som innebærer å gå i dybden og se på mekanismer (Yin, 2009, s. 19).

Et case er ofte et avgrenset fenomen som observeres på en bestemt tid eller over en tidsperiode (Gerring, 2007, s. 19). I oppgaven er det gjort en avgrensning ved å undersøke arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene etter innføring av sanksjoner på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet. I tidsperioden masteroppgaven gjennomføres foregår det endringer av introduksjonsloven i form av at regjeringen har fremmet forslag om en ny integreringslov (Regjeringen, 2019). Tidsperioden for denne undersøkelsen avgrenses derimot fram til avsluttet datainnsamling, og vil derfor ikke inkludere endringer i introduksjonsloven.

I denne oppgaven undersøkes innføring av sanksjoner på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet med utgangspunkt i én kommune. En casestudie kan ha som formål å si noe om en større populasjon av case (Gerring, 2007, s. 20). Det er ønskelig at funn fra undersøkelsen også kan være gjeldende for andre kommuner som arbeider med introduksjonsprogrammet. Selv om lover og oppgaver knyttet til introduksjonsprogrammet er likt på tvers av kommuner, kan det være ulik organisering, innhold og resultatstyring lokalt (Tronstad & Hernes, 2017, s. 126). I tillegg kan faktorer som kommunestørrelse og geografi ha betydning. Derfor kan individuelle egenskaper ved kommunen ha betydning for funnene, noe som er viktig å være bevisst på i undersøkelsen. Selv om oppgaven undersøker mål- og

resultatstyring på integreringsfeltet, kan også deler av denne undersøkelsen kaste lys over påvirkningen av mål- og resultatstyring i offentlig sektor generelt, og hvordan styringsprinsippet påvirker ansattes atferd.

#### 4.2 Most likely case

I oppgaven blir det tatt i bruk et *most likely case design*. *Most likely case design* går under det Levy (2008) kaller *crucial case designs*, og går ut på at enkelte caser er mer sentrale enn andre for å teste teoretiske argumenter (s. 12). I et *most likely case* tar man på forhånd utgangspunkt i at teorien vil få støtte i empirien. Gjør den ikke det, vil det svekke teorien betydelig: hvis teorien ikke får støtte her er det lite sannsynlig at den vil få det andre steder (Levy, 2008, s. 12). I slike casesdesign kan bare ett case, eller et lite antall case, bidra betydelig til visse typer teoritesting (Levy, 2008, s. 13). I det valgte caset til denne undersøkelsen vil det derfor være en forventning om at innføring av sanksjoner på måloppnåelsen har ført til økt fokus på måloppnåelse i kommunen, og at programrådgiverne endrer sin atferd i retning de målene som er satt, og har mer fokus på styring enn faglig autonomi.

I oppgaven er det valgt å studere en enkelt kommune. Valget om å studere en enkelt kommune er tatt på bakgrunn av at dette gir mulighet for å gå i dybden på et case. I valg av case ble det satt følgende kriterier: en kommune som har bosatt flyktninger over tid, der bosetting av flyktninger er viktig for kommunen, der anmodning om bosetting har gått ned de siste årene, og der kommunen ønsker å bosette flere flyktninger enn det de får. Disse kriteriene ble satt for å finne et case med stor sannsynlighet for at de teoretiske antakelsene inntreffer. Bosatt flyktninger over tid er her operasjonalisert til å gjelde tidsperioden 2010-2020 slik at kommunen har erfart bosetting og integrering av flyktninger både før, under og etter økningen av flyktninger i 2015/2016. Kriteriet om at bosetting er økonomisk viktig for kommunen er operasjonalisert til å innebære at det økonomiske tilskuddet, arbeidsplasser og kompetanse på integreringsfeltet er viktig å opprettholde for kommunen. Den valgte kommunen er derfor innenfor en viss størrelse (ikke over 20.000 innbyggere) og har ikke betydelige inntektskilder fra næringsliv.

For å finne en kommune som passet til disse kriteriene ble det sett på oversikten på IMDi sin nettside over tall og statistikk for anmodning og vedtak om bosetting over tid (IMDi, 2020b). Denne oversikten viser hvor mange flyktninger kommunene bosetter og i hvilke kommuner anmodningen om bosetting har gått ned. Siden det ikke finnes en oversikt over hvilke kommuner som ønsker å bosette flere flyktninger enn de får tilbud om, ringte jeg aktuelle

kommuner. Kommunene jeg undersøkte var lokalisert enten på Østlandet eller i Nord-Norge, og det var flere kommuner som passet til mine utvalgsriterier. Bakgrunnen for lavere bosetting i kommunene hadde jeg på forhånd ikke kunnskap om. Med utgangspunkt i denne fremgangsmåten valgte jeg ut casekommunen til undersøkelsen. Casekommunen hadde hatt en betydelig nedgang av antall bosatte siden 2017, samtidig som ordfører informerte om at de ønsket å bosette et langt høyere antall flyktninger enn de fikk tilbud om. Antall bosatte i kommunen er under 20.000 og de har ikke betydelig inntekter fra næringsliv. Kommunen vil bli anonymisert i oppgaven.

#### 4.3 Anonymisering av kommunen

I oppgaven er det valgt å anonymisere casekommunen for å sikre personvern hensyn. I undersøkelsen hadde jeg ikke lov til å innhente og behandle tredjepersonopplysninger som gjaldt flyktninger. I dialog med saksbehandler i NSD (Norsk senter for forskningsdata) ble det vist til at status som flyktning anses som helseopplysning, noe som defineres som svært sensitiv personopplysning i personopplysningsloven (Personopplysningsloven, 2018, artikkel 9). Jeg informerte alle informantene før intervjuene i casekommunen om at eksemplene om arbeidet med introduksjonsprogrammet måtte være på overordnet nivå slik at jeg ikke innhentet opplysninger om enkeltpersoner i introduksjonsprogrammet. For å sikre at det i publiseringen av masteroppgaven ikke kunne kobles noen opplysninger tilbake til flyktningene i kommunen, ble det valgt å anonymisere kommunen i undersøkelsen. Dersom navnet på kommunen var kjent, ville det kunne skje at eksempler fra kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet kunne spores tilbake til de enkelte flyktninger. På bakgrunn av at kommunen anonymiseres navngis ingen av informantene i casekommunen, men omtales med stillingstittel.

Valget om å anonymisere kommunen kan også bidra til å øke validiteten til intervjudataene samlet inn for bruk i oppgaven (Mosley, 2013, s. 21). Deler av oppgavens tema, jamfør særlig H4, kan bli sett på som sensitivt. Det var derfor viktig å sikre at informantene kunne snakke åpent, og unngå at de forsøkte å sette seg selv eller kommunen i et for godt lys.

#### 4.4 Intervju

Datagrunnlaget for å besvare oppgavens problemstilling består hovedsakelig av semi-strukturerte dybdeintervju med ansatte i den valgte casekommunen som arbeider med introduksjonsprogrammet. Bruk av dybdeintervju gjør at man kan få en unik mulighet til å få informasjon om informantenes perspektiv (Bryman, 2016, s. 466). På bakgrunn av at

oppgaven ønsker å få svar på hvordan mål- og resultatstyring påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet, og gå i dybden på hvordan styringsprinsippet påvirker ansattes atferd, er dette en nyttig tilnærming. Det ble gjennomført semi-strukturerte intervjuer siden oppgaven har et klart fokus for hva den vil finne ut av (Bryman, 2016, s. 469).

Semi-strukturerte intervjuer kan variere i grad av strukturering på bakgrunn av hva man undersøker, og hvem man snakker med (Gallagher, 2013, s. 193). Grad av strukturering innebærer om spørsmålene er spesifikke og surveylignende, eller om spørsmålene er mer generelle som gjør intervjuet mer informantstyrt (Gallagher, 2013, s. 193). I denne studien er det gjennomført semi-strukturerte intervjuer med en intervjuguide med spesifikke spørsmål rettet mot oppgavens tema, samtidig som det er blitt gjort rom for at informantene kunne komme med utdypende kommentarer på det som ble spurt om (Leech et al., 2013, s. 218) En slik tilnærming har blitt valgt på bakgrunn av at oppgaven ønsker å teste konkrete hypoteser som krever noe strukturering i intervjuene. Samtidig har det vært viktig at informantene kunne komme med utdypende kommentarer for å sikre at det var mulig å få informasjon og perspektiver som jeg ikke hadde kunnskap om på forhånd (Leech et al., 2013, s. 218).

Valg av informanter er en viktig del av intervjudataens validitet og reliabilitet (Beyers, Braun, Marshall & De Bruycker, 2014, s. 181). I undersøkelsen var det viktig å snakke med informanter som har en sentral rolle i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Det har derfor blitt gjennomført intervjuer med både den kommunale ledelsen ved ordfører og leder for introduksjonsprogrammet, og de fagansvarlige (programrådgiverne) som arbeider med deltakerne i introduksjonsprogrammet. I tillegg til å intervju de som arbeider med introduksjonsprogrammet i den valgte kommunen har jeg også gjennomført bakgrunnsintervju med ansatte i KS og IMDi for å få bedre oversikt over hvilke resultater som ligger til grunn for fordeling av bosetting av flyktninger i kommunene. Informantene i KS og IMDi er personer med spesialkunnskap om bosetting av flyktninger og resultater i introduksjonsprogrammet.

Før intervjuene i casekommunen gjennomførte jeg et bakgrunnsintervju med en programrådgiver i en annen kommune. Hensikten var å få en best mulig forståelse for fenomenet som undersøkes, og å teste ut og forbedre intervjuguidene som skulle brukes i casekommunen. Det ble også gjennomført et bakgrunnsintervju med en ordfører i en tredje kommune, der informasjonen fra denne informanten er blitt brukt som bakgrunnsinformasjon. Bakgrunnsintervjuene med programrådgiver og ordfører siteres ikke i oppgaven, men blir referert til som bakgrunnsintervjuer.

Tabell 1. Informantliste

Informant	Ansvarsområde	Dato
B-1	Programrådgiver bakgrunn	4. oktober 2019
B-2	Ordfører bakgrunn	4. mars 2020
IMDi-1	Ansatt i IMDi	28. november 2020
KS-1	Ansatt i KS	18. november 2020
Ordfører	Ordfører i kommunen	12. februar 2020
Leder introduksjonsprogrammet	Leder for introduksjonsprogrammet	12. februar 2020
Programrådgiver 1	Programrådgiver	27. februar 2020
Programrådgiver 2	Programrådgiver	27. februar 2020

Kontakten med informantene i casekommunen startet med ordfører, siden jeg i desember hadde ringt for å undersøke om kommunen ønsket å bosette flere flyktninger enn de fikk tilbud om. Etter å ha kontaktet ordfører igjen i januar, kontaktet jeg rådmann i kommunen. Rådmann satte meg i kontakt med kommunalsjef, som igjen henviste meg til leder for introduksjonsprogrammet i kommunen. Kommunalsjefen takket nei til invitasjon til intervju, på grunn av at situasjonen rundt korona måtte prioriteres. Siden introduksjonsprogrammet er organisert under NAV, er leder for introduksjonsprogrammet i kommunen også leder for NAV-kontoret i kommunen. Leder for introduksjonsprogrammet satte meg videre i kontakt med programrådgiverne. Denne fremgangsmåten kan bli sett på som en form for snøballmetode (Beckmann & Hall, 2013, s. 202).

En kritikk mot utvalget er at jeg ikke fikk snakket med de programrådgivere som var programrådgivere for den valgte casekommunen i perioden intervjuene ble gjennomført. Bakgrunnen for dette var at programrådgiverne ikke var tilgjengelig for intervju, og at kommunen var i en omorganisering av introduksjonsprogrammet. Leder for introduksjonsprogrammet informerte om at rollen som programrådgiver skulle overtas av to programrådgivere som arbeidet på den interkommunale voksenopplæringen. Leder for introduksjonsprogrammet henviste meg derfor til de to programrådgiverne på voksenopplæring for intervju, der hen mente at dette var mest hensiktsmessig. Etter hvert i undersøkelsen viste det seg at denne overgangen ikke var like sikker som først antatt. Programrådgiverne som ble intervjuet må derfor bli behandlet som eksperter i denne

undersøkelsen. De arbeider som programrådgivere for andre kommuner i regionen tilhørende voksenopplæringen. Programrådgiverne snakker derfor på vegne av kommunene de arbeidet for på intervjudtidspunktet, samtidig som de har noe erfaring fra casekommunen i undersøkelsen.<sup>2</sup>

Intervjuene i casekommunen ble gjennomført ansikt til ansikt. Intervjuene hadde en varighet på ca. 60 minutter, og de ble tatt opp via nettskjema-diktafon appen på telefon, og transkribert i ettertid. De øvrige intervjuene med bakgrunnsinformantene ble gjennomført over telefon.

Intervjuguiden til intervjuene i casekommunen er bygget opp med tanke på at dette skulle være semi-strukturerte intervju med både helt spesifikke spørsmål rettet mot oppgavens problemstilling, samtidig som det skulle være mulighet for å få utdypende informasjon (Leech et al., 2013, s. 218). Spørsmålene i intervjuguiden omhandler hvilke mål de som jobber med introduksjonsprogrammet i kommunen styres etter, hvor mye fokus disse målene får, hvordan disse målene rapporteres og brukes, hvor dekkende målkravene er for kvaliteten av kommunens integreringsarbeid, og i hvor stor grad det er rom for å utøve faglig skjønn i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Siden studiet ønsker å se på endringen om at resultatene nå skal få mer å si for fordeling av bosetting av flyktninger, ble det utarbeidet spørsmål direkte rettet mot dette. Det ble laget separate intervjuguider for kommuneledelsen og programrådgiverne. På forhånd av intervjuene hadde jeg ikke detaljert informasjon om organisering eller ansvarsoppgaver i introduksjonsprogrammet i kommunen, og var derfor usikker på hva rollen til leder for introduksjonsprogrammet innebar. På bakgrunn av dette ble det tatt spørsmål fra både intervjuguiden tilpasset kommuneledelsen og programrådgiverne i dette intervjuet.

Innledningen til intervjuene er utformet slik at informantene ble informert om prosjektet og hvordan jeg skulle oppbevare og behandle dataen. Her ble det også informert om at kommunen kom til å bli anonymisert i undersøkelsen, og at det var ønskelig å bruke stillingstittel til det enkeltpersoner har sagt. På grunn av dette ble det informert om at alle informantene hadde mulighet til å foreta sitatsjekk. Valget om å innlede intervjuene på denne måten ble gjort både med tanke på det forskningsetiske med å opplyse om informantens rettigheter, samtidig som at en slik innledning også kan bidra til å etablere tillit og rapport med informanten (Beckmann & Hall, 2013, s. 203). Spørsmålene som skal fange opp om innføring av sanksjoner på måloppnåelsen har ført til gaming i lys av at det blir gjort

---

<sup>2</sup> For mer informasjon se kap. 5.1



justeringer på rapporteringene av resultatene kommunen oppnår, er lagt til slutten av intervjuet på bakgrunn av at jeg vurderte dette som et mer sensitivt tema. Det er forsøkt å unngå sensitive ord i intervjuguiden, slik som juks (Beyers et al., 2014, s. 179). Bakgrunnen for å unngå sensitive ord i intervjuguiden er for å hindre at respondentene svarer strategisk, eller ikke ønsker å svare på spørsmålet (Beyers et al., 2014, s. 179). I gjennomføring av intervjuet ble intervjuguiden i stor grad fulgt, men jeg ga rom for at informantene kunne gi utdypende informasjon, og besvare spørsmål som egentlig skulle bli tatt opp senere i intervjuet. En slik gjennomføring av intervjuet ble gjort for å sikre at det var flyt i intervjuet for å gjøre informantene komfortable slik at jeg fikk gyldige svar (Leech et al., 2013, s. 217).

I fremstillingen av de direkte sitatene i empiri-kapittelet er det fjernet muntlige vendinger og fyllord som «altså», «da» og «skjønner» i slutten av setninger. Alle informantene hadde mulighet til å foreta en sitatsjekk på direkte sitater. De direkte sitatene ble sendt ut til informantene i slutten av mai. En av informantene ønsket etter sitatsjekken å gjøre justering på et sitat. Dette er blitt gjort uten at meningsinnholdet er endret.

#### 4.5 Dokumenter

Det er også brukt noen dokumenter som supplerende data til intervjuene. Dette er dokumenter om mål- og resultatstyringen over kommunenes integreringsarbeid, og regjeringsdokumenter med inngående beskrivelser av endringer av kriterier for bosetting. Ett av kommunens egne dokumenter om arbeidet med introduksjonsprogrammet er også tatt i bruk. Dokumenter fra regjering/departement og statlige direktorater som IMDi er oppført i den ordinære referanselisten. Dokumentet fra casekommunen er også lagt til i litteraturlisten, og er oppført til slutt. Deler av referansene, det vil si deler av dokumenttittelen, er retusjert bort slik: ██████████ for at kommunen skal kunne være anonym. Det har blitt lest relevant dokumentasjon fra kommunen i arbeidet med oppgaven i form av kommuneplaner og nettsidebeskrivelser. Dokumentasjonen ble brukt som bakgrunnsinformasjon og for å få et helhetlig bilde av casekommunen, men er ikke blitt referert til fortløpende i teksten på grunn av anonymitetshensyn.

#### 4.6 Validitet og reliabilitet

For å sikre god kvalitet i studien er det lagt vekt på kriteriene knyttet til validitet og reliabilitet (Bryman, 2016, s. 383). Det har i oppgaven blitt tatt hensyn til og gjort en vurdering av undersøkelsens begrepsvaliditet, indre og ytre validitet, og reliabilitet (Lund, 2002, s. 106).

Begrepsvaliditet går ut på om variablene som er blitt operasjonalisert i oppgaven måler begrepene på en god måte (Lund, 2002, s. 106). I oppgaven har det derfor vært viktig å definere og operasjonalisere sentrale konsepter slik som mål- og resultatstyring.

Innledningsvis ble forståelsen av mål- og resultatstyring presisert; innføring av sanksjoner innebærer en overgang fra målstyring til mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet (Lægreid et al., 2006, s. 267). Begrepsvaliditet har også vært sentralt i datainnsamlingen til oppgaven. Det er lagt vekt på å lage en intervjuguide med spørsmål som måler det oppgaven ønsker å undersøke (Mosley, 2013, s. 21). Som tidligere nevnt har det vært fokus på å lage spørsmål som fanger opp det oppgaven ønsker å besvare, samtidig som det er forsøkt å unngå sensitive ord i intervjuguiden (Beyers et al., 2014, s. 179). Ved å gjennomføre et bakgrunnsintervju med en programrådgiver i forkant av intervjuene i casekommunen har dette også bidratt til å styrke kvaliteten på intervjuguiden, og igjen begrepsvaliditeten i undersøkelsen (Mosley, 2013, s. 21).

Indre validitet innebærer at sammenhengen mellom to variabler er kausal, altså at uavhengig variabel påvirker avhengig (Lund, 2002, s. 106). Casestudier gir mulighet til å gå i dybden på et fenomen, noe som kan styrke oppgavens indre validitet ved at det gir mulighet til å undersøke og forstå mekanismer (Gerring, 2007, s. 45). I oppgaven er det forsøkt å styrke den indre validiteten ved å intervjuer forskjellige aktører som arbeider med introduksjonsprogrammet i kommunen. Ved å intervjuer forskjellige aktører har jeg fått innsikt i ulike synspunkter og sider ved hvordan innføring av sanksjoner påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunen. I tillegg er det blitt tatt i bruk både dokumenter og intervjuer for å styrke den indre validiteten gjennom metodetriangulering (Bryman, 2016, s. 697). En utfordring i dette prosjektet er at det ikke ble gjennomført intervjuer med programrådgiverne som hadde denne rollen i casekommunen, men at perspektivet fra programrådgiverne ble undersøkt ved å intervjuer programrådgiverne på voksenopplæringen. At jeg ikke fikk intervjuet de nåværende programrådgiverne i kommunen er en begrensning i oppgaven siden funnene knyttet til programrådgiverne ikke utelukkende er basert på erfaringer fra casekommunen. Jeg kan ha mistet informasjon som kan ha betydning for oppgavens indre validitet. Samtidig har jeg ved å intervjuer programrådgiverne på voksenopplæringen fått et viktig perspektiv og informasjon om arbeidet som foregår på voksenopplæringen. Arbeidet på voksenopplæringen er sentralt i introduksjonsprogrammet siden både grunnskole, samfunnsfagopplæring og norskopplæring foregår her. I tillegg jobbet programrådgiverne på intervjutidspunktet for kommuner som også går under kriteriene for

*most likely case*, slik det har blitt definert i denne undersøkelsen. Kommunene hadde fått mindre bosetting enn ønsket, og de var mindre kommuner som ikke hadde betydelige inntekter fra næringsliv. Programrådgiverne ble dermed påvirket av noen av de samme mekanismene som i casekommunen.

Ytre validitet er om slutningene som trekkes kan generaliseres og gjøre seg gjeldende over og til relevante situasjoner, individer og tider (Lund, 2002, s. 105). Casekommunen skiller seg fra andre kommuner ved at det er et *most likely case*. Det vil si at funnene fra casekommunen kan gjøre seg gjeldende for lignende kommuner som har bosatt flyktninger over tid, der bosetting av flyktninger er viktig for kommunen, der anmodning om bosetting har gått ned de siste årene, og der kommunen ønsker å bosette flere flyktninger enn det de får.<sup>3</sup> Det å studere mål- og resultatstyring i lys av introduksprogrammet for flyktninger kan skille seg fra andre case. Samtidig er det elementer av funnene om mål- og resultatstyring sin påvirkning på integreringsfeltet, og påvirkningen styringsprinsippet har på programrådgivernes atferd, som kan gjøre seg gjeldende på andre områder. Funnene kan særlig gjøre seg gjeldende ved mål- og resultatstyring i sektorer der man jobber tett på mennesker som krever individuell behandling, og der samarbeid med andre er viktig for å lykkes. I tillegg kan undersøkelsen kaste lys over hvordan mål- og resultatkrav satt sentralt påvirker ansattes arbeid lokalt i kommunene. Generaliseringen av casestudien vil bli sett videre på i oppgavens diskusjonskapittel.

Reliabilitet går ut på at gjentatte undersøkelser vil gi samme resultat (Bryman, 2016, s.157). I en casestudie vil det si at hvis en annen forsker skulle gjennomført samme studiet ville man i prinsippet kommet frem til det samme (Yin, 2009, s. 45). For å sikre reliabilitet og minske feil i undersøkelsen er det derfor viktig å redegjøre for alle steg i forskningsprosessen, og dokumentere dette (Yin, 2009, s. 45). I denne undersøkelsen er dette blitt tatt hensyn til ved å gjøre rede for hvordan caseseleksjonen har funnet sted, og hvilke spørsmål som blir stilt til informantene. Samtidig blir kommunen anonymisert i oppgaven noe som kan være problematisk i lys av oppgavens *transparency* ved at fremgangsmåten ikke blir gjort fullstendig rede for (Bryman, 2016, s. 399). Valget om å anonymisere kommunen er derimot blitt vurdert opp mot personvern hensyn, og informantenes mulighet for å snakke åpent for å sikre oppgavens validitet (Mosley, 2013, s. 21).

---

<sup>3</sup> Se kap. 4.2

## 5. Empiri: Mål og resultatstyring i introduksjonsprogrammet

### 5.1 Roller, ansvar og styring

Kommunene er en viktig aktør i integreringsarbeidet i Norge, og det er kommunene som står ansvarlige for at innvandrere og flyktninger får tilbudet de har rett på gjennom introduksjonsloven (IMDi, 2017). Innad i kommunene er det hovedsakelig en flyktningtjeneste, voksenopplæringen eller det lokale NAV-kontoret som har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet (IMDi, 2016). Kommunene kan også ha et interkommunalt samarbeid om introduksjonsprogrammet (IMDi, 2016). Kommunene står fritt til å organisere programmet etter eget ønske (Djuve et al., 2017, s. 56). Dette gjelder også programrådgiverrollen (IMDi, 2016). Programrådgiverrollen i introduksjonsprogrammet går ut på å veilede deltakeren og sammen lage en individuell plan tilpasset deltakerens behov. Programrådgiverrollen innebærer også å følge opp deltakeren over i arbeid eller utdanning, og å koordinere deltakerens aktiviteter med andre aktører i kommunene (IMDi, 2016).

Kommunenes rolle som integreringsaktør hadde stor betydning under det som blir betegnet som flyktningskrisen i 2015 (Guribye & Espegren, 2019, s. 34). Kommunene bosatte et høyt antall flyktninger, noe som innebar økt kapasitet på integreringsfeltet i kommunene i form av flere lærere, programrådgivere og undervisningslokaler. På bakgrunn av dette er det flere kommuner som står rustet til å ta imot et høyt antall flyktninger (Guribye & Espegren, 2019, s. 35). Det bosettes i dag langt færre flyktninger enn bare for noen år siden (Askim & Steen, 2020, s. 31). Årene 2016 og 2017 ble kommunene bedt om å bosette et rekordhøyt antall flyktninger, mens det i 2018 var den laveste anmodningen siden 1998 (Askim & Steen, 2020, s. 31). Anmodningen for bosetting av flyktninger var i 2016 på 18 517, mens kommunene ble i 2020 bedt om å bosette 5120 flyktninger (IMDi, 2020b). Mange kommuner ba i 2019 om å få bosette flere flyktninger enn de fikk tilbud om, og på bakgrunn av mindre bosetting blir det uttrykt bekymring for å beholde kompetanse på integreringsfeltet, og unngå store nedbemanninger (Guribye & Espegren, 2019, s. 34).

I casekommunen er introduksjonsprogrammet organisert under NAV. Kommunen hadde før en egen integreringsenhet som ble opprettet for å imøtekomme økende bosetting under flyktningskrisen i 2015. Denne enheten ble i 2019 lagt ned på bakgrunn av redusert bosetting over tid. Før integreringsenheten ble opprettet var introduksjonsprogrammet organisert under NAV, og NAV overtok igjen ansvaret for dette mars 2019. Leder for introduksjonsprogrammet er også leder for det lokale NAV-kontoret i kommunen. Tjenestene

for samfunnsfagopplæring og norskopplæring er lagt til den interkommunale voksenopplæringen, og NAV har et nært samarbeid med voksenopplæringen.

I perioden intervjuene ble gjennomført var kommunen i en omorganisering av introduksjonsprogrammet. Kommunen var våren 2020 i gang med å gjøre endringer rundt organiseringen av programrådgiverrollen. Programrådgiverne har tidligere vært organisert i integreringsenheten og i NAV. En arbeidsgruppe arbeidet våren 2020 for å fremme et forslag om at denne tjenesten skal bli flyttet til den interkommunale voksenopplæringen. Det overordnede ansvaret for integrering og bosetting av flyktninger i kommunen vil fortsatt være under NAV, mens programrådgiverrollen vil være på voksenopplæringen. De andre kommunene i regionen har denne formen for organisering av introduksjonsprogrammet. Programrådgiverne som overtar ansvaret som programrådgivere for casekommunen, har derfor erfaring med dette fra andre kommuner i regionen.

Ordfører sier at arbeidet kommunen gjør med introduksjonsprogrammet er viktig for strategier de har lagt for kommunen når det gjelder mangfold og integrering. I tillegg er det viktig i lys av utfordringer kommunen har om å få folk i arbeid, og ønsket om å bli flere innbyggere. Ordfører sin rolle overfor introduksjonsprogrammet er å ta beslutninger om hvordan kommunen velger å organisere tjenesten, hvilke mål kommunen setter seg, og hvor mange flyktninger kommunen ønsker å bosette. På spørsmål om hvordan den politiske ledelsen styrer arbeidet med introduksjonsprogrammet svarer hen:

Sånn politisk sett så styrer vi veldig lite av det. Og jeg tror nok at de fleste [av de som arbeider med introduksjonsprogrammet] har en relativ stor frihet innenfor de rammene som de har til å utøve tjenesten som de er satt til. (Ordfører).

Leder for introduksjonsprogrammet bekrefter at hen som leder har stor frihet i arbeidet:

Jeg har egentlig alle fullmakter og et eget budsjett (...) og så gir jeg fullmakten videre til mine ledere (...) og så får hver enkelt medarbeider også fullmakter til å bestemme selv, finne tiltak, forlenge program hvis det skal gjøres. (...) det er de som sitter i det grensesnittet som må kunne bestemme hva som er best for den brukeren, tenker jeg. (Leder introduksjonsprogrammet)

Leder for introduksjonsprogrammet beskriver sin rolle som å ha ansvaret for tjenester rettet mot bosetting og integrering av flyktninger, og å koordinere disse tjenestene med andre

enheter i kommunen. Informanten trekker frem viktigheten av samarbeid i integreringsarbeidet:

For når du jobber med flyktninger så er det mange samarbeidspartnere. (...) De som lykkes med integrering de får til samhandlingen. (...) Og da snakker vi om barnehage, skole, voksenopplæring, NAV, helsesøster, fastleger. Det er ganske stort, det er kjempestort, og så finne den lille brikken som ikke fungerer for å nå resultatet. Det er sånn nitidig jobbing over tid. (Leder introduksjonsprogrammet).

Programrådgiverne sin rolle er å ha fokus på deltakeren i lys av introduksjonsloven og opplæringsloven. De koordinerer deltakernes individuelle plan og alle tiltakene rundt deltakerne som er rettet mot arbeid og utdanning. På spørsmål om hvordan arbeidet deres styres, og hvor stor mulighet de har til å gjøre egne faglige vurderinger uttrykkes det:

Jeg har veldig mye selvstendighet i den jobben jeg gjør, men det betyr ikke at jeg kjører sololøp. For det kan jeg ikke, jeg er helt avhengig av samarbeid, men i og med at jeg sitter i den rollen jeg gjør så kan jeg se sammenhenger og jeg kan se hvilke andre aktører vi trenger å trekke inn, og jeg har på en måte myndighet til å gjøre det. Sånn at vi i fellesskap kan finne gode løsninger. (Programrådgiver 1).

Friheten innenfor rollen som programrådgiver blir nevnt av begge programrådgiverne, samtidig som det på lik linje som leder for introduksjonsprogrammet rettes fokus på samarbeid med andre:

Jeg gjør aldri helt egne valg og vurderinger fordi jeg har med meg de som er pedagoger (...) Men jeg har full frihet i programrådgiverrollen så lenge jeg holder meg innenfor introloven og opplæringsloven. (Programrådgiver 2).

Programrådgiverne som arbeider i den interkommunale voksenopplæringen sier det er viktig med et nært samarbeid med flyktingtjenestene og NAV i de kommunene som er tilknyttet voksenopplæringen. De har ukentlige møter med flyktingtjenestene i de ulike kommunene med porteføljegjennomgang av deltakerne. Her følger de med på deltakernes resultater og gjør justeringer etter behov. Flyktingtjenestene i kommunene som er tilknyttet voksenopplæringen samarbeider også tett med hverandre, der de har møte en gang i måneden. Her er fokuset på hvordan de kan jobbe likt i kommunene.

Intervjumaterialet viser gjennomgående at det er et stort fokus på samarbeid i arbeidet med introduksjonsprogrammet, samtidig som samtlige informanter opplever frihet til å ta egne valg og beslutninger.

Hva som skal prioriteres i introduksjonsprogrammet er noe som går igjen i diskusjonen i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Ordfører sier at den kommunale ledelsen har hatt fokus på å gi flyktningene best mulig grunnlag i form av utdanning, slik at de får en god start de første årene. I samarbeid med voksenopplæringen og fylket har de fått på plass kompetanse og tilbud for dette. Ved at introduksjonsprogrammet nå er under NAV bruker de sin erfaring og kunnskap om arbeidspraksis i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Leder for introduksjonsprogrammet sier at de har mange faglige diskusjoner rundt hva som skal prioriteres, men at det er vanskelig å finne et fasitsvar på dette. På bakgrunn av deres erfaring med arbeidsmarkedet sier hen at de ser at formell kompetanse er viktig for å lykkes. Leder for introduksjonsprogrammet har derfor fokus på løsninger som kvalifiserer deltakerne, men at dette kvalifiseringsløpet skal starte så tidlig som mulig.

Løsninger som gir en varig tilknytning til arbeidslivet fremheves også av programrådgiverne. Programrådgiver 1 sier at hva som skal prioriteres i introduksjonsprogrammet har endret seg over tid, der det før var et stort fokus på at alle skulle raskt ut i en jobb, uavhengig av stilling og varighet. Kommunene erfarte derimot at denne måten å arbeide på førte til at deltakerne kom raskt ut igjen av arbeidslivet. Fokuset er nå heller på å få deltakerne til å bli i en jobb.

Noen har vært veldig på dette her vi skulle følge disse prosentene og alle skulle ut i jobb bare for å få en god statistikk der og da. Men så har man jo sett disse tingene som jeg nevnte nå (...) ja det kan være bra, men de kommer igjen. Og hvor havner de, jo de havner på et sosialbudsjett. Og da må man tenke annerledes. Og da har vi med samarbeid gjort det, og så har vi jobbet sammen for å få til disse tingene i forhold til utdanning for ungdom og for voksne; få på plass det grunnleggende i forhold til kompetanse. Sånn at de har muligheter på lik linje med andre til å gå videre og få en fagutdanning. For det ser vi at er viktig. (Programrådgiver 1).

Intervjuene viser at det er en enighet om at det er viktig å sikre at deltakerne får formell kompetanse, selv om det er faglige diskusjoner om hva som skal prioriteres i introduksjonsprogrammet.

## 5.2 Målkrav i introduksjonsprogrammet

Målet med introduksjonsprogrammet er ifølge introduksjonsloven å «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv» (Introduksjonsloven, 2003, §1). De statlige målkravene for introduksjonsprogrammet er fastsatt i tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til IMDi (Kunnskapsdepartementet, 2019). Her er målet at 70 prosent av deltakere skal være over i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 7). Dette er et mål som har vært stabilt over tid (Tronstad & Hernes, 2017, s. 126). Statistikken for 2019 viser at målet ble oppfylt for 63 prosent av deltakerne (SSB, 2019). I tillegg til de nasjonale målene er det anbefalt at kommunene setter egne mål for introduksjonsprogrammet (IMDi, 2018).

I casekommunen har de satt overordnende strategier for hvordan de best mulig kan lykkes med integrering i kommunen (Økonomiplan, 2019). De har også satt lokale mål (resultatindikatorer) for introduksjonsprogrammet; målet for antall deltakere i arbeid eller utdanning året etter introduksjonsprogrammet er 62 prosent for 2020. De jobber for at dette skal øke med 2 prosent hvert år (Økonomiplan, 2019). På spørsmål om de nasjonale målene svarer ordfører:

Enhetsmessig [NAV] så jobber man nok mye mer også etter de nasjonale målsettingene. Det som vi vet nå, er at nå stilles det også mye større krav for at vi når de målsettingene for at vi skal få lov til å bosette senere. Og derfor er det jo også en rød tråd mellom de kravene, og de kravene vi setter oss på kommunalt nivå. Så det er sjeldent vi setter oss et lavere målkrav enn det de nasjonale målkravene er, så det henger sammen. (Ordfører)

Siden det lokale målet med en overgang på 62 prosent er lavere enn det nasjonale målet om at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år etter introduksjonsprogrammet, tolkes dette som at kommunen videre skal jobbe etter de nasjonale målene. Det å jobbe for å nå de nasjonale målene knyttes i sitatet til ordfører direkte opp mot innføring av sanksjoner på måloppnåelse, der resultater har fått økt betydning for bosetting.

På bakgrunn av omorganiseringen med overføringen av introduksjonsprogrammet til NAV har hovedfokuset på enheten det siste året vært å få på plass gode tjenester. Leder for introduksjonsprogrammet sier at de på enheten fremover ønsker å jobbe etter de nasjonale



målene. Samtidig sier hen at å lykkes med integrering er mer enn å bare måle overgang til arbeid og utdanning for deltakerne etter to år i introduksjonsprogrammet. Enheten vil sette seg mål som er oppnåelige og realistiske for det arbeidet de skal gjøre. Sammen med programrådgiverne på voksenopplæringen skal de finne ut hvilke mål de skal jobbe etter fremover.

På spørsmål om hvilke mål programrådgiverne har å forholde seg til når de arbeider med introduksjonsprogrammet henviser de til introduksjonsloven:

Jeg jobber etter målene i introduksjonsloven, det er jo målet vårt. Vi skal kvalifisere til arbeid og utdanning, og de skal lære om norsk samfunnsliv og norsk arbeidsliv. Det er hovedfokuset. (Programrådgiver 1).

Det er introloven, den sier tydelig at jeg skal fokusere på jobb og utdanning, eller utdanning og jobb, i den rekkefølgen. Å kvalifisere den personen til å kunne få en utdanning og få en jobb. Å kunne fungere i samfunnet, og få et godt liv her i Norge. (Programrådgiver 2).

Målkravene satt i introduksjonsprogrammet blir diskutert og kritisert av informantene på ulike måter. Ordfører mener at kommunene har ulike forutsetninger for å nå de nasjonale målene som er satt i introduksjonsprogrammet. Ulike forutsetninger gjelder blant annet arbeidsmarked, geografi og offentlig kommunikasjon. Selv om ordfører mener at de mål- og resultatkravene som er satt sier noe om kvaliteten på arbeidet kommunen gjør med introduksjonsprogrammet, burde kommunenes ulike forutsetninger bli tatt hensyn til.

Leder for introduksjonsprogrammet sier at målene satt nasjonalt kan bli for teknisk i forhold til det arbeidet som skjer lokalt. De som arbeider med deltakerne har en annen tilnærming til resultatene. Hen sier at de ser at hvem de bosetter har en stor innvirkning på resultatene de oppnår. Det er forskjell på deltakere som har utdanning fra hjemlandet, og de som har mindre eller ingen skolegang.

De kan ikke lese, de kan ikke skrive, og så skal du begynne å måle om de skal komme seg i jobb etter to år. Jeg tror det er derfor det blir det som jeg kaller det, at det blir litt teknisk. Det blir liksom litt fjernt fra virkeligheten, mens vi er kjempefornøyd hvis vi har klart det innen de fem årene vi får tilskudd, da har vi gjort en kjempejobb. Og så er det noen vi skal bare bruke to år på, men det å se de individene opp mot resultatene. (Leder introduksjonsprogrammet).

På lik linje som leder for introduksjonsprogrammet sier programrådgiverne at deltakerne de bosetter er forskjellige, og de mener at målene må tilpasses den enkelte deltaker.

Programrådgiverne jobber etter målene i introduksjonsloven. Hovedfokuset er ikke på de nasjonale målkravene som er satt, med prosentvis overgang til arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram.

De 70 prosentene de tenker jeg ikke over (...) Fordi jeg tenker deltakeren, og den skal ut i noe. Og den er i introprogram to, kanskje tre år, avhengig av hva han gjør, og han har jo en boplikt i kommunen i fem år, og det betyr at vi har en oppfølgingsplikt i 5 år. Og noen kommer og har en yrkesbakgrunn, en utdanning som gjør at de, med noen tiltak, kan gå rett ut i jobb eller fortsette i en utdanning. Mens andre har jo et langt lerret å bleke, og det betyr at man kanskje må se dem i et femårsperspektiv. Sånn at vi skal gjøre så godt vi kan til enhver tid. Så om det står 70 prosent det betyr ikke så mye. Får vi 100 så får vi 100. Og hvis du sitter med noen få som på en måte ikke da klarer seg sånn som det er tenkt på grunn av helse for eksempel, så må man finne gode løsninger for de også. Det handler om at alle skal ha et godt liv. Det er greit at det skal være arbeid, og det er greit at det skal være utdanning, men det skal også være muligheten til å ha et godt liv i Norge. (Programrådgiver 1).

Programrådgiver 2 viser til at målene i introduksjonsprogrammet tilpasses den enkelte deltaker, og at prosentvis overgang til arbeid og utdanning ikke er hovedfokuset i arbeidet:

Vi har individuell tilpasning på alle, så målene blir forskjellige. Vi kan ikke si at 10 prosent skal ut sånn eller 20 prosent skal ut sånn, det jobber vi ikke etter (...) Det er ikke en fabrikk. (Programrådgiver 2).

Programrådgiverne er opptatt av å oppnå gode resultater i introduksjonsprogrammet, og at deltakerne skal lykkes med å bli selvstendige. Selv om målkravene i introduksjonsprogrammet ikke er hovedfokuset i arbeidet, sier programrådgiverne at de må forholde seg til den nasjonale målsettingen om at 70 prosent av deltakerne skal være over i arbeid og utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram.

### 5.3 Innføring av sanksjoner stat-kommune

Regjeringen ga i 2018 signaler om at de strammer inn styringen av hvor flyktninger bosettes, der de blant annet setter strengere krav til resultater i kommunene (Regjeringen, 2018).

Anmodningen for bosetting av flyktninger i 2019 og 2020 baserer seg på et sett nye kriterier satt av Kunnskapsdepartementet på bakgrunn av innspill fra Nasjonalt utvalg for bosetting

(Regjeringen, 2018). I kriteriene for anmodning av bosetting av flyktninger står det at det kriteriet som skal tillegges størst vekt er resultater fra introduksjonsprogrammet over tid, i tillegg til mulighet for å få arbeid eller ta utdanning i regionen (IMDi, 2019). Dette kriteriet skal vektes med rundt 60 prosent, noe som blir beskrevet som betydelig mer enn i den tidligere ordningen (Regjeringen, 2018).

Målinger henholdsvis rett etter og ett år etter endt introduksjonsprogram brukes ofte om hverandre av IMDi når resultater offentliggjøres (Guribye & Espegren, 2019, s. 33). Guribye & Espegren (2019) argumenterer for at siden ulike målinger blir brukt om hverandre, kan dette føre til at det er utfordrende å få en oversikt over hvilke målinger som ligger til grunn for resultater i introduksjonsprogrammet, for de som ikke arbeider tettest på programmet (s. 33). Det er følgende målinger som ligger bak det nye kriteriet: «Resultater i introduksjonsprogrammet over tid, samt muligheten for å få arbeid eller ta utdanning i regionen.» (IMDi, 2019).

*Tabell 2. Beregning av resultater fra introduksjonsprogrammet brukt for anmodning 2020*

	Mulighet for å få arbeid eller ta utdanning i regionen	Resultater i introduksjonsprogrammet over tid
Operasjonalisering	<p>Dette ble tatt inn i modellen ved å bruke andelen av bosatte mellom 16 og 66 år i kommunen/fylket som er i arbeid eller utdanning.</p> <p>Tallene ble hentet fra IMDi sine tall- og statistikk-sider, og bestilles fra SSB. Siste tilgjengelige tall er per 31.12.2017. Utdanning inkluderer her både videregående opplæring og høyere utdannelse.</p>	<p>Andel avsluttende deltakere som er i arbeid eller utdanning inkl. grunnskole ved avslutning i 2017 og 2018.</p> <p>Andel deltakere i arbeid eller utdanning (ekskl. grunnskole) i 2016 som gikk ut av introduksjonsprogrammet mellom 2011-2015, i tillegg til andelen i 2017 for de som avsluttet i 2016.</p>

Kilde: informasjon fra IMDi-1.

Resultater i introduksjonsprogrammet over tid ble dermed målt ved å se hvor mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet i den aktuelle programkommunen som var i arbeid eller utdanning (ekskludert grunnskole) 1 til 5 år etter avsluttet introduksjonsprogram, i tillegg til andelen som var i arbeid, utdanning eller grunnskole direkte etter avsluttet introduksjonsprogram (IMDi-1). Resultatene som ligger til grunn for fordeling av bosetting av flyktninger, er noe ulik de resultatene som årlig offentliggjøres som måler overgang til arbeid og utdanning (ekskludert grunnskole) ett år etter endt introduksjonsprogram (Mølland et al., 2018, s. iii).

I intervjuet med informanten fra IMDi sier hen at selv om resultatene skal telles 60 prosent er det også en helhetlig vurdering når det gjelder hvilke kommuner som får bosette flyktninger. Hen sier at hvis det er kommuner som føler de gjør en god jobb, men at dette ikke gjenspeiles i resultatene, så fanger de andre kriteriene opp dette slik at det jevnes ut. Det er ingen kommuner som ikke har fått bosette utelukkende på bakgrunn av for dårlige resultater. Inntrykket er at kommunene er opptatt av styrker og svakheter ved de ulike målingene. Det har særlig vært rettet kritikk mot NIR-målingene med overgang til arbeid og utdanning direkte etter endt introduksjonsprogram. Det er noen flere fordeler ved bruk av SSB sine målinger siden det her måles kohorter over år. Overgang til grunnskole som resultatoppnåelse har også vært diskutert. På bakgrunn av ønsker og tilbakemelding på dette er både NIR, SSB, og overgang til grunnskole (direkte etter avsluttet program) tatt med i kriteriet for anmodningen av bosetting av flyktninger for 2019 og 2020. Informanten sier at bosettingskommunene ble informert i 2018 om at det er disse målingene som ligger til grunn for kriteriet om resultater i introduksjonsprogrammet.

En ansatt fra KS som sitter i utvalget for bosetting av flyktninger viser på sin side at det var utfordrende å bruke regnestykket satt opp av IMDi. Til tross for at resultatene nå skal få mer å si, så mener hen at de ikke er brukbare når de ikke har bedre målinger. Resultatene ble brukt i mindre grad, og det var heller fokus på bruk av sunn fornuft i anmodningen. Informanten problematiserer bruk av resultatmålingene på bakgrunn av at inkludering av grunnskole ikke er fanget opp tidligere, og at arbeid med lønnstilskudd ikke telles som måloppnåelse. I tillegg rettes det kritikk mot at det som telles som måloppnåelse kan være bare én times arbeid i uken. Kommunene trenger stabilitet på bakgrunn av tjenesteapparatet. I denne perioden hvor det er en jevn tilstrømming, så er det uheldig å be kommunene bygge opp og ned tjenesteapparatet etter hvilke resultater de får. Informanten sier at hvis resultatene derimot skal brukes mer i fremtiden må det bli bedre målinger, særlig med tanke på at mange

kommuner ikke kjenner seg igjen i målingene. Hvilke resultater som ligger til grunn for fordeling av bosetting av flyktninger mener informanten at kommunene har lite informasjon om. Kommunene har vært bekymret for nedgang av bosetting, men det har ikke ført til store endringer. Det har derimot hatt en effekt for enkelte kommuner.

Casekommunen ønsker å bosette opp til 50 flyktninger i året. De ble i 2020 anmodet om å bosette rundt halvparten av dette. På spørsmålet om ordfører kjenner til endringen om at resultatene i introduksjonsprogrammet har fått økt betydning for bosetting av flyktninger svarer hen:

Som jeg sa til deg i telefonen så har vi ganske høye tall på hvor mange vi kan bosette, og vi får vel bare rundt halvparten fordi vi ikke har skåra så godt på de kartleggingene som foregår, og det er jo noe vi må ta tak i og prøve å forbedre slik at vi fortsatt får lov til å bosette. (Ordfører)

Ifølge ordfører ønsker kommunen å bosette flyktninger, ikke bare fordi det gir økt innbyggertall i kommunen, men fordi det er viktig for lokalsamfunnet og mangfoldet. Ordfører sier at de var forberedt på lavere anmodning siden de ikke har vært best på dette feltet. Samtidig ser de at de har blitt bedre de senere årene. Ifølge ordfører gjorde kommunen noen strategiske grep under flyktningkrisen med å starte opp en egen integreringsenhet, men på bakgrunn av mindre bosetting så snudde ting raskt. Enheten fikk ikke kommet ordentlig i gang før kommunen måtte nedbemanne. Dette skjer samtidig som kommunen har flere deltakere som er lenger ut i introduksjonsprogrammet, med færre ansatte som kan følge opp i siste fase. Ordfører mener raske endringer i forutsetningene for å bosette er frustrerende fordi dette ikke gir den forutsigbarheten kommunen trenger for å oppnå de resultatene det stilles krav om. Samtidig er hen opptatt av at man skal stille noen krav for å kunne få bosette flyktninger:

Så i den andre enden så er det bra at man stiller krav og at dette ikke skal være noen man bare høster inn penger av og bruker på andre ting. Jeg er helt for at man skal stille noen krav i form av resultater, men det er litt sånn når er det man måler resultatene, hvor langt tilbake i tid skal man se på, hvor mye tid skal kommunen få på å bygge seg opp en tjeneste før man får en smekk på fingrene for at man gjør en dårlig jobb eller et gode hvis man har gjort en god jobb. Så det er litt sånn hva man måler, og over hvor lang tid man måler resultatene på, som jeg tenker er litt viktig å balansere. (Ordfører).

Leder for introduksjonsprogrammet sier at de har hatt flere diskusjoner rundt endringene i kriteriene for bosetting. Leder ble overrasket over lav tildeling til kommunen siden kommunen ønsker høyere bosetting. Hen viser til at de ikke har lyktes på alle områder på integreringen i kommunen, særlig når det gjelder samhandling, og at dette kan ha påvirket tildelingen etter at de nye kriteriene for bosetting kom. På bakgrunn av dette har leder startet litt på null for å få opp kvaliteten på tjenestene. Leder for introduksjonsprogrammet uttrykker at det er bra at det ligger noen kriterier til grunn for bosetting:

Og jeg tenker at det forplikter oss litt mer, at vi skal ikke bare bosette bare for å bosette. Det forplikter kommunen, i hvert fall jeg da, jeg føler det er skikkelig seriøst at det ligger noen kriterier der, du må vise at du gjør den jobben for at du skal få bosette. Jeg synes det er helt greit. (Leder introduksjonsprogrammet).

Intervjumaterialet viser at kommuneledelsen er opptatt av at det skal ligge noen kriterier til grunn for å bosette flyktninger, og at innføring av sanksjoner på måloppnåelse forplikter kommunen. Samtidig er det ifølge ordfører viktig med forutsigbarhet for å oppnå resultatene det stilles krav om. Hva og når man måler resultater i introduksjonsprogrammet synes også å være av betydning.

Programrådgiverne sier de er klar over endringene i kriteriene for bosetting av flyktninger. Kommunene som er tilknyttet voksenopplæringen har vært opptatt av de nye kriteriene, siden de ønsker å fortsette å bosette flyktninger. Programrådgiver 1 viser til at det er viktig å se helheten i kommunenes integreringsarbeid. Flere av de mindre kommunene i Norge jobber kontinuerlig med å utvikle kompetansen og tilbudene rundt introduksjonsprogrammet. Hen mener dette burde blitt tatt hensyn til i fordelingen av bosetting av flyktninger, slik at det ikke bare er de store kommunene hvor ting går av seg selv som får lov til å bosette. Det uttrykkes skepsis til å bruke resultater som grunnlag for bosetting:

Og det at ett år, kanskje er du prisgitt en gruppe deltakere som ble bosatt ikke sant, som gjør at du da ikke oppnådde de målene som du faktisk kunne ha oppnådd. Og det er flere ting de selvfølgelig ser etter, men dette er et eksempel. Skal det da få lov til å styre hvor mange du får neste gang? For det er veldig store forskjeller på land, hvem er det som kommer, veldig forskjell på nivå, alle disse tingene påvirker resultatene veldig konkret. (Programrådgiver 1).

Programrådgiver 2 sier at hvis resultatene skal få økt betydning for bosetting så må det måles på flere områder. På steder der man bosetter mange unge flyktninger er det viktig å inkludere

overgang til grunnskole og videregående som måloppnåelse. Hen sier på lik linje som programrådgiver 1 at man må se på helheten når man fordeler bosettingen i kommunene:

Jeg synes at man må se på helheten, og ikke bare tallene. Gå inn i kommunene og se hva som blir gjort, jeg tror det er viktigere. (...) Hvor det er mulighet for å få jobb i den regionen du bor, når det gjelder arbeidsplasser og bolig, hvor det er godt å bo. Altså ikke bare det her resultatfokuset. (Programrådgiver 2).

#### 5.4 Endringer i styringen kommune

Statens innføring av sanksjoner på resultatoppnåelse har hatt konsekvenser for casekommunens arbeid med introduksjonsprogrammet. Ordfører sier at mål- og resultatkravene som er satt påvirker arbeidet de gjør med introduksjonsprogrammet. Hen sier at det er utfordrende fra politisk side når kommunen er langt nede på listen når måloppnåelse offentliggjøres. I slike tilfeller bes rådmann sette inn tiltak for å forbedre dette. Når resultater i tillegg blir lagt til grunn for bosetting, er dette et insentiv til å gjøre en bedre jobb.

I kommunestyret har de enda ikke hatt noen diskusjon om innføringen av sanksjoner på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Ordfører sier at de videre må diskutere hvor mange flyktninger kommunen ser for seg at de klarer å bosette samtidig som de opprettholder kvaliteten på tjenestetilbudet. Ordfører ser at jo flere flyktninger kommunen bosetter, jo mer ressurser kan de bruke, og jo bedre kan tilbudet bli. Dette er derimot en diskusjon som ikke er lett å ta politisk, der man har ulikt syn på bosetting av flyktninger. På bakgrunn av nedleggelse av integreringsenheten har fokuset det siste året vært på hvordan de best mulig kan ta vare på de ansatte, og få på plass gode tjenester fremover. Ordfører mener at de vil kunne få til gode resultater fremover, hvis de får tid til å bygge opp et godt tjenestetilbud.

På bakgrunn av store omstillinger og endringer i introduksjonsprogrammet i kommunen så har det også blitt noen utskiftninger av de ansatte. Ordfører sier at kontinuitet er viktig for å kunne levere gode tjenester, og at usikkerhet rundt hva neste år bringer ikke skaper den kontinuiteten som kommunene trenger. Ordfører mener det burde være større mulighet for å tilpasse arbeidet med introduksjonsprogrammet etter lokale forhold. Hen sier at kommunene er det viktigste leddet for å nå målsettingene i introduksjonsprogrammet, og de trenger forutsigbarhet og tillit for å gjennomføre arbeidet:

Også tenker jeg at i alle former for tjenester så trenger man visse rammer for hvordan tjenesten skal utføres. Men for å kunne gi gode tjenester så trenger man også en viss form for fleksibilitet. Så tenker jeg at introduksjonsprogrammet har heller ikke den

fleksibiliteten som man kanskje trenger for å imøtekomme det enkelte menneske. For man kommer med ulike forutsetninger for å lykkes, noen trenger litt mer tid, andre trenger kanskje kortere tid. (...) Også det her med fleksibiliteten overfor kommunene, hvordan de faktisk organiserer og løser tjenestene sine. For de fleste kommuner vet dette aller best selv. (Ordfører).

Ordfører sin opplevelse er at kommunene er handlingsdyktige og omstillingsvillige i arbeidet med å bosette og integrere flyktninger, noe man så under flyktningkrisen i 2015. Hen mener at man ødelegger dette engasjementet ved å endre forutsetningene for å bosette så fort. Ordfører sier at den verste konsekvensen dette kan få for kommunen er at hvis det nå kreves mye mer ressurser enn det kommunen får overført for å bosette flyktninger, så kan dette bli et ikke-prioritert område fremover. En tolkning av dette er at det er ressurskrevende å oppnå resultatene det stilles krav om. Hvis kommunen fortsetter å motta færre flyktninger enn de ønsker, vil dette føre til at de mottar mindre tilskudd, og vil dermed ha mindre ressurser å bruke på introduksjonsprogrammet. Kommunen må da bruke penger fra andre områder for å opprettholde god kvalitet på tilbudet. Det vil derfor ikke lenger være noen ytre økonomiske insentiver for å bosette flyktninger.

Leder for introduksjonsprogrammet sier at hen opplever at det er stort fokus på det arbeidet enheten gjør blant både politikere og administrasjonen i kommunen. Leder opplever at det ble rettet økt fokus på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet etter at dette fikk økt betydning for bosetting, særlig når de så forholdet mellom ønsket bosetting og faktisk bosetting. På enheten sier leder at de ville hatt et fokus på resultater uansett om de offentliggjøres eller blir lagt til grunn for bosetting. Leder sier at hvis man skal levere gode tjenester til innbyggerne så må man være opptatt av resultater, og at det er det ansvaret man tar når man sier ja til å bosette. Hen opplever stor tillitt for å nå få på plass et godt tjenestetilbud:

Den tilliten er stor, akkurat nå i hvert fall. Så må jo jeg bevise at jeg får det til. Jeg har jo fått noe som ikke fungerer optimalt, det har jeg jo, men jeg opplever at jeg har stor tillitt både hos kommunalsjefen og hos politikerne på at jeg skal få det til, også er det bare det at det tar tid. Men ja veldig stor tillit, og det har jo jeg til mine ledere. (Leder introduksjonsprogrammet)

En endring som har skjedd i lys av nye kriterier for bosetting, der resultater har fått økt betydning for hvilke kommuner som får bosette, er at kommunen øker samarbeidet med andre kommuner i regionen. Ordfører sier at de nå har et godt samarbeid rundt voksenopplæringen,



og at de ønsker å ha dette også på introduksjonsprogrammet. Denne endringen trekkes også frem av leder for introduksjonsprogrammet for å imøtekomme færre bosettinger, og at fagmiljøene blir mindre. Kommunene skal nå jobbe sammen for å øke bosettingen, og fylle kriteriene som er satt. Programrådgiverne på voksenopplæringen viser også til hvordan kommunene går sammen for en felles bo- og arbeidsregion, og at de nå er i en utviklingsfase for å imøtekomme både kravet om resultatmål og det at antall bosettinger går ned. En felles bo- og arbeidsregion mener de kan føre til bedre utnytting av ressursene i kommunene. Samarbeidet mellom kommunene innebærer at de kan tilpasse både bosted og arbeid i regionen til flyktingene som bosettes.

Casekommunen arbeider våren 2020 for å flytte programrådgiverrollen til voksenopplæringen. Leder opplyser om at de fremover ønsker å følge måten å arbeide på som de gjør på voksenopplæringen. Leder for introduksjonsprogrammet vil på lik linje som hen har gjort til programrådgiverne i kommunen før, gi stor frihet til programrådgiverne på voksenopplæringen i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

### 5.5 Faglig autonomi vs. Styring

Programrådgiverne viser til at de har stor frihet innenfor sin rolle, men at arbeidet foregår i tett samarbeid med andre. Selv om programrådgiverne ikke har fokus på de nasjonale målkravene, så er det et stort fokus på å få til gode resultater i arbeidet med introduksjonsprogrammet:

I hovedsak så er det jo flykningtjenestene, leder av flykningtjenestene som presenterer de [resultatene] videre og som har fokus på det. Vi jobber jo som sagt i fellesskap for å få de best mulig. For det er jo i absolutt alles interesse at de blir så bra som mulig. For det har med jobben vår å gjøre. Hvis ikke vi leverer resultater så har vi ingen jobb, ferdig. Det er jo også hele tiden noe man tenker på. Og derfor er det viktig at man hele tiden gjør de endringene som må til, og det har vi gjort hele tiden. Så ifra jeg begynte og til i dag så er det helt forskjellig det vi driver med. Fordi man lærer, man ser nye behov, rammene endrer seg, man kan på en måte ikke sitte stille. (Programrådgiver 1).

I arbeidet med introduksjonsprogrammet på voksenopplæringen har det i samarbeid med kommunene vært fokus på formell kompetanse og utdanning siden de har mottatt mange unge flyktinger i kommunene tilknyttet voksenopplæringen. Programrådgiver 1 sier at selv om kommunene hen jobber for oppnår gode resultater i introduksjonsprogrammer, har det vært

problematisk for dem at de ikke har kunnet rapportere grunnskole som måloppnåelse. Hen mener det har vært feil at grunnskole ikke har vært godkjent som resultat, fordi deltakerne går videre til videregående og følger utdanningsløpet på samme måte som annen norsk ungdom. Hen sier at de har arbeidet på denne måten selv om det ikke har blitt godkjent som måloppnåelse. Dette har vært viktig for både de som arbeider på voksenopplæringen, og kommunene de har samarbeidet med.

Programrådgiver 2 sier at det er problematisk at overgang til grunnskole og videregående ikke registreres på samme måte som jobb. Siden kommunene hen jobber for har hatt flere deltakere i introduksjonsprogrammet med overgang til grunnskole og videregående, resulterer dette i at kommunene kommer skjevt ut i forhold til IMDi når det gjelder måloppnåelse. De får beskjed av IMDi at de ikke vises på noe tall, og at det ikke er noe dokumentasjon på at de får til gode resultater. Programrådgiver 2 opplever at det er utfordrende at det ikke er noe dokumentasjon på at de får til gode resultater siden de på voksenopplæringen har satset på å få på plass gode utdanningstilbud, og at de får flyktningene over i fast arbeid og ikke bare vikariater. Slike ting fanges derimot ikke opp i registreringen av måloppnåelse.

Det kommer frem i intervjuene at de to programrådgiverne har ulik forståelse og oppfatning av hva som kan registreres som måloppnåelse. Programrådgiver 1 sier at slik som hen forstår det telles nå grunnskole som måloppnåelse, men er usikker på dette. Programrådgiver 2 trekker frem både registrering av grunnskole og videregående som ikke godkjent måloppnåelse i registreringen i NIR. Dette tolkes som at det er manglende informasjon rundt hva som faktisk kan registreres som måloppnåelse i introduksjonsprogrammet, og hvilke målinger som ligger til grunn for fordeling av bosetting av flyktninger.

Som nevnt uttrykkes det frustrasjon over hva som kan registreres som måloppnåelse i arbeidet med introduksjonsprogrammet og ikke. På spørsmål om de nasjonale målkravene kan få programrådgiverne til å endre sine prioriteringer og måte å arbeide på er svaret:

Nei det kommer jeg ikke til å gjøre (...) Det eneste som kan skje med det er at vi blir arbeidsledige. For da får vi ikke bosetting. For da vil det si at «ja men [kommunene i regionen] (...) de har ikke nok prosent [måloppnåelse] av det og det.» Og så har vi kanskje 70 prosent [måloppnåelse], men det vises ikke. (Programrådgiver 2).

Programrådgiver 2 sier at det er ikke de nasjonale målkravene som legger grunnlaget for det arbeidet hen gjør, men deltakernes mål og målene i introduksjonsloven. Denne måten å prioritere på holder programrådgiver fast på selv om hen sier at det kan føre til usikkerhet

rundt arbeidsplassen sin. Dette er noe de snakker mye om på voksenopplæringen, der de føler usikkerhet rundt opprettholdelse av stillinger og kompetanse. På bakgrunn av nedgang i bosetting av flyktninger i alle kommunene tilknyttet voksenopplæringen opplever de nedbemanning av lærere. Hen sier at uforutsigbarheten rundt hvor mange flyktninger kommunene får bosette gjør det til en usikker arbeidsplass, og at det ikke blir attraktivt for lærere å jobbe der. Dette gjør også at de mister den kompetansen og de tilbudene de har bygget opp på voksenopplæringen:

For hvis ikke alle får en jevn bosetting som opprettholdes, så gjør de det. Det [kvaliteten og kompetansen] blir rasert. Da legges flyktningene ned, programrådgiverne blir borte, og de gode lærerne blir borte. (Programrådgiver 2)

Programrådgiver 2 mener at det er god kvalitet på det arbeidet som blir gjort rundt integrering lokalt i kommunene i Norge. Det som bremser arbeidet, mener hen er alle målkravene man skal oppnå. Hen er kritisk til hvor mye de som styrer nasjonalt vet om det arbeidet som foregår lokalt. Det rettes særlig frustrasjon mot tankegangen om at alle flyktningene skal ut i arbeid og utdanning, samtidig som det strammes inn på tid og penger.

#### 5.5.1 Målforskyvning

Det er en pågående diskusjon om hvordan man måler resultater i introduksjonsprogrammet (Guribye & Espegren, 2019; Mølland et al., 2018). Det blir kritisert at resultatmålene ikke er gode nok, og at de er delvis misvisende for kvaliteten på kommunenes integreringsarbeid (Guribye & Espegren, 2019, s. 37).

Leder for introduksjonsprogrammet er usikker på hvor mye målkravene som er satt sier om kvaliteten på det arbeidet de gjør med integrering i kommunen:

Ja for det som er, det er at man snakker om introduksjonsprogrammet isolert. Og da er det egentlig slik som det er nå. Men jeg snakker om det i et videre perspektiv. For det er forskjell på å måle introduksjonsprogrammet, og det å måle om du lykkes med integrering. (...) Hvis det er det man vil ha resultater av, hvor mange som går gjennom introduksjonsprogrammet og hvor mange som lykkes med å gå ut derifra, ja da kan man måle slik som man har gjort. Men hvis man er interessert i å se om vi lykkes med å integrere, da må man måle annerledes. (Leder introduksjonsprogrammet).

Leder for introduksjonsprogrammet sier at målet må være at når deltakerne går ut av introduksjonsprogrammet så er de selvstendige, men om deltakerne er selvstendige vet man

lite om så lenge man måler slik man gjør i dag. Hen ønsker seg et system der man måler flere punkter i løpet av alle fem årene enheten har ansvaret for flyktingene. Leder sier at de vil jobbe med både den langsiktige integreringen, og følge med på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet. Hen tror at å se på om kommunen lykkes med integreringen også vil gi gode innspill til gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Dette tolkes som at enheten på NAV vil jobbe for å bedre kvaliteten på integreringsarbeidet generelt, noe som igjen vil gi informasjon om hvordan de kan oppnå bedre resultater i introduksjonsprogrammet.

Programrådgiverne som arbeider tettest på deltakerne har tidligere nevnt viktigheten av å se helheten i kommunenes integreringsarbeid, og se på det utviklingsarbeidet som skjer. De har deltakerne i fokus, og jobber for å finne gode løsninger for hver enkelt som bosettes. Programrådgiverne opplever at de nasjonale målkravene ikke er tilpasset deltakernes ulike forutsetninger og behov. De er usikre på hva målkravene sier om det arbeidet kommunene gjør med introduksjonsprogrammet. På spørsmål om hvilke andre ting de kunne blitt målt på i introduksjonsprogrammet som ikke fanges opp av dagens målinger er svaret:

Vi burde vært målt på at deltakeren når sitt mål. Når vi får en analfabet inn her som går her i tre år som har lært å lese og skrive og klare seg selv, som kanskje aldri kommer ut i jobb, så må vi måles på det at vi har klart det målet [om at hen klarer seg selv] (...) Ikke bare utdanning og jobb. (Programrådgiver 2).

### 5.5.2 Gaming

På bakgrunn av at det bare er mulig å rapportere én avslutningsårsak for deltakerne i registreringen i NIR, er det blitt kritisert at hva man velger å registrere har betydning for kommunenes måloppnåelse (Guribye & Espegren, 2019, s. 29). Dette kan eksempelvis være i tilfeller hvor en deltaker har gått over til grunnskole, men har deltidsarbeid ved siden av. Siden grunnskole ikke har vært registrert som måloppnåelse, velger enkelte å registrere deltidsjobb som avslutningsårsak, noe som er misvisende. I en rapport om resultatmål i introduksjonsprogrammet blir det påpekt at man ønsker å unngå opportunistisk atferd i rapporteringen av resultater, der kommunene forsøker å komme best mulig ut av målingene (Guribye & Espegren, 2019, s. 29). I casekommunen ble informantene spurt om de kjente til denne praksisen, og om hva de synes om slike justeringer på rapporteringene.

Leder for introduksjonsprogrammet sier at hen personlig ikke har hørt om dette direkte fra sine medarbeidere, men at hen er skeptisk til hvordan resultater registreres og rapporteres

blant kommuner. Leder sier at hen har stilt spørsmål om kommunene forstår registreringen av måloppnåelse likt, og at dette er særlig problematisk siden kommunene ofte sammenlignes. Det er dette leder for introduksjonsprogrammet mener gjør resultatene som publiseres nasjonalt noe tekniske.

Programrådgiverne sier på lik linje som leder for introduksjonsprogrammet at de er skeptiske til om kommunene forstår registreringen på samme måte. Dette gjelder hvor sterk tilknytningen til arbeid er, samt hvilke tiltak og utdanning deltakerne skal ha. De oppfatter at det er ulik praksis i kommunene rundt rapportering når det gjelder arbeidstilknytning.

Programrådgiverne på voksenopplæringen sier de er tydelig på hva de registrerer når det gjelder hvilken tilknytning til arbeidslivet deltakerne har, og skiller mellom faste stillinger og små vikariater. For programrådgiver 1 sitt tilfelle er det flyktningtjenestene som rapporterer videre resultatet til NIR.

Programrådgiver 2 sier at hva man velger å registrere i NIR av grunnskole og deltidsjobb er et dilemma hen har stått i selv. Hen mener det er utfordrende at man bare kan registrere én aktivitet ved avslutning av programmet. Programrådgiver 2 mener det er viktig å rapportere hovedaktiviteten til deltakeren. Hvis målet til deltakeren er å gå videre til videregående er det riktig å registrere grunnskole, selv om dette ikke gir måloppnåelse.

## 6. Diskusjon

Denne oppgaven undersøker hvordan innføring av sanksjoner på måloppnåelse påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. Innføring av sanksjoner på måloppnåelse innebærer som tidligere nevnt at kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet skal få økt betydning for fordeling av bosetting av flyktninger. Videre følger en diskusjon som tar utgangspunkt i hypotesene utarbeidet i teorikapittelet.

Følgende hypoteser har lagt grunnlaget for undersøkelsen:

<b>H1</b>	Innføring av sanksjoner fra statens side får kommuneledelsen til å øke fokus på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet.
<b>H2</b>	Uten sanksjoner tillater programrådgiverne seg å se bort fra mål de ikke deler selv, mens de følger alle mål dersom det knyttes sanksjoner til oppnåelsen av dem.
<b>H3</b>	Innføring av sanksjoner fører til målforskyvning i arbeidet med introduksjonsprogrammet.
<b>H4</b>	Innføring av sanksjoner fører til gaming i arbeidet med introduksjonsprogrammet, i form av justeringer på rapporteringene.

### 6.1 Kommuneledelsen økt fokus på måloppnåelse

Forventningen H1 om at innføring av sanksjoner fra statens side får kommuneledelsen til å øke fokus på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet, får delvis støtte i det empiriske materialet. Kommuneledelsen øker fokuset på å oppnå de nasjonale målene lokalt, samtidig som de arbeider for å øke kvaliteten på introduksjonsprogrammet generelt. Det finnes ingen støtte i empirien om at kommuneledelsen styrer programrådgivernes arbeid i retning de nasjonale målene betydelig mer nå enn før innføring av sanksjoner på måloppnåelse.

De nasjonale målene innebærer som tidligere nevnt at 70 prosent av deltakerne skal gå over til arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram (Kunnskapsdepartementet, 2019, s.7). Kommunen har tidligere hatt egne mål for introduksjonsprogrammet, men kommuneledelsen ønsket fremover å jobbe etter de nasjonale målene. Kommuneledelsen arbeidet for å øke kvaliteten på introduksjonsprogrammet, ved å blant annet samarbeide med de andre kommunene i regionen. Bakgrunnen for å jobbe etter de nasjonale målene, og å øke samarbeide med kommunene i regionen, ble argumentert for i lys av de nye kriteriene som er satt for bosetting av flyktninger.

Det at kommuneledelsen øker fokuset på å oppnå de nasjonale målene lokalt, innfrir forventningen om at sanksjoner på måloppnåelse får agentene til å handle i tråd med prinsipalens mål (Heinrich & Marschke, 2010, s. 188). Der det tidligere ikke har vært noen konkret straff eller belønning på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet, er det nå innført faktiske konsekvenser. Casekommunen opplevde at de ikke fikk ønsket bosetting, blant annet på bakgrunn av for dårlige resultater. Lavere bosetting gjør at de får mindre i økonomiske tilskudd. Kommunen arbeider for å få gode resultater i introduksjonsprogrammet, og for å nå de nasjonale målene. Ved at det er innført sanksjoner på måloppnåelsen, kan det argumenteres for at det er innført sterkere elementer fra en styringsmodell basert på *hierarchy and targets* (Bevan & Wilson, 2013, s. 246) i statens styring av kommunenes integreringsarbeid.

Som følge av mindre bosetting har kommunen fått mindre i tilskudd til å bruke på introduksjonsprogrammet. Kommuneledelsen opplevde det som ressurskrevende å oppnå resultatene som det er satt krav om i introduksjonsprogrammet. Hvis det vil kreve mer ressurser for å oppnå målene i introduksjonsprogrammet enn det kommunen får overført, kan dette føre til at bosetting av flyktninger ikke vil bli en prioritering fremover.

Kommuneledelsen var som nevnt positive til at det har blitt satt strengere kriterier for å få bosette flyktninger, men de ønsker forutsigbarhet og fleksibilitet i arbeidet med introduksjonsprogrammet for å oppnå resultatene som det er satt krav om. Det vil si at kommunen får tid til å bygge opp et tilbud slik at de kan vise til gode resultater, før de får straff eller belønning for arbeidet som blir gjort. Casekommunen var i en omorganisering av introduksjonsprogrammet siden de nå mottar færre flyktninger enn for noen år siden.

Kommuneledelsen ønsket å øke måloppnåelsen, men på bakgrunn av omorganiseringen var hovedfokuset å få på plass et godt nok tjenestetilbud.

Forventningen om at kommuneledelsen styrer programrådgivernes arbeid i retning de nasjonale målene mer enn før innføring av sanksjoner, får ikke støtte i empirien. Innad i kommunen er det tillit til de som arbeider med introduksjonsprogrammet. Programrådgiverne får fullmakter i arbeidet med introduksjonsprogrammet, og kommuneledelsen styrer lite av programrådgivernes arbeid. Dette kan på den ene siden forklares i kommuneledelsens oppfatning om at det er de som arbeider tettest på deltakerne som vet hva som er best for de brukerne. Kommunen hadde heller ikke et utelukkende fokus på å oppnå de nasjonale målene, men ville bedre integreringsarbeidet generelt i kommunen. At kommuneledelsen ikke styrer programrådgiverne i retning de nasjonale målene etter innføring av sanksjoner, kan også ses i

lys av at de mente det var ressurskrevende å oppnå resultatene som kreves i introduksjonsprogrammet, og at dette derfor ikke blir prioritert.

Tidligere undersøkelser på resultatmål i introduksjonsprogrammet viser at det er forskjeller på hvordan kommuneledelsen styrer arbeidet med introduksjonsprogrammet (Guribye & Espegren, 2019, s. 32). Noen informanter viser til at kommuneledelsen har presset på for å oppnå raske resultater i introduksjonsprogrammet. Samtidig etterlyser andre kommuner mer fokus på resultater blant kommuneledelsen (Guribye & Espegren, 2019, s. 32). I lys av endringer i kriteriene for bosetting, der resultater har fått økt betydning, ble det problematisert at dette kunne føre til at kommuneledelsen ville pålegge fagarbeiderne å arbeide for å øke måloppnåelsen, uten å ha fokus på de langsiktige konsekvensene (Guribye & Espegren, 2019, s. 31). Casestudien viser ingen tendenser til at kommuneledelsen velger å styre programrådgivernes arbeid i retning de nasjonale målene.

Funnene fra denne undersøkelsen må ses i lys av at innføringen av sanksjoner på måloppnåelse ikke fikk like stor innvirkning på bosettingsbeslutningene som først vedtatt. Det var ikke noen kommuner som ikke fikk bosette utelukkende på grunn av for dårlige resultater, og det ble gjort en helhetlig vurdering av kommunens integreringsarbeid i fordelingen av bosetting av flyktninger (se kap. 5.3). Innføring av sanksjoner på måloppnåelsen fikk ulike konsekvenser for bosettingskommunene. Ved at ikke alle kommunene ble like mye berørt av innføring av sanksjoner på måloppnåelsen, må funnene fra denne undersøkelsen bli sett i lys av at casekommunen opplevde faktiske konsekvenser av at det ble strengere kriterier for bosetting.

Samtidig kan det argumenteres for at selv om det er innført sanksjoner på måloppnåelse har kommunene fortsatt relativt stor frihet i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Staten styrer fortsatt lite av innholdet i introduksjonsprogrammet, eller organiseringen av det. Staten styrer dermed ikke kommunenes integreringsarbeid utelukkende med utgangspunkt i *hierarchy and targets*, men en blanding mellom ulike styringsformer (Bevan & Wilson, 2013, s. 246). Dette stemmer overens med funn fra tidligere undersøkelser som viser at det ofte eksisterer ulike styringsmodeller innenfor et politikkområde (Bevan & Wilson, 2013, s. 245).

## 6.2 Faglig autonomi vs. Styring

Funnene i undersøkelsen støtter ikke H2 om at uten sanksjoner tillater programrådgiverne seg å se bort fra mål de ikke deler selv, mens de følger alle mål dersom det knyttes sanksjoner til oppnåelsen av dem. Programrådgiverne har stor frihet i arbeidet med



introduksjonsprogrammet. De arbeider etter målene i introduksjonsloven og deltakernes mål, og har lite fokus på de nasjonale målene. Innføringen av sanksjoner har ikke endret deres måte å arbeide på, til tross for at endringene i kriteriene for bosetting kan påvirke arbeidsplassen deres. Mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet kan derimot føre til frustrasjon hos programrådgiverne.

Studien viser at programrådgiverne har stor frihet i rollen som programrådgiver, samtidig som arbeidet med introduksjonsprogrammet foregår i tett samarbeid med andre. Friheten i rollen som programrådgiver kan gi muligheter til å ikke følge mål satt i introduksjonsprogrammet, som programrådgiverne ikke deler selv. Som tidligere nevnt prioriterte programrådgiverne deltakernes mål, og målene satt i introduksjonsloven. Det var et stort fokus på å oppnå gode resultater i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Selv om programrådgiverne uttrykte at de måtte forholde seg til de nasjonale målene som er satt, med prosentvis overgang til arbeid og utdanning rett etter og ett år etter endt introduksjonsprogram, var ikke dette hovedfokuset i arbeidet. De mente de nasjonale målene kunne være urealistiske for flere deltakere, og at målene måtte tilpasses den enkelte deltaker. Ved å tilpasse seg den enkelte deltakers behov kunne dette innebære at programrådgiverne fulgte opp enkelte deltakere i alle fem årene kommunen har ansvaret for dem, eller å gi deltakerne grunnskole selv om dette ikke har telt som måloppnåelse. Funnene viser at programrådgiverne var frustrerte over forventningen nasjonalt om å få alle deltakerne over i arbeid og utdanning, samtidig som det ble strammet inn på tid og penger.

Som tidligere nevnt er det en forventning om at krevende oppgaver i sammenheng med manglende tid og ressurser, slik det blir beskrevet i avsnittet over, vil føre til mestringsstrategier blant bakkebyråkratene. Innføring av NPM med fokus på effektivitet kan føre til at bakkebyråkrater utfører mestringsstrategier ved å gå imot brukerne, og følge regler strengt for å kontrollere dem (Tummers et al., 2015, s. 1110). I det empiriske materialet i denne undersøkelsen finnes det derimot ingen tendenser til en slik mestringsstrategi. Programrådgiverne moderer heller målsettingene de mener er urealistiske for deltakerne (Djuve et al., 2017, s. 134). De jobbet for å nå deltakernes egne mål, og fulgte opp deltakerne lengre enn introduksjonsprogrammets varighet. Casestudien viste heller til en mestringsstrategi om å strekke seg langt for brukerne, og tøyne reglene til det som var det beste for brukerne (Tummers et al., 2015, s. 1108). Ifølge en litteraturgjennomgang gjort av Tummers et al. (2015) på analyser gjort av bakkebyråkraters mestringsstrategier fra 1981-

2014, viser funnene at mestringsstrategien om å jobbe for brukerne er den mest brukte mestringsstrategien blant bakkebyråkrater (s.1099).

I teorikapittelet ble det utarbeidet en forventning om at innføringen av sanksjoner vil få programrådgiverne til å endre sine prioriteringer. Det vil si at uten sanksjoner vil programrådgiverne tillate seg å se bort fra mål de ikke deler selv, men når det knyttes sanksjoner til, følger de alle målene. Denne forventningen finner ikke støtte i casestudien. Programrådgiverne går ikke vekk fra sine prioriteringer, selv i en situasjon der det innføres sanksjoner på oppnåelsen av andre mål, mens deres egne prioriteringer forblir uten sanksjoner. Dette er til tross for at lavere bosetting i kommunene kan føre til at de mister arbeidsplasser og kompetanse på voksenopplæringen. Programrådgiverne har arbeidet på måten de har ment har vært riktig, selv om det kan ha ført til lavere måloppnåelse i kommunen.

En forklaring på at forventningen ikke får støtte, kan være at programrådgiverne må forholde seg til ulike prinsipaler i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Innføring av sanksjoner fra statens side kan som tidligere nevnt bli sett på innføring av sterkere elementer fra en styringsmodell basert på *hierarchy and targets*, i statens styring av kommunenes integreringsarbeid (Bevan & Wilson, 2013, s. 246). Prinsipal-agent forholdet innad i kommunen kan man på den andre siden argumentere for at bærer preg av en styringsmodell basert på *trust and altruism* (Bevan & Wilson, 2013, s. 245). Programrådgiverne opplevde stor tillit og frihet i arbeidet med introduksjonsprogrammet. De viste til at kommunene er enig i deres fremgangsmåte i introduksjonsprogrammet. På bakgrunn av at det er enighet om arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunen, kan det argumenteres for at det ikke er noen ulike interesser og mål mellom kommunen og programrådgiverne. Kommunen tar derfor ikke i bruk noen ytre insentiver i programrådgivernes arbeid med introduksjonsprogrammet, men stoler på at programrådgiverne handler i tråd med kommunens interesser. Programrådgiverne tillater seg derfor fortsatt å se bort fra mål de ikke deler selv.

På den andre siden blir programrådgiverne påvirket indirekte av staten som prinsipal, siden innføring av sanksjoner på måloppnåelsen kan føre til lavere bosetting i kommunene, og dermed færre deltakere på voksenopplæringen. Programrådgiverne erfarte at flere lærere ble sagt opp på bakgrunn av lavere bosetting i alle kommunene tilknyttet voksenopplæringen, noe som førte til usikkerhet rundt deres egen arbeidsplass. I lys av dette ville det være en forventning om at frykt for arbeidsplassen vil fungere som et ytre insentiv for å oppnå målkravene i introduksjonsprogrammet. At programrådgiverne ikke endrer sine prioriteringer,

kan bli forklart med deres indre motivasjon. Pollitt (2013) viser at balansegangen mellom mål og insentiver må ta hensyn til at offentlige ansatte ofte motiveres av indre insentiver, heller enn ytre (s.358). Programrådgiverne arbeider på bakgrunn av det som er best for deltakerne. Med utgangspunkt i dette kan det argumenteres for at programrådgivernes indre motivasjon i arbeidet med introduksjonsprogrammet, er en forklaring på hvorfor de ikke endrer sine prioriteringer etter innføring av sanksjoner på måloppnåelsen.

Programrådgivernes indre motivasjon kan derimot blir påvirket av mål- og resultatstyringen i introduksjonsprogrammet. Programrådgiverne opplevde frustrasjon over hva som kan registreres som måloppnåelse i introduksjonsprogrammet og ikke. Det vil si at de nasjonale målingene over deltakernes overgang til arbeid og utdanning, rett etter og et år etter endt introduksjonsprogram, ikke måler sider ved introduksjonsprogrammet som programrådgiverne mente var viktig. Som tidligere vist i kapittel 5.5. innebar dette registreringen av grunnskole som måloppnåelse, og at det ikke skilles mellom små vikariater eller om deltakerne har fått fast arbeid. Selv om dataene spiker noe i hvor stor grad programrådgiverne opplevde målkravene som et hinder i arbeidet med introduksjonsprogrammet, viser funnene at målkravene førte til frustrasjon, heller en økt motivasjon i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Tidligere forskning viser at bruk av ytre insentiver overfor ansatte som motiveres av indre insentiver, kan føre til en svekkelse av deres indre motivasjon (Askim et al., 2014, s. 295). Det vises til at mål- og resultatstyring i større grad burde ha fokus på tillit og komplementere dette, i stedet for å konkurrere med disse idealene, slik at det ikke går utover ansattes motivasjon (Pollitt, 2013, s. 358). Selv om mål- og resultatstyring skal føre til motivasjon og forpliktelse for bakkebyråkrater, viser flere studier at målkravene heller kan føre til stress og frustrasjon i arbeidet (Pihl-Thingvad, 2016, s. 49). Funnene fra denne undersøkelsen viser at programrådgiverne ikke motiveres og forpliktes av målene, men opplever frustrasjon over å ikke få vise til gode resultater på bakgrunn av hva som kan registreres og ikke.

På den andre siden viser funnene fra undersøkelsen at det er usikkerhet og forvirring rundt hva som faktisk telles som måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Både grunnskole og kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet over tid, er inkludert i målingene som ligger til grunn for bosettingskriteriet «Resultater i introduksjonsprogrammet over tid» (IMDI-1). Dataene spiker derimot noe når det gjelder om kommunene har oppfattet hvilke målinger som ligger bak kriteriet om at resultater i introduksjonsprogrammet skal få økt betydning for bosetting. Informanten fra KS mente kommunene hadde lite informasjon om

dette. Funnene fra casestudiet viste at programrådgiverne hadde ulik oppfatning av som kunne registreres som måloppnåelse, særlig når det gjaldt grunnskole. Informantene refererte til registreringen som blir gjort i NIR etter avsluttet introduksjonsprogram, og nevnte ikke målingene som blir gjort av SSB som måler kohorter over år. Dette kan tolkes som at noe av informantenes kritikk mot de nasjonale målene også kan bunne i manglende informasjon om hva som nå faktisk telles som måloppnåelse.

### 6.3 Målforskyvning

Funnene fra undersøkelsen viser at H3 om at innføring av sanksjoner fører til målforskyvning i arbeidet med introduksjonsprogrammet ikke får støtte i empirien. Programrådgiverne fokuserer ikke på de målene det er satt sanksjoner til på bekostning av det som ikke blir målt. Funnene i undersøkelsen viser at informantene gjennomgående mener at de nasjonale målene ikke er et godt nok bilde på arbeidet kommunene gjør med integreringsarbeidet.

I sammenheng med hypotese 1 ble det vist til at selv om kommuneledelsen økte fokuset på å nå de nasjonale målene lokalt, fokuserte de samtidig på hvordan de kunne bedre integreringsarbeidet generelt i kommunen. Det vil si at kommuneledelsen ikke utelukkende fokuserer på de målene det er satt insentiver til. Programrådgiverne arbeider etter målene i introduksjonsloven, og deltakernes egne mål. Selv om de forholdt seg til de nasjonale målkravene med prosentvis overgang til arbeid og utdanning, var ikke dette hovedfokuset i arbeidet. I lys av dette avkreftes forventingen om at programrådgiverne fokuserer på målene det er satt insentiver til på bekostning av det som ikke blir målt.

Bakgrunnen for at forventingen avkreftes i casestudien kan igjen ses i lys av prinsipal-agent forholdet i kommunen. Som vist under kapittel 5.1, hadde enkelte kommuner tidligere fokus på å få deltakerne raskt ut i en jobb for å få god statistikk på de nasjonale målingene. De erfarte at deltakerne kom raskt i en jobb, men at de også kom fort ut av arbeidslivet. På bakgrunn av denne erfaringen har fokuset snudd i kommunene, fra å få deltakerne raskt ut i en jobb, til å sikre at deltakerne får gode utdanningstilbud slik at de har mulighet til å få formell kompetanse. Programrådgiverne opplever derfor ikke ytre press fra sine ledere om å arbeide utelukkende for å bedre statistikken på de nasjonale målingene. Kommunenes erfaring med at å bedre statistikken ikke nødvendigvis ga gode resultater i integreringsarbeidet på lang sikt, gjenspeiler noe av kritikken mot mål- og resultatstyring, der man kan ende opp med å få mer av det man måler, men ikke mer av det man egentlig har behov for (Askim et al., 2014, s. 296).

Selv om programrådgiverne ikke opplever noe ytre insentiver fra sine ledere, innebærer innføring av sanksjoner på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet konsekvenser for programrådgivernes arbeid. Siden programrådgiverne på voksenopplæringen er avhengig av at kommunene får bosetting for å beholde arbeidsplassen, kan dette gi personlige insentiver om å fokusere på målkravene i introduksjonsprogrammet. Som tidligere nevnt er ikke dette tilfellet i denne undersøkelsen. Programrådgiverne var opptatt av å få til gode resultater i arbeidet med introduksjonsprogrammet, men hovedfokuset var ikke på de nasjonale målene det er satt sanksjoner til. De var opptatt av å finne gode og langvarige løsninger for alle deltakerne, også for de deltakerne som hadde utfordringer med å komme ut i jobb. På bakgrunn av dette kan det igjen argumenteres for at programrådgivernes indre motivasjon er avgjørende for hvordan de prioriterer.

Konklusjonen om at programrådgiverne ikke retter seg etter de målene det er satt økonomiske insentiver til, skiller seg fra tidligere forskning om økonomiske insentiver sin påvirkning på bakkebyråkraters atferd. En dansk studie gjort på bakkebyråkrater som arbeidet med jobbprogram i danske kommuner viser at økonomiske insentiver direkte knyttet til prosessrelaterte mål i form av *timeliness* førte til at de ansatte prioriterte disse målene (Pihl-Thingvad, 2016, s. 63). Målene hadde økonomiske sanksjoner som gjorde at hvis jobbsenteret ikke klarte å møte målene ville kommunen miste retten på refusjon for tjenesten. Dette kunne igjen føre til oppsigelse på jobbsenteret (Pihl-Thingvad, 2016, s. 55). På bakgrunn av dette kom det frem at de ansatte fokuserte på disse målene på bekostning av det de synes var viktig i arbeidet, som blant annet å levere god kvalitet i tjenesten og å hjelpe mennesker.

Bakkebyråkratene opplevde mål- og resultatstyringen som en begrensing av deres faglige autonomi (Pihl-Thingvad, 2016, s. 63). At casestudien i denne oppgaven ikke finner de samme tendensene, kan muligens forklares med at kommuneledelsen ikke styrer bakkebyråkratene i retning målene det er satt insentiver til, og at programrådgiverne dermed har faglig autonomi til å prioritere det de mener er riktig.

Informantene i undersøkelsen mente gjennomgående at de nasjonale målingene ikke gir et helhetlig bilde av kommunens integreringsarbeid. De kritiserte særlig at målingene bare viser deltakernes situasjon etter ferdig introduksjonsprogram, men ikke sier noe om den langsiktige integreringen. Det ble problematisert at målingene ikke tar hensyn til deltakernes ulike forutsetninger og behov. Funnene fra denne undersøkelsen peker på mange av de samme tendensene som i tidligere forskning om introduksjonsprogrammet. En undersøkelse bestående av kvalitative intervjuer i 10 norske kommuner viser at kommunene ønsker mer

fokus på prosesser, og hvilke utgangspunkt deltakerne hadde før de startet i introduksjonsprogrammet (Guribye & Espegren, 2019, s. 24). En utredning gjort av Djuve et al. (2017) peker på at målet om samfunnsdeltakelse får mindre oppmerksomhet enn overgangen til arbeid og utdanning, noe som kan forklares i at dette målet er vanskeligere å tallfeste (s.314). Tidligere forskning gjort på resultatmål i introduksjonsprogrammet viser at målingene som blir gjort rett etter og ett år etter avsluttet introduksjonsprogram ikke kan si noe sikkert om den langsiktige tilknytningen til arbeidsmarkedet og deltakernes økonomiske selvstendighet (Mølland et al., 2018, s. 68).

I lys av funn fra denne undersøkelsen og tidligere forskning, kan det argumenteres for at målingene som blir gjort med prosentvis overgang til arbeid og utdanning for deltakerne rett etter og ett år etter endt introduksjonsprogram, ikke måler alle relevante aspekter ved kommunenes integreringsarbeid. Målingene i introduksjonsprogrammet kan bli sett på som ufullkomne. Integreringsarbeidet blir sett på som kompleks, uten noe klart forhold mellom innsats og resultat (Djuve et al., 2017, s. 20). Det blir problematisert at mål- og resultatstyring i sektorer som operer med komplekse målsettinger uten noe klart forhold mellom innsats og resultat, kan føre til at målkravene som blir satt er ufullkomne, noe som igjen kan føre til en målforskyvning (Pettersen & Fallan, 2010, s. 108; Pollitt, 2013, s. 352). I en undersøkelse av mål- og resultatstyring sin påvirkning på behandlere i offentlig psykisk helsevern, vises det til at målkravene som var satt var begrensede og ikke dekkende for sentrale kvalitetsaspekter ved arbeidet som ble gjort (Mahdi, 2016, s. 86). Sanksjoner/belønning og i noen grad også oppmerksomhet fra lederne var rettet mot oppnåelsen av disse målkravene. På bakgrunn av dette ble det argumentert for at styringssystemet og målkravene kunne føre til en målforskyvning (Mahdi, 2016, s. 86). Ved at det er satt insentiver til å oppnå de nasjonale målene i introduksjonsprogrammet lokalt i kommunene, samtidig som målkravene blir sett på som ufullkomne, kan det være fare for at målkravene vil føre til målforskyvning i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Bakgrunnen for at denne undersøkelsen ikke finner at innføring av sanksjoner fører til målforskyvning, har blitt forklart med at programrådgiverne opplever faglig autonomi til å prioritere alle aspekter som de mener er viktig i integreringsarbeidet, og at det er enighet om dette i kommunen.

#### 6.4 Gaming

Funnene fra undersøkelsen viser at H4 om at innføring av sanksjoner fører til gaming i arbeidet med introduksjonsprogrammet ikke får støtte i empirien.

Når programrådgiverne har hatt ansvaret for å registrere måloppnåelse i registreringen i NIR, har de registrert hovedaktiviteten til deltakerne. Det vil si at i tilfeller hvor deltakere har gått over til grunnskole, men har en mindre deltidsjobb ved siden av, har programrådgiverne registrert grunnskole som avslutningsårsak. En slik måte å registrere på har blitt gjort til tross for at grunnskole tidligere ikke har vært registret som måloppnåelse. Programrådgiverne var tydelig på hva de registrerer når det gjelder hvilken tilknytning til arbeidslivet deltakerne hadde, og skilte mellom faste stillinger og små vikariater.

Funnene fra denne casestudien viser ingen støtte for at innføring av sanksjoner fører til gaming i arbeidet med introduksjonsprogrammet, i form av justeringer på rapporteringene. Samtidig må disse funnene bli sett i lys av oppgavens design. I undersøkelsen var det bare en av programrådgiverne som hadde ansvar for å rapportere deltakernes avslutningsårsak. Informasjonen om det skjer justeringer på rapporteringer er i tillegg basert på informantenes opplysninger, og det har ikke blitt gjort en sammenligning av rapportering og fakta.

Hvorvidt funnene om at det ikke skjer justeringer på rapporteringene kan generaliseres til andre kommuner er usikkert. Informantene var skeptiske til hvordan andre kommuner rapporterer for å vise god måloppnåelse, og at det kan være noe ulik praksis i kommunene. Informantene trakk særlig frem ulik forståelse av hva som telles som arbeidstilknytning. Tidligere utredninger viser til at målingene i introduksjonsprogrammet er upresise for å gi et bilde på deltakernes tilknytning til arbeidslivet, siden én times arbeid i uken kan registreres som måloppnåelse (Guribye & Espegren, 2019, s. 25; Mølland et al., 2018, s. iii). Det problematiseres at det bare er mulig å registrere én avslutningsårsak for deltakerne i registreringen i NIR, og at man ønsker å unngå at kommunene blir «opportunistiske» i registreringen slik at de kommer best mulig ut av målingene (Guribye & Espegren, 2019, s. 29). Slik atferd blir sett på som en avsporing fra behovet om å ha gode styringsredskaper i integreringsarbeidet (Guribye & Espegren, 2019, s. 29).

Det er viktig å understreke at det å registrere en løs tilknytning til arbeidslivet ikke er ulovlig i arbeidet med introduksjonsprogrammet siden arbeid inntil én time i uken kan registreres som måloppnåelse, men at det kan bidra til en avsporing fra at rapporteringen skal være en oversikt over deltakernes faktiske situasjon etter endt introduksjonsprogram (Guribye & Espegren, 2019, s. 29). Det å registrere et begrenset antall timer arbeid som måloppnåelse eller registrere arbeid selv om grunnskole er hovedaktiviteten, kan argumenteres for at er å tøyne reglene, heller enn å bryte reglene i registreringen av måloppnåelse (Pollitt, 2013, s. 354).

Funnene fra casestudien viste til en *oppfatning* om at andre kommuner kan ha ulik forståelse av registreringen av måloppnåelse, og hva som telles som arbeidstilknytning i introduksjonsprogrammet. Det er derfor ingen konkrete bevis i datamaterialet samlet inn i denne undersøkelsen for at innføring av sanksjoner fører til gaming i arbeidet med introduksjonsprogrammet. I lys av dette kan det argumenteres for at det er behov for utdypende forskning på uønsket atferd ved rapportering av resultater i introduksjonsprogrammet.

Det er gjort undersøkelser som viser at gaming kan forekomme i styringsmodeller som opererer med sterke insentiver knyttet til de begrensede målene på kvalitet som er tilgjengelig (Wilson, 2010, s.12). En undersøkelse gjort på aktivitetsbasert finansiering i norske sykehus, viste at insentivene førte til gaming av systemet, ved at sykehusene feilaktig kodet behandlinger for å få mest ut av finansieringssystemet (Lægreid & Neby, 2016, s. 66). I lys av dette, viser tidligere forskning at målkrav med økonomiske insentiver kan føre til uønsket atferd. Forklaringen på at gaming ikke skjer i casestudiet kan som tidligere nevnt ses i lys av at det er stor tillitt innad i kommunene i arbeidet med introduksjonsprogrammet som gjør at programrådgiverne ikke opplever noe ytre press for å bedre statistikken på de nasjonale målingene, og at programrådgiverne har stor indre motivasjon i arbeidet med introduksjonsprogrammet som er avgjørende for hvordan de prioriterer.

### 6.5 Integrering som «gjenstridige problemer»

Integrering av innvandrere blir som tidligere nevnt definert som «gjenstridige problemer», noe som innebærer offentlige samordningsoppgaver som er komplekse uten noen enkle løsninger, og som spenner over ulike forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Nesheim et al., 2019, s. 29). En kritikk mot mål- og resultatstyring er at det kan føre til at enheter fokuserer på egen målsetting istedenfor å rette fokus mot samarbeid med andre enheter for å oppnå resultater (Askim et al., 2014, s. 294; Nesheim et al., 2019, s. 32).

I denne undersøkelsen har det blitt konkludert med at de som arbeider med introduksjonsprogrammet har stor frihet innenfor sin rolle. Samtidig er det et gjennomgående stort fokus på samarbeid (se kap. 5.1). Samarbeid ble sett på som betydelig for å oppnå gode resultater i arbeidet med introduksjonsprogrammet, og manglende samarbeid eller samhandling ble forklaringen i tilfeller hvor det har blitt oppnådd dårlige resultater i integreringsarbeidet. I lys av funnene fra denne undersøkelsen vises det til at innføring av sanksjoner har ført til økt samarbeid i arbeidet med introduksjonsprogrammet, heller enn at



enheten fokuserer på egen måloppnåelse. De som har ansvaret for integreringsarbeidet i kommunen forklarte at de var avhengig av samarbeid med andre enheter, slik som eksempelvis helsestasjon og skole, for å lykkes med integreringsarbeidet. Casekommunen rettet fokus mot å øke samarbeidet med de andre kommunene i regionen for å oppnå de nye kriteriene som er satt for bosetting av flyktninger.

Det kan argumenteres for at funnene fra denne undersøkelsen som viser at samarbeid og samhandling er betydelig for å oppnå mål og få til gode resultater i integreringsarbeidet kan gjøre seg gjeldende på andre områder som blir beskrevet som «gjenstridige problemer», slik som arbeidslivskriminalitet og fattigdom (Nesheim et al., 2019, s. 29). Selv om slike områder ikke har noen enkle løsninger, pekes det på at bedre samordning mellom offentlig etater er et viktig virkemiddel (Nesheim et al., 2019, s. 29).

## 6.6 Kjenner agenten prinsipalens mål?

Staten som prinsipal har innført sanksjoner på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet for å styre at kommunene som agenter handler i tråd med de nasjonale målene i integreringsarbeidet (Regjeringen, 2018). Ved at det er innført strengere kriterier for å få bosette flyktninger, opplevde kommuneledelsen større forpliktelse i integreringsarbeidet. Samtidig har samtlige informanter problematisert hvordan målingene av resultatene blir gjort, og hva som måles. Som tidligere nevnt kan noe av kritikken mot de nasjonale målingene også bunne i manglende informasjon om hva som nå telles som måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Programrådgiverne viste til ulik forståelse om overgang til grunnskole telles som måloppnåelse. Tidligere utredninger som er gjort på resultatmål i introduksjonsprogrammet i 2018 og 2019 trekker frem at grunnskole ikke kan registreres som måloppnåelse (Guribye & Espegren, 2019, s. 25; Mølland et al., 2018, s. iii). Informasjon fra IMDi samlet inn til denne undersøkelsen viser at grunnskole nå er inkludert som måloppnåelse rett etter endt introduksjonsprogram, og at denne målingen er inkludert i kriteriet for bosetting (IMDi-1). Målinger gjort av SSB som måler overgang til arbeid eller utdanning over tid er også inkludert i kriteriene for bosetting. Dette er derimot en måling som ikke brukes like mye offentlig som målinger rett etter og ett år etter endt introduksjonsprogram, og det er ikke knyttet noen konkrete målsettinger til målingene gjort av SSB over tid (Guribye & Espegren, 2019, s. 6). Informanten fra KS mente at kommunene hadde manglende informasjon om hvilke målinger som ligger til grunn for bosettingskriteriet om resultater i introduksjonsprogrammet.

Et grunnleggende prinsipal-agent problem er at det er ulike interesser og mål mellom prinsipalen og agenten (Eisenhardt, 1989, s. 58). Prinsipalen kan ikke observere all aktivitet til agenten, og må derfor utarbeide kontrakter for å styre agenten i retning prinsipalens preferanser (Arrow, 1991, s. 39; Pettersen & Fallan, 2010, s. 101). Innføring av sanksjoner på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet fra statens side kan bidra til å styre at kommunene handler i tråd med de nasjonale målene. En forutsetning i prinsipal-agent teori er at agenten er klar over prinsipalens mål. Ved at informantene i denne undersøkelsen ikke har tilstrekkelig informasjon om hva som er statens preferanser, i dette tilfellet hvilke mål det er satt sanksjoner til, kan man argumentere for at innføring av sanksjoner ikke fører til effektiv styring.

### 6.7 Begrensninger i forskningsdesignet

Funnene fra denne undersøkelsen må bli sett i lys av dens begrensninger med at det ikke ble intervjuet de nåværende programrådgiverne i kommunen, og at funnene knyttet til programrådgiverne ikke utelukkende er basert på erfaringer fra casekommunen. Samtidig arbeidet programrådgiverne på intervjutidspunktet for kommuner som også går under definisjonen av *most likely case*, og kan ha blitt påvirket av noen av de samme mekanismene som i casekommunen. Funnene fra denne undersøkelsen kan vise hvilken påvirkning mål- og resultatstyring har på arbeidet med introduksjonsprogrammet for flyktninger. Samtidig må funnene bli sett i lys av at studien er et *most likely case*. Funnene fra denne undersøkelsen vil derfor være gjeldende for lignende case som har bosatt flyktninger over tid, der bosetting av flyktninger er viktig for kommunen, der anmodning om bosetting har gått ned de siste årene, og der kommunen ønsker å bosette flere flyktninger enn det de får.

Casekommunen skiller seg ut med at den var under en omorganisering da intervjuene ble gjort, og var i gang med å gjøre endringer rundt arbeidet med introduksjonsprogrammet. Dette gjør at det er enkelte elementer i undersøkelsen som ikke vil være gjeldende for andre kommuner. Samtidig blir alle kommuner i Norge påvirket av en generell nedgang i bosetting, og må arbeide for å beholde kompetanse og ansatte på integreringsfeltet (Guribye & Espegren, 2019, s. 34). Det kan gjøre at omorganisering og endring i løsninger på gjennomføringen av introduksjonsprogrammet er gjeldende for flere kommuner. Som tidligere nevnt fikk ikke innføring av sanksjoner like store konsekvenser som først vedtatt, der det fortsatt blir gjort en helhetlig vurdering av kommunenes integreringsarbeid i fordelingen av bosetting av flyktninger. Sanksjoner på måloppnåelsen har hatt en liten effekt for enkelte kommuner. Det vil si at funnene må ses i lys av at casekommunen ble påvirket av endringer i

kriterier for bosetting i noe grad, der det for andre kommuner kan ha fått mindre konsekvenser.

Gjennom bakgrunnsintervju kom det frem at større kommuner blir mindre påvirket av innføring av sanksjoner på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet, siden man får en viss bosetting uavhengig av dette. Mindre kommuner er mer sårbare for denne endringen der man kan ha investert i tilbud og kompetanse, men risikere å ikke få ønsket bosetting eller ingen bosetting. Ved mindre eller ingen bosetting mister kommunene tilskuddene som skulle bli brukt på allerede etablerte tjenester. På bakgrunn av at denne oppgaven har undersøkt én case, vil det for videre forskning anbefales å undersøke oppgavens problemstilling i lys av flere kommuner. For å få et bredere perspektiv på hvordan mål- og resultatstyring påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet, kan dette undersøkes i lys av kommuner med ulik geografisk plassering, størrelse og økonomi.

Det å studere kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet for flyktninger som case på mål- og resultatstyring kan skille seg fra andre case. Samtidig kan man finne faktorer som kan gjøre seg gjeldende på flere områder. Dette gjelder særlig mål- og resultatstyring i sektorer der man jobber tett på mennesker som krever individuell behandling, og der samarbeid med andre er viktig for å lykkes. Funnene fra denne studien viser som nevnt betydning av samarbeid og samhandling i integreringsarbeidet, noe som også kan gjøre seg gjeldende på andre områder som blir betegnet som «gjenstridige problemer» (Nesheim et al., 2019, s. 29). Oppgaven har kastet lys over komplekse områder innenfor offentlig sektor der det ikke er noe klart forhold mellom innsats og resultat, noe som kan gjøre det utfordrende å finne målkrav som dekker områdets kompleksitet. I tillegg kan undersøkelsen vise hvordan mål- og resultatkrav satt sentralt påvirker ansattes arbeid lokalt i kommunene. Funnene fra denne undersøkelsen viser at hvordan kommunene implementerer mål- og resultatkrav som er satt på nasjonalt nivå, er viktig for hvordan mål- og resultatstyringen påvirker programrådgivernes atferd.

## 7. Konklusjon

Mål- og resultatstyring innebærer delegering av myndighet og mulighet for faglig autonomi for underliggende organer, samtidig som resultatkravene fører til kontroll og styring (Askim et al., 2014, s. 285). Bruk av straff og belønning for gode og dårlige resultater er derimot lite brukt i norsk mål- og resultatstyring (Lægneid et al., 2006, s. 267). Denne undersøkelsen har sett på innføring av sanksjoner overfor kommuner i introduksjonsprogrammet for flyktninger, der resultater i introduksjonsprogrammet har fått økt betydning for fordeling av bosetting av flyktninger. Innføring av sanksjoner på måloppnåelsen innebærer en overgang fra målstyring til mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet. Oppgaven ønsket å besvare hvordan innføringen av sanksjoner på måloppnåelse påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene.

### 7.1 Hovedfunn

Funnene i undersøkelsen viser at innføring av sanksjoner på måloppnåelse påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunen ved at det fører til økt forpliktelse i kommunen. Kommuneledelsen er positiv til at det er lagt kriterier til grunn for å få lov til å bosette flyktninger, og at resultater som grunnlag for bosetting er et insentiv til å gjøre en bedre jobb. Samtidig er de opptatt av hva og hvordan resultater måles. Bakgrunnen for at resultater skulle få mer å si for fordeling av bosetting av flyktninger var for å styre at flyktningene kommer til kommuner som lykkes med integrering, og der det er bedre muligheter for jobb og kvalifisering (Regjeringen, 2018). I et styringsperspektiv er det viktig å sikre at flyktningene får et godt og likeverdig tilbud i kommunene (Tronstad & Hernes, 2017, s. 127).

Kommuneledelsen i casekommunen var opptatt av at det er forutsigbarhet og fleksibilitet for kommunene i arbeidet med introduksjonsprogrammet for å oppnå resultatene det stilles krav om. Nedgang i antall bosatte flyktninger og omorganisering av tjenesten gjorde at hovedfokuset i casekommunen var å få på plass gode nok tjenester, og at fokuset på måloppnåelse ville komme etter hvert. Innføring av sanksjoner påvirket ikke arbeidet ved at det ble et utelukkende fokus på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet, men et fokus på å bedre integreringsarbeidet generelt. Det er fortsatt stor frihet og tillit til de som arbeider med introduksjonsprogrammet i kommunen, og kommuneledelsen styrer lite av deres arbeid.

Innføring av sanksjoner på måloppnåelse hindrer ikke programrådgiverne i å følge egne faglige vurderinger, og de har stor autonomi i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Programrådgiverne arbeider etter deltakernes mål, og de overordnede målene i introduksjonsloven. Selv om det er stort fokus på å oppnå gode resultater i

integreringsarbeidet, er det ikke de nasjonale målkravene som er styrende for hvordan programrådgiverne prioriterer. Programrådgiverne handler på bakgrunn av egne faglige vurderinger, samtidig som de samarbeider tett med andre aktører i kommunen. I lys av at programrådgiverne har stor frihet i arbeidet med introduksjonsprogrammet, kan det argumenteres for at innføring av sanksjoner på måloppnåelse ikke påvirker programrådgivernes balanse mellom faglig autonomi og styring i noen betydelig grad. Felles mål og interesser innad i kommunen ble nevnt i diskusjonen som en viktig forklaring på hvorfor programrådgiverne ikke opplever noen begrensninger i faglig autonomi. Det eksisterer et tillitsforhold innad i kommunene til de som arbeider med introduksjonsprogrammet. I lys av dette har det blitt argumentert for at hvordan mål- og resultatkrav satt på nasjonalt nivå blir implementert i kommunene er viktig for hvordan mål- og resultatstyring påvirker bakkebyråkratenes arbeid.

Programrådgivernes indre motivasjon har blitt trukket frem som viktig for hvordan de prioriterer i arbeidet. Den indre motivasjonen kan ses i lys av at programrådgiverne finner løsninger tilpasset den enkelte deltaker, og strekker seg langt for deres behov.

Programrådgivernes ytre motivasjon i arbeidet med introduksjonsprogrammet er først og fremst forpliktelse overfor kommunen og andre samarbeidspartnere i introduksjonsprogrammet.

Hvordan innføring av sanksjoner på måloppnåelse påvirker programrådgivernes atferd, ble i denne studien undersøkt i lys av målforskyvning og gaming. Funnene viser at programrådgiverne ikke fokuserer på målene det er satt sanksjoner til på bekostning av det som ikke blir målt. Informantene mener målingene ikke gir et helhetlig bilde av kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet, og at de ikke måler alle aspekter ved vellykket integrering. Selv om innføring av sanksjoner på måloppnåelse fører til usikkerhet rundt opprettholdelse av kompetanse og arbeidsplasser, følger programrådgiverne sine egne faglige prioriteringer og jobber helhetlig for å oppnå de overordnede målene i introduksjonsloven. Innføring av sanksjoner på måloppnåelsen fører heller ikke til gaming i arbeidet med introduksjonsprogrammet, i form av justeringer på rapporteringene. Bakgrunnen for at innføring av sanksjoner på måloppnåelse ikke har påvirket programrådgivernes atferd i noen betydelig grad, kan ses i sammenheng med at det er en felles forståelse innad i kommunen for hvordan arbeidet med introduksjonsprogrammet skal foregå, og at programrådgiverne har en sterk indre motivasjon i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Innføring av sanksjoner på måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet kan derimot påvirke arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunen, ved at det fører til frustrasjon blant programrådgiverne. Som tidligere nevnt innebærer denne frustrasjonen at de nasjonale målingene over deltakernes overgang til arbeid og utdanning, rett etter og ett år etter endt introduksjonsprogram, ikke måler sider ved introduksjonsprogrammet som programrådgiverne mener er viktig. Her ble det trukket frem registreringen av grunnskole som måloppnåelse, forskjellen på overgang til fast arbeid og små vikariater, og at målingene ikke tar hensyn til deltakernes ulike forutsetninger og behov. Selv om funnene ikke viser til en direkte svekkelse av programrådgivernes indre motivasjon, kan innføring av sanksjoner på måloppnåelse føre til frustrasjon, heller enn motivasjon i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Samtlige av informantene var kritiske til hva som måles i introduksjonsprogrammet. De nasjonale målkravene ble kritisert for å ikke være tilpasset deltakernes ulike forutsetninger og behov, og at de ikke er tilpasset områdets kompleksitet. Kritikken mot de nasjonale målene ble også diskutert i lys av mangelfull informasjon om hva som telles som måloppnåelse i introduksjonsprogrammet. Det har blitt vist til ulik oppfatning om overgang til grunnskole telles som måloppnåelse, og inkludering av målinger over tid for kriteriene som ligger til grunn for bosetting. Resultatene i introduksjonsprogrammet som ligger til grunn for bosetting, er noe ulik de resultatene som årlig offentliggjøres. Offentliggjøring av kommunenes resultater innebærer målinger som ser på overgang til arbeid og utdanning for deltakerne rett etter og ett år etter endt introduksjonsprogram, hvor grunnskole *ikke* har vært inkludert som måloppnåelse (Mølland et al., 2018, s. iii). Målingene som ligger til grunn for bosetting inkluderer derimot grunnskole som måloppnåelse rett etter endt introduksjonsprogram, samt at det er inkludert målinger over tid (IMDi-1). I oppgaven ble det diskutert om kommunene har tilstrekkelig informasjon om hvilke målinger det er satt sanksjoner til. Ved at det er manglende informasjon om hvilken måloppnåelse det er satt sanksjoner til, kan dette bli sett på som problematisk for å få til felles interesser og mål i arbeidet med introduksjonsprogrammet, og at innføring av sanksjoner på måloppnåelse fra statens side ikke fører til effektiv styring.

God styring av kommunes integreringsarbeid er viktig for å sikre et godt tilbud for flyktningene, og at målene for integrering blir oppfylt (Tronstad & Hernes, 2017, s. 127). Det å lykkes med integrering er viktig både for den enkelte flyktning, og for samfunnet (Tronstad & Hernes, 2017, s. 126). I denne studien har det blitt vist til at innføring av sanksjoner på

måloppnåelse fører til økt forpliktelse i arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. Samtidig viser funnene at programrådgiverne ikke retter økt fokus på å arbeide for å nå de nasjonale målkravene, men arbeider på bakgrunn av introduksjonsloven og deltakernes mål. At bakkebyråkrater ikke følger de nasjonale målkravene som er satt, kan problematiseres i lys av et *top down* syn på implementering av politikk (Hill & Varone, 2017, s. 240; Winter & Nielsen, 2008, s. 105). På den andre siden har det blitt kritisert hvordan, når, og hva som måles i introduksjonsprogrammet (Guribye & Espegren, 2019, s. 15). Det har også blitt problematisert å knytte økonomiske insentiver til kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet, på bakgrunn av at individuelle egenskaper hos deltakerne har vist seg å ha stor betydning for hvilke resultater kommunene oppnår (Djuve et al., 2017, s. 313).

Mål- og resultatstyring skal endre fokuset fra detaljert styring om aktiviteter, ressursbruk og enkeltoppgaver til å fokusere på mål som gjelder samfunns- og brukereffekter (DFØ, 2019b). Målene som er satt i introduksjonsprogrammet kan argumenteres for at er rettet mot resultater, og i mindre grad mot langsiktige samfunnsmessige effekter av integreringsarbeidet. De måler i hovedsak overgang til arbeid eller utdanning rett etter og ett år etter endt introduksjonsprogrammet, der man får status på arbeid og utdanning for deltakerne. Tidligere forskning gjort på praktiseringen av mål- og resultatstyring i offentlig sektor i Norge, viser at det i liten grad blir etablert resultatindikatorer som måler effekter (Askim et al., 2015, s. 978). De samme funnene finner man i en undersøkelse som er gjort av Lægreid et al. (2006), som viser at resultatindikatorer i norsk offentlig forvaltning måler aktiviteter og resultater, i større grad enn langsiktig samfunnsmessige effekter (s.267).

Mål- og resultatstyring på områder som integrering av innvandrere kan problematiseres i lys av at det er felt som krever samarbeid og samhandling på tvers av forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Nesheim et al., 2019, s. 29). En kritikk mot mål- og resultatstyring er at det kan føre til at enhetene fokuserer på egen målsetting istedenfor å rette fokus mot samarbeid med andre enheter for å oppnå resultater (Nesheim et al., 2019, s. 32). Casestudien viser til betydningen av samarbeid og samhandling for å oppnå gode resultater i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Innføring av sanksjoner på måloppnåelse har derimot påvirket arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene ved at kommunene øker samarbeidet i regionen for å sammen oppnå de nye kriteriene som er satt for bosetting.

I lys av koronakrisen som preger Norge våren 2020 blir flyktninger som gruppe sårbare når det gjelder mulighet for jobb i en tid der arbeidsmarkedet er krevende. Regjeringen vil som en del av krisepakken bevilge 456 millioner kroner til flyktninger og nyankomne innvandrere for

å styrke deres mulighet for å komme ut i jobb (Jensen, 2020). Flyktninger som våren 2020 skulle fullføre siste del av introduksjonsprogrammet skal få mulighet til å forlenge programmet med seks måneder (Jensen, 2020). Det å bruke resultater som grunnlag for hvilke kommuner som får bosette flyktninger fremover kan bli krevende, med tanke på hensyn til arbeidsmarked og kommunenes ulike økonomiske situasjon gjennom denne krisen.

Casestudien som er gjennomført er et *most likely casedesign*. Et slikt design innebærer at hvis de teoretiske antakelsene ikke inntreffer her vil det mest sannsynlig ikke gjøre seg gjeldende andre steder (Levy, 2008, s. 12). I lys av dette kan det argumenteres for at siden det ikke finnes bevis for at innføring av sanksjoner på måloppnåelse fører til begrensninger i programrådgivernes faglige autonomi, målforskyvning eller gaming i det valgte caset, er det lite sannsynlig at det skjer i andre kommuner.

## 7.2 Videre forskning

I denne oppgaven er det gjort en casestudie på hvordan innføringen av sanksjoner på måloppnåelse påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. Det har særlig vært fokus på hvordan innføring av sanksjoner påvirker programrådgiverne som arbeider tettest på deltakerne. Det har blitt tatt i bruk et *most likely casedesign*. For videre forskning ville det også vært interessant å studere oppgavens problemstilling i lys av andre kommuner med ulik geografisk plassering, størrelse og økonomi.

Studien viser at det fortsatt er en helhetlig vurdering som blir gjort i fordelingen av bosetting av flyktninger i kommunene, og at resultatene fikk mindre betydning enn først vedtatt. I de nye kriteriene ble det presisert at resultater i introduksjonsprogrammet og mulighet for arbeid i regionen skulle vektes med 60 prosent i anmodningen, noe som ble beskrevet som betydelig mer enn i tidligere anmodninger (Regjeringen, 2018). Informantene fra IMDi viste til at det var ingen kommuner som ikke hadde fått bosette utelukkende på bakgrunn av for dårlige resultater. Det er satt andre kriterier for bosetting som også er med i bestemmelsen om hvilke kommuner som får bosette. I kriteriene står det blant annet at kommunenes kapasitet er med i vurderingen, og at hensyn til opp- og nedbygging av tjenesteapparatet skal bli tatt hensyn til (Regjeringen, 2018). Informanten fra KS informerte om at resultatene hadde blitt tatt i bruk i mindre grad i anmodningen, og at det hadde vært fokus på sunn fornuft i fordelingen av bosetting av flyktninger. Det hadde en liten effekt for enkelte kommuner. Informanten mente at hvis resultatene skulle brukes mer i fremtiden, må det bli bedre målinger siden flere kommuner ikke kjenner seg igjen i målingene. For videre forskning vil det være interessant å



se hvordan innføringen av sanksjoner på måloppnåelse vil bli praktisert fremover, og hvilke konsekvenser det vil få for kommuner som bosetter flyktninger.

På bakgrunn av at mye har endret seg på arbeidsmarkedet i 2020, vil det være interessant å undersøke innføring av sanksjoner på måloppnåelse i introduksjonsprogrammet i lys av koronakrisen. I tidsperioden masteroppgaven gjennomføres foregår det endringer av introduksjonsloven i form av at regjeringen har fremmet forslag om en ny integreringslov (Regjeringen, 2019). Et av tiltakene innenfor den nye integreringsloven er at det skal utarbeides en integreringskontrakt mellom deltaker og kommune med et konkret sluttmaal for deltaker etter endt introduksjonsprogram. Det er også et forslag med bedre individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet ved at det kan innføres ulik lengde på programmet (Regjeringen, 2019). Slike endringer vil kunne få betydning for hvordan det arbeidet med introduksjonsprogrammet, og hvordan måloppnåelse for deltakerne registreres. Dette kan igjen få betydning for innføring av sanksjoner på måloppnåelse, og hvordan dette påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene.

Undersøkelsen peker på at de som arbeider med introduksjonsprogrammet ikke mener de nasjonale målingene er gode nok for å gi et helhetlig bilde av kommunens integreringsarbeid. Samtidig er informantene opptatt av å vise til resultater i arbeidet som blir gjort, og at det skal forplikte kommunene å bosette flyktninger. For å undersøke utdypende om kommunenes holdning til målingene, og eventuelt hvilke andre aspekter med integreringsarbeidet som kunne blitt målt, kan et kvantitativt forskningsdesign med spørreundersøkelse til relevante aktører i integreringsarbeidet gi et mer helhetlig bilde på denne problemstillingen.

Denne casestudien har vært et bidrag til litteraturen som undersøker mål- og resultatstyring i offentlig sektor, og hvordan styringsprinsippet påvirker ansattes atferd. I lys av funn fra undersøkelsen som viser at hvordan mål- og resultatkrav satt på nasjonalt nivå blir implementert i kommunene er viktig for hvordan mål- og resultatstyring påvirker bakkebyråkratenes atferd, kan det argumenteres for ytterligere forskning som ser på påvirkningen av mål- og resultatstyring fra statlig til lokalt nivå. Videre forskning på bakkebyråkraters rolle kan også være nyttig for å se hvordan mål- og resultatstyring kan komplimentere bakkebyråkratenes faglige autonomi og indre motivasjon, samtidig som det kan føre til økt forpliktelse i deres arbeid (Pihl-Thingvad, 2016, s. 49; Pollitt, 2013, s. 358).

## 8. Litteraturliste

- Arrow, K. (1991). The Economics of Agency. I J.W. Pratt & R.J. Zeckhauser (Red.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (s.37-55). Boston: Harvard Business School Press
- Askim, J., Eltun, R. & Fremstad, E. (2014). Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I H. Baldersheim & Ø. Østerud (Red.), *Det norske demokratiet i det 21. århundre* (s. 285-303). Bergen: Fagbokforlaget
- Askim, J., Christensen, T. & Læg Reid, P. (2015). Accountability and Performance Management: The Norwegian Hospital, Welfare, and Immigration Administration. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), 971-982.  
<https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1069840>
- Askim, J. & Steen, A. (2020). Trading Refugees: The Governance of Refugee Settlement in a Decentralized Welfare State. *Scandinavian Political Studies*, 43(1), 24-45.  
<https://doi.org/10.1111/1467-9477.12158>
- Beckmann, M. N. & Hall, R. L. (2013). Elite interviewing in Washington, DC. I L. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (s.196-209). Ithaca, N.Y: Cornell University Press
- Benaine, S. L. & Kroll, A. (2020). Explaining effort substitution in performance systems: the role of task demands and mission orientation. *Public Management Review*, 22(6), 813-835. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604794>
- Bevan, G. & Hood, C. (2006). What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, 84(3), 517– 538.  
<https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>
- Bevan, G. & Wilson, D. (2013). Does 'naming and shaming' work for schools and hospitals? Lessons from natural experiments following devolution in England and Wales. *Public Money & Management*, 33 (4), 245-252.  
<https://doi.org/10.1080/09540962.2013.799801>

- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D. & De Bruycker, I. (2014). Let's Talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 174-187. <https://doi.org/10.1057/iga.2014.11>
- Bohte, J. & Meier, K. J. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60(2), 173-182. Hentet fra <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/0033-3352.00075>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5.utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Byrkjeflot, H., Christensen, T., & Lægreid, P. (2014). The Many Faces of Accountability: Comparing Reforms in Welfare, Hospitals and Migration. *Scandinavian Political Studies*, 37(2), 171–195. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12019>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- DFØ. (2019a, 29.april). Hva skiller mål- og resultatstyring fra New Public Management? Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/mal-og-resultatstyring-og-new-public-management-hva-er-hva>
- DFØ. (2019b, 29.april). Hva er mål- og resultatstyring? Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer- En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere* (Fafø rapport 26/2015). Hentet fra <https://www.fafø.no/images/pub/2015/20431.pdf>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker- for hvem?* (Fafø rapport 31/2017). Hentet fra <https://www.fafø.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. Hentet fra <http://www.jstor.com/stable/258191>
- Fuertes, V. & Lindsay, C. (2016). Personalization and street- level practice in activation: the case of the UK's work programme. *Public Administration*, 94(2), 526–541. <https://doi.org/10.1111/padm.12234>

- Gallagher, M. (2013). Capturing meaning and confronting measurement. I L. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (s.181-196). Ithaca, N.Y: Cornell University Press
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research-Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press
- Guribye, E. & Espegren, A. (2019). *Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger* (NORCE rapport 20/2019). Hentet fra <https://nyprod.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Resultatmaling-i-introduksjonprogrammet.pdf>
- Heinrich, C.J. & Marschke, G. (2010). Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 183–208. <https://doi.org/10.1002/pam.20484>
- Hill, M. & Varone, F. (2017). *The Public Policy Process* (7.utg.). New York: Routledge
- Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*, 66(4), 515-521. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00612.x>
- IMDi. (2016, 21.april). Introduksjonsprogram: roller og ansvar. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/samarbeid-roller-og-ansvar/>
- IMDi. (2017, 4.september). Kommunenes plikter. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/kommunens-plikter/>
- IMDi. (2018, 15.mai). Resultatstyring og internkontroll. Hentet fra <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/mal-og-resultatstyring/>
- IMDi. (2019, 24.oktober). IMDi si oppmoding om busetting. Hentet fra <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>
- IMDi. (2020a, 11.mars). Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Hentet fra <https://www.imdi.no/nir-og-bosetting/nir/>

- IMDi. (2020b). Integreringen i Norge: Tall og statistikk over integreringen i Norge. Hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>
- Introduksjonsloven. (2003). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>
- Jantz, B., Christensen, T. & Læg Reid, P. (2015). Performance Management and Accountability: The Welfare Administration Reform in Norway and Germany. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), 947-959. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1069838>
- Jensen, I. (2020, 29.mai). Egen krisepakke på en halv milliard til nye flyktninger. Tv2. Hentet 29.mai fra <https://www.tv2.no/a/11472479/>
- Johnsen, Å. & Larsen, A. C. (2015). Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet? *Nordiske organisasjonsstudier*, 17(1), 31-61. Hentet fra <https://oda.hioa.no/nb/mal-og-resultatstyring-i-kommunene-virkninger-for-produktivitet-og-effektivitet>
- Kavli, H., 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 34/2007). Hentet fra [http://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20034.pdf](http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20034.pdf)
- Kelman, S. & Friedman, J.N. (2009). Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 917-946. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun028>
- Koning, P. & Heinrich, C. J. (2013). Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 461-483. <https://doi.org/10.1002/pam.21695>
- KS. (2018, 12.desember). Vurdering av resultater i introduksjonsprogrammet. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/innvandring-og-integrering/flyktninger/vurdering-av-kommunenes-resultater-i-introduksjonsprogrammet/>

- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2020*. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/c457ce1cce86423e978241e0a7f9bfca/tildelingsbrev-til-imdi-for-2020.pdf>
- Leech, B. L., Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M. & Kimball, D. C. (2013). Lessons from the «Lobbying and policy change» project. I L. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (s.209-225). Ithaca, N.Y: Cornell University Press
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1-18.  
<https://doi.org/10.1080%2F07388940701860318>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation
- Lund, T. (2002). Metodologiske prinsipper og referanserammer. I T. Lund (Red.), *Innføring i forskningsmetodologi* (s.79-125). Oslo: Unipub
- Læg Reid, P., Roness, P. G. & Rubecksen, K. (2006). Performance Management in Practice: The Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 251-270.  
<https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/j.0267-4424.2006.00402.x>
- Læg Reid, P. & Neby, S. (2016). Gaming, Accountability and Trust: DRGs and Activity-Based Funding in Norway. *Financial Accountability & Management*, 32(1), 57-79.  
<https://doi.org/10.1111/faam.12080>
- Mahdi, S. (2016). *Mål- og resultatstyring i offentlig psykisk helsevern for voksne: En casestudie av tre voksen- /allmennpsykiatriske poliklinikker* (Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/52634/Masteroppgave-Souhail-Mahdi.pdf>
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777. Hentet fra <http://www.jstor.com/stable/2110997>
- Mosley, L. (2013). «Just talk to people»? Interviews in contemporary political science. I L. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (s.1-31). Ithaca, N.Y: Cornell University Press

- Mølland, E., Guribye, E. & Salomonsen, J. (2018). *Hastverk er lastverk? En revurdering av målinger av resultater for introduksjonsprogrammet for flyktninger i Agder og Telemark* (FOU rapport 1/2018). Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/bbfb5c075fb746acb1974d354721d161/hastverk-er-lastverk-en-revurdering-av-malinger-av-resultater-for-introduksjonsprogrammet-for-flyktninger-i-agder-og-telemark.pdf>
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 28-50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- Personopplysningsloven. (2018). Lov om behandling av personopplysninger (LOV-2018-06-15-38). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2018-06-15-38>
- Pettersen, I. J. & Fallan, L. (2010). Mål og mening? Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi og finans*, 26(1), 99-111. Hentet fra <https://www.idunn.no/file/pdf/38977932/art10.pdf>
- Pihl-Thingvad, S. (2016). The Inner Workings of Performance Management in Danish Job Centers: Rational Decisions or Cowboy Solutions? *Public Performance & Management Review*, 40(1), 48-70. <https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1177556>
- Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346-363. <https://doi.org/10.1177/1356389013505040>
- Proba. (2019). *Evaluering av kommunenes bosettings og integreringsarbeid* (Proba rapport 1/2019). Hentet fra <https://proba.no/wp-content/uploads/rapport-2019-01-evaluering-av-integreringstilskudd.pdf>
- Regjeringen. (2018, 26.oktober). Skal ikke bosette i områder med høy innvandrerandel. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-ikke-bosette-i-omrader-med-hoy-innvandrerandel/id2617022/>
- Regjeringen. (2019, 16.august). Ny integreringslov på høring: Ny lov skal gi flyktninger bedre forutsetninger for å komme i jobb. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-lov-skal-gi-flyktninger-bedre-forutsetninger-for-a-komme-i-jobb/id2664201/>

- Reglement for økonomistyring i staten. (2004). Reglement for økonomistyring i staten (FOR-2003-12-12-1938). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2003-12-12-1938>
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond the Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>
- SSB. (2019, 18. desember). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Hentet fra <https://www.ssb.no/introinnv>
- SSØ. (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten* (SSØ rapport 12/2010) Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Tronstad, K.R. & Hernes, V. (2017). Integrering av flyktninger. I J. Askim, K. Kolltveit & P.G. Røe (Red.), *En smartere stat-veier til bedre politikk og styring* (s. 124-140). Oslo: Universitetsforlaget
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E. & Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- Verbeeten, F.H.M. (2008). Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), 427-454. <https://doi.org/10.1108/09513570810863996>
- Wang, W. & Yeung, R. (2019). Testing the Effectiveness of "Managing for Results": Evidence from an Education Policy Innovation in New York City. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1), 84-100. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy043>
- Wilson, D. (2010). *Targets, Choice and Voice: Accountability in Public Services*. Hentet fra <http://www.2020publicservicetrust.org/publications/>
- Winter, S. C. & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4. utg.). Thousand Oaks, California: Sage
- ██████████ (2019) Økonomiplan for 2020-2023 ██████████



## 9. Vedlegg

### Vedlegg 1

#### **Innledning intervju casekommune**

Først vil jeg si tusen takk for at du setter av tid til å snakke med meg. Som tidligere nevnt er jeg en mastergradsstudent i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Formålet med masteroppgaven min er å undersøke hvordan mål- og resultatstyring påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet for flyktninger. Jeg ønsker å undersøke hvordan kommunene forholder seg til målkravene i introduksjonsprogrammet, og hvor stort fokus disse får. Før vi setter i gang vil jeg gjerne informere litt om hvordan jeg skal lagre og behandle dine personopplysninger, noe du også har fått informasjon om i informasjonsskrivet. Så vil jeg understreke at jeg ikke har lov til å behandle det som kalles tredjepersonsopplysninger, noe som vil si at når vi snakker om arbeidet med introduksjonsprogrammet må samtalen og eksemplene som blir brukt være på et overordnet nivå, slik at jeg ikke innhenter informasjon om enkeltpersoner i introduksjonsprogrammet.

Som nevnt i informasjonsskrivet jeg sendte over ønsker jeg å bruke lydopptak under intervjuet. Lyden blir tatt opp via en app på min telefon som sender lydopptaket til et passordbeskyttet nettskjema på UiO. Disse opptakene vil bli slettet ved prosjektslutt. Jeg anonymiserer kommunen i publiseringen av masteroppgaven, men jeg ønsker å bruke stillingstittel til det enkeltpersoner har sagt. Du får derfor mulighet til sitatsjekk på de direkte sitatene jeg bruker i oppgaven. Før vi går i gang med intervjuet vil jeg minne deg på om at din deltakelse i dette prosjektet er frivillig, og at du når som helst kan trekke din deltakelse.

## Vedlegg 2

### **Intervjuguide kommuneledelsen (ordfører)**

#### **Innledningsspørsmål**

1. Hvor lenge har du jobbet som «stillingstittel» i kommunen?
2. Hva er din hovedrolle/oppgave i introduksjonsprogrammet?

#### **Mål og resultatstyring**

3. Hvilke mål har kommunen å forholde seg til når dere jobber med introduksjonsprogrammet?
  - Hvordan omtaler dere disse? mål/krav/forventinger
  - Oppnår kommunen disse målene?
  - Jobber alle etter samme mål?
4. Har dere satt egne resultatmål for kommunen?
5. Styres hver enkelt programrådgiver etter noen mål, og i så fall hvilke?
6. Hvordan måles/dokumenteres prestasjoner opp mot målene?
  - Individuelle prestasjoner, enhetens prestasjoner, kommunens prestasjoner
7. På hvilken måte har målene i introduksjonsprogrammet noen negative eller positive konsekvenser hvis de oppnås?
  - Bruk av insentiver/sanksjoner
  - Økonomi/omdømme
  - Overfor programrådgivere, enheten, kommunen
8. Hvordan påvirker mål og resultatkravene måten kommunen arbeider med introduksjonsprogrammet på?
  - Hvor stort fokus?

[overgang] «Kunnskapsdepartementet har besluttet å innføre nye kriterier for fordeling av bosetting av flyktninger, der det blant annet legges økt vekt på resultater i introduksjonsprogrammet»

9. Kjenner dere til denne endringen?
  - Hva vet dere om dette?

## **Faglig autonomi**

10. Hvordan vurderer du staten sin styring av introduksjonsprogrammet i kommunene?
  - Er det tilstrekkelig rom for tilpasninger til lokale forhold?
  - Utdyp
11. I hvor stor grad får de ansatte (programrådgivere, enheten) mulighet til å gjøre egne faglige vurderinger når det gjelder arbeidet med introduksjonsprogrammet?
  - Mulighet til å utøve skjønn
  - Mulighet for å velge selv i arbeidet
12. Hvordan styrer dere arbeidet med introduksjonsprogrammet?
  - Detaljstyring
13. Hvilke diskusjoner har dere hatt rundt prioriteringer i introduksjonsprogrammet?
  - Raske resultater og arbeidsretting vs. langsiktig integrering og formell kompetanse
  - Mer fokus på samfunnsdeltakelse og brukervedvirkning
14. Hvordan prioriterer dere i kommuneledelsen i arbeidet med introduksjonsprogrammet?
  - Hvorfor gjør dere denne prioriteringen?
15. I hvilken grad legger dere fokus på å oppnå resultater på bakgrunn av offentliggjøring av resultater?
  - På hvilken måte
16. I hvilken grad legger dere fokus på å oppnå resultater på bakgrunn av at resultatene nå skal få mer betydning for bosetting?
  - På hvilken måte

## **Kvalitet**

17. I hvor stor grad føler du at mål- og resultatkravene sier noe om kvaliteten på arbeidet kommunen gjør med introduksjonsprogrammet?
18. I hvilken grad kan målkravene gjøre at kommunen endrer sine prioriteringer i arbeidet med introduksjonsprogrammet?
  - Oppnå målne på bekostning av noe annet?
19. Hvilke andre ting føler du kommunen burde blitt målt på i introduksjonsprogrammet som ikke er inkludert i dagens målinger?

## **Rapportering**

20. Hvordan rapporteres mål- og resultatkravene dere oppnår?

21. På hvilken måte brukes disse rapporteringene i kommunen?

- Forbedring/progresjon
- Straff/belønning

[Overgang]. På bakgrunn av at det bare er mulig å rapportere én avslutningsårsak for deltakerne i registreringen i NIR er det blitt kritisert at hva man velger å registrere har betydning for resultatopptakelsen. Dette kan eksempelvis være i tilfeller hvor en deltaker har gått over til grunnskole, men har deltidsarbeid ved siden av. I en rapport om resultatmål i introduksjonsprogrammet blir det påpekt at man ønsker å unngå opportunistisk atferd der kommunene ønsker å komme best mulig ut av målingene.

22. Kjenner dere til denne praksisen?

- Har dere noe tiltak for å fremme eller hindre dette?

## **Avslutningsspørsmål**

23. Før vi avslutter; Er det mer jeg trenger å forstå rundt dette temaet, som vi ikke har snakket om?

## Vedlegg 3

### **Intervjuguide kommuneledelsen (leder for introduksjonsprogrammet)**

#### **Innledningsspørsmål**

1. Hvor lenge har du jobbet som «stillingstittel» i kommunen?
2. Hva er din hovedrolle/oppgave i introduksjonsprogrammet?

#### **Mål og resultatstyring**

3. Hvilke mål har du å forholde deg til når du jobber med introduksjonsprogrammet?
  - Hvordan omtaler dere disse? mål/krav/forventinger
  - Hvordan kjenner du til disse målene?
  - Oppnår kommunen disse målene?
  - Jobber alle etter samme mål?
4. Styres hver enkelt programrådgiver etter noen mål, og i så fall hvilke?
5. Hvordan måles/dokumenteres prestasjoner opp mot målene?
  - Individuelle prestasjoner, enhetens prestasjoner, kommunens prestasjoner
6. På hvilken måte har målene i introduksjonsprogrammet noen negative eller positive konsekvenser hvis de oppnås?
  - Bruk av insentiver/sanksjoner
  - Økonomi/omdømme
  - Overfor programrådgivere, enheten, kommunen
7. Hvordan påvirker mål og resultatkravene måten du arbeider med introduksjonsprogrammet på?
  - Hvor stort fokus?

[overgang] «Kunnskapsdepartementet har besluttet å innføre nye kriterier for fordeling av bosetting av flyktninger, der det blant annet legges økt vekt på resultater i introduksjonsprogrammet»

8. Kjenner du til denne endringen?
  - Hva vet du om dette?

#### **Faglig autonomi**

9. Hvor stor frihet har dere i enheten til å følge egne faglige vurderinger i arbeidet med introduksjonsprogrammet?

- Mulighet til å utøve skjønn
  - Mulighet for å velge selv i arbeidet
10. I hvilken grad opplever du at kommuneledelsen har tillitt til at dere utfører arbeidet på riktig måte?
- Detaljstyring
11. Hvilke diskusjoner har dere hatt rundt prioriteringer i introduksjonsprogrammet?
- Raske resultater og arbeidsretting vs. langsiktig integrering og formell kompetanse
  - Mer fokus på samfunnsdeltakelse og brukermedvirkning
12. Hvordan prioriterer du i arbeidet med introduksjonsprogrammet?
- Hvorfor gjør du denne prioriteringen?
13. I hvilken grad føler du at det er fokus på å oppnå resultater på bakgrunn av offentliggjøring av resultater?
- På hvilken måte
14. I hvilken grad føler du at det er fokus på å oppnå resultater på bakgrunn at resultatene nå skal få mer betydning for bosetting?
- På hvilken måte

### **Kvalitet**

15. I hvor stor grad føler du at mål- og resultatkravene sier noe om kvaliteten på arbeidet deres med introduksjonsprogrammet?
16. I hvilken grad kan målkravene gjøre at du endrer dine prioriteringer i arbeidet med introduksjonsprogrammet?
- Oppnås målene på bekostning av noe annet?
17. Hvilke andre ting føler du at dere burde blitt målt på som ikke er inkludert i dagens målinger?

### **Rapportering**

18. Hvordan rapporteres mål -og resultatkravene dere oppnår?
19. På hvilken måte brukes disse rapporteringene i enheten?
- Forbedring/progresjon
  - Straff/belønning
20. På hvilken måte brukes disse rapporteringene i kommunen?
- Forbedring/progresjon
  - Straff/belønning

[Overgang]. På bakgrunn av at det bare er mulig å rapportere én avslutningsårsak for deltakerne i registreringen i NIR er det blitt kritisert at hva man velger å registrere har betydning for resultatoppnåelsen. Dette kan eksempelvis være i tilfeller hvor en deltaker har gått over til grunnskole, men har deltidsarbeid ved siden av. I en rapport om resultatmål i introduksjonsprogrammet blir det påpekt at man ønsker å unngå opportunistisk atferd der kommunene ønsker å komme best mulig ut av målingene.

21. Kjenner du til at dette har skjedd hos dere?

- Hva synes du om slike justeringer?

### **Avslutningsspørsmål**

22. Før vi avslutter; Er det mer jeg trenger å forstå rundt dette temaet, som vi ikke har snakket om?

## Vedlegg 4

### Intervjuguide programrådgivere

#### Innledningsspørsmål

1. Hvor lenge har du jobbet som «stillingstittel» i kommunen?
2. Hva er din hovedrolle/oppgave i introduksjonsprogrammet?

#### Mål og resultatstyring

3. Hvilke mål har du å forholde deg til når du jobber med introduksjonsprogrammet?
  - Hvordan omtaler dere disse? mål/krav/forventinger
  - Hvordan kjenner du til disse målene?
  - Oppnår kommunen disse målene?
  - Jobber alle etter samme mål?
4. Styres hver enkelt programrådgiver etter noen mål, og i så fall hvilke?
5. Hvordan måles/dokumenteres prestasjoner opp mot målene?
  - Individuelle prestasjoner, enhetens prestasjoner, kommunens prestasjoner
6. På hvilken måte har målene i introduksjonsprogrammet noen negative eller positive konsekvenser hvis de oppnås?
  - Bruk av insentiver/sanksjoner
  - Økonomi/omdømme
  - Overfor programrådgivere, enheten, kommunen
7. Hvordan påvirker mål og resultatkravene måten du arbeider med introduksjonsprogrammet på?
  - Hvor stort fokus?

[overgang] «Kunnskapsdepartementet har besluttet å innføre nye kriterier for fordeling av bosetting av flyktninger, der det blant annet legges økt vekt på resultater i introduksjonsprogrammet»

8. Kjenner du til denne endringen?
  - Hva vet du om dette?



## **Faglig autonomi**

9. Hvor stor frihet har du til å følge egne faglige vurderinger i arbeidet med introduksjonsprogrammet?
  - Mulighet til å utøve skjønn
  - Mulighet for å velge selv i arbeidet
10. I hvilken grad opplever du at kommuneledelsen har tillitt til at du utfører arbeidet på riktig måte?
  - Detaljstyring
11. Hvilke diskusjoner har dere hatt rundt prioriteringer i introduksjonsprogrammet?
  - Raske resultater og arbeidsretting vs. langsiktig integrering og formell kompetanse
  - Mer fokus på samfunnsdeltakelse og brukervedvirkning
12. Hvordan prioriterer du i arbeidet med introduksjonsprogrammet?
  - Hvorfor gjør du denne prioriteringen?
13. I hvilken grad føler du at det er fokus på å oppnå resultater på bakgrunn av offentliggjøring av resultater?
  - På hvilken måte
14. I hvilken grad føler du at det er fokus på å oppnå resultater på bakgrunn av at resultatene nå skal få mer betydning for bosetting?
  - På hvilken måte

## **Kvalitet**

15. I hvor stor grad føler du at mål- og resultatkravene sier noe om kvaliteten på arbeidet deres med introduksjonsprogrammet?
16. I hvilken grad kan målkravene gjøre at du endrer dine prioriteringer i arbeidet med introduksjonsprogrammet?
  - Oppnå målene på bekostning av noe annet?
17. Hvilke andre ting føler du at dere burde blitt målt på som ikke er inkludert i dagens målinger?

## **Rapportering**

18. Hvordan rapporteres mål- og resultatkravene dere oppnår?
19. På hvilken måte brukes disse rapporteringene i enheten?
  - Forbedring/progresjon
  - Straff/belønning

20. På hvilken måte brukes disse rapporteringene i kommunen?

- Forbedring/progresjon
- Straff/belønning

[Overgang]. På bakgrunn av at det bare er mulig å rapportere én avslutningsårsak for deltakerne i registreringen i NIR er det blitt kritisert at hva man velger å registrere har betydning for resultatoppnåelsen. Dette kan eksempelvis være i tilfeller hvor en deltaker har gått over til grunnskole, men har deltidsarbeid ved siden av. I en rapport om resultatmål i introduksjonsprogrammet blir det påpekt at man ønsker å unngå opportunistisk atferd der kommunene ønsker å komme best mulig ut av målingene.

21. Kjenner du til at dette har skjedd hos dere?

- Hva synes du om slike justeringer?

### **Avslutningsspørsmål**

22. Før vi avslutter; Er det mer jeg trenger å forstå rundt dette temaet, som vi ikke har snakket om?

## Vedlegg 5

### Intervjuguide IMDi/KS

#### Resultater i introduksjonsprogrammet

1. Jeg har mottatt litt motstridende informasjon om hvilke resultater som ligger til grunn for fordeling av bosetting av flyktninger i kommunene. Hvilke resultater i introduksjonsprogrammet er det som får økt betydning for fordeling av bosetting av flyktninger?
  - Er det de samme resultatene som årlig publiseres?
  - Er overgangen til grunnskole inkludert her?
  
2. Tror du kommunene har oppfattet hvilke resultater som ligger til grunn for fordeling av bosetting av flyktninger?
  - Er det blitt uttrykt tydelig?

Vedlegg 6

## **Informasjonsskriv kommune**

### **Vil du delta i forskningsprosjektet**

#### ***”Mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger”?***

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan mål- og resultatstyring påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet for flyktninger. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Dette prosjektet er min masteroppgave i statsvitenskap som jeg gjennomfører ved Universitetet i Oslo. Prosjektets varighet er fra august 2019 til mai 2020, hvor masteroppgaven vil bli forsvart gjennom en muntlig eksamen i løpet av høsten 2020. Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan mål og resultatstyring påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet for flyktninger, og hvilke konsekvenser dette har. Jeg er særlig interessert i å se på endringen som ble gjort i 2018 med at resultatene nå skal få økt betydning for fordeling av bosetting av flyktninger i kommunene. Jeg ønsker å undersøke hvordan kommunene forholder seg til målkravene, og hvor stort fokus disse får i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

I utvalget ønsket jeg å finne en kommune som har bosatt flyktninger gjennom flere år, der bosetting er viktig for kommunen, der anmodningen om bosetting av flyktninger har gått ned

de siste årene, og der kommunen ønsker å bosette flere flyktninger enn de får. I kommunen ønsker jeg å snakke med leder for introduksjonsprogrammet, programrådgivere, samt rådmann og ordfører. Du får spørsmål om å delta på bakgrunn av disse kriteriene.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Deltakelse i prosjektet innebærer å gjennomføre et intervju på ca. 60 minutter. Spørsmålene i intervjuet vil være rettet mot hvilke mål dere som jobber med introduksjonsprogrammet i kommunen styres etter, hvor mye fokus disse målene får, hvordan disse målene rapporteres og brukes, kvaliteten på disse målkravene og i hvor stor grad det er rom for å utøve faglig skjønn i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Ved Universitetet i Oslo er det jeg og min veileder professor Jostein Askim som vil ha tilgang på opplysningene du gir. Kommunen vil bli anonymisert i publikasjonen, og materialet vil bli presentert slik at det er oppgitt stillingstittel, men ikke navn til det enkeltpersoner har sagt. Datamaterialet vil bli lagret på Universitet i Oslo sin OneDrive. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes i løpet av desember 2020. Etter prosjektslutt vil opptak bli slettet, og personopplysninger anonymisert.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Oslo har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Oslo ved professor Jostein Askim [jostein.askim@stv.uio.no](mailto:jostein.askim@stv.uio.no) eller student Eline Moe Vestrheim [elinevestrheim@gmail.com](mailto:elinevestrheim@gmail.com)
- Vårt personvernombud: [personvernombudet@uio.no](mailto:personvernombudet@uio.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

Student

Jostein Askim (veileder)

Eline Moe Vestrheim

---

## **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «mål og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes. Kommunen vil bli anonymisert, og det vil bli oppgitt stillingstittel, men ikke navn til det enkeltpersoner har sagt.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. desember 2020.

-----

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## **Vil du delta i forskningsprosjektet**

### ***”Mål- og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger”?***

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan mål- og resultatstyring påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet for flyktninger. I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Dette prosjektet er min masteroppgave i statsvitenskap som jeg gjennomfører ved Universitetet i Oslo. Prosjektets varighet er fra august 2019 til mai 2020, hvor masteroppgaven vil bli forsvart gjennom en muntlig eksamen i løpet av høsten 2020. Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan mål og resultatstyring påvirker arbeidet med introduksjonsprogrammet for flyktninger, og hvilke konsekvenser dette har. Jeg er særlig interessert i å se på endringen som ble gjort i 2018 med at resultatene nå skal få økt betydning for fordeling av bosetting av flyktninger i kommunene. Jeg ønsker å undersøke hvordan kommunene forholder seg til målkravene, og hvor stort fokus disse får i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du blir kontaktet på bakgrunn av din spesialkunnskap om mål og resultater i introduksjonsprogrammet, samt bosetting av flyktninger i kommunene.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**



Deltakelse i prosjektet innebærer et intervju på ca. 20 minutter. Spørsmålene i intervjuet vil blant annet være rettet mot hvilke resultater i introduksjonsprogrammet som får økt betydning for fordeling av bosetting av flyktninger i kommunene, og i hvilken grad kommunene har oversikt over hvilke resultater som ligger til grunn for fordeling av bosetting av flyktninger. Jeg tar notater fra intervjuet.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Ved Universitetet i Oslo er det jeg og min veileder professor Jostein Askim som vil ha tilgang på opplysningene. Det vil ikke bli oppgitt navn i publikasjonen, men at du er en ansatt ved ditt direktorat/organisasjon og at du har spesialkompetanse på oppgavens tema. Datamaterialet vil bli lagret på Universitet i Oslo sin OneDrive.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes desember 2020. Etter prosjektslutt vil personopplysninger bli anonymisert.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

## Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Oslo har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Oslo ved professor Jostein Askim [jostein.askim@stv.uio.no](mailto:jostein.askim@stv.uio.no) eller student Eline Moe Vestrheim [elinevestrheim@gmail.com](mailto:elinevestrheim@gmail.com)
- Vårt personvernombud: [personvernombudet@uio.no](mailto:personvernombudet@uio.no).
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

Student

Jostein Askim (veileder)

Eline Moe Vestrheim

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «mål og resultatstyring i introduksjonsprogrammet for flyktninger», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes. I dette tilfellet at du ikke navngis i oppgaven, men at det kommer frem at du er ansatt i ditt direktorat/organisasjon, og at du har spesialkompetanse på oppgavens tema.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. desember 2020.

-----

(Signert av prosjektdeltaker, dato)